

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

Marcelo Arioli Heck

**DOS EFEITOS DE LUGAR À DESIGUALDADE:
limites e perspectivas do planejamento territorial na relação urbano-rural**

Porto Alegre
2022

Marcelo Arioli Heck

DOS EFEITOS DE LUGAR À DESIGUALDADE:
limites e perspectivas do planejamento territorial na relação urbano-rural

Tese de doutorado apresentada à banca do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional. Orientador: Prof. Dr. Eber Pires Marzulo.

Porto Alegre
2022

CIP - Catalogação na Publicação

Arioli Heck, Marcelo
DOS EFEITOS DE LUGAR À DESIGUALDADE: limites e
perspectivas do planejamento territorial na relação
urbano-rural / Marcelo Arioli Heck. -- 2022.
322 f.
Orientador: Eber Pires Marzulo.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de
Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto
Alegre, BR-RS, 2022.

1. desigualdades. 2. urbano-rural. 3. planejamento
territorial. 4. políticas redistributivas. I. Pires
Marzulo, Eber, orient. II. Título.

Marcelo Arioli Heck

**DOS EFEITOS DE LUGAR À DESIGUALDADE:
limites e perspectivas do planejamento territorial na relação urbano-rural**

Tese submetida à banca do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, para obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em: ____ de _____ de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eber Pires Marzulo
(Orientador - PROPUR/UFRGS)

Prof. Dr. Décio Bevilacqua
(Universidade Federal de Santa Maria/ UFSM)

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi
(PGDR-PPGEEI/UFRGS)

Prof.^a Dr.^a Heleniza Ávila Campos
(Examinadora Interna PROPUR/UFRGS)

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Tipologia municipal rural-urbano	119
Figura 2 - Variação do Índice de Gini nos países da América Latina e de altos ingressos entre 1997 e 2017	130
Figura 3 - Índice de Gini e taxa de pobreza no Brasil	139
Figura 4 - Variação do Índice de Gini e do índice de Theil de 1995 a 2015.....	140
Figura 5 - Variação do IDH no Brasil e sua posição no ranking internacional.....	141
Figura 6 - Distribuição da estimativa de população do Brasil.....	144
Figura 7 - Número de estabelecimentos agropecuários por sexo e idade do produtor.....	149
Figura 8 - Variação da desigualdade de renda no Brasil (em %), na área urbana e rural, no período entre 1995 e 2005	152
Figura 9 - Variação da desigualdade de renda no Brasil com relação a localização (urbano ou rural), gênero (masculino ou feminino) e cor da pele (negro ou branco) no período entre 1995 e 2005	156
Figura 10 - Tratamento de esgoto sanitário nos municípios, com Estação de Tratamento de Esgotos - ETE.....	167
Figura 11 - Área Incorporada ao PNRA nos últimos 25 anos (x 1000 hectares)	172
Figura 12 - Divisão dos municípios no Estado do RS.....	176
Figura 13 - Mapa de uso do solo do Brasil com relação à produção agropecuária	178
Figura 14 - Mapa das regiões metropolitanas do Brasil instituídas por leis estaduais	181
Figura 15 - Mapa com a classificação das densidades demográficas dos estados do Brasil..	184
Figura 16 - Densidade Demográfica do RS (2020)	186
Figura 17 - Mapa do IDESE Geral do RS	189
Figura 18 - Mapa do IDESE Saúde do RS	190
Figura 19 - Mapa do IDESE Renda do RS	192
Figura 20 - Mapa do IDESE Educação do RS	193
Figura 21 - Mapa de densidade demográfica por setores censitários no RS	196
Figura 22 - Mapa da distribuição de estabelecimentos hospitalares no RS.....	197
Figura 23 - Mapa de distribuição de leitos de UTI no RS	198
Figura 24 - Mapa de distribuição de matrículas no ensino médio no RS.....	201
Figura 25 - Mapa com municípios que possuem universidades instaladas e de distribuição de hospitais no RS	203

Figura 26 - Mapa de percentual de gênero nos setores censitários do RS	205
Figura 27 - Pirâmide etária dos dirigentes de estabelecimentos de agricultura familiar	209
Figura 28 - Mapa do índice de envelhecimento por setores censitários do RS	210
Figura 29 - Índice de Gini no RS.....	211

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Critérios predominantes utilizados na definição de áreas rurais e urbanas em países e organizações selecionadas	82
Tabela 2 - Classificação dos municípios de acordo com a tipologia rural-urbana, segundo Grande Região e população - 2010	116
Tabela 3 - Posicionamento no ranking internacional e Gini brasileiro entre 1989 e 2019.....	137
Tabela 4 - Índice de Gini e índice de Theil de 1995 a 2015.....	140
Tabela 5 - IDHM do Brasil.....	142
Tabela 6 - Distribuição da população e relação renda apropriada / população por categoria de classe (Brasil - 1992, 2002 e 2011).	146
Tabela 7 - Série histórica do índice de Gini (em %) por regiões do país	150
Tabela 8 - Série histórica do índice de Gini (em %) na área urbana e na área rural	151
Tabela 9 - Evolução do rendimento médio real segundo a área de domicílio, no período entre 2009 e 2015	153
Tabela 10 - Série histórica do índice de Gini no Brasil, na população Branca e Negra.....	154
Tabela 11 - Série histórica do índice de Gini no Brasil por estratificações de gênero.....	155
Tabela 12 - Distribuição da população por escolaridade, segundo condição de atividade, ocupação e local de residência - Brasil 2009 (em %).	162
Tabela 13 - Indicadores socioeconômicos e demográficos do RS, sua posição no Brasil e a comparação em valores absolutos com países da América Latina e do restante do mundo...	183
Tabela 14 - Rendimento-hora médio real dos ocupados, por sexo e raça/cor na RMPA.....	207

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

AD - Análise de Discurso

ANPUR - Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

AU - Aglomeração Urbana

ART - Anotação de Responsabilidade Técnica

CAR - Cadastro Ambiental Rural

CAU - Conselho de Arquitetura e Urbanismo

COREDE - Conselho Regional de Desenvolvimento

CF - Constituição Federal de 1988

CPT - Comissão Pastoral da Terra

CREA - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

CTN - Código Tributário Nacional

DCN - Diretrizes Curriculares dos Cursos de Graduação

DRD - Desenvolvimento Regional em Debate

EC - Estatuto da Cidade

EM – Estatuto da Metrópole

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ETE - Estação de Tratamento de Efluentes

FEE - Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

GIZ - *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDESE - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LF - Lei Federal

MEC - Ministério da Educação e Cultura
MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional
ODUS - Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável
ONU - Organização das Nações Unidas
PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida
PCVA - Programa Casa Verde e Amarela
PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PDE – Plano Diretor Estratégico
PDM - Plano Diretor Municipal
PGN - Planta Genérica de Valores
PMNU - Política Nacional de Mobilidade Urbana
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNRA - Política Nacional da Reforma Agrária
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROPUR - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional
PGDR - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural
REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
REURB - Regularização Fundiária Urbana
RHD - Relatório para o Desenvolvimento Humano
RM - Região Metropolitana
RMPA - Região Metropolitana de Porto Alegre
RS - Rio Grande do Sul
RRT - Registro de Responsabilidade Técnica
SICAR - Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural
SIRGAS - Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas
SNDU - Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano
TJRS - Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
UF - Unidade Federativa
UFERSA - Universidade Federal Rural do Semiárido
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa

URI - Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

UTI - Unidade de Tratamento Intensivo

UTM - *Urchin Traffic Monitor*

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

ZHIS - Zona de Habitação de Interesse Social

RESUMO

A desigualdade é uma das questões fundamentais da realidade brasileira. Parte-se da compreensão de que a desigualdade de renda é estrutural e se correlaciona com as desigualdades socioespaciais por sua centralidade nas dinâmicas do capitalismo e da sociedade de mercado, das quais o elemento central é a propriedade privada. Ampliando o debate para os efeitos de lugar, considera-se que a desigualdade espacial é decorrência de fronteiras sociais, que condicionam oportunidades de acesso à diferentes espécies de capital (cultural, econômico, social e simbólico), reforçando hierarquias e desigualdades sociais. A discussão centra-se na relação entre espaços urbanos e rurais, entendendo o espaço a partir de sua multiplicidade e heterogeneidade, e discutindo os critérios internacionais e nacionais para a classificação tipológica urbano-rural. Pelo viés urbano, o crescimento demográfico é acompanhado por um processo de periferização e de urbanização incompleta, ocasionando conflitos na relação urbano-rural e resultando na configuração de um espaço dos pobres tanto em áreas urbanas segregadas quanto em periferias municipais e espaços rurais. Já o rural é abordado a partir da nova ruralidade, entendendo-se a necessidade de um *continuum*, ou transição, entre o espaço urbano e o espaço rural. A empiria estuda o caso brasileiro, aprofundando-se na análise do Estado do Rio Grande do Sul, a fim de investigar a dinâmica das desigualdades entre os espaços urbano e rural. Para tanto, são observados indicadores de renda e socioespaciais, distribuição de equipamentos e de infraestruturas, e políticas públicas relacionadas. A tese defende que a grande desigualdade entre o urbano e o rural é consequência da regulamentação político-administrativa, que incide nos efeitos de lugar e condiciona as atividades de gestão e de planejamento territorial. Em suma, a estrutura incorpora os seguintes resultados: a) a grande desigualdade entre o urbano e o rural tem como consequência uma dinâmica de esvaziamento populacional e de aumento da pobreza no espaço rural; b) a regulamentação político-administrativa nacional reafirma a dicotomia urbano-rural, seja pelo viés jurídico-normativo, seja administrativamente por meio das políticas públicas; c) a estrutura estatal condiciona as atividades de gestão e de planejamento territorial, em especial pelo direcionamento de políticas públicas, pela distribuição de equipamentos e serviços, e pela maior ou menor facilidade de atuação no território a partir dos instrumentos juridicamente previstos. Mesmo com a recente redução das desigualdades de renda e da taxa de pobreza no Brasil, no período entre 1994 e 2015 (resultado de políticas públicas redistributivas empreendidas por governos progressistas), o país segue nas primeiras colocações do ranking internacional de desigualdade de renda. Trata-

se de uma questão histórica e estrutural, que explicita a urgência de um avanço contínuo e consistente de políticas redistributivas que busquem uma melhor distribuição de infraestruturas, de serviços públicos e suas externalidades que oportunizem uma melhor acessibilidade e a geração de emprego e renda, resultando em uma melhoria nas condições de vida da população.

Palavras-chave: desigualdades; urbano-rural; planejamento territorial; políticas redistributivas.

ABSTRACT

Inequality is one of the main issues of Brazilian reality. Its origin comes from the understanding that income inequality is structural and correlated with socio-spatial inequalities, due to its centrality in the dynamics of capitalism and market society, whose central element is private property. Extending the debate to place's effects, it is considered that spatial segregation is a consequence of social boundaries that condition opportunities for access to different types of capital (cultural, economic, social, and symbolic), reinforcing existing hierarchies and social inequalities. The discussion focuses on the relationship between urban and rural spaces, understanding space from its multiplicity and heterogeneity, and discussing international and national criteria for urban-rural typological classification. From an urban perspective, demographic growth is followed by a process of peripheralization and incomplete urbanization, resulting in conflicts in the urban-rural relationship and in the configuration of a space for poverty both in segregated urban areas and in municipal peripheries or even in rural spaces. On the other hand, the rural is approached from the new rurality, understanding the need for a *continuum* of transition between urban and rural spaces. The empirical approach studies the Brazilian case, delving into an analysis of the state of Rio Grande do Sul, to investigate the dynamics of inequalities between urban and rural spaces based on income and socio-spatial indicators, the distribution of equipment and infrastructure, and its relation to public policies. The thesis argues that the great inequality between urban and rural is a consequence of political-administrative regulation, which affects the effects of place and conditions management and territorial planning activities. In short, the structuring of the thesis incorporates the following results: a) the great inequality between urban and rural areas results in a dynamic of population depletion and an increase in poverty in rural areas; b) the national political-administrative regulation reaffirms the urban-rural dichotomy, either through the legal-normative approach, or administratively through public policies; c) the state structure conditions management and territorial planning activities, especially by directing public policies, by distributing equipment and services, and by the greater or lesser ease of acting in the territory from the legally established instruments. Even with the recent reduction of income inequalities and the poverty rate in Brazil, considering the period between 1994 and 2015, because of redistributive public policies of progressive governments, the country remains in the first place in the international ranking of income inequality. This is a historical and structural issue, explaining the urgency of a continuous and expanded advance of redistributive policies that seek a better distribution of

infrastructures, public services and their externalities that provide better accessibility and the generation of employment and income, resulting in an improvement in living conditions for the population.

Keywords: inequalities; urban-rural; territorial planning; redistributive policies.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. OS EFEITOS DO LUGAR E A QUESTÃO TRANSESCALAR: processos sociais e econômicos na multiplicidade do espaço	44
1.1. Os efeitos do lugar: a dimensão espacial das categorias de capital	46
1.2. Das fronteiras à estratégia transescalar: a dimensão do cotidiano	57
1.3. O Espaço e o Capital: filiações e delimitações teóricas	68
2. TERRITORIALIZAÇÕES DA DESIGUALDADES: a constituição de limites	71
2.1. O urbano e o rural: dinâmicas e limites	75
2.2. Critérios internacionais para definição de urbano e de rural	79
2.3. Destaques, limites e perspectivas sobre o urbano e o rural	89
3. A PERIFERIZAÇÃO E A NOVA RURALIDADE NO BRASIL	92
3.1. Periferização urbana: causas e consequências administrativas	97
3.2. O Rural e o urbano no Brasil: definições e tendências	103
3.2.1. Histórico da classificação do urbano e do rural no Brasil	107
3.3. (Re)Afirmações da dicotomia: considerações sobre a necessidade de definições tipológicas	121
4. AS DESIGUALDADES NO ESPAÇO	127
4.1. Indicadores de Desigualdades: GINI, Theil e IDH	133
4.2. Desigualdades no Brasil	137
4.2.1. Desigualdades socioespaciais no Brasil	143
4.2.2. Desigualdades na distribuição de equipamentos e infraestrutura	159
5. DESIGUALDADES NO RIO GRANDE DO SUL	175
5.1. IDESE Rio Grande do Sul: Renda, Educação e Saúde	187
5.2. Desigualdades socioespaciais no Rio Grande do Sul	194
6. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: da dicotomia normativa à desigualdade	215
6.1. Constituição Federal de 1988 e Regulamentações posteriores: a estrutura normativa do tratamento dicotômico	218
6.1.1. Ordenamento Territorial e competências	221
6.1.2. Política Urbana e Estatuto da Cidade	228
6.1.3. Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária	235
6.2. O rural e o urbano antes e depois da Constituição	240
6.2.1. Tributação e competências federativas	241
6.2.2. Parcelamento do Solo	244

6.2.3. Regularização Fundiária	248
6.2.4. O Estatuto da Metr�pole	250
6.3. Da dicotomia normativa ao planejamento e gestão interfederativa	260
7. POR UM PLANEJAMENTO TERRITORIAL	265
7.1. A desigualdade entre o urbano e o rural	271
7.2. A reafirma�o da dicotomia urbano-rural: das defini�es tipológicas às normatiza�es	282
7.3. A Estrutura Estatal e o Espaço Social	294
REFERÊNCIAS	305

INTRODUÇÃO

A desigualdade social é uma das questões fundamentais da realidade brasileira. Verifica-se que, apesar de um período de redução das desigualdades no início do século XXI, o tema volta a ser motivo de atenção, tendo em vista o aumento dos indicadores decorrentes da crise econômica e política agravada em 2014 no país. No que se refere à desigualdade de renda, mais uma vez, a crise atinge especialmente os mais pobres e beneficia os mais ricos. Mesmo com este padrão de ampliação de privilégios ainda estruturados por classes sociais (pobres-ricos, ou proletariado-burguesia, para usar uma terminologia marxista), a distribuição da desigualdade no Brasil tem implicação espacial, advinda de sua herança colonial originária, de modo que se verifica a existência de um espaço dos pobres (MARZULO, 2005) tanto nas periferias urbanas quanto em comunidades rurais.

Embora com particularidades relevantes, sobretudo no que tange a espacialização do fenômeno, como será aprofundado neste estudo, o contexto de concentração de renda nacional é indissociável do cenário político econômico mundial. Em que pese a ampliação de políticas redistributivas e de promoção do estado de bem-estar social, em especial nos países desenvolvidos do hemisfério Norte após a Segunda Guerra Mundial, verifica-se que a implementação de políticas pautadas no liberalismo econômico intensificou a concentração de renda de capital, fenômeno acelerado no final do século XX (PIKETTY, 2014). O contexto de grande crescimento econômico nesses países resultou em mudanças socioeconômicas expressivas, alavancadas tanto pelo aumento da capacidade de investimento quanto pela elevação do consumo global. Particularmente, destaca-se o período iniciado no último quartil do século XX, durante o qual tem-se o aumento da produtividade e dos salários da classe média, elevando assim o consumo geral, somado a um contexto de ampliação dos benefícios sociais por parte do Estado (PIKETTY, 2014). Como consequência territorial, o período é caracterizado por uma urbanização crescente e acelerada associada a um fluxo migratório da população rural em busca de melhores oportunidades nas cidades.

Compreender a desigualdade de renda é fundamental para analisar as diferenças socioespaciais, tendo em vista a centralidade da propriedade privada na dinâmica de acumulação de riquezas é um dos sustentáculos do sistema capitalista (HARVEY, 2013 [1982]), resultando em uma dinâmica de segregação. Ao situar desigualdade, renda e localização, remete-se à questão espacial, abordada, nesta tese, a partir dos efeitos de lugar (BOURDIEU, 1997 [1982]), bem como pela dimensão do cotidiano (CERTEAU, 1994; SANTOS, 1997). Seja

por fluxos migratórios, seja pelas relações de consumo, a maior ou menor facilidade de afluência aos processos de financeirização e de monetarização por parte da população condiciona a qualidade de vida, as oportunidades de emprego e renda e, por fim, a promoção da cidadania. Com relação à abrangência do fenômeno,

esta centralidade da desigualdade de renda na constituição da desigualdade socioeconômica apresenta dimensões estritamente espaciais na distribuição territorial contemporânea em diferentes escalas, com relações transescalares, desde continentais e nacionais até níveis urbano-metropolitanas (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020, p. 1379).

Trata-se de um contexto de grande crescimento da urbanização global, a partir de mudanças nas matrizes econômicas decorrentes, em especial, dos processos de globalização e industrialização, tendo como consequência a transição demográfica do rural para o urbano (BANCO MUNDIAL, 2022) e uma centralidade das pautas urbanas na agenda política. No início do século XX, cerca de 20% da população mundial era classificada como urbana, estimativa que atingiu 40%, em 1990. Seguindo a tendência apresentada, no ano de 2010, o número de pessoas que viviam em espaços urbanos ultrapassou as classificadas como rurais. Cabe ressaltar que, embora o percentual de crescimento da população urbana anual venha perdendo intensidade nas últimas três décadas, a projeção é de que a quantidade de pessoas situadas em espaços urbanos siga aumentando, atingindo a marca de 60% em 2030 e de 70%, em 2050 (BANCO MUNDIAL, 2022).

Atualmente, o crescimento anual da população urbana é de cerca de 60 milhões de habitantes. A estimativa é de que, até 2050, sejam 6,4 bilhões de habitantes vivendo em cidades, (cerca do dobro do que existe hoje em dia), sendo este crescimento concentrado nos países em desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2022). Já nos países de alta renda, a estimativa para as próximas duas décadas é de manutenção do tamanho da população, o que se deve, principalmente, à imigração (legal e ilegal), sem a qual a perspectiva para estes países seria a redução populacional (BANCO MUNDIAL, 2022).

Cerca da metade dos moradores urbanos estão em cidades entre 100 e 500 mil habitantes, enquanto aproximadamente 10% residem em megacidades¹. Ou seja, parcela significativa da população mundial está crescendo em cidades pequenas ou médias, que possuem a tendência de maior proximidade entre espaço urbano e rural na configuração da rede de cidades. Nesta relação ainda dicotômica entre espaço urbano e rural, tem-se que, em

¹ Cidades com população superior a 10 milhões, conforme definido pela UN HABITAT (BANCO MUNDIAL, 2022).

princípio, as cidades oferecem uma conjuntura mais favorável para a resolução de problemas sociais e ambientais do que as áreas rurais (BANCO MUNDIAL, 2022). Isto se deve, principalmente, ao fato de as cidades concentrarem oportunidades de geração de emprego e renda e proporcionarem maior facilidade de acesso à educação e à saúde, além de uma melhor disponibilização de outros serviços e infraestruturas básicas, como transporte, energia elétrica e saneamento básico. Além disso, essas ainda oportunizam maior espaço de articulação e visibilidade para a mobilização geral e para processos que visam uma sociedade mais igualitária, como o empoderamento de mulheres (BANCO MUNDIAL, 2022).

A partir da segunda metade do século XX, verifica-se uma ascensão da desigualdade de renda nas principais economias mundiais, sobretudo nos países situados no continente americano (com exceção do Canadá), no sul do continente africano e nos países orientais, como China e Rússia (BEM; MIEBACH, 2016). Esta tendência de crescimento da concentração de renda mantém-se até os dias atuais em alguns países (como nos Estados Unidos da América), mas apresenta sensível melhora em vários outros, como no Reino Unido, durante a década de 70, e em países da América Latina, nos anos 90 e na primeira década do século XXI (BANCO MUNDIAL, 2022). Ao considerar os primeiros 15 anos do século XXI, o caso da América Latina é paradigmático por apresentar uma redução das desigualdades acompanhada de uma melhoria nas condições de vida da população. O paralelo evidencia o vínculo entre redução de desigualdades e políticas públicas — neste caso, fomentadas centralmente por governos progressistas (BOYER, 2016).

A distribuição espacial das desigualdades socioeconômicas no território brasileiro está associada à consolidação do país como uma das maiores economias globais, incorporando diferenças importantes na dinâmica da desigualdade socioeconômica entre cidade e campo decorrentes da polarização urbana (MARZULO; HECK, FILIPPI, 2020). O Brasil passou a ser considerado um país urbano em meados do século XX, período no qual intensificou-se o êxodo rural decorrente do processo de industrialização. Primeiro, estes movimentos migratórios direcionam-se às cidades grandes e médias, contribuindo para o processo de metropolização (consolidado e institucionalizado a partir da década de 1970). Mais recentemente, tem-se a incorporação de pequenos municípios a partir da conformação de redes de cidades (IPEA, 2001; BEZERRA; SILVA, 2018; IBGE, 2010), estabelecidas por relações de interdependência hierarquizadas. Com isso, configuram-se aglomerados urbanos e regiões metropolitanas que têm incidência na relação campo-cidade, transformando o espaço rural tanto demográfica quanto territorialmente (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020).

Embora o crescimento econômico e populacional tenha se acelerado a partir da década de 1970, em especial nas grandes metrópoles, decorrente do fenômeno conhecido como milagre econômico (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008), faz-se necessário destacar que a maior parte do território nacional ainda é classificada como rural. O espaço rural brasileiro é caracterizado pela baixa densidade demográfica (conforme fundamentado no capítulo 3 desta tese) e, assim como os espaços urbanos, pela heterogeneidade e pela multiplicidade (MASSEY, 2008). A heterogeneidade expressa-se tanto na existência de áreas com ocupação humana destinadas à produção primária, de comunidades e localidades rurais e de territórios ocupados por povos originários, quanto nos vazios demográficos, que incorporaram áreas e paisagens como florestas, rios, chapadas, áreas de preservação e morros, além dos variados biomas do país (como a Amazônia, a Caatinga, o Cerrado, a Mata Atlântica, o Pampa e o Pantanal).

Com relação às desigualdades de renda, o Brasil oscila entre a primeira e a décima segunda posição no *ranking* mundial, medido pelo índice de Gini (BANCO MUNDIAL, 2022), dentre os mais de 200 países mensurados por este indicador, sendo considerado um dos países mais desiguais do mundo. Conforme resultados da análise do índice de Gini, segmentada entre espaços classificados como urbanos e rurais (realizada no capítulo 4), verifica-se que a desigualdade de renda é maior nas cidades do que no campo. Ainda, os dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008, trazem que o Brasil possui a segunda maior concentração de renda rural do mundo, ficando atrás somente da Namíbia. A alta concentração de renda nos domicílios indica a presença significativa de desigualdades sociais. Neste sentido, tanto o urbano quanto o rural são marcados pela presença da desigualdade, sendo evidente a disparidade socioeconômica. Na comparação entre espaços rurais e urbanos, observa-se que o primeiro é mais empobrecido do que o segundo, fenômeno constatado no Brasil e no mundo (KAGEYAMA, 2008).

Busca-se estabelecer os efeitos sociais dessas disparidades na relação urbano-rural a partir da dimensão espacial, incorporando, assim, territorialidades urbanas, periurbanas e rurais. No que se refere aos espaços urbanos, destacam-se os processos de segregação espacial entre áreas centrais ou burguesas, que contam com serviços e equipamentos urbanos bem distribuídos, em comparação com favelas, loteamentos populares, conjuntos habitacionais segregados e periferias pobres, nas quais a infraestrutura e os serviços urbanos são precários ou inexistentes. Já nos espaços rurais, o atendimento dos serviços públicos e das infraestruturas também é reduzido ou inexistente, tendo em vista a baixa viabilidade financeira para sua implementação e a falta de interesse político (discussão aprofundada no capítulo 3).

Tem-se, portanto, que as desigualdades territoriais explicitam a incidência de elementos políticos na gestão pública e no planejamento territorial, seja a partir de um viés liberal, fundado nos princípios de igualdade de meios como norteadores de um equilíbrio legal, seja por uma visão política igualitária, compreendida como a busca por igualdade de fins a partir do fortalecimento das possibilidades de acesso a bens e serviços (PIKETTY, 2014). Nesta tese, são abordados aspectos normativos associados às desigualdades urbanas e rurais a partir do viés da igualdade de fins, tendo em vista a discussão relacionada à facilidade de acesso a serviços e equipamentos básicos, como educação e saúde, e as redes de infraestrutura, incluindo as políticas públicas relacionadas, vislumbrando a promoção da cidadania e melhores oportunidades de obtenção de capitais (BOURDIEU, 1997 [1982]).

Com relação ao planejamento territorial e à gestão pública, o Brasil tem como uma de suas diretrizes centrais, estabelecidas nacionalmente pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), a ocupação territorial mais justa e voltada a questões socioambientais a partir de instrumentos de gestão. Aproxima-se, deste modo, os processos de planejamento e gestão das desigualdades socioespaciais também por um viés normativo, buscando dar efetividade a direitos fundamentais definidos na Constituição Federal, em especial em seu Art. 5º (BRASIL, 1988).

Administrativamente, embora tanto o espaço rural quanto o urbano estejam estruturados em municípios, a relação entre urbano e rural é diversa no que tange a gestão territorial. Enquanto o espaço urbano é tradicionalmente privilegiado pelas prefeituras municipais, inclusive por uma questão de competências estabelecidas constitucionalmente (BRASIL, 1988), o rural apresenta-se conectado a uma rede de cidades, tendo diretrizes estabelecidas pelos governos estaduais e parte da gestão administrada pelo Governo Federal, em especial no que tange as políticas financeiras e tributárias e às políticas públicas de maior impacto (aprofundadas no capítulo 6). Um exemplo é a tributação fundiária: IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) e o ITU (Imposto Territorial Urbano) são tributos municipais aplicados a imóveis urbanos, enquanto o ITR (Imposto Territorial Rural) é de competência da União (BRASIL, 1966; 1988). A própria caracterização realizada pelo Código Tributário Nacional — CTN (BRASIL, 1966) — defini propriedade rural por exclusão, ou seja, que é considerado rural o imóvel que se localiza fora da zona urbana do município.

Entretanto, considerando a jurisprudência² da matéria, mesmo na área urbana um imóvel pode ser isento de pagar IPTU se comprovadamente não tiver acesso a serviços e infraestruturas definidos pelo CTN, ou ainda, quando estiver presente a condição de destinação rural do imóvel, caracterizada legalmente por atividades agropecuárias (BRASIL, 1993). Em suma, administrativamente, a definição da condição urbana ou rural de um imóvel se dá pela definição do perímetro urbano, pela disponibilidade de infraestruturas e de serviços e pelo uso do solo.

Expandindo a questão sobre as questões normativas e a estrutura estatal em seus três níveis (municipal, estadual e nacional), além da competência tributária apresentada, verifica-se uma segmentação entre urbano-rural estruturada juridicamente. Essa segmentação faz com que todas as legislações analisadas nesta tese (que abordam direta ou indiretamente a área do planejamento territorial), reforcem a visão dicotômica destes espaços. Esta análise, realizada no capítulo 6, incorpora legislações promulgadas ao longo último século, como a que determina que todo o município deve possuir um núcleo urbano (Decreto-Lei nº 311/1938), o já introduzido CTN (LF nº 5172/66) e a Lei de Parcelamento do Solo (LF nº 6766/79). Um dos destaques da análise é a estruturação normativa da Constituição Federal, que incide no direcionamento de legislações regulamentadoras posteriores. A Carta Magna normatiza o urbano e o rural em capítulos distintos: a questão urbana é abordada no Capítulo II, intitulado Da Política Urbana (artigos 182 e 183), e as políticas voltadas ao rural são normatizadas no Capítulo III - Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (artigos 184 a 191). Esta estrutura traz uma série de consequências, como o direcionamento das legislações subsequentes que buscam a regulamentação das disposições constitucionais, como o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e a Lei de regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à política agrícola e à reforma agrária (BRASIL, 1993).

Com relação ao Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), mesmo constituindo-se como a legislação de referência para o planejamento territorial — ao determinar, por exemplo, que este incorpore toda a área do município — tem um foco especial no espaço urbano tanto em suas diretrizes quanto nos instrumentos apresentados (como o próprio nome sugere). Por outro lado, o Capítulo III da Lei Maior traz diretrizes e orientações para o espaço rural voltadas especialmente à questão agrícola e fundiária, de modo que, embora sempre considerando as

²Ver Recurso Especial n. 1.112.646/SP, disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6061473/recurso-especial-resp-1112646-sp-2009-0051088-6>>. Acesso em: 04 set. 2021.

questões socioambientais, a centralidade do tema ainda pressupõe a compreensão do rural como um espaço produtivo (condição reforçada pela legislação regulamentadora subsequente).

Tem-se como tema central desta tese a relação entre as distintas categorias de desigualdades (como a de renda e a locacional, compondo o que se entende por desigualdade social) e os limites do planejamento territorial em suas diferentes escalas: intramunicipal, a partir dos espaços urbano e rural; intermunicipal ou regional, na relação entre municípios, a partir da constituição de uma rede de cidades; e nacional, como quadro de fundo da distribuição territorial das desigualdades. Para tanto, entende-se que a transescalaridade (VAINER, 2001) presente no planejamento territorial e na gestão influencia os processos espaciais em suas dimensões socioeconômicas. Ao entrar nesta seara, faz-se necessário resgatar a literatura que discute a conjuntura histórica mundial sobre os efeitos socioeconômicos da distribuição territorial (PIKETTY, 2014; HARVEY, 2005; 2013 [1982]; 2014; BOURDIEU, 1997 [1982]), destacando-se as dinâmicas de concentração de capital, caracterizadas pelo sistema capitalista e ampliadas pelo modelo neoliberal, visando a elaboração de um repertório inicial para contextualizar o quadro brasileiro.

A tese defende que a grande desigualdade entre o urbano e o rural é consequência da regulamentação político-administrativa, que incide nos efeitos de lugar e condiciona as atividades de gestão e de planejamento territorial.

Em suma, a estrutura da tese incorpora os seguintes resultados deste estudo: a) a grande desigualdade entre o urbano e o rural resulta em uma dinâmica de esvaziamento populacional e de aumento da pobreza no rural; b) a regulamentação político-administrativa nacional reafirma a dicotomia urbano-rural, seja pelo viés jurídico-normativo, seja administrativamente, por meio das políticas públicas definidas pelos três níveis de governos (nacional, estadual e municipal); c) a estrutura estatal, referida no item b, condiciona as atividades de gestão e de planejamento territorial pelo direcionamento de políticas públicas, pela distribuição de equipamentos e de serviços, e pela maior ou menor facilidade de atuação no território a partir dos instrumentos legalmente previstos.

Defende-se a necessidade de uma reformulação político-administrativa a partir do sistema normativo nacional, incluindo não só diretrizes, mas também critérios claros de definição tipológica e instrumentos que possibilitem atividades de planejamento territorial e de gestão pública mais efetivas e aproximadas da realidade local. O desafio consiste não somente em reconhecer e reforçar as características essenciais do espaço rural e do espaço urbano, mas também em oportunizar políticas que promovam uma melhor interação entre esses espaços,

respeitando e desenvolvendo sua heterogeneidade e sua multiplicidade (MASSEY, 2008), e que resultem em uma melhor qualidade de vida para a população.

No que tange as questões locacionais, não se trata apenas de uma distância geográfica entre o espaço rural e um centro urbano, mas também de uma proximidade entre a população, tendo em vista que nos espaços rurais essa tende a ficar mais distante devido à baixa densidade (BOURDIEU, 2006), dada a existência de unidades não residenciais ou residenciais estabelecida em maiores propriedades de terras. A proximidade física oportuniza a conjunção de diferentes atividades e funções, agregando vantagens competitivas que beneficiam o valor fundiário (KAGEYAMA, 2008), o que em espaços rurais ocorre em menor grau. Logo, na relação urbano-rural, tem-se a tendência de quanto mais afastado um território estiver de um centro urbano, mais empobrecida será sua população e mais precário será seu acesso às políticas públicas do Estado.

Além das questões normativas apresentadas, justifica-se a relevância do estudo pela construção teórica, que formula relações até então pouco combinadas no meio acadêmico científico ao tratar sobre as imbricações entre urbano, rural e desigualdades pelo viés da gestão e do planejamento territorial. Propõe-se, nesta tese, a desigualdade como elemento central de discussão para articular a distinção entre as abordagens realizadas no que tange a relação entre o espaço urbano e o rural.

Acerca da discussão sobre as desigualdades sociais relacionadas à urbanização e ao planejamento territorial, os estudos apresentados que partem desta abordagem vão desde os clássicos, como os artigos publicados em “O fenômeno urbano” (VELHO, 1967), até discussões nacionais mais recentes, como as realizadas por Vainer (2001), Maricato (2003; 2011) e Rolnik e Klink (2011). Especialmente nestes dois últimos, a questão das desigualdades é trazida à tona no espaço das periferias urbanas, ou seja, no contexto das cidades. Em relação às desigualdades intramunicipais e na dinâmica regional, especificamente, o estado da arte também tende a centrar seu estudo nas áreas urbanas (como em ANDRADE, 2019 e BERNARDINI; KANG; WINK, 2015). Conforme defende Sposito (2010), a questão da grande urbanização mundial é uma das principais marcas do século XX, de modo que se verifica a tendência de os estudos de planejamento territorial voltarem-se para as cidades, em especial à questão urbana (como em SANTOS, 1997 e MARICATO, 2003).

Em razão do crescimento acelerado das cidades, decorrente do processo de grandes transformações sociais e econômicas em escala mundial, emergem questões sobre o futuro do meio rural, discutidas a partir de vertentes que entendem a relação urbano-rural como uma

dicotomia ou como um *continuum* (DAVOUDI; STEAD, 2002). Tal debate, com destaque para as teorias que defendem a proposta de um *continuum*, foi difundido e aprofundado teoricamente na década de 1960 (como em PAHL, 1966), e permanece bastante presente nos estudos da área (VEIGA, 2001; KAGEYAMA, 2008; ROSA; FERREIRA, 2010). Na discussão teórica mais recente, emergem discussões sobre a classificação do urbano e do rural, tema relevante no Brasil e no mundo (VEIGA, 2002; 2004; LIMA, 2007; IBGE, 2017), e sobre as compreensões contemporâneas do rural a partir da nova ruralidade (KAGEYAMA, 2008; WANDERLEY; FAVARETO, 2013). Com relação às desigualdades, também foram estudadas publicações que as relacionam ao espaço rural (como em AMIEL; COWELL, 1999; FARRINGTON; FARRINGTON, 2005; KAGEYAMA, 2008), no entanto, essas não abordam questões relacionadas às políticas públicas e ao planejamento territorial - quando muito, aproximam-se pelos critérios de classificação e pela discussão sobre acessibilidade (como em VEIGA, 2001; FARRINGTON; FARRINGTON, 2005; KAGEYAMA, 2008).

Na construção teórica desta tese, identificou-se que a compreensão da relação urbano-rural por dicotomia não se dá somente na atividade administrativa, conforme apresentado, mas, também, que está implicada em estudos acadêmico-científicos, processo que pode ser associado às especificidades do ensino superior nacional. Ao analisar as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN)³ dos cursos de graduação brasileiros, por exemplo, nota-se que o curso de arquitetura e urbanismo (no qual se obtém formação para atuação profissional na área de planejamento territorial⁴) está direcionado para o estudo das cidades⁵, de modo que é esperado que os estudos teóricos realizados por acadêmicos com esta formação tenham como tema central a questão urbana, como em Maricato (2003; 2011) e Rolnik e Klink (2011).

³ Os cursos de graduação no Brasil possuem Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) instituídas pelo Ministério da Educação, normas obrigatórias para a Educação Básica que orientam o planejamento curricular das escolas e dos sistemas de ensino, apresentando os princípios gerais e conteúdos mínimos a serem abordados. Estas definições devem dialogar com as atividades permitidas para cada uma das profissões.

⁴ No caso do planejamento territorial, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) entende que se trata de uma área privativa de arquitetos e urbanistas, embora o tema ainda esteja em litígio entre conselhos profissionais, de modo que se encontram trabalhos neste escopo realizados por graduados em engenharia civil. Mesmo assim, trata-se de dois cursos em que tanto as DCN quanto às atribuições profissionais elencadas pelos conselhos concentram-se no campo das edificações e áreas urbanas.

⁵ Mesmo com um enfoque mais abrangente, evidentemente mais relacionado ao planejamento territorial, é explícito, pela própria designação, o foco nas cidades apresentado no curso de arquitetura e urbanismo. Nas competências e habilidades do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo em relação ao Planejamento Territorial, de acordo com a resolução nº 2/2010 do MEC, nota-se a associação deste ao urbano e à escala regional, remanescendo o rural incorporado à prática de planejamento em sua dimensão regional. Não há qualquer referência ao termo rural bem como outras relações como agricultura, agronegócio, pecuária e turismo, elementos que podem ser associados com o meio rural.

Em relação aos cursos de graduação que se propõem a estudar o espaço rural, verifica-se que o centro da abordagem remete à produtividade da terra, próprio ao exercício profissional do campo da agronomia e de cursos semelhantes⁶, evidenciando uma segmentação dos estudos sobre o rural necessários para o debate do planejamento territorial que emerge da perspectiva da nova ruralidade. Há, também, cursos que estudam tanto o espaço urbano quanto o rural (inclusive com bastante profundidade e inter-relacionados), em especial nas áreas da Sociologia, da Antropologia e da Geografia. No entanto, estas são áreas do conhecimento caracterizadas como Ciências Humanas, diferente da Arquitetura e Urbanismo, por exemplo, que é uma Ciência Social Aplicada. Consequentemente, não oferecem atividades acadêmicas voltadas à produção e à implementação de projetos e de planejamento territorial, não possuindo, portanto, atribuição legal para serem responsáveis técnicos por um plano diretor, por exemplo. Além disso, mesmo nas áreas da Sociologia e da Geografia observa-se que os estudos se centralizam no espaço urbano ou no espaço rural (como em VELHO, 1967; HARVEY (2005; 2013); VAINER, 2001; KAGEYAMA, 2008; WANDERLEY; FAVARETO, 2013).

Na Geografia, por exemplo, Lima (2007) corrobora com o exposto, afirmando que a contribuição da área para as discussões sobre o urbano-rural divide-se em dois grupos de pesquisadores: os especializados em geografia agrária e os especializados em geografia humana. Essa divisão reforça a compreensão territorial dicotômica em termos conceituais e metodológicos. Tal questionamento acerca da divisão dos estudos de Geografia vem sendo realizado desde Santos (1997), e ecoa em estudos posteriores (como VEIGA, 2001 e IBGE, 2017), que passam a propor uma associação entre urbano e rural a partir de uma relação de continuidade sem, entretanto, aprofundar-se na dinâmica das desigualdades e no planejamento territorial.

Em suma, trata-se de um problema de classificação e caracterização geral dos espaços urbanos e rurais, que implica em uma lacuna técnica, tendo em vista os processos que dependem desta definição tipológica. De acordo com Lima (2007), especialmente após a realização do Censo de 2000, o IBGE tem realizado publicações (CONCEPÇÕES..., 2013; IBGE, 2017) dedicadas a estudar a caracterização e os critérios de classificação e definição do urbano e do rural, destacando a relevância da temática tanto para fins estatísticos quanto para o direcionamento de políticas públicas. Inclusive, o Instituto revelou ter a intenção de elaborar

⁶ Ver Resolução CNE/CES N° 1/2006, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Engenharia Agrônoma ou Agronomia e dá outras providências. Disponível em: < <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/313/resolucao-cne-ces-n-1>>. Acesso em: 23 ago. 2021.

novos critérios de classificação para a definição de urbano e de rural para o Censo Demográfico que estava previsto para 2020 (IBGE, 2017).

A tese fundamenta-se nestas lacunas (teórico-acadêmica, normativa e técnica), aprofundando a discussão sobre as dinâmicas das desigualdades socioeconômicas no Brasil na relação entre os espaços urbano e rural. Propondo uma construção entre estes temas, o objetivo geral da tese é estabelecer a relação entre os limites e as perspectivas do planejamento territorial no Brasil com as questões de direcionamento de políticas públicas para os espaços urbano e rural, explicitando a questão das desigualdades socioespaciais a partir dos efeitos de lugar (BOURDIEU, 1997 [1982]).

Para responder ao objetivo geral, a tese é estruturada em sete capítulos, além desta introdução. No capítulo 1, realiza-se uma discussão teórica sobre os efeitos do lugar associados às diferentes modalidades de capital (BOURDIEU, 1997 [1982]). Tem-se que, se o sujeito se encontra em um local espacialmente segregado, suas relações dar-se-ão territorialmente estruturadas nestas fronteiras sociais, compreendidas como se fossem naturais. Estas características sociais do espaço, então, passam a ser variáveis de acordo com o nível de posse das diferentes espécies de capital (social, cultural, econômico e simbólico) por parte de seus habitantes, enfatizando as hierarquias e desigualdades sociais existentes (BOURDIEU, 1997).

Logo, Bourdieu (1997), é utilizado nesta tese para estabelecer uma relação entre “as estruturas do espaço social e as estruturas do espaço físico” (p. 159), constituídas pelas distintas formas de apropriação de capital por parte dos sujeitos. Ao tratar destas estruturas sociais e espaciais, no entanto, o autor não se aprofunda na discussão sobre a heterogeneidade e a multiplicidade do espaço, que é relevante para esta tese ao entender a necessidade de rever a dicotomia entre urbano e rural. Para tal, incorpora-se ao debate o conceito de espaço proposto por Massey (2008), compreendido como produto de inter-relações, possibilitando, assim, a existência de multiplicidade. Trata-se de uma discussão sobre o conceito de espaço no qual são abordadas as relações entre as estruturas dos espaços social e físico (também realizadas por BOURDIEU, 1997). No entanto, defende-se que o espaço está sempre em construção, visto que é um produto de “relações-entre” (MASSEY, 2008, p. 29), que valorizam a heterogeneidade coexistente.

Massey (2008) critica a compreensão de espaço por meio de uma definição temporal (que passaria a ser considerado fixo, atemporal), apontando para a necessidade de uma nova imaginação que não dissocie espaço e tempo, considerando que a geração de temporalidade é fundamental para a existência da multiplicidade do espaço. Nesta formulação, o lugar é

entendido também como uma eventualidade, estando sempre aberto a novas conexões, e não necessariamente em posição oposta à globalização. Logo, realiza uma crítica a compreensão de “lugar local”, caracterizado pela “esfera do cotidiano, de práticas reais e valorizadas (...) enquanto ‘o global’ tece suas teias, cada vez mais poderosas e alienantes” (MASSEY, 2008, p. 24). Entende-se que tal formulação aproxima-se do espaço como um lugar praticado, definição sustentada por Certeau (1994), entendendo que o que agrega sentido ao espaço são as práticas e as representações sociais, havendo, portanto, a necessidade de uma vivência para possibilitar sua delimitação e determinação, ou ainda, da *práxis* (CERTEAU, 1994). Ou seja, apesar de não haver referência direta de um ao outro, Massey (2008) e Certeau (1994) divergem quanto à relação entre o local e o global, sendo que esta tese se filia à compreensão apresentada por Massey (2008), mas admite a relevância da discussão proposta por Certeau (1994) sobre a dimensão do cotidiano, defendendo que a produção do espaço social é condicionada às práticas do lugar na vida cotidiana, constituindo um processo de apropriação e reapropriação condicionada pelas técnicas da produção sociocultural — distinção relevante para compreender as dinâmicas sociais distintas entre comunidades urbanas e rurais.

No intuito de realizar uma primeira aproximação com o quadro nacional, Santos (1997) é trazido para o debate em questão, com uma compreensão mais aproximada à de Certeau (1994) acerca das noções de espaço, lugar e cotidiano e suas imbricações com o fenômeno da globalização, que alterou a relação das pessoas com o mundo. Para o autor, o lugar constitui-se como o local de relação entre o sujeito e o mundo, referindo-se à individualização dos elementos do espaço próprio das necessidades do novo regime de acumulação. Massey (2008) traz que esta defesa do lugar como local que participa da construção do global é mais recorrente em países situados no hemisfério sul, tendo em vista a intensidade com que a globalização atingiu estes territórios.

A discussão sobre a dimensão do cotidiano (SANTOS, 1997), que propõe a relação entre as práticas sociais, ou ainda, entre os sujeitos e o espaço, finaliza o subcapítulo 1.1. Trata-se de um tópico que relaciona diferentes entendimentos dos aspectos socioespaciais, necessários para aprofundar-se na discussão sobre as desigualdades. A partir desta, defende-se a compreensão das diferentes espécies de capital, que possibilitam aprofundar a compreensão da desigualdade para além da dimensão da renda.

O subcapítulo 1.2 inicia aprofundando a discussão sobre as práticas cotidianas no espaço a partir dos limites do capital na estrutura do modelo neoliberal. Trata-se de um estudo das dinâmicas socioeconômicas no modelo neoliberal, complementando a discussão do primeiro

subcapítulo no que tange os efeitos da globalização. Harvey (2005; 2013 [1982]; 2014) relaciona as dinâmicas espaciais do processo de urbanização a partir do contexto contemporâneo de reestruturação econômica, motivada pela convulsão dos novos mercados globais. Realiza-se um debate entre as formulações de Harvey (2005; 2013 [1982]; 2014) e de Piketty (2014), sendo que este último contribui para tratar das implicações do fenômeno neoliberal que sustentam a acumulação de capital, explicitando a tendência histórica deste de produzir níveis cada vez maiores de desigualdade. A crítica centra-se na carência de políticas estatais redistributivas no capitalismo de livre mercado, que finda na consolidação intencional de oligarquias antidemocráticas (PIKETTY, 2014) por meio de uma dinâmica de privilégios voltados à acumulação de capital.

Harvey (2013 [1982]), por sua vez, traz uma contribuição relevante sobre os modos de apropriação e de exploração oportunizados pelo sistema financeiro global. Trata-se, portanto, dos efeitos do sistema capitalista na economia global, que transformaram os modos de circulação do capital e a vida cotidiana a partir de uma mudança paradigmática na relação espaço-temporal. Ambos os autores possuem entendimento semelhante quanto a necessidade de uma ação política voltada às políticas públicas que busquem romper com a dinâmica de ampliação das desigualdades, embora proponham soluções distintas para a resolução do problema.

Ao refletir sobre a obra de Piketty (2014), Harvey (2014) apresenta não só sua concordância com o argumento geral do autor, mas também uma divergência com relação a sua argumentação no que se refere à definição de capital restrita à questão econômica (monetária e de propriedade). Sobre esta divergência, a compreensão nesta tese aproxima-se da sustentada por Harvey (2014), que entende o capital como um processo de circulação e acumulação, não se restringindo a um objeto ou a um estoque de ativos. Em que pese a divergência apresentada, a contribuição de Piketty (2014) é importante, pois fundamenta as implicações do sistema capitalista no aumento das desigualdades, tendo em vista os processos de acumulação e a necessidade de fortalecer políticas públicas — elementos pouco aprofundados em Harvey (2005; 2013 [1982]; 2014).

A partir do estudo das desigualdades socioespaciais decorrentes do capitalismo, emergem as questões das fronteiras sociais e da abordagem transescalar, esta última como ferramenta de investigação e enfrentamento das desigualdades socioespaciais (VAINER, 2001). Para aprofundar a noção de fronteiras, aciona-se Veena Das, que compreende que, mais do que limites arbitrados, os “critérios de sentido que dão à linguagem uma existência delimitada são

constituídos pela atividade humana” (1999, p. 41). Na relação entre operações de poder e produção de espaços segregados, a questão que emerge dos estudos de Das (1999) é: por quem e sobre quais condições e motivações são determinadas cada fronteira? Junto com Deborah Poole (DAS; POOLE, 2008), a autora escreve “Margens do Estado”, texto que aprofunda na discussão sobre as práticas de Estado em áreas periféricas e de favelas. Partindo do estudo das práticas e políticas do Estado em suas margens sociais ou territoriais, as autoras sugerem que as margens seriam lugares de exceção, onde o direito, a aplicação da lei e a ação estatal estão sujeitas a novas formas de regulação, oriundas das necessidades urgentes da população em assegurar sua sobrevivência econômica e política diante da renúncia de amparo por parte do Estado (DAS; POOLE, 2008).

O pressuposto elementar apontado por Vainer (2001) é que a política local deve ser considerada central nas relações de poder, fundamentando uma estratégia transescalar; desse modo, embora situada na regência neoliberal globalizada, esta deve apresentar respostas que deem conta dos seguintes objetivos: a) reduzir as desigualdades e melhorar as condições de vida por meio da transferência de recursos de modo redistributivo; b) radicalizar as dinâmicas sociais, políticas e culturais consolidadas por meio de avanços na organização das lutas populares, resultando na constituição de sujeitos políticos coletivos; e c) enfraquecer grupos e coalizões dominantes a partir da desarticulação das redes (incluindo as existentes na administração estatal) e dispositivos (inclusive os legais) voltados à privatização de recursos públicos, possibilitando a apreensão de recursos significativos, absorvidos direta ou indiretamente da população por meio de posições de poder. Vainer (2001) pressupõe o reconhecimento da escala como local da ação política e a exaltação da reflexão sobre o processo social, o qual se realiza, em sua multiplicidade, no espaço, aproximando-se assim às definições de Massey (2008).

Tanto a relação entre práticas sociais e espaço quanto a questão transescalar apontam para uma valorização das ações realizadas no lugar, na dimensão do cotidiano, que possibilitam dinâmicas de ruptura com limites administrativos ou institucionais. Posto isso, Vainer (2001) é utilizado, no final do capítulo 1, para realizar um fechamento teórico-conceitual da noção de espaço como disputado e constituído por meio de uma estratégia transescalar, com foco na reivindicação do poder local.

No capítulo 2, realiza-se uma discussão teórica voltada à relação urbano-rural, seguindo com caracterizações e critérios internacionais que distinguem os espaços a partir da definição de tipologias. Para tal, parte-se de uma compreensão teórico-aplicada dos processos de

territorialização (HAESBAERT, 2005), que possibilita o entendimento da necessária delimitação instável do território decorrente do contínuo processo de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, de acordo com a abordagem realizada. Na abertura do capítulo, busca-se reafirmar que as relações de territorialização urbano-rural são compreendidas por seus processos de constituição decorrentes das lutas de poder, realizando a articulação dos termos apresentados anteriormente com as discussões sobre a constituição e a caracterização dos espaços urbanos e rurais.

Em seguida, no subcapítulo 2.1, a tese se aprofunda nos processos de urbanização, discussão realizada por Kageyama (2008), Sposito (2010) e Harvey (2013), e contextualizada com dados do Banco Mundial (2022). A partir das dinâmicas e limites entre os espaços urbano e rural, resgata-se a trajetória histórica dessas duas tipologias para, em seguida, abordá-las no contexto contemporâneo, caracterizado pela urbanização crescente e pela dúvida sobre seu impacto no que concerne ao futuro do meio rural (DAVOUDI; STEAD, 2002). Discute-se a necessidade de distinção entre os espaços urbano e rural e os diferentes entendimentos sobre as possibilidades de relação entre estes espaços, que podem ser compreendidas a partir de um *continuum* ou por dicotomia (DAVOUDI; STEAD, 2002). Trata-se dos distintos modos de relação entre estes espaços, fundamentados em um processo histórico de descontinuidade que incide nas dinâmicas socioespaciais, conforme apresentado por Sposito (2010). A autora é referida na tese para abordar essa dinâmica espacial, a qual apresenta-se tanto por fenômenos de rupturas morfológicas decorrentes dos processos de adensamento quanto pela expansão territorial que finda por urbanizar de modo precarizado o espaço rural.

Além destas questões que se referem à urbanização, Kageyama (2008) traz que a polarização rural-urbano é resultado de uma construção política, fortemente influenciada pela dinâmica do capital, sobre a qual se sustenta a compreensão de que o futuro da civilização está nas cidades, sendo o campo um local reconhecido pelo atraso. Essa perspectiva é a responsável pela emergência de uma compreensão dicotômica entre o urbano e o rural, uma oposição empobrecida que se desincorpora em face à grande diversidade de ocupação existente em ambas as tipologias (KAGEYAMA, 2008). Trata-se de locais que, em uma visão funcional, que considera a classificação tipológica centralmente pelo uso do solo, não se enquadram nas categorias preestabelecidas. Ou, ainda, locais que, quando classificados, são considerados rurais simplesmente por exclusão, partindo do entendimento de que rural é tudo aquilo que não é urbano.

No subcapítulo seguinte, apresentam-se critérios internacionais adotados para classificação de áreas urbanas e rurais. Essa análise contribui para revelar os elementos de caracterização dos espaços e suas distinções fundamentais e parte de estudos realizados pelo Banco Mundial (2022) e pelo IBGE (2017). O primeiro ressalta as particularidades de cada país para a definição de critérios, explicitando a grande diversidade de elementos utilizados para realizar a definição tipológica, de modo a alertar que comparações devem ser realizadas com cautela. A publicação do IBGE (2017) aprofunda-se na questão dos critérios propriamente ditos, comparando a classificação de urbano e rural em países e organizações internacionais. Verifica-se que a maior parte dos países define as tipologias a partir de uma combinação de critérios (como o tamanho da população e a oferta de serviços). Já outros (como é o caso do Brasil), valem-se de uma simples definição administrativa, não apresentando critérios técnicos para tal. Na sequência, ainda a partir de IBGE (2017), são analisados os casos de países e instituições específicas, a fim de aprofundar-se na pertinência e nas semelhanças dos critérios utilizados, bem como nos métodos de avaliação utilizados. Destaca-se a relevância de critérios específicos, como questões populacionais (tamanho da população e densidade) e econômicas (participação da econômicas), além da incorporação de um método de análise que não se limite à divisão administrativa.

No subcapítulo 2.3, travam-se considerações parciais sobre os parâmetros utilizados para definição das tipologias urbano e rural, fundamentando que a definição de critérios específicos para a classificação é bastante relevante, sendo destacadas nesta tese duas finalidades estruturais para a dinâmica das desigualdades: para fins estatísticos e para fins de planejamento territorial. Uma constatação relevante é a de que a maior parte das variáveis analisadas para a definição tipológica avaliam questões quantitativas, não incorporando aspectos subjetivos ou culturais. O que se entende é que a classificação tipológica dos espaços deve buscar uma maior proximidade com a realidade local, possibilitando, com isso, a formulação de indicadores que sustentem e direcionem as políticas públicas de modo mais coerente.

O capítulo 3 inicia o estudo do caso do Brasil a partir da discussão sobre a periferização das cidades, processo que permeia o espaço urbano e o rural, caracterizado por loteamentos regulares e irregulares, conjuntos habitacionais e núcleos urbanos isolados. Esta discussão é realizada a partir de Maricato (2003; 2011) e Rolnik e Klink (2011), sendo que a primeira autora contribuiu especialmente para a discussão dos processos decorrentes das políticas públicas e normatizações nacionais, como o Estatuto da Cidade, e as desigualdades socioterritoriais, com

enfoque nos processos participativos e na relação entre a cidade formal e informal. Já Rolnik e Klink (2011) abordam a precarização dos centros urbanos, explicitando a questão das desigualdades pela lógica do mercado formal e informal na relação de políticas econômicas, em especial abordando o tema do direito à moradia.

No que se refere ao espaço dos pobres na cidade, Marzulo (2005) propõe em sua tese a relação entre classes populares e território, em especial a partir da discussão de identidade social e de segregação ampliada. Em um estudo posterior, o autor destaca que, no caso das metrópoles, a periferização histórica encontra-se amenizada por conta da maior proximidade e da facilidade de acesso à região central, dotada de infraestrutura e serviços públicos, não obstante, com um horizonte de expectativas aparentemente reduzido (MARZULO, 2009). Com isso, a tese parte da discussão oportunizada por Marzulo (2005; 2009) sobre a questão da distribuição de serviços e infraestruturas para tratar de elementos da urbanização precarizada, expandindo esta compreensão também para comunidades rurais.

Historicamente, a distinção entre espaços urbanos rurais é sustentada politicamente a partir de processos institucionais, como na conformação das Regiões Metropolitanas no Brasil. Segundo Panizzi (1977), estes processos apontam tanto para a necessidade de uma reformulação de gestão por meio da administração pública quanto para a formulação de mecanismos voltados para a implantação de um sistema de planejamento. Logo, a estratégia transescalar é oportunamente acionada, neste momento, para discutir o papel das cidades na conformação de redes de cidades, abordando as questões de metrópole, cidades médias e pequenas, a fim de propiciar a instrumentalização do problema. Destaca-se a importância das cidades médias como pivôs de articulação das redes de cidades não só nas regiões, como em todo o país e nos demais continentes (FILHO; SERRA, 2001).

Dada as condições históricas que levaram à dicotomia urbano-rural, o capítulo 3 aprofunda-se nos efeitos deste processo para o planejamento territorial brasileiro, levando em conta tanto a constituição dos espaços urbanos e rurais no país quanto a distribuição socioespacial dos equipamentos públicos e da oferta de serviços, fatores indispensáveis para compreender as desigualdades socioespaciais. No espaço rural, a discussão parte da noção de nova ruralidade, fundamentada e aprofundada neste capítulo a partir do caso brasileiro, a qual incorpora ao rural uma diversidade de temas a partir de uma compreensão que vai além de seu caráter produtivista, visando abranger a pluralidade de atividades, elementos físicos, territoriais e culturais (KAGEYAMA, 2008).

Em um estudo com maior profundidade, são discutidos elementos que caracterizam o urbano e o rural, realizando uma revisão bibliográfica sobre indicadores para estas caracterizações no Brasil. Trata-se de uma análise que incorpora questões políticas e normativas, considerando que a distinção entre urbano e rural no país é realizada por meio de determinação administrativa, sendo esta problematizada por estudos teóricos recentes, como IBGE (2017) e Veiga (2001; 2004). O Instituto apresenta o histórico da classificação e caracterização de espaços urbanos e rurais no país, com o intuito de incorporar critérios técnicos na definição tipológica, como a densidade demográfica e a acessibilidade. São realizadas análises da situação existente e das propostas para uma nova classificação, considerando elementos regionais e a dinâmica da rede de cidades.

Veiga (2001; 2004) faz uma série de críticas ao modo como a definição de cidade é realizada, apontando para o caráter eminentemente rural de diversos municípios pouco populosos, o que distorce os indicadores existentes, levando o autor a defender que o Brasil é mais rural do que o apresentado a partir dos indicadores oficiais. Com relação aos critérios, o autor defende a utilização de variáveis quantitativas relacionadas à população, bem como a distribuição de serviços, equipamentos e infraestruturas para a definição tipológica urbano-rural. A compreensão da necessidade de revisão dos atuais critérios que definem administrativamente os limites do urbano e do rural é retomada na conclusão do capítulo 3, que parte da discussão sobre a disparidade das políticas públicas na relação urbano-rural, baseadas em um modelo de desenvolvimento urbano-industrial que privilegia as cidades (BEZERRA; BACELAR, 2013). Defende-se, assim, a revisão do critério utilizado para a definição dos espaços urbanos e rurais no Brasil, a qual é fundamental tanto para a proposição e o acompanhamento de políticas públicas quanto para o planejamento territorial. Somente a partir do reconhecimento das particularidades de cada um destes espaços é possível promover avanços na sua relação.

Após a fundamentação teórica, realizada nos três primeiros capítulos da tese, delimita-se como empiria a questão da desigualdade na relação urbano-rural, que passa a ser fundamentada por dados que remetem ao estabelecimento do objeto teórico. Ou seja, o debate sobre as desigualdades, aprofundado por um viés espacial através da relação urbano-rural, fundamenta uma empiria necessária; esta, por sua vez, remete impreterivelmente à teoria sobre as implicações dos critérios tipológicos e seus impactos no planejamento territorial e nas políticas públicas. Neste último ponto, a abordagem vincula-se ao território, possibilitando a

articulação com os marcos normativos, a fim de identificar suas interferências e a forma com que se relacionam com a questão de fundo.

O método de pesquisa estrutura-se a partir da discussão de dados sobre o desenvolvimento humano e as desigualdades existentes relacionados a questões regulatórias que incidem no planejamento territorial. O estudo é contextualizado com base em uma argumentação de como se dá a definição tipológica urbano-rural em distintos países, organizações e continentes, assim como suas implicações na efetivação de políticas públicas e nos indicadores, por meio da qual sustenta-se que o Brasil apresenta uma complexidade de questões bastante relevantes para o aprofundamento da tese.

Os capítulos 4 e 5 são voltados à pesquisa e à análise dos dados socioespaciais e econômicos. No capítulo 4, são analisados dados da relação entre o espaço urbano e rural, partindo da dimensão nacional por meio de indicadores de desigualdade das regiões e estados brasileiros. Já no capítulo 5, aprofunda-se no estudo do Estado do Rio Grande do Sul, voltando-se para a distinção entre as regiões do estado e a relação entre cidades grandes, médias e pequenas na dinâmica regional. Em ambos os capítulos são analisadas as características socioeconômicas, cruzando dados entre indicadores sociais, de renda, de educação e de saúde para, a seguir, voltar-se à discussão sobre políticas públicas e distribuição de equipamentos e infraestruturas, relacionada aos dados socioespaciais.

Diferentemente de um estudo de caso convencional, no qual a pesquisa aprofunda-se em um lócus visando investigar as questões destacadas na construção teórica do objeto, a tese remete a uma análise espacial que se fundamenta por uma empiria da situação do Brasil com relação às desigualdades. Logo, no desenvolvimento da tese, não foi estabelecido um campo delimitado pelo âmbito local, tendo em vista a identificação de problemáticas que remetem à escala nacional. Assim, mesmo aprofundando a investigação no Estado do Rio Grande do Sul, a questão da tese centra-se no estudo do Brasil. Ou seja, a análise de um estado específico é fundamentada para evidenciar diretrizes de políticas públicas estabelecidas nacionalmente por meio de marcos regulatórios, que incidem nos efeitos do lugar e na dimensão do cotidiano na esfera local. Entende-se, portanto, que a abrangência da escala pode ser considerada um diferencial da tese ao apresentar e discutir um conjunto de dados maiores do que um caso restrito a um recorte local ou regional.

A principal fonte de dados nacionais da tese é o IBGE, em especial a análise dos últimos censos demográficos (1991; 2000; 2010), e dos censos agropecuários (2006; 2017), a fim de estabelecer indicadores na série temporal na relação entre espaço urbano e espaço rural, além

de temas associados a densidades e à desigualdade socioeconômica. Como fonte de informações para o índice de Gini, os dados se originam do Banco Mundial (2022), o qual apresenta a série histórica dos indicadores no Brasil e do Mundo, possibilitando uma análise comparativa entre os dados nacionais e internacionais. Para investigar a relação entre desigualdades sociais e a distribuição de serviços públicos e de infraestrutura, são discutidos dados relativos aos investimentos e programas federais relacionados à saúde (BRASIL, 2008; 2011), à educação (BRASIL, 2003; 2012) e à distribuição de renda (PNAD, 2017; 2018). Além destes, incorporam-se estudos do IPEA (2009; 2016a; 2016b), utilizados para aprofundar a discussão sobre as políticas públicas de assistência do SUS, do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e dos programas de expansão das universidades federais (REUNI), respectivamente. Os dados nacionais são apresentados em seu contexto mundial de indicadores socioeconômicos de instituições, como o Banco Mundial (2022) e o PNUD (1990; 1996; 2010; 2016).

Tendo em vista o grande impacto normativo e administrativo decorrente da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, da regulamentação dos seus capítulos específicos relativos à política urbana, à política agrícola e fundiária e à reforma agrária, realizados por meio da LF nº 10.257/01 e LF nº 8.629/93, respectivamente, o recorte temporal do estudo serão as últimas três décadas, tendo como marco inicial a promulgação da Carta Magna. Em termos de dados, este período corresponde a uma análise que abrange, por exemplo, os últimos três censos demográficos realizados pelo IBGE (1991; 2000; 2010), possibilitando, assim, a análise da série temporal dos indicadores.

Antes de entrar na análise dos dados propriamente dita, a primeira parte do capítulo 4 realiza uma apresentação dos principais indicadores utilizados para mensurar a desigualdade de renda (como índice de Gini e de Theil) e o desenvolvimento humano (IDH), aprofundando-se na caracterização e na finalidade de aplicação de cada um desses. Devido à maior disponibilidade de informações, estabelece-se o índice de Gini para a análise dos dados que serão relacionados tanto como o IDH geral do país quanto pelo IDHM (ajuste metodológico do IDH que avalia dados municipais), a fim de verificar a dinâmica da série histórica do país nas dimensões de educação, de renda e de longevidade. Após a discussão sobre os indicadores, apresenta-se a situação do Brasil dentre os demais países do globo, quando se verifica uma tendência geral de redução das desigualdades na América Latina no início do século XXI, relacionada às políticas públicas com viés progressista.

A análise estratificada dos dados nacionais, realizada no subcapítulo 4.2, explicita que a desigualdade de renda é maior em espaços urbanos, concentrando-se em homens e em pessoas autodeclaradas de cor branca, de acordo com os dados censitários (IBGE, 2010; PNAD; 2017). Percebe-se que esta é a população que, tradicionalmente, mais goza de privilégios sociais (ITDP, 2018), sendo esperado, portanto, que haja um percentual desse grupo com maiores rendimentos, ampliando a desigualdade. Desse modo, os dados apontam que mulheres rurais autodeclaradas negras ou pardas são o grupo com menor desigualdade de renda. A análise das informações corrobora com o resultado da discussão teórica, para a qual o espaço urbano possui maior desigualdade de renda e o espaço rural é mais empobrecido, além de apontar para questões sociais relevantes decorrentes dessa dinâmica, como o maior envelhecimento da população rural. Para além da teoria e dos indicadores, esta tese aponta para a desigualdade entre o urbano e o rural (rejeitando o viés dicotômico entre urbano e rural), que passa a ser substantiada pelos dados apresentados.

Com o propósito de identificar a relação entre as desigualdades de renda e socioespaciais, analisa-se o tratamento político-administrativo distinto voltado aos espaços urbanos e rurais com relação a distribuição de equipamentos, infraestruturas e serviços públicos básicos, tais como unidades de saúde, escolas, redes de energia elétrica, saneamento básico, água, sistemas viários e transporte público. Verifica-se que estes tendem a estar concentrados nas cidades, em especial no que diz respeito a serviços de maior complexidade, como hospitais e universidades, contribuindo para o processo de polarização.

Diante disso, reforça-se a necessidade de políticas públicas que, quando oportunizadas pelo Estado brasileiro, apresentaram um resultado positivo no combate às desigualdades, mesmo que com avanços ainda incipientes, tendo em vista o *ranking* mundial (BANCO MUNDIAL, 2022; MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020). Trata-se de programas como o REUNI, o SUS, o FIES e o Luz para Todos, discutidos a partir de autores como Froelich (*et al.*, 2011), Rorato (2016) e Machado, Gomide e Pires (2018), além de resultados dos censos agropecuários (2016). A localização de equipamentos é relevante no sentido de explicar alguns resultados anteriormente tratados, como o processo de masculinização do campo, decorrente, em parte, da maior busca por escolarização pelas mulheres, acarretando um êxodo rural seletivo (FROELICH *et al.*, 2011).

Com relação à distribuição de infraestrutura pública, vale-se de Machado, Gomide e Pires (2018), que apontam que o planejamento e a seleção destacam-se como os principais condicionantes ao sucesso nas políticas e projetos de investimento público. Segundo os autores,

a redução das desigualdades no período entre 2003 e 2014 é consequência da mudança no padrão de atuação estatal no que tange os investimentos em infraestrutura no país, de modo que guardam estreitas relações com a orientação político-ideológica dos governos acerca do papel do Estado na promoção do desenvolvimento e na redução de desigualdades (MACHADO; GOMIDE; PIRES, 2018).

Após a análise do contexto nacional, o capítulo 5 aprofunda na análise do Estado do Rio Grande do Sul. Partindo da discussão sobre os dados socioeconômicos e espaciais do estado como um todo, realiza-se uma análise das questões apontadas na tese sobre a dinâmica da rede de cidades, investigando com maior profundidade a relação entre os critérios definidos teoricamente e as redes de infraestrutura (como a questão da acessibilidade relacionada com rodovias e a de saúde e escolarização a partir dos equipamentos voltados a estes serviços).

Justifica-se a escolha do Estado do Rio Grande do Sul pelas seguintes razões, aprofundadas ao longo do capítulo 5: a) diversidade no tamanho dos municípios, proporcionando distintas dinâmicas de rede de cidades e diferentes relações político-administrativas; b) diversificação do tamanho das propriedades e de questões produtivas relacionadas ao campo; c) existência de regiões metropolitanas e de aglomerados urbanos; d) existência de regiões funcionais de planejamento e de conselhos regionais de desenvolvimento (COREDEs), demonstrando que, embora não seja central nesta tese, existe a tentativa de um planejamento territorial regionalizado; e) representatividade do estado no quadro nacional, tendo em vista a posição intermediária ou positiva, mas nunca extrema, na maior parte dos indicadores analisados no capítulo 4 (nacional).

Após a apresentação geral do contexto do estado, são realizadas análises cruzadas dos indicadores, o que remete ao objetivo geral da tese de relacionar as desigualdades à distribuição de equipamentos, infraestrutura e serviços. Em uma análise inicial, verifica-se que o fenômeno da desigualdade socioeconômica não estabelece relação direta com um indicador ou infraestruturas específicas, sendo resultado de um processo complexo, composto por diversos elementos, incluindo processos históricos de segregação espacial. No entanto, por uma análise de conjunto, os dados apontam para uma correlação entre as variáveis, de modo que os municípios que apresentam maior desigualdade de renda também são os que atingem melhores resultados no IDESE de renda. Com relação ao IDESE geral e às categorias de saúde e educação, essa correlação é inversa: quanto melhores os valores do IDESE, há uma tendência a serem menores os níveis de desigualdade de renda (salvo algumas exceções, como a região da serra gaúcha). No entanto, com relação à educação, este resultado se inverte quando se trata

do ensino superior, sendo que os municípios que possuem universidades tendem a apresentar maior índice de Gini. Ou seja, assim como nos resultados nacionais, tem-se uma correlação entre estratificações sociais (como o nível de escolaridade) e maiores oportunidades de emprego e renda, resultando em uma maior desigualdade. Inclusive, os municípios que apresentam maior PIB tendem a ser os que concentram maiores indicadores de desigualdade de renda. Com relação às desigualdades sociais, no entanto, verifica-se que a população que vive no campo apresenta desigualdades mais acentuadas em comparação com a que vive na área urbana, posto que todos os dados apontam para resultados piores no campo com relação às desigualdades de gênero, de cor da pele e de idade.

Estes dados evidenciam que as grandes desigualdades socioeconômicas que perfazem estes territórios, ilustradas pelo índice de Gini, quando analisadas de maneira unidimensional, isto é, através de indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano ou o IDESE (no caso do RS), apresentam resultados médios que escondem situações relevantes, deixando de mostrar aquilo que já se constituiu como um paradigma brasileiro: pequenos grupos sociais detêm grandes privilégios em face a grandes grupos sociais desprivilegiados. Com relação às desigualdades socioespaciais, a partir dos dados do IBGE (2010), verifica-se que, embora a maior parte do estado seja composta por mulheres, o território é predominantemente masculino. Isto é, enquanto há grande concentração feminina nas maiores cidades, o espaço rural (correspondente à maior parte do território) tende a ser majoritariamente masculino, comprovando a construção teórica realizada nos capítulos anteriores.

No capítulo 6, o último voltado à coleta e análise de dados, remete-se a uma questão fundamental apontada pela tese: a administrativa-normativa. Trata-se de um capítulo que se propõe tanto a realizar uma análise das legislações mais relevantes para a área do planejamento territorial, em suas distintas escalas, quanto a ampliar a abordagem metodológica, apresentando uma conclusão preliminar entre discussão teórica e resultados da análise de dados e de indicadores socioespaciais e de renda (capítulos 4 e 5). Busca-se, assim, identificar as aplicações, limites e lacunas na relação entre a normatização e o território, considerando questões associadas à multiplicidade do espaço e as práticas sociais (MASSEY, 2008). Trata-se da construção de evidências que explicitam o caráter ainda eminentemente urbano do planejamento territorial, também tendo em vista suas (re)definições e limitações legais. São abordados aspectos das regulamentações legais que, em última instância, findam por corroborar políticas públicas desiguais, reproduzindo desigualdades. Por meio desta abordagem, é possível

atualizar o quadro teórico, explorando questões históricas e contemporâneas para construir um panorama da desigualdade entre o urbano e o rural no Brasil.

São analisadas as seguintes legislações: o Código Tributário Nacional (LF nº 5.172/66); a Lei de Parcelamento do Solo (LF nº 6.766/79); a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em especial os princípios fundamentais e os Capítulos II e III do Título VII; a Regulamentação dos dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária (LF nº 8.629/93); e o Estatuto da Cidade (LF nº 10.257/01). Por fim, analisam-se as legislações mais recentes relacionadas à temática discutida na tese: o Estatuto da Metrópole (LF nº 13.089/15) e a Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana (LF nº 13.465/17).

No que concerne ao método, as legislações são estudadas utilizando-se da análise de discurso, técnica que compreende o texto a partir de uma relação contextualizada, que leva em conta a origem do discurso, seu momento histórico e sua relação com o intérprete, possibilitando, assim, a construção do significado e do sentido discursivo. Para Bakhtin (1992 [1979]), a análise discursiva centra-se na consideração da linguagem como manifestação, da língua como elemento de formação discursiva (como um jornal ou um texto coloquial, sendo a análise em questão do tipo normativa), e da voz como tipo de sujeito discursivo (como um jornal sindical, movimento social, ou, no caso desta tese, um discurso institucional).

Trata-se de uma abordagem por um viés extralinguístico, no qual as frases e as palavras não são consideradas somente por suas possíveis ambiguidades, mas pelo contexto discursivo. Por conseguinte, o exterior passa a ser constitutivo do interior discursivo, de modo que o discurso é entendido como dialógico, considerando tanto a origem do discurso quanto as suas possibilidades de interpretação de acordo com o receptor (BAKHTIN, (1992 [1979])). Na relação com a tese, entende-se a legislação como um discurso que é resultado dos interesses políticos, logo, relacionados a uma intencionalidade manifestada normativamente por meio de direcionamentos, como, no estudo em questão, voltados prioritariamente para as questões socioeconômicas urbanas e, ao incorporar o espaço rural, para políticas e programas dedicados a fortalecer o setor produtivo.

O capítulo 6 estrutura-se em 3 subcapítulos. O primeiro analisa questões tributárias e competências federais, identificando a incidência dos impostos e a competência estabelecida normativamente para os 3 níveis do estado (nacional, estadual e municipal), apresentando uma vinculação do espaço urbano ao poder municipal e do rural à União. O segundo subcapítulo analisa a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e as leis que regulamentam a Política Urbana e a Política Agrícola e a Reforma Agrária. Além de não revogar legislações anteriores, como o

Decreto-Lei nº 311/19328 que estabelece que todo o município deve possuir ao menos uma área urbana, por meio da análise realizada, verifica-se que as leis são direcionadas para determinada área do território, reforçando a dicotomia urbano-rural. Por exemplo, o Estatuto da Cidade (LF nº 10.257/01), embora traga diretrizes que oportunizam pensar no município como um todo (sendo esta uma das grandes inovações da lei), não possui instrumentos que possibilitem uma melhor relação urbano-rural. O mesmo ocorre com a LF nº 8.629/93, que se aprofunda na questão rural, em especial voltando-se para o uso do solo destinado à produção primária.

Verifica-se, no entanto, a partir do subcapítulo 6.3, que as legislações mais recentes tendem a apresentar uma conceituação e definição terminológica mais aproximada do que defende esta tese, incorporando tanto elementos relacionados aos espaços urbanos quanto aos rurais (embora ainda com aprofundamentos distintos). A Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana (LF nº 13.465/17), por exemplo, inova com relação à classificação de núcleo urbano, permitindo incorporar comunidades rurais, e propõe diretrizes voltadas a melhorar a qualidade de vida da população. Para tal, preocupa-se não somente com a questão fundiária, mas também com a distribuição de equipamentos e infraestruturas. O Estatuto da Metrópole, por sua vez, embora inove ao considerar um planejamento regional, o faz condicionado às regiões metropolitanas, nas quais a relação territorial é profundamente marcada pela polarização da metrópole, sendo os resultados de acessibilidade, distribuição de renda e a caracterização do rural muito distintos da maior parte do território nacional.

Na conclusão do capítulo 6, são apontados problemas territoriais de legislação e regulação que definem distribuições desiguais para os centros urbanos com relação a municípios menores, além de definições puramente normativas do espaço urbano e do espaço rural. Trata-se de uma questão relacionada a problemas de regulamentação de políticas territoriais no que diz respeito à desigualdade na distribuição de serviços básicos e de equipamentos, atualmente abordado sem uma visão mais aproximada da escala local. Em síntese, entende-se que o regional não atende as especificidades do local, sobretudo nas áreas limítrofes.

O capítulo 7 apresenta as considerações finais e a defesa da tese (já substanciada e delimitada no capítulo 6), realizada por meio da articulação das definições teóricas dos capítulos 1, 2 e 3 com o resultado da análise dos dados, nas conclusões parciais dos capítulos 4 e 5. A partir de uma retomada do objetivo geral da tese, explicitam-se os limites e as perspectivas do planejamento territorial no Brasil, que está subordinado aos processos jurídico-normativos. Logo, constata-se um limite de atuação, tendo em vista a relação (ou falta de

relação/incongruências) entre os aspectos normativos do território e os efeitos de lugar (BOURDIEU, 1997 [1982]). O espaço ainda é entendido e definido legalmente como segmentado, com limites arbitrários (ainda que predominantemente administrativos e políticos), explicitando a ausência de critérios técnicos para sua constituição. Embora se verifique esta relação dicotômica entre urbano e rural na Constituição Federal, como alternativa, a tese não condiciona a revisão normativa a uma constituinte, mas aponta para a necessidade de revisão das legislações referentes à definição dos perímetros urbanos (que devem apresentar ao menos diretrizes técnicas norteadoras) e para a previsão de instrumentos de gestão que possam ser aplicados, também, no espaço rural, principalmente, visando melhorar a relação urbano-rural a partir da estruturação de um *continuum* (KAGEYAMA, 2008) que considere e valorize as características socioespaciais.

A estrutura atual do Estado, por seu viés globalizado e inserido no sistema capitalista (BOURDIEU, 2006), exerce seu poder no sentido de manter as estruturas existentes - que tem na desigualdade um de seus pilares. Deste modo, para o sistema de livre mercado, tornou-se aceitável, quando não desejável, gerar, induzir e administrar crises e espoliações localizadas, contando com a colaboração do Estado de modo ativo ou passivo (HARVEY, 2013 [1982]).

A adoção de políticas redistributivas voltadas aos mais pobres, característica de uma agenda política progressista, tem se demonstrado eficiente no combate às desigualdades, conforme explicitado nos dados sobre desigualdade dos países da América Latina nos primeiros 15 anos do século XXI (BOYER, 2016). Com relação aos dados do Brasil, o que se verifica é que a crise ético-política, iniciada em 2014, teve um reflexo imediato no aumento da pobreza e da desigualdade de renda. Tal questão só foi minimizada no ano de 2020, quando, diante da pandemia da COVID-19, a União, a partir de legislação originada pelo poder legislativo, estabeleceu um grande programa de renda básica emergencial, reduzindo a tendência de crescimento dos indicadores de pobreza e de desigualdade de renda.

Embora constatada a necessidade de critérios técnicos para a definição dos limites, como o do perímetro urbano, destaca-se a importância de sempre levar em conta a escala intraurbana, a fim de estabelecer critérios internos sensíveis aos efeitos do lugar e sua relação com o capital (BOURDIEU, 1997 [1982]). Deste modo, entende-se como acertado que a principal instância de gestão territorial ocorra em nível municipal, e que esta deve operar a partir de critérios não só técnicos, mas também político-administrativos, possibilitando a prática de um planejamento efetivo, estabelecendo diretrizes e indicadores para o futuro do município

a partir de critérios adaptados de acordo com as especificidades locais e as orientações técnicas do planejamento territorial.

Visando substanciar a tese defendida, ao final do capítulo 7 realiza-se uma discussão teórica das propostas de Maricato (2011), que defende que, no que se refere à questão urbana, os avanços regulatórios não se demonstraram suficientes para melhorar o contexto do Brasil com relação às questões socioespaciais. Ao criticar a perspectiva de avanço nas legislações pós-constitucionais, com os resultados explicitados no território, a autora defende que os objetivos pretendidos pelas normatizações somente serão atendidos se a aplicação e a apropriação da agenda política se voltar para o controle de interesses dos agentes que a legislação procurava conter: o capital fundiário imobiliário. A crítica realizada na tese é a de que tal perspectiva — ainda que possibilite reflexões relevantes sobre a efetivação de políticas públicas e sobre o papel do planejamento territorial —, não incorpora a significativa contribuição dos avanços normativos no que diz respeito ao estabelecimento de marcos regulatórios, que embasam e findam por validar discursivamente as lutas sociais. No entanto, em que pese esta contribuição, o centro da discussão mantém-se voltado à questão urbana, de modo que, mesmo se os pressupostos legais fossem incorporados à gestão e ao planejamento territorial, estes trariam melhorias em especial às cidades, ampliando as desigualdades entre o urbano e o rural.

Logo, o direcionamento da legislação condiciona a gestão pública, responsável pela estruturação das redes de serviços e de infraestruturas, e o planejamento territorial não dá conta, tecnicamente, de apresentar alternativas que considerem o rural e as áreas de limites nas cidades — o espaço dos pobres (MARZULO, 2005). Com isso, não se alcançam equipamentos e serviços para uma parcela territorial rural fora das grandes cidades e regiões metropolitanas.

O que a tese evidencia é que as desigualdades no Brasil são consequência da questão territorial (tanto administrativa quanto locacional), enfatizando o distanciamento entre a cidade e o campo não só com relação à renda e distribuição da pobreza, mas, em especial, por promoverem um acesso desigual à redes de infraestrutura e aos serviços públicos básicos determinantes na geração de qualidade de vida, em um processo intencional, direcionado pelo Estado por meio de normativas e regulamentações legais.

1. OS EFEITOS DO LUGAR E A QUESTÃO TRANSESCALAR: processos sociais e econômicos na multiplicidade do espaço

Partindo da discussão sobre desigualdade, destacam-se duas variáveis por significância e correlação: a renda e a localização. Para fundamentar essa afirmativa, realiza-se uma discussão sobre os efeitos do lugar (BOURDIEU, 1997 [1982]), que relaciona qualidade de vida e oportunidades com a distribuição espacial e de renda da população. Trata-se das questões socioeconômicas imbricadas na condição de vida dos sujeitos de acordo com sua atuação no espaço. Bourdieu (1997 [1982]) relaciona o espaço à constituição de lugar, definições fundamentais para analisar os efeitos do lugar e a ampliação do entendimento das diferentes espécies de capital, bem como a maior ou menor condição de acesso a estas a partir do espaço social. Logo, a contribuição central deste capítulo para a tese é a de expandir a compreensão da desigualdade a partir da diversificação de definições e de variáveis, ou seja, de modo a expandir sua compreensão para além dos indicadores de renda. Para isso, consideram-se os diferentes tipos de capital apresentados por Bourdieu (1997 [1982]). O autor compreende a diferenciação e a hierarquização dos sujeitos em determinado lugar a partir de suas possibilidades de acesso a direitos fundamentais. Quanto aos tipos de capital, cada qual inclui uma dinâmica particular de acumulação e de habilidades, conhecimentos e disposições que possibilitam a participação dos sujeitos, de acordo com sua posição em um campo específico do espaço social.

A fim de ampliar a compreensão da noção de espaço, aporta-se a teoria de Massey (2008) que, assim como Bourdieu (1989; 1997 [1982]), assume posição central na tese, sendo esta uma filiação teórica relevante para a construção teórico-conceitual. Na sequência, Certeau (1994) e Santos (1997) enriquecem a discussão com suas respectivas abordagens sobre a dimensão do cotidiano na constituição do lugar, sendo o primeiro autor responsável por trazer discussões de fundo, e o segundo por inserir questões eminentemente brasileiras, considerando a multiplicidade das condições de vida do país.

Por um sentido subjacente, tem-se o Estado como instituição provedora de políticas públicas voltadas ao bem-estar social, apresentando um horizonte de possibilidades pautado pela integralidade e pela equidade na promoção dos direitos da população como forma de reduzir as desigualdades. No caso brasileiro, tais fundamentos são estruturados normativamente a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que estabelece os princípios fundamentais de direito à cidadania, à dignidade da pessoa humana, à participação popular direta e plural, dentre outros direitos humanos tidos como invioláveis, os quais o Estado tem a

obrigação de zelar e de garantir⁷. Em consonância, a Constituição Federal prevê em seu Art. 5 que esses direitos devem ser garantidos isonomicamente, sem qualquer distinção perante a lei⁸.

O enfrentamento à desigualdade está previsto tanto na principal legislação nacional, como está posto como um dos elementos centrais da análise de organismos internacionais como o Banco Mundial (2022), sendo apresentada por este último como uma consequência estrutural do sistema social hegemonicamente em curso que, na prática, opõe-se de modo recorrente a estes princípios fundamentais. Como será sustentado na segunda parte deste capítulo, o sistema capitalista, por meio da estrutura da sociedade de consumo, é responsável por conflitos e disputas que se relacionam diretamente com o poder e com o espaço (BOURDIEU, 1997 [1982]), trazendo consigo uma operacionalidade de controle das relações sociais sustentada pela seletividade no acesso aos direitos constituintes e às políticas de proteção. O resultado é a manutenção de um grande contingente populacional, no qual se observam vulnerabilidades oriundas da falta de acesso aos recursos e serviços básicos.

Refletir sobre os diferentes tipos de capital (BOURDIEU, 1997 [1982]) abre a possibilidade de problematizar o entendimento difundido no senso comum de que a desigualdade social é resultado da desigualdade de renda, sendo este último indicador o mais difundido quando se deseja avaliar as desigualdades no mundo (BANCO MUNDIAL, 2022; ONU, 2020). Essa relação é fortalecida pela estrutura do sistema capitalista, fundamentada na acumulação de riqueza com base na propriedade privada. Nesta tese, entende-se a relevância da desigualdade de renda como um problema associado e derivado das dinâmicas do capitalismo, tendo em vista que incide em outras variáveis, como a localização espacial e demais processos de segregação. O debate aproxima-se das evidências sociais relacionadas à intensidade do fenômeno da desigualdade a partir dos efeitos do lugar (BOURDIEU, 1997[1982]), sugerindo uma abordagem socioespacial que não ignora sua relação com a gestão econômica do modo de produção capitalista. A partir da constituição da relação entre as questões socioeconômicas com o espaço, busca-se compreender as suas implicações com as políticas públicas e as atividades relacionadas ao planejamento territorial.

⁷ Art. 1 A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I–a soberania; II–a cidadania; III–a dignidade da pessoa humana; IV–os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V–o pluralismo político (BRASIL, 1988).

⁸ Art. 5 Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...] (BRASIL, 1988).

1.1. Os efeitos do lugar: a dimensão espacial das categorias de capital

A desigualdade é um fenômeno de dimensão global, apresentando grande relevância no Brasil, em termos comparativos internacionais (BANCO MUNDIAL, 2022), devido a características particulares na distribuição socioespacial da população (fato que remete a herança originária marcada pelo processo de colonização do país). A discussão conceitual decorrente destas heranças coloniais, que fundamentam o sistema capitalista, diz respeito ao processo civilizatório ocidental, amplamente presente na produção de conhecimento de diversas áreas de estudo, em especial, a partir de Karl Marx, em sua obra “O Capital” (1867-1883).

Bourdieu (1997[1982]) dedicou-se a estudar os efeitos de lugar a partir da análise das relações entre as estruturas do espaço social e do espaço físico; para o autor, a condição de existência e definição de um lugar depende de um sujeito que se situa espacialmente, dando-lhe sentido na medida em que estabelece uma ou mais relações. Ao ocupar um espaço físico, este sujeito se constitui enquanto tal na medida em que se relaciona com um espaço social conforme sua apropriação tanto ocupacional quanto das coisas ou objetos disponíveis, sendo caracterizado distintamente por sua posição relativa e pela distância que o separa de outros espaços. A partir da relação entre o espaço e as práticas sociais, Bourdieu apresenta sua definição de lugar, sustentando que este “pode ser definido absolutamente como o ponto do espaço físico onde um agente ou uma coisa se encontra situado, tem lugar, existe. Quer dizer, seja como localização, seja, sob um ponto de vista relacional, como posição, como graduação em uma ordem” (1997 [1982], p. 160).

O lugar, então, é compreendido a partir da relação dialética entre sujeito e espaço, sendo a vivência relacional o que dá sentido ao espaço. Concomitantemente, são as condições sociais oferecidas por determinado lugar que condicionam a vida dos sujeitos. Segundo Bourdieu (1997 [1982]), os agentes sociais igualmente são constituídos enquanto tais através da posse dos recursos que esses espaços dispõem, a partir dos quais os diferenciam entre os demais residentes do lugar.

Ou seja, o espaço social “é definido pela exclusão mútua (ou a distinção) das posições que o constituem, isto é, como estrutura de justaposição de posições sociais” (BOURDIEU, 1997 [1982], p. 160). Se o lugar é constituído eminentemente por aspectos sociais, sob a lógica do sistema capitalista, sustentada pela propriedade privada dos meios de produção, não há espaço que não seja hierarquizado por meio da incidência de poder, de modo que

o poder sobre o espaço que a posse do capital proporciona, sob suas diferentes espécies, se manifesta no espaço físico apropriado sob a forma de uma certa relação

entre a estrutura espacial da distribuição dos agentes e a estrutura espacial da distribuição dos bens ou dos serviços, privados ou públicos (BOURDIEU, 1997 [1982], p. 160).

Logo, se o poder se realiza pela e na sociedade, é no espaço que este se afirma e se estabelece. Questiona-se, então, a percepção inocente de que a estrutura estatal, bem como a distribuição espacial, seria planejada e distribuída de forma neutra ou natural, ignorando as relações de poder ali exercidas. Os lugares produzem igualmente exclusão, distanciamento, invisibilidade e modulam modos de subjetivação de acordo como são intencionalmente constituídos. Tem-se, portanto, que espaços sociais orientados pela relação de propriedade inevitavelmente produzem segregação social e concentração desigual de bens e de renda, dentro dos quais os sujeitos que mais necessitam elevar suas condições de vida são os mesmos que menos têm acesso a recursos básicos, como infraestrutura e serviços públicos. É pela relação dos sujeitos com o espaço, ou seja, a partir dos efeitos de lugar, que é possível verificar a influência que o espaço (ou o meio social) têm sobre a qualidade de vida e as oportunidades disponíveis para as pessoas, o que o autor apresenta como as distintas formas de capital.

Entende-se, portanto, a distinção entre quem dispõe de capitais, ocupando posições de privilégio, e o contingente populacional que, embora sujeito às mesmas leis de um lugar, possui menor facilidade de interação social e acesso aos bens e serviços, que tendem a concentrar-se em espaços usufruídos e controlados pelos primeiros.

Bourdieu (1997 [1982]) identifica que há diferentes tipos de capital que afetam a posição que o sujeito ocupa no espaço social. O capital econômico incide nas forças que disputam os privilégios e os direitos oferecidos pelo Estado. Mesmo entendido como central, este não basta para delimitar, em sua complexidade, a manifestação ou não de diferentes níveis de desigualdade, por mais que assegure a posse de riquezas materiais ou financeiras. A partir da concentração de renda, configura-se um processo de oposição entre aqueles que possuem renda e aqueles com dificuldades financeiras, sendo este um elemento fundamental para a manutenção da ordem e das relações sociais.

Além do capital econômico, Bourdieu (1989) fundamenta a relevância dos capitais social, cultural e simbólico como disposições capazes de posicionar o sujeito em determinado status social. O capital social é adquirido na habilidade e nas oportunidades do sujeito em manter vínculos relacionais e bons contatos, demandando capacidade intelectual e boa retórica, que podem ser conquistadas pelo acesso à educação. Ou seja, é constituído a partir do conjunto das obrigações ou relações disponíveis por grupos sociais ou indivíduos, cuja posse traduz-se

na condição de dominação pela sua capacidade de condução/realização de ações de sociabilidade, as quais podem se converter em recursos de dominação.

O capital cultural refere-se à presença ou não de prestígio, de acordo com seu domínio de bens culturais e assiduidade na vida cultural. Para Bourdieu (1997 [1982]), essa espécie de capital também remete ao acesso ao conhecimento, podendo ser oportunizada pelo sistema escolar, acadêmico, ou por transmissão familiar. Manifesta-se em estado incorporado, enquanto disposições duradouras da mente e do corpo, capazes de empoderar o seu detentor quando este entra em disputas e deseja afirmar seus valores em debates e reivindicações. Em seu estado objetivado, possui capital cultural aquele que detém bens culturais (por exemplo, obras de arte, livros e instrumentos). Estes objetos se traduzem em uma espécie de apropriação simbólica, que ultrapassando o mero objeto de valor econômico e afirmando socialmente quem os detém. Por fim, quando decorrente da legitimação por organismos certificadores, como academias, universidades, apresenta-se em seu estado institucionalizado.

Por último, o capital simbólico agrega a aptidão de ter reconhecimento por seus valores e por seus princípios de construção da realidade social, segundo as estruturas do espaço em que se situa, de modo que é a partir deste que se constituem gostos e estilos pessoais, bem como valores e estruturas psicológicas relacionadas às condições de vida. O capital simbólico está bastante relacionado à questão de prestígio ou de *status* social, em uma estreita relação de poder. Possui incidência territorial à medida que determina o lugar ocupado pelo sujeito ou por grupos no espaço social, sendo hierarquizado pela desigual distribuição de diferentes capitais (BOURDIEU, 1997 [1982]). Logo, o capital simbólico também incide sobre os efeitos de lugar, tendo em vista que a posição relativa dos sujeitos é estabelecida a partir da posição destes na estrutura social, ou ainda, na maior ou menor facilidade de acesso destes aos ganhos de capital. É o que Bourdieu (2014) define como rede de interdependência, composta por sujeitos que detém mais poder e influência sobre as questões burocráticas estatais. Este poder tem o potencial de se manifestar de distintos modos (como o religioso, o burocrático estatal, o jurídico e o econômico).

É na acumulação e na manutenção dessas distintas ferramentas diferenciadoras que a dominação sobre um determinado conjunto de sujeitos é assegurada, legitimada, reproduzida e incorporada à estrutura social. E, nesse sentido, é tangível observar a incidência do modo pelos quais esses sujeitos são distribuídos socioespacialmente.

Excluídos das arenas de participação social e da gestão dos espaços onde vivem, os sujeitos com capitais de alcance pouco expressivos estão interditos, igualmente, da

possibilidade de participação direta, reversão ou emancipação social, restando improvisar outros modos de sobrevivência. Neste processo, no entanto, sem que as forças do Estado possam antever, abrem-se brechas para mobilizações e agenciamentos coletivos inscritas em espaços residuais, resistentes, criativos e potentes, que ora encontram eco na macroestrutura política do Estado, ora promovem interações significativas, circunscritas em sua própria organização territorial.

É do confronto cotidiano na arena política de um estado democrático que coletividades locais têm chances de operar uma construção política do espaço, evidenciando a pertinência da análise socioespacial na dinamização das desigualdades (analisadas adiante, na segunda parte deste capítulo) em suas diferentes perspectivas escalares. Desta forma, o entendimento é que os efeitos de lugar (BOURDIEU, 1997 [1982]) constituem-se pelo modo como a questão locacional e a posição relativa dos sujeitos são impostas com relação à posição destes sujeitos no espaço social, ou, ainda, na facilidade de acesso destes aos ganhos de capital.

Com relação às desigualdades socioespaciais, os distintos capitais aportados por Bourdieu (1997 [1982]) serão analisados na relação entre o urbano e o rural, a fim de identificar variações, caracterizações e definições que possam orientar políticas públicas e o planejamento territorial. No texto “O Camponês e seu corpo”, Bourdieu (2006) demonstra alguns aspectos da distinção de capital simbólico na posição social dos sujeitos da cidade e do campo, citando o exemplo de um desfavorecimento de residentes do campo (a partir da análise de pequenos agrupamentos de casas de fazenda na zona rural francesa em torno de uma pequena cidade ou vilarejo) com relação aos residentes de cidades nos eventos sociais, interferindo na formalização de laços matrimoniais — um campo específico etnografado pelo autor.

Logo, o autor tem relevância para a discussão realizada nesta tese, pois propicia um aprofundamento argumentativo a partir da teoria dos capitais relacionados aos efeitos de lugar ao constatar que a desvantagem de um homem solteiro do campo com relação a outro da cidade, que disputam entre si o interesse das mulheres, não se restringe aos critérios associados à renda, tampouco são estritamente locacionais. Trata-se de um capital simbólico que se estrutura a partir de condições socioespaciais. Para Bourdieu, a tarefa primeira da sociologia “é reconstituir a totalidade a partir da qual se pode descobrir a unidade entre a consciência subjetiva que o indivíduo tem do sistema social e a estrutura objetiva desse sistema” (2006, p. 91). O desfavorecimento sofrido pelo homem do campo, nesse contexto, é precipitado pelo reconhecimento da urbanização como marca simbólica da civilidade e do moderno. Culturalmente, é cobrado do camponês, seja em sua aparência, em seus gestos, em suas

vestimentas, ou na sutileza de seus movimentos, um conjunto de valores que são constituídos nas cidades, sobre os quais sua apropriação consciente, por residir no campo, é de mais difícil acesso. Conseqüentemente, com as técnicas corporais pautadas pela cultura urbana, o homem do campo, sujeito a essa condição, independente se situado na elite rural, com domínio de técnicas modernas ou dotado de um certo capital econômico e prestígio, terá desvantagens por elementos associados à sua cultura e manifestadas pelo seu corpo e suas vestes. Neste sentido, Bourdieu traz que “não é exagero presumir que a tomada de consciência de seu corpo é, para o camponês, a ocasião privilegiada da tomada de consciência da condição camponesa” (2006, p. 87).

Isso demonstra — nesse caso, através de um estudo etnográfico — que muitos capitais podem ser acionados quando se trata de entender a dinâmica das posições sociais de um sujeito em relação ao lugar que ele ocupa. Os capitais social, cultural e simbólico, que agenciam e permeiam as relações sociais de um dado lugar, são fundamentais para a abertura de paradigmas das desigualdades socioespaciais e das condições de vida presentes, de formas singulares, no que se define como urbano e rural, passíveis até de questionar o modo pelos quais são definidas suas fronteiras. Não se trata do entendimento que existe um espaço urbano e outro espaço rural, como se fossem espaços homogêneos. Há de se considerar toda a multiplicidade socioespacial, inclusive na relação urbano-rural, compreendendo locais de coexistência, transposições e imbricações, conforme será aprofundado no capítulo seguinte desta tese. O argumento aqui trazido é o de que os efeitos de lugar se manifestam na condição de vida e de oportunidades das pessoas, sendo uma condição espacial que se manifesta socialmente pela maior ou menor facilidade de acesso e acumulação de capitais.

A noção de espaço utilizada nesta tese fundamenta-se nas definições realizadas por Massey (2008). Embora sem uma referência explícita entre os autores, verificam-se algumas semelhanças na abordagem dos conceitos, sendo que tanto Bourdieu (1997 [1982]) quanto Massey (2008) fazem referência à existência de um espaço social, ou seja, à constituição do sentido do espaço a partir das relações sociais. No entanto, o primeiro autor aprofunda seu estudo justamente na dinâmica sociológica, centrando-se nas dinâmicas socioespaciais para fundamentar sua argumentação sobre os efeitos de lugar. Massey (2008), por sua vez, aprofunda a discussão sobre a heterogeneidade e a multiplicidade do espaço, que é relevante para esta tese ao entender a necessidade de rever a dicotomia entre urbano e rural, possibilitando, assim, uma compreensão mais ampla sobre o espaço e a incorporação de áreas sem ocupação humana, por

exemplo, por meio do entendimento de que o espaço está sempre em construção, sendo sua determinação, portanto, aberta e inacabada.

Outra diferenciação entre a argumentação proposta por Massey (2008) que não é aprofundada por Bourdieu (1989; 1997[1982]; 2006) são as consequências decorrentes da dinâmica da globalização, referidas pela autora para problematizar a compreensão das noções de espaço e de tempo. A autora denuncia a manobra crucial do sistema dominante em capitanear a administração territorial e dissimular a conceituação de espaço e de tempo através de uma narrativa histórica universal que homogeniza e “oblitera as multiplicidades, as heterogeneidades contemporâneas do espaço”, o que por “reduz coexistências simultâneas a um lugar na fila da história” (MASSEY, 2008, p. 24).

Massey (2008) recusa uma única narrativa para a compreensão do espaço, e sugere um exercício de ampliação da imaginação capaz de oferecer uma multiplicidade de trajetórias associadas a este. Leva-se em conta que a noção de lugar, para a autora, no contexto de um mundo ancorado no processo de globalização, tem seu valor simbólico incessantemente mobilizado pela disputa política e por seus respectivos discursos. Em uma leitura conservadora, o lugar é o local da negação (MASSEY, 2008), uma demarcação imune ao acesso da diferença. Por outro lado, compartilhado pelas comunidades com menor incidência política, sua fonte geográfica de significado tem como apoio a “esfera do cotidiano, de práticas reais e valorizadas” (MASSEY, 2008, p. 24), obstinadas em exigir seu reconhecimento e em resistir às hostilidades sofridas por conta de sua condição de diferença.

Para tanto, a autora apresenta em sua obra três proposições de partida que buscam fazer oposição à essencialização do lugar como local da negação. A primeira consiste no reconhecimento do espaço como um resultado de inter-relações que transitam entre a dimensão global e a íntima, local. Em seguida, busca-se compreender o espaço a partir da possibilidade da existência da multiplicidade, de trajetórias plurais que coexistem — “multiplicidade e espaço são co-constitutivos” (MASSEY, 2008, p. 29). E, por último, reconhecer o espaço como em permanente construção, sempre no processo de fazer-se, nunca fechado e sempre inacabado e aberto às possibilidades. Este conjunto propositivo traz consigo uma abertura genuinamente política capaz de incidir no imaginário do lugar e provocar transformações significativas. Além disso, rompe com a ideia de uma delimitação espacial estabelecida como uma fronteira. Em cada uma destas, verifica-se uma importante gama de possibilidades, de conexões e de imaginações, que incidem, inclusive, nas delimitações espaciais e políticas.

A compreensão do espaço como produto de inter-relações sugere que não há espaço antes de identidades/entidades em relação. Massey argumenta que “identidades/entidades, suas relações internas e a espacialidade que faz parte destas são todas constitutivas” (2008, p. 30), uma inferindo na outra de forma simultânea fomentando negociações internas. A afirmação da multiplicidade permite obstaculizar o monopólio do discurso ocidental sobre a narrativa do tempo e espaço, posicionando-a como uma dentre outras no enredo do lugar. Finalmente, o espaço em permanente construção possibilita uma abertura do futuro (ou de futuros possíveis), fundamental para o engajamento político e para a sobrevivência da pluralidade. “Para que o futuro esteja aberto, o espaço também deve sê-lo” (MASSEY, 2008, p. 32). Não se trata de afirmar que os discursos existentes não sejam relevantes na conformação cultural do espaço, ou, ainda, que estes deveriam ser descartados. Entende-se que o espaço é intrínseco à realidade das heterogeneidades em coexistência.

Esta compreensão ampliada da definição de espaço realizada por Massey (2008), a qual filia-se nesta tese, incorporando as inter-relações existente e possíveis para um futuro, as heterogeneidades e multiplicidades e, assim, possibilitando uma visão menos restrita do entendimento do espaço urbano e do espaço rural. Em suma, para a autora,

O espaço é tão desafiador quanto o tempo. Nem o espaço nem o lugar podem fornecer um refúgio em relação ao mundo. Se o tempo nos apresenta as oportunidades de mudança e (como alguns perceberiam) o terror da morte, então o espaço nos apresenta o social em seu mais amplo sentido: o desafio de nossa interrelacionalidade constitutiva – e, assim, a nossa implicação coletiva nos resultados dessa interrelacionalidade, a contemporaneidade radical de uma multiplicidade de outros, humanos e não-humanos, em processo, e o projeto sempre específico e em processo das práticas através das quais essa sociabilidade está sendo configurada (MASSEY, 2008, p. 274).

Tem-se, portanto, uma discussão que relaciona as definições de espaço, tempo e lugar situadas para além de uma visão restrita de global *versus* local, ou, ainda, de uma determinação condicionada a um recorte temporal ou a ocupação humana. Para Massey (2008), esta compreensão dicotômica que considera o lugar como contrário à globalização pode incorporar um viés reducionista de submissão. Quando se defende que o lugar é mera parte constituinte do global, trata-se de considerar que estes simplesmente avalisam as políticas e ações decorrentes da globalização.

A relação local com o global irá variar e, em consequência, também irão variar as coordenadas de qualquer política local com potencial de desafiar a globalização. Sem dúvida, argumentar pela defesa do lugar, de uma maneira indiferenciada, significa, de fato, manter [...] [a] associação do local com o bom e o vulnerável [...] (MASSEY, 2008, p. 153).

Dessa forma, é necessário contextualizar o lugar a partir de sua implicação nos processos de produção do mundo, incluindo as dinâmicas do poder global, de modo único para cada lugar e em cada situação diferenciada, a fim de buscar alternativas para os efeitos e condições estruturadas globalmente. Logo, para Massey (2008), o lugar também pode ser entendido como uma eventualidade, tendo em vista seu caráter dinâmico e aberto, sem a necessidade de uma oposição ao global.

Este dinamismo relacionado ao local pode ser associado à definição de espaço como um lugar praticado, como fundamenta Certeau (1994), ao defender que o que agrega sentido ao espaço são as práticas e as representações sociais. Trata-se da necessidade de uma vivência, ou de uma *praxis*, para delimitar e agregar significado ao lugar, de modo que o autor entende que esta é a diferença central entre lugares e espaços, abordando este último como uma noção mais abstrata. Portanto, em que pese não seja constatada uma referência direta entre Certeau (1994) e Massey (2008), considera-se, aqui, que se trata de entendimentos distintos para a definição de espaço e de lugar, sendo que esta tese se filia às ideias de Massey (2008).

Com relação a Bourdieu (1997 [1982]), verifica-se uma aproximação com as ideias apresentadas por Certeau (1994), realizada neste estudo, com relação à constituição de um espaço social. A diferença é que o primeiro se volta para as discussões sobre as distintas espécies de capital e os efeitos de lugar, enquanto o segundo tece considerações relevantes sobre a dimensão do cotidiano. Ou seja, também se trata de uma discussão sobre lugar, no entanto, Certeau (1994) entende que o espaço social é condicionado pelas práticas do lugar na vida cotidiana, constituindo um processo de apropriação e reapropriação condicionado pelas técnicas da produção sociocultural, distinção relevante para compreender as dinâmicas sociais distintas entre comunidades urbanas e rurais.

Trata-se de um espaço animado pelo conjunto dos movimentos que se cruzam num determinado lugar levando em conta variáveis de direção, velocidade e tempo, mediados de acordo com um conjunto de práticas ordinárias da vida cotidiana. Sendo assim, o autor critica a compreensão reducionista que delimita lugares e fronteiras sem considerar a experiência das interações e existências que movem, orientam, circunstanciam e temporalizam o espaço.

Mapear e delimitar espaços de forma arbitrária e alheia à dinâmica relacional de seus ocupantes, supõe uma operação que ambiciona a autoridade de gerir, diferenciar, classificar, hierarquizar e disciplinar os corpos que lá coexistem. Esta arbitrariedade pode resultar em um distanciamento, de maneira que os sujeitos passam a apresentar mais dificuldade em consolidar vínculos locais, enfraquecendo o caráter comunitário, que é um dos recursos necessários na

reivindicação por melhores condições de vida, podendo ser invisibilizados e expostos à violência de um poder paralelo. Por conseguinte, Certeau (1994) afirma que o espaço é existencial e a existência é espacial. Para o autor, o espaço é fabricado nas ações e operações de sujeitos históricos. Portanto, para qualquer leitura, interrogação ou tipificação de um espaço é impreterível examinar as práticas do dia a dia, às quais Certeau (1994) chama “maneiras de fazer”, considerando que é a partir das práticas cotidianas que os sujeitos se reapropriam do espaço estruturado pelas técnicas da produção sociocultural. Soma-se a isto o exercício de dar voz aos relatos do cotidiano, que “contam aquilo que, apesar de tudo, se pode aí fabricar e fazer. São feitura de espaço” (CERTEAU, 1994, p. 207).

O espaço, no entanto, pode estar atravessado por inúmeras práticas e experiências que o constituem, desafiando uma análise investigativa mais objetiva dos modos segundo os quais se combinam essas distintas operações. Como tornar legível em grande escala os espaços atravessados pelos múltiplos cruzamentos da vida ordinária relatada? Certeau (1994) não ignora essa problemática e discute sobre a possibilidade de viabilizar uma tipologia em termos de identificação de lugares e efetuações de espaços fora da lógica reducionista da gestão capitalista. Trata-se de se observar e revelar sensivelmente as narrativas desviantes que são, sumariamente, apagadas do discurso oficial hegemônico.

Outro autor utilizado para tratar sobre a relevância do cotidiano no estudo da produção de espaço é o geógrafo brasileiro Milton Santos. Além de trazer o debate para a esfera nacional, a compreensão do autor sobre as noções de espaço, lugar e cotidiano é de grande valia na medida em que explicita o fenômeno da globalização, que alterou a relação das pessoas com o mundo, agora fácil e instantaneamente acessado por cada um de seus cantos. Considerando o lugar como um ponto de intermédio entre o indivíduo e o mundo, afirma que “cada lugar é, à sua maneira, o mundo” (SANTOS, 1997, p. 213), referindo-se à individualização dos elementos do espaço próprio das necessidades do novo regime de acumulação. Essa dissociação dos respectivos processos relacionais atenua o tensionamento, cada vez mais dinâmico, instável e fragmentado, entre o local e o global, situados em uma relação dialética que, com frequência, é forçada a se recriar.

Esta relação conflitiva entre o global e o local é criticada por Massey (2008). A autora, mesmo sem direcionar uma crítica a Milton Santos⁹, no entanto, reconhece que grande parte da

⁹ Embora esta relação entre os argumentos de Massey (2008) e os de Milton Santos seja realizada por autores que estudam a sua obra, como Neto (2008).

discussão teórica que corrobora a ideia de contraposição entre o global e o local vem de países do hemisfério sul, tendo em vista que, nestes, a incidência dos efeitos da globalização foi mais severa, de modo que se constata uma razoabilidade na argumentação, que não pode ser ampliada para os demais contextos, nos quais a defesa do lugar pode ser politicamente indefensável. Ou seja, os argumentos de Massey (2008) reforçam a utilização das ideias propostas por Santos (1997) para esta tese, no sentido de abordar uma discussão contextualizada do caso nacional.

A partir desta consideração, tem-se que, para Santos (1997), a apreensão da realidade que emerge a partir da globalização faz com que o lugar assuma uma posição de maior centralidade, a fim de redescobrir a dimensão local nesse atual contexto. Encontrar os novos significados do lugar é o que impulsiona Milton Santos a considerar a dimensão do cotidiano em seus estudos. De acordo com o autor, “esta categoria da existência presta-se a um tratamento geográfico do mundo vivido que leva em conta as variáveis que nós estamos ocupando neste livro: os objetos, as ações, a técnica, o tempo” (SANTOS, 1997, p. 213).

Se para Santos (1997) o lugar é a dimensão espacial onde há um cotidiano, sendo, portanto, compartilhado entre diversos sujeitos, formando uma base comum através de cooperações e conflitos, é também no cotidiano do lugar que a relação espacial é inteligível à medida em que proporciona um fluxo de coexistência plural capaz de intensificar a sociabilidade e a comunicabilidade.

A contiguidade física é um fator que condiciona a intensidade das relações entre sujeitos situados em uma extensão espacial comum, posto que, quanto mais proximidade um espaço proporciona entre as pessoas, múltiplas possibilidades de exercitar a comunicação se configuram, consolidando práticas de solidariedade, laços culturais e identidade. Quando experiências realizadas em um espaço comum são compartilhadas no cotidiano, estas estão propensas a desenvolver um vínculo com o espaço e a interagir com a diferença, alimentando laços de “socialidade” (SANTOS, 1997, p. 215) entre indivíduos ou grupos que, ao interagir, identificam ressonâncias históricas de um passado comum e reativam a reciprocidade e a alteridade com o que é diferente. Logo, o autor entende que uma “situação não pode ser plenamente apreendida se, a pretexto de contemplarmos sua objetividade, deixamos de considerar as relações intersubjetivas que a caracterizam (SANTOS, 1997, p. 214).

Mesmo com pensamentos divergentes da relação do global com o local, Santos (1997) traz argumentos que podem ser relacionados às definições de Massey (2008) como, por exemplo, ao tratar da necessidade de uma coexistência e de uma diversidade na relação espacial, resultando na constituição de garantias para a efetivação de possibilidade variadas de

comunicação. Santos (1997), no entanto, parte para uma discussão sobre a forma que esta coexistência é incorporada às grandes cidades, apontando que estas apresentam uma condição mais favorável para situações diversas, tendo em vista uma maior quantidade de relações e interações, decorrentes tanto de aspectos populacionais quanto da dinâmica de deslocamentos.

Embora inerente às cidades, Certeau (1994) entende que estes aspectos aparecem com menor intensidade em cidades menores e são potencializados em países subdesenvolvidos, pois se relacionam com a “enorme gama de situações pessoais de renda, ao tamanho desmesurado das metrópoles e ao menor coeficiente de ‘racionalidade’ na operação da máquina urbana (p. 216). Destaca-se, aí, a vinculação explícita entre desigualdade de renda e condição urbana, apresentando que esta gera mais diversidade às cidades. No entanto, o autor destaca que, além da co-presença, outra característica fundamental das cidades é a maior disponibilidade de infraestruturas, que, de certo modo, condicionam os intercâmbios sociais a partir do momento que são normatizadas. Traz, ainda, que o espaço é delimitado politicamente e pelas distintas possibilidades de acesso à cultura a partir das possibilidades de acesso a equipamentos. Desta forma, entende que a divisão do trabalho nas cidades não pode ser considerada como central apenas pelo viés econômico, sendo o resultado da conjugação de diversos fatores, ampliando, assim, a compreensão das desigualdades.

Essas qualidades (proximidade, diversidade, sociabilidade, comunicabilidade), operadas na dimensão espacial do cotidiano, propiciam maior acesso a oportunidades, dada sua multiplicidade, favorecendo o acesso a bens e serviços supridores de qualidade de vida. Com alta densidade populacional, as relações de proximidade nas cidades favorecem a interdependência e a possibilidade de um arranjo compartilhado, relevante à medida que estabelece uma mediação que fundamenta a ação de papéis específicos de cada sujeito na divisão de trabalho. Com a cidade condicionada pelos encontros em maior número, incluindo muitos desconhecidos (JACOBS, 2011 [1961]), os sujeitos desempenham conjuntamente arranjos para alcançar resultados coletivos.

Na relação entre o urbano e o rural, Santos (1997) aponta que a globalização possibilitou a incorporação de novas dinâmicas de capital econômico no campo, difundidas largamente e com profundidade no cenário brasileiro. Este contexto explica o processo de dinâmicas migratórias, ocorrido, sobretudo, na segunda metade do século XX, isto é, o romper das fronteiras e a busca (intencional ou forçada) por um novo cotidiano, decorrente de um processo de redução da mão-de-obra no campo em função da incorporação de máquinas, ocasionando um fluxo multitudinal de pobres em êxodo do campo na direção dos conglomerados urbanos.

A cidade, reconhecida pela maior incidência de capitais e pela diversidade de oportunidades de trabalho, também é transformada a partir deste processo, aumentando e enriquecendo a diversidade socioespacial ao mesmo tempo em que produz lugares contrastantes e desiguais.

Uma das características do contingente populacional pobre acolhido pelas cidades é sua mobilidade ocupacional, considerando a oferta de diversidade intersubjetiva e interacional. A falta de acesso ao capital tem por consequência a produção de necessidades que, ao sabor da conjuntura, sujeita o trabalhador urbano à constante mobilidade no que tange o exercício profissional. A diversidade das cidades incide, portanto, nas oportunidades de trabalho, de modo que Certeau (1994) afirma que “nos tempos de hoje, a cidade grande é o espaço onde os fracos podem subsistir” (p. 218), considerando a disponibilidade de capitais, de trabalhos, além da diversidade de técnicas e formas organizacionais que podem nesta se instalar, prosperar e conviver.

Santos (1997) também faz referência a multiplicidade de espaços que existem em uma mesma cidade, por vezes justapostos, por vezes sobrepostos, que explicitam as desigualdades, em especial as de renda, a partir do contexto urbano. No entanto, quando o autor se refere às relações sociais, verifica-se uma compreensão semelhante às ideias de Bourdieu (1997 [1982]) na relação entre os distintos capitais e a maior ou menor facilidade do sujeito em acessá-los de acordo com o meio no qual está inserido. No entanto, Santos (1997) não faz referência direta ao autor e nem apresenta uma definição para o seu entendimento dos distintos capitais.

Considerando a heterogeneidade atribuída ao espaço por Massey (2008), tem-se que, dentre os espaços com ocupação humana, é o fazer cotidiano dos sujeitos que dá um caráter ao espaço, constituindo-o como lugar e, logo, relacionado a um meio. Acionando Bourdieu (1997 [1982]), este meio é o que se manifesta como um efeito de lugar, condicionando a prática e a vivência das pessoas a partir de seu cotidiano. Por essa costura, pode-se dizer o que espaço passa a ser compreendido e delineado pelos efeitos de lugar e pela dimensão do cotidiano, ou seja, tanto a partir de uma estrutura social de grande escala (como o sistema capitalista) quanto com relação à escala local, pelas vivências e atividades.

1.2. Das fronteiras à estratégia transescalar: a dimensão do cotidiano

Neste subcapítulo, realiza-se uma discussão teórica que relaciona a dinâmica das desigualdades e sua relação socioespacial em diferentes escalas na sociedade contemporânea a partir do contexto e da problemática do neoliberalismo, que assume centralidade nos processos

de acumulação do capital ao menos nas últimas cinco décadas (PIKETTY, 2014). A lógica neoliberal apresenta um modo de operar que transforma as estruturas políticas, econômicas, sociais e espaciais do planeta, contribuindo para o acelerado processo de urbanização, na gestão dos patrimônios, nas relações de trabalho e, conseqüentemente, na vida cotidiana das populações (PIKETTY, 2014).

Compreendido ora como uma prática de governo, ora como um tipo de racionalidade, ora como paradigma, o neoliberalismo caracteriza-se pela estruturação das esferas do Estado sob a égide da economia, oferecendo para esta o poder de determinar as formas e a natureza da intervenção pública (PIKETTY, 2014). Situa-se neste modelo o capitalismo de livre mercado, que se caracteriza pela falta de uma intervenção estatal na estruturação de políticas redistributivas, resultando na conformação de oligarquias antidemocráticas (PIKETTY, 2014), uma política que controla o orçamento público e o direciona para os processos de acumulação de capital.

A compreensão das dinâmicas de concentração de capital, caracterizada pelo sistema capitalista e ampliada pelo modelo neoliberal, fundamenta o entendimento de que as desigualdades, antes de serem um fenômeno natural ou casual, são estruturas do sistema. Tais estruturas são compreendidas nesta tese como estruturas estruturantes, remetendo ao conceito de *Habitus*, de Bourdieu (1983), entendido como um “sistema de disposições duráveis que pode ser observado em ações regulares associadas a um meio socialmente estruturado” (p. 60-61). Neste meio, as estruturas estruturadas estão predispostas a atuarem como estruturas estruturantes, de modo que tanto as representações de poder quanto a práxis apresentam-se como possibilidades de regulamentação (ou regulação) de uma estrutura social, independentemente do estabelecimento de normas ou regras oficiais.

As medidas e estratégias empregadas para viabilizar o contínuo e ilimitado crescimento econômico dos detentores de capital, baseiam-se na dominação do patrimônio e na receita arrecadada do Estado, afetando diretamente a população que depende do poder público, justamente pela maior dificuldade de ascensão social decorrente da falta de acumulação de capitais (BOURDIEU, 1997 [1982]). Tem-se, portanto, que Bourdieu (1997[1982]) traz considerações relevantes para compreender a dinâmica e os efeitos do capitalismo tanto para a população quanto para as questões espaciais e territoriais. Logo, a contribuição de Piketty (2014) e, a seguir, a de Harvey (2013 [1982]), nesta tese, é incorporar questões fundamentais relacionadas ao modelo neoliberal com a questão das desigualdades e das possibilidades de

melhorias para as consequências deste processo, como no caso da promoção de políticas públicas redistributivas (aprofundadas por PIKETTY, 2014).

De acordo com Piketty (2014), travou-se um embate para reduzir a tributação sobre grandes riquezas, restringir a oferta de capital para novos investimentos (retirando exorbitantes valores de capital de circulação), precarizar o Estado social, disciplinar as forças de trabalho e assegurar um massivo contingente de trabalhadores com condições miseráveis de vida suficientes para se conformar com a flexibilização de seus direitos. Em suma, o que Piketty (2014) demonstra, por meio de estatísticas, é a tendência histórica do capital de produzir desigualdades em níveis cada vez maiores.

Considerando os preceitos de Piketty (2014) e Sen (2000), Andrade (2019) afirma que a desigualdade de renda é um aspecto central para compreender as desigualdades sociais, tendo em vista o protagonismo do capital financeiro na gestão e no controle das populações. De acordo com a autora, a renda responde com centralidade a outros fatores de desigualdades sociais. Como exposto na introdução deste capítulo, a relação entre renda e localização espacial são centrais na formação das desigualdades. Para Sen (2000), a distribuição de bens e serviços públicos essenciais, como saúde, educação e infraestrutura, que atendem as necessidades básicas de cada pessoa e comunidade, é um exemplo do quão decisivos são os fatores socioespaciais para que os indivíduos possam competir de forma justa por uma posição no mercado de trabalho. Trata-se, pois, do bem-estar em sua multidimensionalidade (SEN, 2000).

Harvey, na obra “Os limites do capital” (2013 [1982]), contribui para compreender as imbricações do neoliberalismo na distribuição socioespacial a partir da investigação das formas de articulação e operação conjunta entre os distintos modos de articulação e exploração do capital, com incidência no comportamento rentista, no sistema financeiro, nos desenvolvimentos espaciais e, ainda, nas desigualdades resultantes dessa dinâmica. A consolidação do neoliberalismo e os efeitos do capital financeiro na gestão econômica global “reconfigurou radicalmente a espaço-temporalidade nos últimos quarenta anos de maneira a tumultuar outras formas de circulação do capital e também a vida cotidiana” (HARVEY, 2013 [1982], p. 30). A estruturação desse modelo, para o autor, decorre da obstinação das elites em seguir acumulando e concentrando capital de forma ilimitada, sem se preocupar com a disponibilidade restrita de espaço e recursos, podendo, assim, absorver os excedentes de capital de forma lucrativa, na medida em que não haveria mais obstáculos espaciais e temporais na acumulação via especulação. Logo, a relevância do autor para a tese decorre da possibilidade de incorporar distintos aspectos ao fenômeno da acumulação do capital, como o financeiro (em

uma condição temporal) e o geográfico (pela incidência global e espacial) com a desigualdade socioeconômica e espacial.

A “paisagem geográfica criada pelo capitalismo” (HARVEY, 2013, p. 25) configurava-se como local de instabilidade e contradição, bem como lugar das lutas de classes. Com esse novo modelo, os concentradores de capital podem investir capital a longo prazo com financiamento da dívida incorporados na terra, uma operação profundamente produtora de desigualdades no espaço e no desenvolvimento geográfico. Para continuar acumulando ilimitadamente e de forma acelerada, tornou-se aceitável, quando não desejável, gerar, induzir e administrar crises e espoliações localizadas, contando com a colaboração do Estado de modo ativo ou passivo. Declara Harvey que “na verdade, as crises financeiras tornaram-se o meio preferido para acelerar a concentração do poder econômico e político nas mãos da elite” (2013 [1982], p. 37).

Para se pensar os processos urbanos, a dinâmica dos investimentos fundiário-imobiliários (HECK; HECK; COLUSSO, 2018) e as desigualdades socioespaciais dela decorrentes, é fundamental compreender do que se trata e como funcionam as finanças, o crédito, a renda, entre outros elementos da dinâmica neoliberal que interferem diretamente no direcionamento dos investimentos, recursos e equipamentos do Estado num dado lugar e, não obstante, na intensificação das desigualdades.

Na fase atual do capitalismo, seus meios de sustentação estão implicados em uma incessante produção de espaço (HARVEY, 2005). Não necessariamente de novos espaços, como também no processo de refuncionalização constante dos espaços já existentes. Por este viés, tem-se uma transformação que incide tanto nos espaços já urbanizados quanto na ocupação intensificada dos espaços rurais, voltando-se para uma utilização destinada à produção e à acumulação de capital, desconsiderando questões ambientais e socioculturais, como a questão dos povos originários.

Harvey (2005) denomina essa prática de acumulação por espoliação, denunciando a leniência direta do Estado que, uma vez servindo à lógica neoliberal, desloca para a classe dominante a riqueza e a renda originada pelas classes trabalhadoras, de modo que o Estado promove a valorização dos ativos do capital (como por meio da diminuição do preço de matérias-primas, da disponibilização de terras e da redução da carga tributária), e compensa a despesa desvalorizando os ativos decorrentes da força de trabalho (ampliando o contingente de força de trabalho disponível, reduzindo o valor real dos salários a partir da desregulamentação e desidratação das relações e dos direitos trabalhistas).

A partir da discussão apresentada até aqui, tem-se que Harvey (2005) e Piketty (2014) convergem em diversos pontos, como no reconhecimento de que o modelo neoliberal tem implicações na dinâmica de acumulação de renda, acarretando maiores desigualdades, e na conivência Estatal com relação a esta dinâmica, como por meio do controle da força de trabalho e da disponibilização de créditos. No entanto, os autores divergem com relação às alternativas possíveis para melhorar essa situação.

Para Piketty (2014), a melhor forma de conter o processo desenfreado de acumulação de capital que sustenta os processos de desigualdade seria promovendo políticas públicas, como a taxação progressiva e a tributação da riqueza global. Já para Harvey (2014), trata-se de uma questão estrutural, que remete diretamente à obra de Marx. O autor apresenta algumas das dinâmicas dos processos de acumulação de renda e de riqueza para exemplificar tal complexidade, como a criação de uma escassez artificial de produtos visando uma elevação na taxa de lucro (citando o exemplo das companhias de petróleo). Logo, para o autor, são dinâmicas como esta que sustentam “a tendência de a taxa de retorno sobre o capital (...) exceder sempre a taxa de crescimento da renda. Esta é a forma como o capital garante sua própria reprodução, não importa quão desconfortáveis sejam as consequências para o resto de nós. E é assim que a classe capitalista vive” (HARVEY, 2014, n. p.).

Em 2014, Harvey publicou um texto analisando a obra de Piketty (2014), reconhecendo seus méritos, como a fundamentação da dinâmica histórica de aumento das desigualdades de renda e de riqueza, o que “aniquila a visão, amplamente aceita, de que o capitalismo de livre mercado distribui riqueza e é o grande baluarte para a defesa das liberdades individuais” (HARVEY, 2014, n. p.). Outro ponto destacado é a contribuição de Piketty (2014) na demonstração de que “o capitalismo de livre mercado, na ausência de uma grande intervenção redistributiva por parte do Estado, produz oligarquias antidemocráticas” (n. p.). No entanto, embora reconheça a relevância da discussão trazida pela obra de Piketty (2014), Harvey (2014) realiza diversas críticas a esta, afirmando que a proposta de solução para a redução das desigualdades apresentada não se sustenta, podendo ser considerada utópica, visto que contraria os interesses políticos dominante. Outra crítica bastante contundente é a de que, para Harvey (2014), a definição de capital formulada por Piketty (2014) é equivocada na medida em desconsidera que o capital é “um processo de circulação no qual o dinheiro é usado para fazer mais dinheiro, frequentemente – mas não exclusivamente – por meio da exploração da força de trabalho” (n. p.).

Harvey (2014) traz diversos dados sobre o debate em questão, fundamentando ações intencionais realizadas pelo Estado e pelo mercado (por vezes conjuntamente), a fim de manter seus privilégios, como nas seguintes afirmações: a) “a queda constante da participação do trabalho na renda nacional, desde os anos 1970, é decorrente do declínio do poder político e econômico, à medida que o capital mobilizava tecnologia, desemprego, deslocalização de empresas e políticas antitrabalho (...) para destruir qualquer oposição”; e b) “a disparidade entre a remuneração média dos trabalhadores e dos executivos-chefes era cerca de trinta para um em 1970. Hoje está bem acima de trezentos para um” (n. p.). Ou seja, Harvey (2014) compreende que a dinâmica de acumulação do capital mantém características fundamentadas pela obra de Marx, sendo decorrentes do modo de produção capitalista.

Espacialmente, pela perspectiva da urbanização, este processo é retratado por conglomerados urbanos e periurbanos definidos e circunscritos por uma administração estatal, com sua área interna delimitada e cindida arbitrariamente por fronteiras sociais, planejadas e geridas para formalizar o diferente tratamento das práticas de Estado. Fronteiras, estas, que são reflexo de um processo de segregação que opera tanto no contexto intraurbano quanto na relação entre cidade e campo, ou, ainda, entre dois municípios em uma aglomeração. Fronteiras que demarcam onde há cidadania e onde não há. Onde há presença ativa do Estado e onde há abandono. Onde há garantia de direitos e onde não há. Onde os recursos e investimentos públicos entram e onde não entram. Onde a lei se aplica e onde não se aplica. Fronteiras impostas administrativamente, em um processo associado com a valorização de propriedades privadas que incide diretamente nas oportunidades de vida de toda a população.

Trata-se do Estado e de suas margens. Veena Das e Deborah Poole (2008) se dedicaram a explorar essa relação, característica da acumulação por espoliação sustentada pelo sistema capitalista, através do qual abordam a existência de lugares endereçados às pessoas consideradas insuficientemente socializadas pela lei. Limites — não necessariamente territoriais — onde o Estado não teve capacidade de impor sua ordem e, portanto, “*lugares de prácticas en los que la ley y otras prácticas estatales son colonizadas por otras maneras de regular que emanan de las urgentes necesidades de las poblaciones de asegurar su supervivencia política y económica*” (DAS; POOLE, 2008, p. 10).

A legitimidade das ações estatais emerge progressivamente em função dos efeitos limites da atuação estatal — ou da gestão. Configura-se, então, uma distinção entre a violência estatal legítima, visto que a governança tende a incidir também pelo viés normativo, e outras formas de violência assemelhadas às práticas estatais, ou que desafiam o controle estabelecido,

que são consideradas ilegítimas (DAS; POOLE, 2008). Um exemplo é a dominação estatal sobre as guerras entre estados e o controle policial da violência difusa da sociedade pelo uso da força, que se constituíram como legítimas, justamente, porque provinham do Estado.

O exercício da política neoliberal autorizou o Estado a manter certos espaços e populações à margem, demarcadas arbitrariamente através de práticas administrativas. Esses lugares condenados à desordem, à indeterminação e à desvantagem nas dinâmicas do livre mercado — alheios com relação às autoridades reguladoras e à proteção jurídica —, proporcionam, de forma imprevisível, que a população ali situada possa instaurar formas alternativas e potencialmente autônomas de ação política e econômica, além de diferentes formas de regulação e de arranjos criativos de sociabilidade em sua luta cotidiana pela sobrevivência.

Não se espera que a população marginalizada simplesmente se renda de maneira passiva às condições degradantes que o Estado e o capital lhes submetem. Por mais que tentem administrar ou pacificar essas populações, refundando-se as leis através da autoridade e da violência policial naqueles lugares, são nos momentos críticos da vida cotidiana que as margens reconfiguram espaços de criatividade e de resistência, forjadas pela necessidade de sobreviver.

Aunque el trabajo de historiadores subalternos ha hecho mucho por destacar la capacidad de acción de grupos subalternos en importantes coyunturas históricas, el estatus canónico de la resistencia en estos estudios oscurece la relación entre estos momentos críticos y la vida cotidiana (DAS; POOLE, 2008, p. 22).

Estes espaços de exceção estão em constante movimento (DAS; POOLE, 2008) e, na ausência de uma gestão institucional, se observa, na escala local, práticas que conformam fronteiras e reinventam suas autoridades reguladoras de forma plural. Como limites reais do Estado, as formas de sociabilidade desenvolvidas nessas fronteiras proliferam espaços nos quais se criam e se estendem os limites conceituais da economia, da política, dos direitos humanos e da vida comunitária. Não se trata, aqui, de exaltar de forma romântica esse tipo de condição. Quem vive nas margens sofre perigos, violências e exclusões inconstitucionais e opostas aos valores democráticos. Contudo, olhar para as práticas cotidianas tentando desfazer-se das lentes coloniais, permite despir-se do preconceito de afirmar que não há agência ou reação frente a opressão do sistema, e possibilita deparar-se com táticas e estratégias contumazes para propor outros modelos sociais, políticos e econômicos que fogem às fórmulas neoliberais.

No entanto, conseguir desvelar-se da perspectiva colonial e reivindicar outras estratégias de produção de espaço que contestem o projeto neoliberal, bem como, incidir na

correlação de forças que hoje resultam na proliferação de espaços desiguais, propondo saídas possíveis para reverter o quadro de desigualdades e de miséria social, requer uma reflexão sobre a importância das escalas nesse propósito. Parte-se do entendimento de que o Estado e os sujeitos atuam em escalas bastante distintas, e essa disputa faz parte do cotidiano da ação, em especial de quem se situa à margem.

Uma das abordagens para o entendimento das fronteiras, segundo Das e Poole (2008), centra-se na margem que é constituída a partir do espaço entre os corpos, os direitos e a disciplina. O Estado exerce seu poder não só em territórios, mas também em corpos — como as constantes tentativas da medicina e da sociedade em definir o que seria um corpo normal (DAS; POOLE, 2008), o que remete a dimensões culturais, como as apresentadas por Bourdieu (2006), na figura do camponês. Tem destaque para as autoras o entendimento de como a política torna-se um campo de disputas no qual a vida dos sujeitos é posta como questão central. Por meio de uma nova compreensão de fronteira, é possível observar o atributo colonizador das disciplinas nos elementos normativos (ou legais). Ao mesmo tempo que a lei define o que é e o que não é certo, também tem o poder de definir corpos “*a los que se puede dar muerte*” (DAS; POOLE, 2008, p.14). De modo análogo, o Estado define que localidades terão mais investimentos e quais serão esquecidas ou invisibilizadas. Nos processos democráticos, esta seleção nada natural muitas vezes é relacionada à quantidade de votos ou a determinadas relações de poder e de privilégio.

Carlos Vainer (2001) também contribui para compreender a sujeição de grande parte da população a condições de vida miseráveis, apresentando a relação desta questão com a conjuntura e com os rumos do planejamento, da administração e da gestão territorial hoje dominantes no cenário mundial. Sua abordagem parte da investigação do papel das escalas e de como utilizá-las a fim de produzir uma análise econômica e socialmente contundente, que aponte ações políticas transformadoras, ajudando a diagnosticar a realidade e a enfrentar o quadro de pobreza e de desigualdades. As escalas são produzidas em processos heterogêneos e conflituosos, objeto de disputas e interesses, impróprias à definição plena e à instituição geográfica. Tampouco são representadas discursivamente de forma neutra. Escala, portanto, é produto e efeito da luta social pelo poder e pelo controle (VAINER, 2001).

Assim como o lugar, a escala é construída através da atividade societária em interação (cooperação ou conflito) com um espaço. Privilegiar a estratégia escalar global para respaldar uma análise, um diagnóstico, a implementação de um programa ou para justificar uma ação política é problemático, pois reforça e universaliza o discurso e os interesses daqueles que, por

gozarem de capitais desproporcionalmente mais elevados, exercem seu poder visando a manutenção da estrutura social. Ao mesmo tempo, exclui e inviabiliza as demandas existenciais reivindicadas pelas classes populares, traduzindo suas múltiplas e diversificadas existências a um padrão universal determinado pelo mercado financeiro global.

Apesar da gestão do capitalismo neoliberal caminhar cada vez mais em direção a construção de uma cidadania global, fomentando o discurso de que a globalização é uma nova e promissora fase, natural e irreversível, da civilização e do capitalismo, há ainda outras múltiplas abordagens escalares capazes de perturbar e competir com a hegemonia do mercado financeiro na arena de disputa de poder socioespacial (VAINER, 2001). Diz Bourdieu que “a globalização não é uma homogeneização, mas, ao contrário, é a extensão de um pequeno grupo de nações dominantes sobre o conjunto das praças financeiras nacionais.” (1998, p. 44). Se há uma prevalência no debate contemporâneo da polarização local *versus* global, no início do século XX, a intensidade da disputa se concentrava entre nacional e internacional. A estratégia escalar ancorada na esfera nacional ainda conserva considerável resistência na disputa de projetos políticos (VAINER, 2001).

Outra perspectiva para a transescalaridade parte do pressuposto de que esta concede mais poder e visibilidade ao local, apostando nas identidades culturais, no patriotismo de cidade, no regionalismo, dentre outros. Essa vertente acredita que os governos locais são os que garantem maior eficácia em atrair empresas, em promover competitividade e em oferecer uma base histórica e cultural para a integração dos indivíduos (VAINER, 2001). Dentro do poder local há aqueles que reivindicam novas possibilidades de ação política para além dos limites de um projeto de nação, conjugando a dimensão local com a dimensão da globalidade. Essa defesa vai no sentido de novas tessituras de projetos, de relações e de iniciativas de luta e cooperação entre sujeitos e lugares, prefigurando a partir de experiências de autogoverno, de democracia direta e radical percebidas na esfera do cotidiano, a fim de conquistar mais direitos e uma melhor qualidade de vida, visando ultrapassar suas fronteiras. Para esta abordagem, a escala nacional é vista como inadequada, ou, no máximo, como secundária para alcançar os direitos fundamentais da população.

Apresentadas as diferentes dimensões políticas escalares, é colocada a questão: em qual delas se constrói cidadania? Vainer (2001) afirma que globalistas, localistas e nacionalistas divergem sobre este tema. Globalistas apostarão no que denominam de cidadania global, uma retórica que dificilmente se aplica na prática, ainda altamente condicionada pelas realidades nacionais. Por outro lado, localistas defendem sua escala como a mais pertinente para a

promoção e para o reconhecimento da cidadania, tendo em vista que o cidadão é quem vive, percebe e significa o local, sendo que é na cidade, ou no município, que suas demandas são mais facilmente identificadas e apuradas. Vainer dirá que “cidadão local, cidadão nacional, cidadão global aparecem pois como os agentes/sujeitos políticos que viriam, cada um a seu modo, atualizar as diferentes escalas como espaços políticos estratégicos” (2001 p. 23).

Haja vista essa disputa de escalas, a perspectiva proposta por Vainer (2001) busca considerar a pertinência de todas essas na constituição do lugar dos sujeitos em relação, de modo que a incidência na vida cotidiana está impressa e expressa em todas as configurações escalares e, ao privilegiar somente uma delas, incorre-se no risco de produzir uma imagem mítica ou ideológica, como se o cotidiano fosse feito de relações primárias e exclusivamente comunitárias ou, por outro lado, como se houvesse um mundo social feito à imagem das formas mais abstratas do capital global (VAINER, 2001). Os processos compreendidos por uma abordagem transescalar focam no mecanismo da transformação da escala e da transgressão através das lutas sociais locais. Vainer reitera: “a ideia central pode ser expressa como segue: qualquer projeto (estratégia?) de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos” (2001, p. 25).

Se a estrutura social, econômica e política, operada nas mais elevadas escalas é o principal determinante da manutenção das desigualdades na lógica do neoliberalismo, há toda uma luta ampla contra a desigualdade que deve ser travada na esfera local. A relação entre a estrutura social e a cidade não ocorre de forma passiva. Isso significa dizer que a cidade, além de herdar as desigualdades da estrutura social, as aprofunda. Todavia, como esta não existe solta no ar, há de se dar atenção às suas articulações regionais, nacionais e, cada vez mais, internacionais. Desse modo, Vainer (2001) afirma que

cada cidade é, portanto, campo e objeto de relações de geração e apropriação de recursos - materiais, políticos, simbólicos - que resultam das formas particulares únicas que estruturam o poder e as relações econômicas. Este conjunto de relações - e os recursos que elas colocam em movimento e disputa - são um espaço bastante amplo para alterações reais na vida das classes e grupos dominados (p. 28).

Vainer (2001) aposta no local, tendo a cidade em primeiro lugar, como escala e arena capaz de trazer alternativas aliadas a estratégias transescalares, a fim de fazer frente às sobredeterminações estruturais do capital financeiro global. A prática local, para o autor, deve ambicionar transformações que ultrapassem suas fronteiras, reconhecendo que a escala local encerrada em si não altera, tampouco enfraquece, a correlação de forças do projeto neoliberal a

nível global. Portanto, há de se articular uma resistência capaz de reduzir as desigualdades melhorando as condições (materiais e imateriais) da vida das classes trabalhadoras em detrimento das classes e grupos dominantes. Essa resistência deve proporcionar o avanço e, na medida do possível, a radicalização de dinâmicas sociais, políticas e culturais que instiguem a efervescência das lutas populares e uma melhor organização coletiva, desmontando mecanismos tradicionais de reprodução do poder das classes dominantes, tal como as privatizações desenfreadas, o clientelismo e os desvios de recursos que deveriam ser destinados à população. O engajamento popular, desta forma, implica em um projeto de revolução urbana permanente, combinando os múltiplos objetivos e escalas no intuito de estancar e reverter o quadro de desigualdades. “A revolução urbana é algo a ser inventado e reinventado a cada momento, em cada cidade” (VAINER, 2001, p. 30).

Vainer (2001), portanto, pressupõe a dimensão local como espaço de ação política e exaltação da reflexão sobre o processo social, o qual se realiza no espaço e em múltiplas escalas. Tanto as relações entre práticas sociais e espaço quanto a questão transescalar, apontam para uma valorização das ações realizadas no lugar, na dimensão do cotidiano, rompendo, assim, com limites administrativos ou institucionais, muitas vezes definidos de forma arbitrária pelas classes dominantes. Em suma, a prática teórica defendida por Vainer (2001) opera a partir de uma dialética entre a experiência militante particular da esfera cotidiana e a luta, com a finalidade de formular uma mobilização com ambições globais.

Na seara da discussão entre espaço urbano e espaço rural, destaca-se que o poder local e a maior capacidade de mobilização são atributos das cidades, sendo a localidade e o objeto de relações de geração e apropriação de recursos tanto materiais como políticos e simbólicos (VAINER, 2001). Sobre a transescalaridade, em suma, Vainer (2001) aponta três objetivos: a) redução das desigualdades e melhoria nas condições de vida por meio da transferência de recursos de modo redistributivo; b) avanço e radicalização de dinâmicas sociais, políticas e culturais que propiciem a organização e a luta popular, resultando, assim, na constituição de sujeitos políticos coletivos; e c) enfraquecimento dos grupos e coalizões dominantes, incluindo a desarticulação das redes (inclusive dentro da administração pública) e dos dispositivos (inclusive legais) que favorecem a privatização de recursos públicos e a captura de vultosos recursos extraídos da população, através de posições de poder.

Este subcapítulo tratou da relação entre as dinâmicas de poder estruturadas pelo sistema capitalista e agenciadas pelo Estado, em especial pelos efeitos nocivos do neoliberalismo (HARVEY, 2013 [1982]) e suas variadas formas de apropriação e exploração. Neste contexto,

emergem as consequências econômicas e espaciais da formação das desigualdades, em especial, a partir das definições arbitrárias de fronteiras condicionado por determinações violentas do Estado (DAS; POOLE, 2008), à medida que não são plurais e associam-se aos processos de segregação espacial. Por fim, Vainer (2001) é acionado para apresentar uma alternativa para esta problemática, defendendo que “a revolução urbana é algo a ser inventado e reinventado a cada momento, em cada cidade” (p. 30). Assim, com engajamento na luta popular organizada e orientada para uma revolução urbana permanente, haverá chance, ainda, de responder às formas específicas da desigualdade, sua morfologia, agenciamentos e posição na região e no país.

1.3. O Espaço e o Capital: filiações e delimitações teóricas

Na primeira parte deste capítulo, posicionando um diálogo entre Bourdieu (1997 [1982]), Massey (2008), Certeau (1994) e Santos (1997), fundamentou-se teoricamente o entendimento de que o lugar é compreendido a partir da relação dialética entre sujeito e espaço, tendo em vista que o que dá sentido ao espaço é reflexo da correlação de forças entre os sujeitos. Trata-se de relações de poder dificilmente apuradas na esfera institucional, já que é na dimensão do cotidiano (CERTEAU, 1994) que se ensaiam os sentidos e significados, além das práticas e das lutas sociais que configuram o lugar. Sendo assim, a compreensão das dinâmicas que condicionam a desigualdade socioespacial passa por adotar uma perspectiva escalar.

A discussão oportunizada por Massey (2008) sobre a noção de espaço é fundamental para esta tese, tendo em vista a defesa da necessidade de multiplicidade e da interação para o acontecimento da temporalidade — que é eminentemente espacial. Em suma,

Se o tempo se revela como mudança, então o espaço se revela como interação. Neste sentido, o espaço é a dimensão social não no sentido da sociabilidade exclusivamente humana, mas no sentido do envolvimento dentro de uma multiplicidade. Trata-se da esfera da produção contínua e da reconfiguração da heterogeneidade, sob todas as suas formas - diversidade, subordinação, interesses conflitantes. À medida que o debate se desenvolve, o que começa a ser focalizado é o que isso deve trazer à tona: uma política relacional para um espaço relacional (MASSEY, 2008, p. 97-98).

Este viés social relacionado com tempo e espaço trazido pela autora, possibilita uma compreensão ampliada do espaço: baseado na “interrelacionalidade constitutiva”, na “implicação coletiva nos resultados” e na “contemporaneidade radical de uma multiplicidade de outros, humanos e não-humanos, em processo, e o projeto sempre específico e em processo das práticas através das quais essa sociabilidade está sendo configurada” (MASSEY, 2008, p. 274). A partir desta definição, será utilizada nesta tese a noção de espaço para referir-se ao

urbano e ao rural, levando-se em conta a necessidade de se pensar estes espaços enquanto manifestações socioespaciais heterogêneas, múltiplas e complexas (WANDERLEY; FAVARETO, 2013) — conforme defendido no capítulo 3. Além disso, Massey (2008) assume centralidade em sua formulação pelas interlocuções realizadas com outros autores como Haesbaert (2005), em especial a partir de seu conceito de multiterritorialidade, e com Santos (1997), em especial com relação à ontologia do espaço e no debate sobre o lugar.

A discussão sobre os efeitos de lugar e sobre os capitais, que vão além do econômico (social, cultural e simbólico), fundamentam a tese aqui defendida a partir da compreensão de que “o espaço social se retraduz no espaço físico”, trazendo a relevância do poder sobre o espaço relacionado à posse de capital, que se manifesta a partir da “relação entre a estrutura espacial da distribuição dos agentes e a estrutura espacial da distribuição dos bens ou dos serviços, privados ou públicos” (BOURDIEU, 2006, p. 160).

O que se vem construindo nessa tese, apoiada nos diferentes tipos de capital descritos por Bourdieu (2006), na multiplicidade das relações existentes no espaço (MASSEY, 2008) e na vida cotidiana como aspecto determinante para a constituição socioespacial da sociedade (CERTEAU, 1994; SANTOS, 1997), é a ampliação da compreensão de desigualdade, o que possibilita fazer uma avaliação da atuação de políticas públicas e dos processos de planejamento territorial. Tais dados, todavia, são pouco explorados nos processos técnicos relacionados às políticas públicas de planejamento territorial no Brasil (VEIGA, 2003), todavia, apresentam-se de grande valia analítica para a compreensão do fenômeno das desigualdades.

A tessitura conceitual realizada estabelece relações entre o sujeito, o lugar, ou o meio no qual este se insere, e o mundo, que oportunizam a abertura de perspectivas sobre a relação entre as desigualdades e as políticas públicas e processos de planejamento territorial. Tanto as políticas públicas quanto o planejamento territorial, elementos que, devido a problemas estruturais da sociedade capitalista, em especial por suas características de acumulação e de competição, resultam na desigualdade, sendo atividades direta ou indiretamente associadas ao Estado.

Descortinando as dinâmicas que orientam e fundamentam as práticas de Estado adotadas pela atual conjuntura do capitalismo neoliberal, constituída ao longo dos últimos 50 anos, foi possível evidenciar o que ambiciona o aprofundamento das desigualdades em seu aspecto socioespacial, bem como seu modo de operação. Percebe-se uma tendência da administração pública, em seu planejamento territorial, em construir e consolidar fronteiras sociais que determinam o acesso desigual aos equipamentos e serviços públicos, aspectos

garantidores da cidadania. Se o objetivo geral da tese é estabelecer a relação entre os limites e as perspectivas do planejamento territorial no Brasil com as dinâmicas de territorialização decorrentes das práticas de lugar, torna-se importante perguntar quem e como são determinadas cada uma dessas fronteiras. Neste ponto, antes de adentrar nas problemáticas das relações urbano-rural, a discussão teórica sobre os limites administrativamente atribuídos (ou fronteiras) e os modos de ação do Estado enquanto agente dominante e regulador, estabelecido em oposição às práticas insurgentes (DAS; POOLE, 2008), também foi de grande valia para as novas perspectivas defendidas nesta tese, que apontam para a necessidade de reorganização das estruturas estatais (discussão retomada nos últimos capítulos).

Apoiando-se na noção de espaço por meio de uma estratégia transescalar (VAINER, 2001), relacionada especialmente com o poder local, suas disputas e resistências no cotidiano, pretende-se, nos capítulos seguintes, compreender a realidade brasileira em suas diferentes escalas e estabelecer os efeitos destas disparidades no que tange os critérios adotados pela administração pública na classificação de suas fronteiras. Tal como Veena Das (1999), interrogar-se-á sobre quais critérios determinam as fronteiras entre o espaço urbano e o espaço rural. Parte-se, portanto, para uma caracterização (administrativa, técnica e socioespacial) destes espaços, que deve considerar, em sua análise, que as fronteiras trazem grandes impactos jurídico-normativos nas formas de ocupação e no acesso às políticas públicas, que interferem diretamente na qualidade de vida da população e nos níveis de desigualdade. A pesquisa fundamenta-se nesta lacuna, aprofundando a discussão sobre as dinâmicas das desigualdades socioeconômicas no Brasil e na relação entre urbano e rural, relacionando estes resultados com os processos de planejamento territorial transescalar a medida em que passam a incorporar a dimensão do cotidiano e das lutas sociais travadas nas margens do Estado.

2. TERRITORIALIZAÇÕES DA DESIGUALDADES: a constituição de limites

A partir da discussão desenvolvida no capítulo anterior sobre as imbricações econômicas do capital no espaço social (BOURDIEU, 1997 [1982]), reforçadas pelo neoliberalismo, tem-se a articulação entre o espaço e a dinâmica das desigualdades produzida por meio de acúmulos de capital, em especial voltados à investimentos imobilizados (HARVEY, 2013 [1982]). Os modos organizacionais da governança afirmam-se a partir das estruturas espaciais, sendo o crescimento dos conflitos geopolíticos articulados majoritariamente pelo Estado (HARVEY, 2013 [1982]). A centralidade estatal também incide na construção relacional de espaço e lugar, posto que as relações se dão de modo contextualizado, oportunizando a reflexão sobre as articulações sociais que operam de modo desigual face à sua inserção nas geometrias de poder.

Esta discussão estabelece a intrínseca relação entre as dinâmicas de desigualdade e as dinâmicas territoriais. O processo, que considera os efeitos do lugar (BOURDIEU, 1997 [1982]), constitui-se como produtor de territorializações (HAESBAERT, 2005), a partir do pressuposto de que os territórios são delimitados e constituídos de acordo com a abordagem realizada. Logo, não se pode compreender o território como um objeto pré-estabelecido, como o faz a definição estatal, tampouco como uma definição fixada por outros campos de conhecimento.

Os processos de territorialização (HAESBAERT, 2005) são incorporados a esta tese por um viés teórico-aplicado, partindo do entendimento da necessária delimitação instável do território a partir da constante dinâmica de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, a depender do corte analítico e da abordagem, de modo que “as relações urbano-rural e rural-urbano são tratadas como processos em constituição derivadas e incidentes nas lutas de poder” (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020, p. 1380). A formação dos processos de territorialização, conforme Araújo e Haesbaert (2007), constitui-se de modo relacional e dialético com os processos de identificação, propiciando um entendimento relativo do que é estabelecido como rural e como urbano e dos elementos que constituem cada uma destas territorialidades.

Parte-se de uma discussão global sobre os processos de urbanização e de ruralidade, tanto teóricos quanto analíticos, de constituição e de definição (realizados neste capítulo, seguindo pelas particularidades do caso brasileiro, ampliadas no capítulo 3), e pela apresentação de indicadores sociais, espaciais e de renda do mundo e do Brasil (capítulo 4), que possibilitam

uma compreensão aprofundada das referidas dinâmicas. Trata-se de territorialidades que transitam entre distintos processos de disputa. Nos espaços urbanos, destaca-se as centralidades e os processos de periferização, a partir da disparidade territorial entre áreas centrais com bom abastecimento de infraestrutura e serviços públicos e os territórios constituídos por processos de segregação, configurando o espaço dos pobres (MARZULO, 2005), como favelas, loteamentos populares e periferias pobres, que apresentam déficits de atendimento de funções básicas do estado. Também na disparidade de tratamento e abordagem entre urbano e rural, que evidenciam aspectos eminentemente políticos em seus processos de planejamento territorial e de gestão pública, destacando-se aí questões normativas e administrativas, inclusive na definição de seus limites.

Para Rogerio Haesbaert (2007), o processo de construção identitária é inerentemente espacial, podendo ser materializado através de instituições, de modo simbólico, e do imaginário de distintos grupos, caracterizados por diferentes culturas no mesmo contexto espacial. A apropriação do território, portanto, pode ocorrer tanto a partir de realidades visíveis (como as manifestadas a partir de atividades política e econômica) quanto a partir dos poderes invisíveis (tendo como manifestação central a cultura). No entanto, a territorialidade se instaura a partir de uma disputa explícita, intencional, que se inscreve em um campo de poder. Pode-se dizer, então, que o território se realiza no e a partir do espaço — em especial a partir do conflito e das disputas de poder:

O uso reaparece em acentuado conflito com a troca no espaço, pois ele implica “apropriação” e não “propriedade”. Ora, a própria apropriação implica tempo e tempos, um ritmo ou ritmos, símbolos e uma prática. Tanto mais o espaço é funcionalizado, tanto mais ele é dominado pelos “agentes” que o manipulam tornando-o unifuncional, menos ele se presta à apropriação. Por quê? Porque ele se coloca fora do tempo vivido, aquele dos usuários, tempo diverso e complexo (LEFEBVRE, 1986 [1974], p. 411-412).

A prática de dominação e de simplificação dos processos espaciais e temporais, imposta por agentes de dominação, tem reflexo no território a partir de uma tentativa constante de simplificação do entendimento dos processos, deixando de considerar que o território é sempre múltiplo em sua essência. Na relação entre urbano e rural, esta simplificação se manifesta pela compreensão da distinção entre estes espaços a partir de uma concepção centrada no uso do solo, considerando o urbano como um espaço denso (demográfica e morfologicamente) e concentrador de capital, em oposição ao rural, compreendido como um espaço destinado a atividades primárias, como agricultura e pecuária. Massey (2008) traz que esta imagem de um

espaço simplificado, entendido por sua horizontalidade e distribuição, é consequência do discurso de instantaneidade da globalização.

Realizada esta breve, porém necessária, discussão sobre o conceito de território, sobretudo a partir da incorporação da compreensão da multiterritorialidade (ARAÚJO; HAESBAERT, 2007), parte-se para a questão central deste capítulo, que é discutir o urbano e o rural a partir de definições e dinâmicas, problematizando os limites territoriais atribuídos a esses espaços. A relevância do capítulo 1, dá-se pela discussão teórico-conceitual que estabelece um quadro de fundo para a construção da tese a partir dos conceitos de espaço (MASSEY, 2008), das distintas formas de capital e dos efeitos do lugar (BOURDIEU, 1997 [1982]), e, relacionado com este último, da dimensão do cotidiano (CERTEAU, 1994). No entanto, verifica-se que a abordagem destes autores parte de uma discussão conceitual que não incorpora explicitamente a relação urbano-rural, tendo em vista que os exemplos utilizados se referem exclusivamente às cidades, como nas discussões sobre o capital e a globalização trazidas por Harvey (2013 [1982]) e por Santos (2007). Assim, este capítulo se destina a discutir a caracterização destes dois espaços: o rural e o urbano, de modo relacional.

Após uma discussão sobre os processos de urbanização, realizada por Kayser (1972), Sposito (2010) e Harvey (2013 [1982]), e contextualizados com dados do Banco Mundial (2022), parte-se para a discussão de duas matrizes teóricas: uma que compreende a relação urbano-rural a partir de um *continuum* e outra que a compreende como uma dicotomia (DAVOUDI; STEAD, 2002). Essas duas matrizes têm grande importância no debate sobre o rural e o urbano. A questão que emerge nesta introdução de capítulo é: existe a necessidade de classificar ou a atribuir um limite que defina o que é urbano e o que é rural?

A partir da discussão sobre a dinâmica das desigualdades, a conclusão a que se chega é que existe, sim, a necessidade de uma classificação, sendo destacada nesta tese duas finalidades estruturais. Uma delas é para fins estatísticos. Ou seja, com uma classificação coerente das dinâmicas territoriais é possível compreender as situações existentes e, com isso, pautar políticas públicas. Identificar dinâmicas migratórias, concentração de pobreza, processos socioespaciais e econômicos como o envelhecimento, a masculinização, os níveis de escolaridade e de saúde, por exemplo, podem ser subsidiados por dados censitários. O segundo ponto remete à necessidade de realizar-se um planejamento territorial, tendo em vista que a definição de um limite (como o perímetro urbano, no caso brasileiro), possibilita um controle de densidades o que, além de otimizar as infraestruturas existentes e a distribuição de

equipamentos e serviços, ainda tem o papel fundamental de manter as principais características da cidade e do campo.

Defende-se, portanto, que estes dois espaços são fundamentais para a sociedade e devem manter suas características territoriais e identitárias. Sem um limite administrativo, o processo de periferização das cidades finda por uma dispersão que tende a transformar áreas rurais em assentamentos urbanos precarizados (conforme ampliado no capítulo seguinte a partir do quadro brasileiro). O desafio, então, consiste em como identificar e classificar o rural e o urbano. No sentido prático, a definição de limites entre estes espaços, seja para fins administrativo-burocráticos, seja para fins estatísticos, tem sido feita baseada na seleção de um ou mais elementos.

Com relação às desigualdades sociais, a cidade é o local de concentração do capital (HARVEY, 2013 [1982]), além de apresentar maior crescimento das taxas de pobreza em relação às áreas rurais, sobretudo em loteamentos irregulares e favelas. De acordo com a ONU (2020), um bilhão de pessoas vivem em favelas urbanas, que são tipicamente superlotadas, poluídas e perigosas, e carecem de serviços básicos, como água potável e saneamento. Logo, nos dados apresentados no capítulo 4, verifica-se que as cidades possuem maiores índices de desigualdade de renda. Isto não significa, no entanto, que a qualidade de vida e o bem-estar da população seja pior, nem que a população urbana seja mais pobre que a população das áreas rurais. O que se apresenta é que a cidade concentra maior diferença os mais ricos e os mais pobres. Inclusive, a maior parte da população pobre do mundo situa-se em espaços rurais (KAGEYAMA, 2008). Além disso, como exposto, a população rural tem menos acesso à saúde, educação e oportunidades de emprego e renda, além de serviços e infraestrutura fundamentais para a qualidade de vida e redução da pobreza, como energia elétrica e saneamento básico.

Como apresentado no capítulo anterior, a definição arbitrária de fronteiras é elemento determinante para elementos da vida das pessoas. Na questão debatida nesta tese entre espaços urbanos e rurais, verifica-se que a classificação do espaço onde a pessoa reside incide diretamente em uma maior ou menor condição de acesso a diversas políticas, serviços e infraestruturas, além de modificar as relações político-administrativas relacionadas ao uso do solo.

2.1. O urbano e o rural: dinâmicas e limites

Historicamente, a organização administrativa-territorial que distingue urbano e rural tem origem no século XIX e é decorrente do processo de urbanização como uma das consequências da Revolução Industrial. Desde então, a distinção entre as tipologias urbano e rural sustenta-se nas vertentes que compreendem a relação entre estes espaços a partir de um *continuum* ou por dicotomia (DAVOUDI; STEAD, 2002). A partir do rápido crescimento das cidades, decorrente deste processo de grandes transformações sociais e econômicas em escala mundial, emergem questões sobre o futuro do meio rural.

Duas compreensões distintas são apresentadas para responder a esta problemática: a que critica a urbanização acelerada, com receio de um desaparecimento das áreas rurais, processo associado a uma idealização do espaço rural; e a que considera que o futuro da civilização (ou seja, o progresso, símbolo do moderno) está nas cidades, de modo que o meio rural é compreendido como um local superado ou atrasado em relação ao urbano (DAVOUDI; STEAD, 2002). Também neste sentido, Kageyama (2008) traz que a noção de que o rural é compreendido muitas vezes apenas por dois entendimentos gerais. O primeiro diz respeito a um lócus geográfico com características sociais e de uso da terra específicas. O segundo leva em consideração o grau de distância, compreendendo o rural como um local afastado ou até mesmo isolado de centros urbanos.

Independente da classificação e das relações sociais e de uso do solo, um entendimento fundamental do pensamento contemporâneo é a necessidade de romper com a dualidade urbano-rural constituída a partir de interpretações necessariamente antagônicas (KAGEYAMA, 2008; WANDERLEY; FAVARETO, 2013; BEZERRA; SILVA, 2018). Como exposto, trata-se do entendimento da relação entre o urbano e rural ora como polos opostos com relação a aspectos sociais, ora como elementos relacionados por um *continuum*. Embora legalmente existam especificidades que não podem ser desconsideradas, defende-se que não há a necessidade de considerar esta relação como territorializações em oposição, tendo em vista dinâmicas socioespaciais tais como os deslocamentos realizados pela população.

A compreensão da relação urbano-rural como um *continuum* apresenta-se, portanto, como uma possível resposta a esta indefinição sobre o futuro do rural. A noção de *continuum* emerge da década de 1930, no entanto foi mais difundido e aprofundado teoricamente na década de 1960 (como em PAHL, 1966), sendo ainda bastante comum nos estudos da área (KAGEYAMA, 2008; ROSA; FERREIRA, 2010). Segundo a definição de Castree, Kitchin e

Rogers (2013) *continuum* é uma noção baseada no entendimento de que não há uma ruptura entre a vida urbana e rural, sendo os assentamentos humanos distribuídos com uma continuidade de uma ocupação que varia desde o predominantemente rural até o altamente urbanizado. Não existe uma finalização do urbano e nem um ponto de início do rural, mas sim um transpasse entre variados modos de ocupação. Logo, é comum encontrar espaços com características rurais (como paisagens ou locais de produção primária) em áreas urbanas, bem como o contrário. Ou seja, o entendimento é que o rural e o urbano não existem *per se*, mas se trata de espaços que se entrelaçam e se sobrepõem.

A crítica ao entendimento da relação urbano-rural a partir da dicotomia traz que a existência de duas polaridades compreendidas como opostas deixa de incorporar a grande diversidade de ocupação existente em ambas as tipologias (KAGEYAMA, 2003), sejam estas configuradas como assentamentos humanos, ou ainda a partir da existência de matas, florestas, e da ocorrência de diversos biomas (como cerrado, chapas, sertão, desertos). Ou seja, faz-se necessária a existência de espaços que apresentem uma transição entre urbano e rural, sendo locais que não se enquadram nas categorias pré-estabelecidas a partir de uma visão funcional do território, restringindo-se ao uso do solo para a classificação tipológica. Ou ainda, quando classificados, são locais considerados rurais por simples exclusão — a partir do entendimento de que rural é tudo aquilo que não é urbano.

Mesmo defendendo e aprofundando o conceito de *continuum*, Pahl (1966) salienta o risco de uma interpretação precipitada levando em conta uma continuidade total ou excessiva, salientando a ocorrência de locais com descontinuidades significativas. Recentemente, Sposito (2010) traz que esta descontinuidade é manifestada pela dimensão espacial, como no processo de adensamentos urbanos caracterizado por rupturas morfológicas em determinados locais, enquanto em outros verifica-se uma tendência à expansão territorial, acarretando uma diferença menos nítida entre o campo e a cidade tendo em vista a ampliação de uma zona de transição. Bernardelli (2010) alerta para a dificuldade de implementação de propostas que caracterizem os espaços urbanos e rurais ao privilegiar somente as diferenças, ignorando as semelhanças em potencial que possam existir entre estes. A autora sugere que esses espaços sejam apreciados tanto por meio de suas dinâmicas particulares quanto pelos papéis que desempenham e pelo que se complementam — abordagem que fundamenta a discussão do próximo subcapítulo.

A ideia de um *continuum* rural-urbano parece auspiciosa tendo em vista a dificuldade de distinção entre ambas as tipologias. Entretanto, como aponta Sposito, admitir a ocorrência de um *continuum* não implica necessariamente no desaparecimento da cidade e do campo

enquanto “unidades espaciais distintas”, mas sim reconhece a existência de zonas de transição entre estes espaços, considerando um “compartilhamento, no mesmo território ou em micro parcelas territoriais justapostas e sobrepostas, de usos do solo, de práticas socioespaciais e de interesses políticos e econômicos associados ao mundo rural e ao urbano” (2010, p. 121).

Se por um lado as populações, as atividades econômicas e as interações sociais e culturais concentram-se nas cidades, por outro a emergência de novos elementos tem desencadeado novas perspectivas para o rural. Diversos autores apontam para um novo conjunto de atividades que vem sendo desenvolvido no campo que não se reduzem às do setor primário (ABRAMOVAY, 2003; VEIGA, 2003; ENDLICH, 2010; ROSA; FERREIRA, 2010). Abramovay (2003) acrescenta a recente visibilidade do espaço rural desencadeada pela biodiversidade, pelo patrimônio paisagístico e pelo estilo de vida. Em paralelo, a urbanização acelerada transformou e continua transformando as parcelas do campo por meio da inserção de novas tecnologias e pela demanda crescente de alimentos e de recursos naturais.

Um destaque da tese, apresentado como uma resposta possível para a melhoria da qualidade de vida e das oportunidades de ganho de capital e renda para o espaço rural é melhorar a acessibilidade. Com isso, a tendência do *continuum* é reforçada, sem trazer maiores impactos nas características fundamentais (como as culturais e identitárias) do campo e da cidade. O que se defende aqui é que o grau de integração com os centros urbanos possui estreita relação com as oportunidades de vida em virtude da maior facilidade de acesso a recursos e capital, assim como a equipamentos e serviços, que se concentram nas cidades. Em que pese a desigualdade de renda seja maior nas cidades, verifica-se uma desigualdade social na relação entre o urbano e o rural, acarretando uma menor mobilidade geral da estrutura social (e nas possibilidades de acúmulo dos diferentes tipos de capitais) do meio rural.

Socioeconomicamente, as vantagens locais têm estreita relação com a acessibilidade geral, atributo sempre associado à distância, com consequências tanto na economia de tempo quanto com relação ao acesso a recursos e a oportunidades de renda. Com isso, áreas urbanas são caracterizadas por apresentarem maior possibilidade de contatos entre conhecidos e desconhecidos, com uma ocorrência mais fácil e mais frequente, favorecendo relações de negócios, de emprego, compras e vendas, além de um maior acesso a equipamentos culturais, de educação e de saúde tendo em vista uma maior proximidade entre todos estes elementos. Logo, tem-se que

os novos pólos de crescimento correspondem, frequentemente, a espaços urbanizados suscetíveis de atrair - em razão da oferta de equipamentos culturais, lazer, consumo e

concentração de oportunidades de emprego que eles representam - camadas altamente qualificadas (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006, p. 24).

Como apresentado por Bidou-Zachariassen (2006), há uma associação entre a distribuição de equipamentos e serviços com a polarização sociocultural exercida pelas cidades, justificado pela concentração tanto demográfica quanto de capital característica dos espaços urbanos. O crescimento e as dinâmicas territoriais das cidades são estimulados a partir da implantação de equipamentos polarizadores e pela ampliação de infraestrutura, sendo esta rede fundamental para o acesso das pessoas aos recursos públicos, de modo que uma melhor ou pior distribuição tem relação direta com os processos de desigualdades e com a promoção da cidadania.

De acordo com os critérios analisados, os espaços rurais podem ser caracterizados pela baixa densidade demográfica e pela maior dificuldade de acesso aos equipamentos e serviços (distribuídos em menor número e maiores distâncias), trazendo menos oportunidades de contatos e de melhoria nas condições de vida, o que amplia situações de pobreza e problemas relacionados à carência de educação e cultura. Tem-se, portanto, três características fundamentais das áreas rurais: 1) a abundância relativa de terras e de recursos naturais, fator que também amplia o distanciamento social; 2) a maior distância espacial com relação às cidades, que resulta em uma elevação nos custos relacionados à mobilidade e uma menor acessibilidade a equipamentos e redes de infraestrutura e serviços; e 3) uma maior quantidade de pessoas em situação de pobreza, visto que “75% dos pobres do mundo vivem em áreas rurais” (KAGEYAMA, 2008, p. 21).

Estas transformações acentuaram-se a partir da década de 1990 em virtude da intensificação da globalização e dos processos de financeirização econômica. Para a parte produtiva existente no meio rural, uma consequência deste processo foi o grande crescimento no mercado de monoculturas doravante a maior facilidade na distribuição e na negociação de mercadorias pela redução de entraves de localização associados ao transporte, à comunicação, à tecnologia e à logística (WANDERLEY; FAVARETO, 2013; IBGE, 2016). Outro equipamento que ganha destaque neste período são as agroindústrias, que simbolizam o processo de industrialização da produção rural, além de resultar em uma nova centralidade e fluxos econômicos nos espaços rurais e adjacentes.

Um dos temas de maior complexidade da geografia humana é a pesquisa sobre o que condiciona determinado modo de ocupação do solo para fins agrícolas (KELLER, 1970). Para o autor, esta complexidade decorre da inter-relação entre influências da natureza, mesclando-

se nas mais diferentes formas com as tradições étnicas, as condições históricas, os gêneros de vida, os sistemas agrícolas, as estruturas agrárias e as formas de organização econômica. Posta esta complexidade e dinamismo, Keller (1970) problematiza a transposição de índices de dispersão ou de concentração para efeitos de classificação tipológica tal qual as fórmulas matemáticas eram empregadas nos censos demográficos e agrícolas dos países europeus até então.

Assim, no próximo subcapítulo serão apresentados os critérios internacionais para definição de urbano e de rural. Mais importante que os critérios propriamente ditos, emergem dessa discussão elementos que subsidiam a caracterização de áreas urbanas e rurais utilizados no mundo. Reforça-se, em especial, a questão da diversidade de critérios e tipologias, o que resulta em uma gama diversa de abordagens que interferem nos indicadores socioeconômicos mais utilizados no mundo para fins de comparação e formulação de políticas públicas.

2.2. Critérios internacionais para definição de urbano e de rural

A proposta deste subcapítulo é analisar critérios utilizados para a classificação dos espaços como urbanos e rurais. Como as estimativas populacionais (bem como os estudos censitários) são baseadas em definições nacionais, as comparações entre países precisam ser realizadas com parcimônia. No entanto, é relevante o debate sobre os critérios utilizados para tal definição no intuito de fundamentar e problematizar os dados estatísticos, bem como realizar análises sobre as razões do crescimento da urbanização (se são decorrentes da migração campocidade, da expansão urbana ou ainda da mudança nos critérios de classificação). A partir da discussão sobre os critérios classificatórios, é relevante identificar que a seleção de quais indicadores são utilizados constituem-se como elementos de caracterização dos espaços, apresentando suas distinções fundamentais, tais como: questões populacionais (como número de habitantes e densidade), maior ou menor acessibilidade (a serviços, comércio e equipamentos), a oferta de determinados serviços (como o caso do Uruguai), ou ainda, referentes ao uso do solo — que podem relacionar-se com a economia predominante na localidade ou ainda a aspectos morfológico (IBGE, 2017).

Não se tem a pretensão de estabelecer critérios universais ou até mesmo nacionais para a determinação de uma área como urbana ou como rural, mas, sim, a partir do método utilizado em cada país e organização, trazer elementos para a discussão da relação entre urbano, rural, políticas públicas e planejamento territorial. Com isso, é possível abrir o debate a fim de superar

a dualidade urbano-rural que classifica o rural por exclusão, além de apresentar uma série de características com relação a urbanização e à ruralidade que vão além do uso do solo, como questões de acesso, de distribuição de equipamentos e serviços, de densidade e de estimativas populacionais.

Neste sentido, a Divisão Estatística das Nações Unidas (UNSD) entende que não é possível uma abordagem única que possa ser aplicada globalmente tendo em vista a grande diversidade de variações de definições, não recomendado assim uma tipologia específica. Outros organismos internacionais, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o *Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural* (Rimisp), além do já citado Banco Mundial (2022), realizam estudos e desenvolvem proposições de métodos que possibilitam a classificação de áreas urbanas e rurais (CONCEPÇÕES..., 2013), mas, a exemplo das demais instituições citadas, tais propostas não são adotadas institucionalmente.

Ao redor do mundo, os países apresentam diferentes critérios para definir o que é urbano e o que é rural. De acordo com o Banco Mundial (2022), muitos países apresentam critérios bastante simplificados, baseados no número de habitantes ou de domicílios. É o caso da Islândia, onde localidades de 200 ou mais habitantes são definidas como urbanas, e no Peru, onde é necessário haver 100 ou mais domicílios para que a localidade possa ser classificada como uma cidade. Ainda segundo o Banco Mundial (2022), normalmente uma comunidade (ou assentamento) com uma população de 2.000 ou mais é considerada urbana — como é o caso da Argentina (IBGE, 2017) —, mas as definições nacionais são costumeiramente baseadas no tamanho da localidade.

Na publicação *Classificação e Caracterização dos Espaços Rurais e Urbanos do Brasil*, o IBGE (2017) faz um apanhado de experiências internacionais, analisando os distintos critérios utilizados mundialmente. Segundo o documento, os dois critérios mais utilizados para a classificação de áreas como rurais ou urbanas são o político administrativo (ou legal), como a situação do Brasil, que determina as áreas urbanas por meio da legislação municipal que define o perímetro urbano, e o da demografia, utilizando, preferencialmente, elementos como a densidade e a quantidade de população da localidade. Endlich (2010) traz que as principais técnicas e critérios utilizados para realizar a classificação entre urbano e rural são: a) delimitação político-administrativa; b) populacional (número de habitantes ou de moradias); c) densidade demográfica; d) destinação econômica. Para Bernardelli (2010), podem ser somados a estes critérios aspectos relacionados à morfologia e ao modo de vida da população.

A determinação da área urbana por decisão administrativa é utilizada em diversos países, como no Brasil, no Reino Unido, na Tunísia e na África do Sul (IBGE, 2017). Uma questão levantada é que muitas vezes esta forma de classificação não corresponde à realidade territorial de determinadas localidades, tendo em vista que os critérios utilizados tendem a ser políticos, administrativos ou tributários, não levando em consideração indicadores técnicos. Um aspecto positivo é que esta determinação pode indicar a dinâmica de ocupação ou até mesmo a tendência imobiliária pretendida para determinada área, como no caso da indicação realizada pelo planejamento territorial de uma área para direcionar a expansão urbana.

Já a classificação de acordo com dados demográficos, como o tamanho da população, considera o urbano como um local de concentração populacional e o rural como de ocupação dispersa. Para Bernardelli, a utilização simples de um patamar quantitativo trata de uma “simplificação problemática da realidade” (2010, p. 34) quando utilizado de forma isolada, como se a característica central de urbanidade fosse a simples aglomeração de pessoas. Neste sentido, o critério da densidade demográfica é um dos mais indicados e utilizados pelos países (IBGE, 2017; VEIGA, 2003), por não tratar apenas do número de habitantes, mas a relação desse número com determinada área. A maior dificuldade resulta da não existência de um padrão de densidade tendo em vista a ocupação territorial de forma heterogênea em especial nas cidades (ENDLICH, 2010), mas também verificado em zonas rurais.

A definição de acordo com atividades econômicas não é tão utilizada de modo direto, mas relacionada com outros critérios ou até mesmo utilizada de modo indireto para outras classificações (como a administrativa). A questão central é que, de acordo com esta visão, o rural é caracterizado pela realização de atividades primárias, desconsiderando a discussão mais recente sobre as múltiplas possibilidades de uso do solo de acordo com a nova ruralidade (KAGEYAMA, 2013). Já no urbano, esta categoria incorpora as atividades secundárias e terciárias (ENDLICH, 2010).

A configuração de padrões morfológicos também é um critério utilizado, levando em consideração elementos como a forma edilícia, o uso e o parcelamento do solo (BERNARDELLI, 2010). Por fim, o modo de vida da população possibilita incorporar elementos como a divisão de trabalho e a heterogeneidade sociais, possibilitando a caracterização não só da dicotomia urbano-rural, mas possibilitando a incorporação de inter-relações e a questão de inovações (BERNARDELLI, 2010). Em muitos casos, o que ocorre é a combinação de mais de uma classificação, como se pode verificar na Tabela 1. Em Botsuana, situado no Sul da África, é considerada urbana a aglomeração com 5.000 ou mais habitantes,

desde que 75% da atividade econômica seja classificada como não agrícola (IBGE, 2017). Já o gabinete de estatísticas da União Europeia (EUROSTAT, 2011) define áreas urbanas a partir da combinação de dois critérios demográficos considerando aglomerados populacionais em grades com células contíguas de 1km² que apresentem densidade média de no mínimo 300 hab./km² e população mínima de 5.000. Já os *clusters* de alta densidade são definidos a partir de pelo menos 1.500 hab./km² (ainda em grade) e uma população mínima de 50.000.

Tabela 1 - Critérios predominantes utilizados na definição de áreas rurais e urbanas em países e organizações selecionadas

País/ Organização	Critérios predominantes utilizados na definição de áreas rurais e urbanas					
	Tamanho da População	Densidade Demográfica	Oferta de Serviços	Participação da Agricultura	Divisão Administrativa	Aglomeramento de Habitações
Argentina	X					
Austrália		X	X			X
Botsuana	X			X		
Bolívia	X					
Brasil					X	
Chile	X			X		
Colômbia					X	
Costa Rica					X	
Cuba	X		X			
República Dominicana					X	
Equador					X	
El Salvador					X	
Estados Unidos	X	X				
França	X					
Guatemala					X	
Haiti					X	
Honduras	X		X			
Inglaterra						X
México	X					

País/ Organização	Critérios predominantes utilizados na definição de áreas rurais e urbanas					
	Tamanho da População	Densidade Demográfica	Oferta de Serviços	Participação da Agricultura	Divisão Administrativa	Aglomeração de Habitações
Nicarágua	X		X			
País de Gales						X
Panamá	X		X			
Paraguai					X	
Peru						X
Uruguai			X		X	
Venezuela	X					
OCDE		X				
União Europeia	X	X				

Fonte: adaptado de IBGE (2017), com dados do Banco Mundial (2022).

A Tabela 1 explicita que um dos critérios mais utilizados realmente é o tamanho da população (13 ocorrências), seguido pela divisão administrativa (10 ocorrências). Os demais critérios têm uma menor ocorrência e, na quase totalidade dos casos em que são utilizados, ocorrem combinados com critérios demográficos. A questão da utilização combinada de mais de um critério também é uma situação bastante comum, destacando-se 10 ocorrências.

Considerando a centralidade relativa dos critérios populacionais e administrativos, a seguir será realizada uma análise mais aprofundada de metodologias que apresentam algum grau de inovação. Dentre os casos expostos na Tabela 1, destaca-se que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a União Europeia reúnem dezenas de países (no caso da OCDE, incluindo países de mais de um continente), sendo instituições com estudos bastante representativos. A inovação destas dá-se pela busca de uma proposta integradora supranacional, apresentando, portanto, maior nível de complexidade. Além disso, trata-se de metodologia de grande influência nos estudos mais recentes sobre o tema (IBGE, 2017). Após a análise e discussão dos critérios utilizados por estas duas instituições, serão detalhados os critérios adotados por alguns países como Inglaterra e País de Gales, Austrália e Estados Unidos que, somados, apresentam uma gama diversa de características utilizadas para a definição do urbano e do rural.

A OCDE é responsável por elaborar e avaliar ações e políticas públicas que consideram o desenvolvimento econômico, político e social de seus 38 países membros. A destinação de investimentos prioritários para as áreas rurais foi o que motivou a organização de informações para um diagnóstico aprofundado sobre as carências e potencialidades políticas a partir de uma classificação de urbano e de rural do território desses países (IBGE, 2017; OCDE, 2021).

O critério entendido como mais relevante pela instituição, desde as primeiras formulações, foi o de densidade demográfica em uma classificação de maior escala, possibilitando assim a incorporação de distintos países e continentes, servindo de referência para diversos outros países e órgãos pelo mundo, incluindo a União Europeia (CONCEPÇÕES..., 2013). Segundo a OCDE (2021), a tipologia inicialmente proposta, baseada na porcentagem da população regional que residia em localidades urbanas ou rurais, revelou-se significativa para explicar melhor as diferenças regionais no desempenho econômico e no mercado de trabalho. No entanto, esta tipologia deixou de considerar a presença de aglomerações econômicas situadas nas proximidades dos centros urbanos. Uma região, por exemplo, poderia ser classificada como rural ou intermediária independente de sua distância para um grande centro urbano, local onde tradicionalmente o mercado de trabalho, o acesso a serviços, as oportunidades de educação e a logística para as empresas são mais amplos. Outro resultado relevante foi a grande heterogeneidade no crescimento econômico entre as regiões rurais, fazendo despertar novas possibilidades de variáveis para complementação do estudo.

Trabalhos anteriores da Instituição revelam a grande heterogeneidade no crescimento econômico entre as regiões rurais e a distância de um centro povoado pode ser um fator significativo para explicar essas diferenças. Para este último, a tipologia regional da OCDE é estendida para incluir um critério de acessibilidade. Este critério baseia-se no tempo de condução necessário para que pelo menos metade da população de uma região chegue a um centro povoado com 50.000 ou mais habitantes. Com isso, outras caracterizações passaram a ser contempladas como um critério quantitativo populacional residente em centros urbanos e a maior ou menor facilidade de acesso e de mobilidade — por meio do tempo necessário para deslocar-se de uma localidade até o centro urbano mais próximo (OCDE, 2021).

A partir da classificação tipológica estendida foi possível comparar a dinâmica da população e dos mercados de trabalho. Uma das constatações decorrentes do estudo foi que as regiões rurais remotas apresentam um declínio populacional mais acentuado e um processo de envelhecimento mais rápido do que as regiões rurais próximas a uma cidade (OCDE, 2011). Logo, o critério de acessibilidade relacionado às regiões rurais é compreendido como um fator

significativo para explicar os fluxos regionais da população em idade ativa, confirmando que esta tipologia efetivamente incorpora a questão da distância econômica do mercado e dos serviços. Outro resultado foi que as regiões rurais remotas são economicamente mais vulneráveis e possuem menores taxas de emprego (como no Canadá e no México) e de produção econômica (Europa) (OCDE, 2011). A classificação final apresenta 5 tipologias: Predominantemente Rural Remota, Predominantemente Rural Próxima a uma Cidade, Intermediária Remota, Intermediária Próxima a uma Cidade e Predominantemente Urbana.

Com relação ao resultado classificatório, tem-se que na maior parte dos países há um predomínio de população em áreas urbanas ou intermediárias. Destacam-se como países com maior percentual de população predominantemente urbana os Países Baixos (85,0%), a Bélgica (83,0%) e o Reino Unido (70%), e com população Predominantemente Rural Remota a Noruega (45%), a Grécia (35%) e a Irlanda (27,0%) (IBGE, 2017). Um dado relevante é que a classificação “Intermediária Remota” se demonstrou pouco expressiva, com percentual máximo de 4% na Suíça, mas com resultados em geral entre 0% e 1%, situação recorrente para caracterizações com muitos níveis, como será apresentado a seguir.

A classificação realizada pela União Europeia (UE) assemelha-se com a da OCDE, mas revela nuances relevantes para o debate sobre caracterizações do rural e do urbano. A primeira delas foi a consideração de um recorte populacional mínimo, evitando assim que uma unidade local muito pequena fosse considerada urbana de acordo unicamente com o critério de densidade (IBGE, 2017). A segunda foi a mudança de entendimento das Unidades Administrativas Locais que correspondiam a cidades maiores ou metrópoles, que apresentavam não só uma relevância para sua urbanização quanto na conformação de enclaves regionais (IBGE, 2017). Para tal, a classificação da UE utiliza uma grade estatística (de 1km²) que analisa as situações independentemente dos limites administrativos (no caso, substituindo as Unidades Administrativas Locais). Ainda assim, o principal critério segue sendo a densidade demográfica para as definições tipológicas rural-urbano, agora incluindo o tamanho da população. Outra mudança é a proposta de uma tipologia com 3 classes, o que faz com que cada uma das classes apresente resultados mais expressivos (em especial a intermediária), sendo: a) predominantemente urbana; b) intermediário; c) predominantemente rural.

O resultado apresenta a mesma tendência dos estudos realizados pela OCDE (2011), qual seja, de países proporcionalmente com predomínio de população urbana ou em situação intermediária. Os únicos países majoritariamente com percentual de população predominantemente rural são a Irlanda (70,5%) e a Eslováquia (50,3%). Com a maior parte da

população urbana destacam-se os países Malata (100%), Reino Unido (71,3%) e Países Baixos (71,1%) e Bélgica (67,5%).

Na comparação entre as duas classificações, da OCDE e da UE, verificam-se valores distintos embora com a mesma tendência. De um modo geral, a metodologia adotada pela UE apresenta valores menores de população predominantemente urbana e valores aproximados para as áreas rurais na comparação com os indicadores da OCDE. O grande diferencial da metodologia adotada pela UE é a utilização da grade estatística para minimizar as divisões territoriais, embora ainda sem contemplar dinâmicas como a acessibilidade dos centros urbanos e aspectos socioeconômicos, situações que têm sido estudadas, mas ainda não foram incorporadas à metodologia oficial (IBGE, 2017).

Na análise específica de alguns países, destacam-se a Inglaterra e o País de Gales, que formularam uma tipologia territorial que possibilita a formulação de análises e de políticas públicas específicas, denominada *Rural-Urban Classification* (RUC). Esta elaboração, datada de 2001 e com pequenos ajustes para o Censo de 2011 destes países, é fundamentada pelo critério morfológico, considerando a densidade construída nas localidades e assentamentos. Ou seja, é analisada a disposição entre as edificações, classificadas como agregadas ou dispersas (IBGE, 2017). A partir de uma primeira classificação geral, outros critérios são adotados, sempre tomando como base uma grade analítica celular de 1 hectares (100m x 100m), semelhante (para fins analíticos) à proposta de setores censitários utilizada no Brasil. Nesta segunda classificação são considerados patamares populacionais (distinguindo aglomerados com mais de 10.000 habitantes das demais), sendo que as que ultrapassam este valor são classificadas como células urbanas e as demais como rurais.

A seguir avalia-se o grau de dispersão entre assentamentos, mensuradas de acordo com a distância entre estes, a fim de identificar se são assentamentos esparsos ou não. Após a aplicação deste método, as células são reajustadas e classificadas em urbanas (com as categorias: grande conurbação, pequena conurbação, cidade não esparsa, cidade em configuração esparsa) ou rurais (cidade pequena e subúrbio não esparsa, povoado não esparsa, lugarejo/habitações isoladas não esparsa, cidade pequena e subúrbio em configuração esparsa, povoado em configuração esparsa ou lugarejo/habitações isoladas em configuração esparsa).

Como resultado, tem-se que 81% dos setores foram classificados como Urbanos. Novamente verifica-se que o grande número de classes resulta em uma baixa significância das subclassificações intermediárias, sendo que muitas apresentam resultados inferiores a 1%. Ou seja, mesmo que um maior detalhamento das classificações seja desejável, em certa medida,

por evidenciarem com maior precisão as características verificadas no local, entende-se que uma grande quantidade de classes nem sempre se apresenta como a melhor forma de descrever ou caracterizar os territórios (IBGE, 2017).

Outro caso relevante de análise, tendo em vista a diversidade de critérios para a classificação dos espaços em urbano ou rural, é a Austrália. O país considera muitas variáveis, incluindo a densidade demográfica e de habitações (IBGE, 2017). Sob a perspectiva da ocupação territorial, a particularidade australiana é a significativa dispersão territorial, tendo em vista que grande parte de sua população vive longe dos centros urbanos, encontrando, assim, maior dificuldade para acessar determinados serviços. A preocupação com este tema, que impacta diretamente na qualidade de vida das pessoas, levou o governo do país a elaborar uma tipologia com maior ênfase na questão da acessibilidade de modo alternativo às classificações tradicionais (IBGE, 2017).

Para o *Australian Institute of Health and Welfare* (2004), a acessibilidade é entendida como a uma gama de serviços disponibilizados nos centros urbanos, podendo estes serem menores ou maiores, mensurada tanto pelo viés da distância física quanto temporal. Trata-se, portanto, da distância entre uma localidade e o centro urbano mais próximo em um deslocamento pela malha rodoviária, resultando nas tipologias altamente acessíveis, acessíveis, moderadamente acessíveis, remotos e muito remotos. Com isso, a classificação tipológica dos espaços urbanos e rurais é: grandes cidades, interior regional, exterior regional, remoto e muito remoto (IBGE, 2017).

Antes de ingressar no caso brasileiro, analisa-se os critérios de classificação dos Estados Unidos da América (EUA). Em uma conjuntura de transformações na forma de ocupação advinda do crescimento de muitos núcleos urbanos, conduzindo a um grande crescimento da população caracterizada como urbana, o sistema de estatísticas nacionais norte-americano inova ao prever uma classificação que pode sofrer alterações ao longo do tempo a partir de um corte demográfico variável de acordo com a média geral (IBGE, 2017). Atualmente, este critério de corte considera que localidades com 2.500 ou mais habitantes, geralmente com densidades populacionais de 1.000 pessoas por milha quadrada ou mais, são considerados urbanos (BANCO MUNDIAL, 2022).

A metodologia adotada pelo país norte-americano consiste na organização preliminar em unidades espaciais (maiores que os setores censitários adotados no Brasil) que são categorizados inicialmente de acordo com o critério de corte apresentado e, na sequência, qualificados considerando critérios de densidade e de características de uso do solo (IBGE,

2017). O critério de uso do solo foi incorporado a partir de 2010 no sentido de complementar a caracterização associada à densidade, passando a considerar a cobertura do solo e a existência de superfícies impermeáveis, além de serviços e equipamentos urbanos, como a proximidade com aeroportos, por exemplo. Logo, os espaços urbanos são caracterizados como locais com maior densidade populacional e construtiva e organizados em áreas urbanizadas (com mais de 50 mil habitantes, correspondendo a 71,23% do total) e aglomerados urbanos (com população entre 2.500 e 50.000 habitantes, o que equivale a 9,50%). O espaço rural, além de apresentar menores densidades, com uma ocupação mais dispersa territorialmente, caracteriza-se também pela forma de ocupação com edificações mais esparsas ou até mesmo inexistentes em determinadas localidades, o que caracteriza 19,27% da população dos Estados Unidos (IBGE, 2017).

Assim como as demais classificações (como de critérios raciais, de gênero e até mesmo as fronteiras entre estados e países), de acordo com o critério utilizado para recorte os indicadores são alterados. As estimativas relacionadas à urbanização global, por exemplo, passariam por grandes alterações caso a China, a Índia e outras nações bastante populosas alterassem sua definição de centro urbano. No caso da China, a população urbana passou de 20%, em 1994, para 43%, em 1996, em função não só da migração de pessoas que viviam em áreas rurais para centros urbanos, mas principalmente do rápido crescimento de centenas de localidades que passaram a ser classificadas como cidades (BANCO MUNDIAL, 2022).

Como exposto no início deste subcapítulo, não existe um padrão consistente e universalmente aceito para distinguir as áreas urbanas das rurais, em parte devido à grande variedade de situações entre os países. Segundo o Banco Mundial (2022), a maioria dos países usa uma classificação urbana relacionada ao tamanho ou características dos assentamentos. Há, também, países que definem áreas urbanas com base na presença de certas infraestruturas e serviços e outros que designam áreas urbanas com base em arranjos administrativos. O que se verifica, a partir dos estudos e critérios apresentados, é que esta definição possui grande relevância a nível global, sendo foco de estudos tanto de países (que constatam a necessidade de atualizar seus critérios de tipologias, em geral por finalidades administrativas) quanto de instituições, voltadas para o direcionamento de políticas públicas e para a formulação de indicadores econômicos e socioespaciais.

2.3. Destaques, limites e perspectivas sobre o urbano e o rural

A partir do entendimento do espaço a partir de sua multiplicidade e heterogeneidade (MASSEY, 2008), é fundamental que os critérios utilizados para caracterizar o espaço urbano e o espaço rural considerem as diversas possibilidades existentes e que são constituintes destes espaços. Uma classificação mais aproximada da realidade possibilita uma visão geral sobre o território e a formulação de indicadores mais aproximados com a realidade, subsidiando assim políticas públicas que tenham como objetivo central a promoção da igualdade de direitos. Defende-se, com isso, a redução de desigualdades históricas por meio de políticas redistributivas, em um processo que tensiona com as relações de poder estabelecidas, fundadas nos processos de difusão de capital.

Kayser (1972) aponta que a expansão do regime capitalista no último século transformou profundamente o sistema de relações cidade-campo de forma mais profunda que a longa evolução dos séculos anteriores. Neste sentido, Santos ressalta que “a urbanização é simultaneamente um resultado e uma condição do processo de difusão do capital” (2007, p. 23). Embora o centro do debate proposto por Santos (2007) volte-se para a questão urbana, tem-se que a globalização é agenciadora de uma dinâmica que impacta tanto a sociedade urbana quanto a rural, a partir de significativas e rápidas transformações e modernizações, de modo que se pode dizer que o espaço rural se insere no meio social contemporâneo dentro de um determinado contexto social, cultural e histórico.

Partindo das dinâmicas de territorialização (HAESBAERT, 2005), incorporando os processos identitários desterritorialização e reterritorialização, tem-se o entendimento das lutas de poder que permeiam o debate apresentado sobre a constituição do urbano e do rural. Trata-se de um fenômeno eminentemente cultural, de modo que

Podemos então afirmar que o território, imerso em relações de dominação e/ou de apropriação sociedade-espaço, desdobra-se ao longo de um *continuum* que vai da dominação político-econômica mais ‘concreta’ e ‘funcional’ à apropriação mais subjetiva e/ou ‘cultural-simbólica’ (HAESBAERT, 2005, p. 2).

Neste contexto de dominação associado aos processos de apropriação estatal e territorial de agentes dominantes, emergem as disputas de poder nas delimitações normativas do território, como os limites intermunicipais e os que estruturam o urbano e o rural (que tendem a acentuar uma visão dicotômica destes espaços). Neste debate, retoma-se Massey (2008), que se aproxima da discussão de Araújo e Haesbaert (2007) ao referir-se à necessidade de uma política antiessencialista em questões de identidade de grupos sociais e de lugares, que sempre devem

ser construídos de modo relacional, tendo em vista que o espaço é o resultado de inter-relações que só existem a partir da multiplicidade. Seja na compreensão do espaço, do lugar ou do território, sua constituição se dá a partir das inter-relações, não havendo um ponto de partida e de chegada ou um limite pretérito estabelecido (MASSEY, 1991; 2008).

Por meio da análise dos casos internacionais de definição dos espaços urbanos e rurais, verifica-se que os critérios utilizados se sustentam em elementos quantitativos, não sendo incorporados elementos subjetivos como as dinâmicas culturais e até mesmo de constituição de paisagens. Uma área indígena, por exemplo, será definida como urbana ou rural de acordo com a sua densidade ou ainda se estiver ou não inserida no perímetro urbano, independente da relação que esta comunidade tenha com a urbanidade ou com a ruralidade, das dinâmicas culturais e até mesmo de deslocamentos. Dentre os critérios trazidos para discussão, o que apresenta possibilidade de incorporar os elementos socioespaciais é o da divisão administrativa, como o caso brasileiro, onde não é utilizado um critério pré-estabelecido, cabendo ao governo realizar a organização espacial de acordo com seu entendimento. Outra questão apontada é que os critérios quantitativos são baseados nas estatísticas de dados atuais ou até mesmo anteriores (como com a realização periódica dos censos demográficos), não devendo ser adotada uma determinação muito restrita para definição de um perímetro urbano, pois isso restringiria um processo fundamental do planejamento territorial que são as dinâmicas e tendências de crescimento da cidade (ou área de expansão urbana).

Dentre os critérios quantitativos, os que mais se destacam são os relacionados à aspectos demográficos (como a quantidade de população ou a densidade) e a acessibilidade. O primeiro por apresentar uma distinção clara sobre as principais características dos espaços urbanos e rurais, que é a concentração ou não de pessoas em determinada área, o que resulta tanto nos contatos mais frequentes quanto em uma maior facilidade de comunicação e atualização, além de indicar maior viabilidade para a destinação de infraestruturas e serviços públicos. Ou seja, a maior concentração populacional traz uma série de benefícios para a administração, que vão desde a maior representatividade tributária (como exposto nos capítulos 3 e 6), até uma maior facilidade de gestão territorial. Já o critério da acessibilidade, além de ser utilizado por alguns países e instituições para as definições atuais de limite entre urbano e rural, é bastante potente no sentido de facilitar a dinâmica de trocas entre urbano e rural, favorecendo, em última análise, este último, que, em geral (conforme os critérios e estudos abordados), apresenta maiores distâncias dos núcleos urbanos.

Por fim, o governo precisa (re)conhecer as peculiaridades rurais, para assim programar melhor as intervenções que potencializam o desenvolvimento, integrando propostas de ações de reformas agrárias, fortalecendo as pequenas propriedades e a agricultura familiar, gerando um amplo modelo de trabalho para renda no campo, e não deixando faltar serviços como educação, saúde, tecnologias, comunicação entre outros. Vários destes fatores criam condições para que a população do meio rural e urbano passem a interagir de forma diferente e podem ser facilitados com melhorias na acessibilidade geral. Trata-se de um processo de ressignificação dos espaços de campo e cidade, pensados de modo relacional por meio de um *continuum*, buscando o fortalecimento de aspectos sociais, econômicos, culturais, educacionais e regionais.

3. A PERIFERIZAÇÃO E A NOVA RURALIDADE NO BRASIL

A distinção entre urbano e rural no Brasil remete às décadas de 1940-50, momento em que o estado nacional estabeleceu definições e delimitações para estes espaços. A priori, estes critérios foram adotados para a constituição do urbano, sendo o rural definido como toda a área municipal não correspondentes às áreas urbanas ou distritais (STEINBERGER; BRUNA, 2001). Logo, enquanto o urbano passa a ser associado como local de lazer, trabalho, cultura e moradia, com especial enfoque para uma visão de progresso e modernidade, a vida no meio rural estava ligada a um local apenas de trabalho, moradia e subsistência. Conforme Bezerra e Bacelar, urbano e rural, campo e cidade, assumiram imbricações importantes enquanto “relações diferenciadas de interdependência e complementaridade” (2013, p. 35). Trata-se de uma estreita imbricação entre os espaços urbanos e rurais desde a sua constituição, embora tal relação seja realizada por dicotomia ou por exclusão, tendo em vista as abordagens legislativas e administrativas hierarquicamente distintas, sendo o rural constituído pelo não urbano.

Neste período, o país passa por um novo ciclo de industrialização promovido pelo governo de Getúlio Vargas, responsável por uma alteração no plano da política interna que reduz o poder associado às tradicionais oligarquias extrativistas e agrícolas substituindo-as por uma política de industrialização do país, voltada para as indústrias de base e de matriz energética. São exemplos a criação do Conselho Nacional do Petróleo (1938), a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a Companhia Vale do Rio Doce (1943) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1945) (IBGE, 2017). Trata-se de um momento inicial do êxodo rural, com uma forte polarização da Região Sudeste e Sul do país, sobretudo dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, resultando em migrações internas em especial da população do Nordeste, marcado assim a graduação substituição da mão de obra até então imigrante para uma voltada à população nacional (IBGE, 2017).

No cenário mundial o período é marcado por uma crise relacionada à Segunda Guerra Mundial, que favorece o desenvolvimento industrial, livre de concorrência estrangeira, aumentando assim as exportações. O fortalecimento das indústrias de base altera as características das indústrias consolidadas a partir da Primeira Guerra Mundial, momento em que a industrialização era manufatureira e voltada à montagem de peças importadas (WANDSCHEER; DUTRA; FONTOURA, 2012). Com o aumento das dificuldades na importação de equipamentos e máquinas, tem-se a relevância de avanços voltados à uma Indústria de Bens de Capital.

Na relação entre urbano e rural, tem-se que, “a partir da Revolução Industrial, as formas de produção na cidade se alteram significativamente, expandindo-se também para o campo” (WANDSCHEER; DUTRA; FONTOURA, 2012, p. 96). Esta expansão, no entanto, se dá de modo distinto, uma vez que a população passa por um momento de migração, enquanto os resultados da indústria de base, embora voltados inicialmente para as cidades, são financiadas pelo excedente econômico das exportações do setor agropecuário. A relação entre rural e urbano passa a ser percebida como realidade onde ambos não se configuram como espaços díspares, já que cada vez mais próximos em sua estrutura e organização socioespacial.

Este intencional processo de urbanização, acelerado em meados do século XX, configurou-se espacialmente e contribuiu para a concentração econômica e populacional nas grandes metrópoles, considerando as alterações de dinâmicas produtivas decorrentes do processo de industrialização que fazem com que os centros urbanos apresentem maiores oportunidades de emprego e renda (IBGE, 2017). Na década de 70, buscando um controle maior sobre o território, o Governo Federal publica a Lei Complementar nº 14/73, que estabelece a criação das primeiras oito Regiões Metropolitanas do país (BRASIL, 1973; STEINBERGER; BRUNA, 2001).

Logo nos primeiros anos do processo de metropolização brasileira, Panizzi (1977) já identificava a relevância da criação de Regiões Metropolitanas (RMs) como um dos mecanismos de aparato institucional-administrativo utilizados para a legitimação do sistema estabelecido no quadro nacional, enquanto parte de estratégia política pautada pelo desenvolvimento econômico, tido como prioridade absoluta neste período de ditadura militar. Este movimento pode ser entendido como uma forma do Governo Federal ampliar seu domínio político a partir do controle dos principais centros urbanos do país na tentativa de evitar um processo, já identificado pelos dados divulgados do Censo de 1970, de desconcentração industrial no Estado de São Paulo, redirecionando o fluxo migratório não só para outras cidades da região metropolitana (RM), quanto para o interior do estado e, ainda, para outros estados (STEINBERGER; BRUNA, 2001). Segundo a autora, o Censo de 1970 registrava que menos de um terço da população concentrava-se em municípios com até 20.000 habitantes, número este que aumentou consideravelmente nos dados divulgados do Censo realizado 10 anos após, explicitando uma tendência de concentração em cidades de médio porte (STEINBERGER; BRUNA, 2001). Ou seja, já no final do século XX tem-se o destaque parte para as cidades médias e pequenas na conformação de redes de cidades, seja pelo maior crescimento, seja pelas relações interurbanas como a conurbação (IPEA, 2001).

Segundo dados do Banco Mundial (2022), o Brasil possuía 110.146 milhões de habitantes urbanos em 1990, valor que passou para 181.335 milhões em 2018 (de 74% para 87% da população total, com um acréscimo de mais de 70 milhões de pessoas em cidades), sendo que o percentual de população em aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes aumentou de 36 para 42% no mesmo período e o percentual da população urbana da maior cidade diminuiu (de 13 para 12%), explicitando que boa parte deste crescimento ocorre em cidades com menos de 1 milhão de habitantes (mais de 35% do crescimento da urbanização e aproximadamente 12% do crescimento populacional total do país para o período).

Um fator relevante para esta mudança de orientação foi o fenômeno da globalização, que propicia um espaço de fluxos, minimizando algumas diferenças históricas (MASSEY, 2008) e possibilitando uma maior conexão (seja de mobilidade, seja de informação) entre localidades, reduzindo assim a distância física e cultural entre as cidades grandes, médias e pequenas, trazendo alterações tanto na dinâmica urbana quanto nos espaços rurais. Ou ainda, como explicado por Massey, trata-se da “ampliação da conexão entre os lugares (que seria a vitória do espaço sobre o tempo, ou do tempo pelo espaço, dependendo do autor que se considere)” (2008, p. 112). Esta mudança de paradigma incentiva novas ocupações em áreas não metropolitanas, com a implantação de grandes equipamentos como complexos industriais, universidades e centros comerciais intermediários, fazendo com que as cidades pequenas e médias passem a crescer não só em número de pessoas, mas também territorialmente.

Outro destaque necessário para compreender o crescimento da urbanização é a problemática dos critérios de classificação entre urbano e rural, conforme exposto no capítulo anterior, que no Brasil é decorrente de procedimentos administrativos que delimitam o perímetro urbano. Destaca-se, assim, o caráter rural de diversos municípios no país (principalmente os pequenos municípios), nos quais a população é considerada urbana para os indicadores oficiais somente por residir em uma área interna ao perímetro urbano (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020). Outro fenômeno que impacta nos indicadores de população urbana e rural é o processo emancipatório de muitos municípios no final do século XX, que fez com que a população que morava em espaços anteriormente classificados como rurais alterasse seu enquadramento administrativo para urbanas (ARAGÃO, 2014). Relação semelhante ocorre quando áreas rurais que contornam o urbano passam a ser incorporadas à área urbana a partir de um processo de crescimento das cidades e/ou de uma simples alteração no perímetro urbano. Essas mudanças são oriundas em grande parte do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que prevê a obrigatoriedade de um plano diretor para diversos municípios, mobilizando a revisão

de seus perímetros urbanos (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020). Assim, parte do crescimento populacional urbano do Brasil decorre literalmente por estatutos legais.

Considera-se, então, que o crescimento populacional urbano pode ocorrer de quatro modos: a) pelo crescimento vegetativo; b) por dinâmicas migratórias campo-cidade; c) por processos de emancipações municipais; d) pela expansão da mancha urbana (ou dos perímetros urbanos, incluindo a ocorrência de núcleos urbanos isolados), que passa a incorporar áreas que até então eram consideradas rurais.

Tem-se, portanto, um cenário com duas características fundamentais com impacto na relação urbano-rural: a urbanização periférica e o crescimento de pequenas e médias cidades, resultando em um processo de urbanização do meio rural. Há casos de municípios em que já não há mais a previsão de área rural, fazendo com que propriedades com características rurais sejam classificadas como urbanas. Ou ainda, municípios que não registram qualquer produção agrícola há mais de 20 anos (IBGE, 2017b).

Configura-se, portanto, uma zona de transição entre o urbano e o rural não caracterizada propriamente pela ideia de *continuum*, mas sim decorrentes de questões associadas à gestão pública e, por fim, ao planejamento territorial, implicando em problemas para quem reside nestas áreas. Trata-se de um espaço marcado por conflitos de uso do solo inerentes da relação entre espaços urbanos e rurais, como a ocorrência de residências próximas de pocilgas ou demais áreas de criação de animais e, de outra banda, pelo avanço da ocupação humana sobre áreas de preservação ambiental ou ainda impróprias para a urbanização. Pelo viés dos conflitos decorrentes do uso do solo, uma família ou comunidade assentada há muitos anos em um território e que o destina para a criação de animais, por exemplo, pode ser obrigada a buscar outra fonte de renda ou de subsistência devido a uma ampliação do perímetro urbano, caso a lei orgânica municipal proíba este uso em zonas urbanas. Trata-se de uma área de urbanização precarizada que, mesmo sendo classificada enquanto urbana, apresenta, todavia, carência de infraestruturas básicas e serviços públicos (como saneamento básico, transporte coletivo ou até mesmo calçadas pavimentadas).

Este contexto dá margem a uma série de questões que serão discutidas nesta tese, como o modo que os municípios têm realizado o seu planejamento territorial, em especial analisando questões da relação entre planejamento e gestão, por meio da dicotomia entre o urbano e o rural. A dimensão do território regional também é fundamental neste processo, verificando movimentos migratórios e articulações entre municípios, elemento ainda pouco aplicado aos

processos de planejamento territorial e que, quando incorporados, restringem-se às regiões metropolitanas e grandes centros urbanos, como em algumas aglomerações urbanas.

Pelo viés das áreas urbanizadas, a partir das contribuições de Rolnik e Klink (2011) e de Marzulo (2005; 2009), amplia-se a discussão que trata do processo de periferação das cidades brasileiras, por meio de loteamentos regulares e irregulares, da favelização ampliada (MARZULO, 2005) e de conjuntos habitacionais populares. Em um cenário recente, estas áreas periféricas, tradicionalmente destinadas aos pobres nos processos de urbanização do país, passaram a ser engolfadas pelas cidades com condomínios fechados (tanto populares quanto de luxo) e grandes complexos industriais. Estas mudanças recentes, somadas com alguns avanços na malha rodoviária, resultaram em melhorias de acesso aos recursos tradicionalmente concentrados nas cidades, revelando aspectos relacionados com priorização seletiva de políticas públicas voltadas à infraestrutura e a prestação de serviços (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020).

No espaço rural a discussão parte da noção de nova ruralidade, aprofundada neste capítulo a partir do caso brasileiro, que incorpora ao rural uma diversidade de temas a partir de uma nova compreensão que vai além de seu caráter produtivista, integrando a pluralidade de atividades, elementos físicos, territoriais e culturais nas áreas não urbanas (VEIGA, 2001; WANDERLEY; FAVARETO, 2013). Em um estudo com maior profundidade realizado no subcapítulo 3.2, serão discutidos critérios de classificação e elementos que caracterizam o urbano e o rural no Brasil, realizando uma revisão bibliográfica sobre critérios e indicadores para estas caracterizações a partir de estudos recentes realizados pelo IBGE (2017). Assim como no capítulo anterior, da análise dos critérios para classificação de municípios entre urbanos e rurais, o relevante não é a classificação em si, até porque a discussão não é somente sobre o município ser predominantemente urbano ou rural, mas também sobre as fronteiras intramunicipais (perímetro urbano). Assim, o que se busca investigar são os critérios utilizados, que contribuem para a definição de ambas as tipificações.

Trata-se de uma discussão teórica orientada que parte do processo de periferação urbana, tema ampliado a partir da dinâmica iniciada na metropolização, com reflexos contemporâneos na rede de cidades brasileira e as implicações deste fenômeno no espaço rural. A partir da caracterização do espaço rural, busca-se romper com a dicotomia arbitrária de fronteira (DAS; POOLE, 2008), instituídas pelo Estado, entre os espaços urbano e rural, sendo este último caracterizado em geral (como apresentado pela perspectiva normativa), em oposição ao urbano (o rural como o não-urbano).

3.1. Periferização urbana: causas e consequências administrativas

O Brasil utiliza-se do critério administrativo para determinar a população urbana e rural, sendo quem reside dentro do perímetro urbano classificado como urbano, e a população rural caracterizada por exclusão. Esta definição remete à primeira legislação nacional a abordar o tema da divisão territorial do Brasil, o Decreto-Lei nº 311/38 (BRASIL, 1938), que normatizava que todo o município deveria determinar ao menos uma sede, que tem categoria de cidade e que lhe dá o nome (Art. 3º). Face a necessidade de demarcar cartograficamente os centros e subcentros urbanos a fim de estabelecer um primeiro critério classificatório para definição das tipologias urbano e rural, desde então, verifica-se a caracterização e priorização normativa e de políticas públicas voltadas às sedes municipais. Possibilitando, assim, tanto uma organização de dados a fim de acompanhar as dinâmicas socioespaciais quanto a conformação dos limites territoriais dos municípios (IBGE, 2017).

Esta legislação quase centenária ainda incide no território nacional, não sendo revogada por qualquer normativa posterior, de modo que até hoje o rural é classificado no Brasil como espaço não-urbano, conforme evidenciado pela definição do Código Tributário Nacional - CTN (BRASIL, 1966, Art. 29). Embora administrativamente o imóvel possa comprovar sua destinação rural (como ampliado no capítulo 6), alterando incidências tributárias e jurídicas, administrativamente e para efeitos estatísticos, o imóvel e a população residente serão contabilizados como urbanos, sendo de competência municipal. Deste modo, o perímetro urbano assume centralidade nas atividades de planejamento territorial, com relevantes implicações para os planos diretores municipais, podendo ser determinado por este instrumento ou, ao menos, devendo relacionar-se com este no caso de definição por lei específica. Por esta evidente imbricação, desde a promulgação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), qualquer alteração na lei que determina o perímetro urbano municipal deve prever diretrizes específicas e áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais, além de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, áreas para habitação de interesse social e a definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural (BRASIL, 2001, Art. 42-B).

O Plano Diretor Municipal é o instrumento básico de planejamento territorial municipal (BRASIL, 2001). No Brasil, os primeiros planos remetem às primeiras décadas do século XX, mas foi consolidado como um instrumento obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes a partir da Constituição Federal de 1988. Tanto na Constituição, como em todo o

histórico normativo anterior, o planejamento poderia abranger apenas uma área ou setor do município, muitas vezes voltando-se em especial para a cidade e deixando o espaço rural à margem. Este cenário foi normativamente alterado a partir da promulgação do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) que define que todas as cidades com mais de 20 mil habitantes ou com potencial de grandes alterações de crescimento deveriam ter um plano diretor capaz de abranger todo o território municipal (conforme determina o Art. 39), embora em alguns planos diretores municipais¹⁰, desde o final da década de 70, o rural já fosse incluído, criando assim experiências precedentes que contribuíram para a normatização pelo Estatuto da Cidade.

É a partir de então que o planejamento territorial do município obrigatoriamente passa a considerar as áreas urbanas e rurais, considerando a “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência” (BRASIL, 2001, Art. 2º) propondo, de modo participativo, diretrizes para cada um destes espaços. Trata-se do estabelecimento de diretrizes gerais, realizadas por meio de um macrozoneamento, que aponta para a relevância municipal de cada área e para a relação entre as distintas zonas do território, tanto as situadas em área urbana como em áreas rural, incluindo a relação urbano-rural. Em geral, as áreas urbanas têm um segundo nível de zoneamento, quando são definidos o Regime Urbanístico e os instrumentos de controle de ocupação do solo. As áreas rurais têm parâmetros definidos por diretrizes gerais que, em geral, tendem a controlar a baixa ocupação a fim de não haver uma maior densificação de áreas ainda carentes de infraestrutura (SABOYA, 2018).

Na escala do macrozoneamento, em determinados municípios o plano diretor estabelece as diretrizes para as áreas rurais, deixando claro quais são as áreas de preservação ambiental, as vias e rodovias propostas, bem como, por vezes, a indicação de uso da terra mais propício de acordo com o solo e o crescimento estratégico previsto (SABOYA, 2018). Como aprofundado no capítulo 6 desta tese, o foco na área urbana é explicitado no Estatuto da Cidade como um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo na cidade, em concordância com as estratégias de política urbana (BRASIL, 2001).

Ou seja, mesmo transcorridos mais de 20 anos da promulgação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) os avanços na aplicação da lei, em especial os voltados à redução das desigualdades, ainda são pouco percebidos nacionalmente. Logo nos primeiros anos após sua promulgação, Maricato (2003) já contextualizava a metrópole brasileira do final do século XX

¹⁰ Como é o caso do 1º PDDUA da Cidade de Porto Alegre, instituído pela Lei Complementar nº 43/1979.

destacando a relação entre desigualdade social, segregação territorial e meio ambiente, situação que permanece necessitando priorização pela autora (MARICATO, 2021). Maricato (2003) aponta para as formas de aplicação da lei, que, em muitos casos, volta-se para a manutenção dos privilégios e do poder concentrado (não democrático), refletindo e promovendo o aumento das desigualdades. Destaca ainda o papel fundamental da segregação urbana e/ou ambiental como uma das faces mais importantes da desigualdade social, sendo considerada como parte promotora desta, em especial com a maior dificuldade de acesso aos serviços de infraestrutura associadas a menor oportunidade de empregos, à profissionalização e a maior violência, situações de preconceito e discriminação social (MARICATO, 2003). Com 10 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, a autora afirma que “o acesso à terra seja no meio rural ou urbano continua sendo a principal barreira para a transformação urbana das cidades brasileiras” (MARICATO, 2011, n. p.), tema que, ao relacionar-se com a habitação, é responsável pelo alto grau de crescimento de favelas e loteamentos informais nas periferias da cidade.

Além da diferenciação de acesso às infraestruturas e equipamentos há uma distância notável a partir dos elementos que agregam valor à propriedade, entre o urbano e o rural. Reconhecida como o *locus* da centralidade de poder, dos negócios e do capital, estar próximo da cidade garante uma localização privilegiada da propriedade, tendo à disposição serviços públicos e infraestrutura de melhor qualidade. Em outras palavras, são ganhos de externalidades que definem o valor da terra urbana (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020). Já no meio rural, a questão locacional está mais associada à produtividade da terra: se ela disponibiliza solo adequado ou recursos naturais abundantes ou não. Só depois terão certo grau de importância a questão de infraestrutura e acessibilidade e, somente em seguida, releva-se a questão dos serviços públicos básicos, elementos basilares para os indicadores de desigualdade (como grau de escolarização e acesso à saúde), conforme 14.653-3 (ABNT, 2019).

Outra questão apontada é a falta de relação entre o Estatuto da Cidade e as demais legislações federais que direta ou indiretamente interferem nas formas de organização, planejamento e gestão territorial, como o Parcelamento do Solo (BRASIL, 1979), o Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966). Essa falta de relação se dá tanto na definição entre urbano e rural, quanto na previsão de infraestrutura e serviços. Inicia-se esta problematização a partir da possibilidade de controle do limite da área urbanizada e do controle de densidades. Como exposto, destaca-se a relevância da definição do perímetro urbano e do zoneamento determinado pelo plano diretor para o ordenamento das densidades, considerando que esta é uma característica central da constituição dos espaços urbanos e rurais (evidenciado tanto a

partir dos critérios internacionais já discutidos quanto nos recentes estudos para o Brasil conforme apontado a seguir). De acordo com a Lei de Parcelamento do Solo (BRASIL, 1979) só é permitida a realização de loteamentos em áreas urbanas, mantendo os espaços rurais predominantemente com propriedades maiores, o que reduz significativamente a densidade demográfica.

Por outro lado, tendo em vista que atribui-se ao loteamento a construção de novas vias, bem como a necessárias disponibilidade de redes básicas de infraestrutura e ainda a destinação de parte da área da gleba para fins institucionais e públicos (como espaços livres de uso comum ou praças), a não existência de loteamentos em áreas rurais também resulta em uma maior dificuldade da disponibilização destas infraestruturas e serviços para a população que reside neste espaço, tendo em vista o menor número de áreas públicas disponíveis. Logo, a possibilidade de realização de loteamentos resulta em uma maior ou menor facilidade de a gestão municipal oferecer elementos de infraestrutura e serviços básicos.

Mesmo na área urbana estas ferramentas apresentadas não têm tido o resultado esperado no cenário brasileiro, sobretudo em função da especulação imobiliária. Sendo o valor das terras diretamente relacionado com a quantidade de infraestrutura e equipamentos (logo às centralidades), as propriedades menos valorizadas situam-se nas áreas limítrofes do município, levando a indústria da construção civil a priorizar os grandes empreendimentos nestes locais, como os voltados à habitação de interesse social (MARICATO, 2003). Conforme o perímetro urbano é definido por meio de lei, verificam-se casos nos quais a legislação é alterada visando a inclusão de uma área para possibilitar que seja loteada (OLIVEIRA; MOCCI; LEOCELLI, 2019). Com isso, o crescimento das cidades torna-se desordenado e as relações entre áreas urbanas e rurais se confundem, prejudicando o planejamento proposto (SABOYA, 2012).

O caráter especulativo da urbanização é uma dinâmica que remete ao sistema capitalista, estruturado a partir da propriedade privada (HARVEY, 2013 [1982]), e que tem como resultado uma cidade espalhada e que privilegia a urbanização corporativa, compreendida por um somatório de processos que favorecem aos interesses privados por parte da gestão municipal (SANTOS, 2013 [1993]), interferindo em questões centrais como “tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestruturas, (...) problemas de transporte, extroversão e periferização da população” (SANTOS, 2013 [1993], p. 106). Não se trata de um processo exclusivamente brasileiro, vide a contribuição de Durán (2006) ao se referir ao “negócio urbanístico” a partir do processo ocorrido na Espanha, que se caracteriza pela compra de um imóvel rural de baixo

valor e, após a alteração da classificação da propriedade como urbana, sua posterior venda por um valor bastante superior.

Embora possa resultar em um crescimento desordenado, pelo viés institucional, a ampliação do perímetro urbano pode ser entendida como uma possibilidade de aumento da arrecadação tributária. Nas áreas urbanas é previsto legalmente a incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), um instrumento com objetivo fiscal que tem sua destinação para a esfera municipal, sendo uma importante fonte de recursos das prefeituras. Já as áreas rurais possuem a previsão de pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR), cuja tributação é de competência do Governo Federal e com valor bastante inferior (MARICATO, 2021; BRASIL, 1988). Com isso, a partir do aumento de propriedades classificadas como urbanas, amplia-se a arrecadação municipal.

O problema situa-se nos casos em que esta ampliação do perímetro urbano não está amparada pelo planejamento territorial, acarretando um crescimento indiscriminado da ocupação sem a estrutura necessária, favorecendo os grandes proprietários de terra e trazendo prejuízos para a população que irá residir nesses locais, como a intermitência ou a inexistência de serviços públicos. Ou seja, o procedimento de ampliação da mancha urbana para fins arrecadatórios evidencia uma visão limitada do poder público, que não leva em consideração os custos que deveriam acompanhar este aumento para evitar uma urbanização precarizada.

Os pontos trazidos até aqui evidenciam a denúncia realizada por Maricato (2001) sobre a correlação entre a legislação urbanística, a gestão pública e o mercado imobiliário, apontando este último como responsável por estabelecer as prioridades de investimentos por parte do poder público a partir do processo especulativo fundiário. Um exemplo referido pela autora é a grande tolerância, beirando até em uma institucionalização, para construções de habitação em locais irregulares nas dinâmicas de expansão da área urbanizada: tolerada pelo viés de assegurar o processo especulativo e institucionalizada por sua imbricação econômica, à medida que há mais disponibilidade de mão de obra barata para o mercado de trabalho. Tratam-se, portanto, de ações propostas politicamente por grupos hegemônicos de modo que "a governança substitui o governo; os direitos e as liberdades têm prioridades sobre a democracia; a lei e as parcerias público-privadas, feitas sem transparência, substituíram as instituições democráticas" (HARVEY, 2013 [1982], p. 13). No mesmo sentido, Dupas traz que "a política fica reduzida a atender às necessidades funcionais do novo sistema" (2007, p. 77).

A discussão sobre o acesso aos serviços e à infraestrutura é aprofundada, considerando a configuração de desigualdades econômicas e espaciais (estritamente relacionadas, visto que

uma redução das desigualdades espaciais colabora para uma redução das desigualdades econômicas (ANDRADE, 2019; MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020). Trata-se de uma discussão que é evidenciada pelas dinâmicas regionais (pela distribuição de equipamentos e acesso aos serviços), mas com grande impacto na dimensão do cotidiano, logo, intramunicipal - tanto nos espaços urbanos quanto nos rurais. Não se trata somente da problemática fundiária da terra, mas, no primeiro plano, da questão que afeta os trabalhadores e camponeses (urbano e rural).

Reforça-se a relevância que a moradia apresenta para a discussão realizada nesta tese, visto que é ponto central da condição da vida dos sujeitos, sendo sua localização relacionada tanto com as desigualdades socioespaciais e o maior ou menor acesso aos recursos e infraestruturas, quanto com os processos de territorialização e da dimensão do cotidiano, que se imbricam com as oportunidades de geração de emprego e renda. Para aprofundar esta discussão, aciona-se Rolnik e Klink (2011) que destaca que, embora grandes avanços na pauta do direito à cidade desde a constituição de 1988 (aportando uma nova ordem legal e urbanística, ampliando as possibilidades de regulação dos processos de urbanização), a efetivação das políticas públicas voltadas às condições de moradia digna esbarra em um modelo de produção da cidade que não é feito para ser redistributivo.

Marzulo (2005) contribui para a discussão a partir do viés das favelas, consideradas o reduto típico das classes populares no Brasil. Apresentando uma nova questão, Marzulo (2005), a partir de trabalho etnográfico realizado em favelas cariocas e em conjuntos habitacionais na periferia de Paris, constata que os efeitos negativos que frequentemente são atrelados à estes espaços podem ser observados em outros que não se configuram como favela por características da irregularidade da posse, mas se aproximam da tipologia por ser espaço de classes populares, ou seja, pelas características da sua população. Em outras palavras, identifica-se que há uma lacuna entre favela e bairro popular, mas há uma lacuna ainda maior entre espaços dos pobres, favelas ou não, e o restante da cidade. Logo, a favela não é a única tipologia que marca a segregação dos pobres no Brasil (MARZULO, 2005).

Marzulo (2005), aponta para um desequilíbrio no tripé identitário moderno da contemporaneidade (indivíduo, nacionalidade, classe social), devido à atrofia da nacionalidade, causada pela redução do papel do Estado como provedor e interventor. Além disso, nota-se a crescente desassociação da identidade de classe calcada nas relações de produção, devido a uma desarticulação do mercado de trabalho. O resultado deste desequilíbrio é uma sobrecarga do

indivíduo que, por sua vez, recorre às dinâmicas de enraizamento para forjar novas configurações identitárias.

Em sua tese, Marzulo (2005) destaca que a família tem um papel fundamental no enraizamento dos vínculos, constituindo-se como um elemento que estrutura os processos de territorialização. Anos mais tarde, o autor aprofunda as questões referentes à segregação espacial como categoria teórica abstrata a partir do processo histórico típico da sociedade de mercado: a segregação das classes e o afastamento dos sujeitos da classe popular do núcleo da ordem social estabelecida (MARZULO, 2009). Ou seja, mesmo com melhorias de acesso à infraestrutura e às principais atividades inerentes da metrópole, o que se verifica é um avanço na relação com o centro estabelecido acompanhado de um afastamento social com as possibilidades de inserção social reduzidas (MARZULO, 2009). Demonstrada a relação entre a segregação social e aumento das desigualdades nas periferias da cidade, parte-se para a defesa de que este fenômeno tem influência também nas áreas não-urbanas que, devido a sua maior distância do centro e menor densidade demográfica, apresenta maior dificuldade de acesso aos recursos urbanos para a população.

Como resultado, o país não consegue atingir as pessoas mais necessitadas, especialmente no que diz respeito ao direito à moradia. Isto porque todas as políticas habitacionais fomentadas até hoje constituem-se como linhas de crédito (ROLNIK; KLINK, 2011). Outro aporte relevante trazido pela autora é que a propriedade não apresenta somente o seu valor imobiliário, mas também representa um valor de crédito, o que incentiva a especulação, já que mesmo os vazios urbanos são passíveis de rentabilização. Desta forma, Rolnik e Klink (2011) relaciona a desigualdade socioterritorial com a questão habitacional, visto que, no Brasil, a moradia dos mais pobres situa-se recorrentemente nas periferias, favelas e ocupações em um processo decorrente da hegemonia do capital financeiro sobre o capital produtivo. Por fim, aponta que o Estado tem sido conivente com este tema, em especial pela garantia de créditos para os setores privados em parcerias público-privadas para a realização de obras e serviços de infraestrutura (ROLNIK; KLINK, 2011).

3.2. O Rural e o urbano no Brasil: definições e tendências

É preciso superar a compreensão do espaço rural pelo viés que se restringe ao uso do solo, como exposto pelos critérios utilizados em diversos territórios do mundo, que tendem a valorizar especialmente o caráter econômico e produtivo das atividades rurais. Embora com

particularidades relevantes, o caso brasileiro não se difere desta visão generalista e superficial, sendo o espaço rural apresentado para a sociedade por sua condição produtivista, destacando-se a relevância da produção primária para a economia nacional. Nóbrega e Bandeira (2019) analisam diversas ações midiáticas que buscam exaltar a relevância fundamental do agronegócio para o país. Um cenário rural construído pelas grandes empresas patrocinadoras da mídia de massa que intensifica a dinâmica de concentração rural de capital ao fomentar no imaginário nacional a ideia de uma economia rural capaz de estabilizar a economia nacional. No mesmo sentido, Kageyama (2008) traz que durante muito tempo a atividade rural foi caracterizada pela produção primária, em especial pela agricultura. No entanto, a partir da nova ruralidade e de seu caráter de pluralidade de atividades essa definição perde relevância, de modo que uma caracterização do rural considerando-se outros critérios como a densidade, como adotado em diversos países, tal qual Itália e Japão, mostra-se muito relevante (KAGEYAMA, 2008).

A imagem do moderno (instaurada a partir do modernismo) no século XX esteve diretamente relacionada a bens de consumo como rádio, televisão e o carro, promovendo a aspiração de modernização das grandes cidades (MARZULO; HECK, 2017). Este processo de modernização é contemporâneo à revolução industrial no país e, logo, ao grande momento de êxodo rural e do crescimento das cidades. Em oposição, Kageyama (2008) aborda o fato de que até hoje o rural é visto por muitos como um local do atraso, da precariedade, o que não condiz com a realidade de boa parte da zona rural. Embora não seja a realidade, é um fator fundamental para a constituição da imagem do rural, o que contribui para movimentos migratórios e condiciona a segregação e a desigualdade. Com isso, por exemplo, a pretensão dos homens jovens é baseada na imagem do jovem moderno (logo, urbano), o que faz com que este deixe o campo em busca de elementos como a escolarização, equipamentos culturais e até mesmo de vestimenta e aparência é a busca do jovem urbano (BOURDIEU; 2006).

Ainda há uma significativa camada do segmento agrícola que, de fato, mantém características de baixa produtividade e de miséria, geralmente os que são voltados para a produção de alimentos simples, o que contribui para a migração de parte de sua mão de obra para cidades (KAGEYAMA, 2008). Verifica-se ainda que tal deslocamento influenciou a conformação de parcela substantiva da rede urbana do país, apesar da redução do ritmo da migração rural-urbana nos anos mais recentes. Também é verdade que a forma histórica como o desenvolvimento rural foi incorporado à economia nacional a partir das mudanças decorrentes da globalização também vem imprimindo marcas profundas no fenômeno da urbanização.

Pode-se citar como exemplo a Região Centro-Oeste brasileira, um local pouco adensado e com uma base econômica extremamente escassa, que se lançou para um processo acelerado de urbanização, financiada por uma economia direcionada ao mercado externo (KAGEYAMA, 2008).

Em contraste à ideia do rural como uma representação do atraso, Kageyama retoma a discussão sobre a nova ruralidade, apresentando o grande potencial que o incentivo de novas atividades pode acarretar para garantir modos distintos de geração de emprego e renda para o campo por meio do “aumento das atividades não-agrícolas, a mecanização, a intensificação da pluriatividade, a valorização da biodiversidade, a expansão do setor terciário e a intensificação de fluxos materiais e imateriais” (2008, p. 8). A transformação na estrutura espacial rural, imediatamente associada à intensificação e expansão de tecnologias informacionais, permite a emergência de uma nova ruralidade com aumento na diversidade de ocupações não necessariamente voltadas à produção agropastoril, através da valorização da paisagem pelo turismo e uma maior interação com o urbano, principalmente pela expansão de redes de cidades através da incorporação de cidades pequenas como centros logísticos, além de áreas destinadas a diversas atividades como clubes, esporte e lazer (KAGEYAMA, 2008). Entende-se assim que “a vitalidade do rural não se resume mais aos campos, como lugar de realização de atividades primárias, mas a uma trama complexa envolvendo os campos e suas cidades, com destaque para uma integração intersetorial da economia” (FAVARETO, 2006 p. 102). A crise do modelo produtivista de modernização agrícola e as transformações recentes do meio rural não levam ao fim do rural, mas a uma nova ruralidade como experiência socioeconômica mais abrangente e complexa (WANDERLEY; FAVARETO, 2013).

Com efeito, a morfologia produzida pela dinâmica do povoamento vai colocando, ao longo do tempo, o desafio de alterar as definições e os critérios de classificação da tipologia rural-urbana notadamente no que se refere àqueles espaços que hoje em dia tiveram sua leitura e sua realidade geográfica alteradas. Situam-se, nesse caso, aqueles adensamentos ou aglomerados que no passado foram tipificados como rurais e, na atualidade, constituem um segmento avançado da expansão urbana e cuja delimitação legal, devido a sua rigidez temporal, não consegue acompanhar as alterações de maneira adequada e/ou não reflete necessariamente interesses comprometidos com uma leitura estritamente técnico-científica do território. Trata-se da zona de transição entre o urbano e o rural, caracterizada por um uso do solo conflitivo e por uma urbanização precarizada, como apontado na segunda parte deste capítulo.

Conforme Kageyama (2008), há dois entendimentos gerais centrados na noção de rural. O primeiro enquanto um lócus geográfico com características sociais e de uso da terra específicas. O segundo enquanto grau de distância dos centros urbanos. Com relação a este segundo ponto, para a autora, uma maior interação entre o urbano e o rural tende a reduzir a segregação e a segmentação social, em especial nos casos de uma urbanização dispersa. Trata-se de uma caracterização do espaço urbano como território de referência para determinadas atividades, relacionando as práticas sociais, a economia e o espaço, elemento que se entende como ser central para se pensar a relação rural-urbano. Favareto (2006) complementa, afirmando que a vitalidade do rural não se resume mais aos campos, como lugar de realização de atividades primárias, mas em “uma trama complexa envolvendo os campos e suas cidades, com destaque para uma integração intersetorial da economia, e para emergência de variável ambiental como elemento-chave” (p. 102). Também na visão de mercado e circulação de capital, Figueroa (1997) traz que a economia rural está sempre integrada a uma cidade (ou rede de cidades), apresentando-se como regional (resultado da combinação de uma cidade e seu entorno rural), sendo esta a forma adequada de se compreender o desenvolvimento rural.

Refere-se, portanto, a uma compreensão ampliada, que não leva em consideração somente o uso do solo, mas também questões culturais, econômicas e sociais associadas ao território na caracterização da ruralidade que se constituem a partir da dinâmicas rural-urbana, em especial a partir do advento da globalização. Menos ainda uma definição arbitrária como área não-urbana, o que faz com que, uma vez que todos os municípios brasileiros têm a obrigação legal de possuir uma área urbana (BRASIL, 1938), muitos pequenos municípios com características rurais sejam considerados urbanos e, assim, distorcendo os indicadores entre população urbana e rural (como defende VEIGA, 2002; 2004). Entende-se que o caminho para resolver a dicotomia entre urbano e rural é rever a tipologia do rural (VEIGA, 2001; 2004; BEZERRA; BACELAR, 2013; WANDERLEY; FAVARETO, 2013). Trata-se de um entendimento relevante para esta tese levando em consideração os desdobramentos legais incidentes sobre estes espaços, que impactam na distribuição dos serviços, equipamentos e infraestrutura básica (como transporte coletivo, rede de água e tratamento de efluentes) por parte do poder público, refletindo assim em elementos que compõe parte importante do quadro da desigualdade no país.

Embora exista uma demarcação legal de o que é urbano ou rural, entende-se que estes dois espaços (o urbano e o rural) não são opostos, devendo ser trabalhados por meio de uma continuidade, pensando nos deslocamentos das pessoas e na qualidade de vida relacionada à

facilidade de acesso aos elementos que possibilitem uma vida digna à toda a população, reduzindo, assim, as desigualdades. Enquanto manifestações socioespaciais, essas tipologias se apresentam de forma complexa e heterogênea, desafiando as definições tradicionais e muito rígidas, em especial as relacionadas à gestão, ao planejamento e às jurídico-normativas, tendo em vista a diversidade de padrões dessas manifestações, principalmente tendo em vista a dimensão do território nacional.

Finalmente não se pode deixar de mencionar a relevância desta discussão para o caso brasileiro, dada a diversidade de indicadores, fontes, órgãos e entes legitimados a emitir normas jurídicas que coexistem no país (FIGUEIREDO, 2006), seja pela divisão das competências estatais estabelecidas pela Constituição ou pela especialização técnica para regular determinada matéria. Identifica-se, portanto, conforme ampliado no capítulo 6 desta tese, a necessidade de se compatibilizar a legislação existente com as diversas escalas, competências e realidades.

De acordo com Endlich (2010), no âmbito pragmático, a maneira como esses limites são estabelecidos segue sendo motivo de preocupação, como na definição do perímetro urbano e classificação das áreas para fins estatísticos. Diversos autores contemporâneos, em especial da área da geografia (VEIGA, 2002; 2004; WANDERLEY; FAVARETO, 2013; KAGEYAMA, 2008; IBGE, 2017), também questionam o atual mecanismo de determinação de áreas urbanas e rurais tanto na dinâmica intramunicipal (estabelecida pelo perímetro urbano por um viés político-administrativo) quanto interurbanas, ressaltando que alguns municípios poderiam ser considerados como rurais caso fossem aplicados critérios mais claros para sua definição. Neste sentido, no próximo item será apresentado um estudo recente realizado pelo IBGE para aprofundar a discussão sobre novos critérios para a caracterização entre o urbano e o rural. Na sequência, concluindo este capítulo, alguns outros entendimentos serão trazidos buscando aprofundar a discussão sobre as tipologias urbano e rural.

3.2.1. Histórico da classificação do urbano e do rural no Brasil

Como exposto, o Brasil realiza a classificação de áreas urbanas e rurais de acordo com uma divisão administrativa, sendo esta de competência municipal, não havendo um critério técnico adotado nacionalmente. Esta organização mantém-se desde o Decreto-Lei nº 311/1938, marco legal para a diferenciação entre espaços rurais e urbanos no país, estabelecendo, entre outros aspectos, critérios específicos para diferenciar as cidades das vilas. Até então, não havia esta definição político-administrativa, sendo que os municípios tinham como sede cidades ou

vilas de acordo com sua criação (LIMA, 2007). Com a promulgação do decreto, o distrito-sede de cada um dos municípios passou a constituir-se como cidade e as vilas as sedes distritais, sendo esta definição, bem como as delimitações territoriais relacionadas, realizada por cada município. O que não era classificado nem como cidade e nem como vila correspondia, por exclusão, à área rural.

Mesmo criticado, o Decreto-Lei possui grande relevância por apresentar uma primeira classificação de localidades (IBGE, 2017), promovendo uma organização administrativa e jurídica, além de estabelecer limites mais claros e com uma definição cartográfica, possibilitando a constituição de uma base de dados sistematizada do território nacional (LIMA, 2007). O Decreto-Lei nº 311/1938 inovou também ao definir critérios mínimos para a criação de uma cidade, sendo necessário para tal que residissem mais de 1000 pessoas na localidade, organizadas em não menos de 200 domicílios. Pela relevância para a época, nos anos seguintes foram registrados diversos elogios ao marco legal, como no editorial do Boletim Geográfico, no que se destacava a situação caótica anterior à sua promulgação, sendo considerado, portanto que o Decreto-Lei trazia benefícios para a população e para a administração (WANDERLEY; FAVARETO, 2013, p. 422).

A Lei Complementar nº 1 da Constituição Federal de 1976 (BRASIL, 1976) alterou o limite inferior do corte populacional para 10.000 habitantes, mantendo o número mínimo de 200 domicílios, sendo que destes habitantes ao menos 10% deveriam ser eleitores e corresponder a um percentual mínimo das receitas estaduais (LIMA, 2007; IBGE, 2017). Caso este critério estabelecido pela CF de 1967, que estipulava o número mínimo de 10.000 habitantes para que o município pudesse se emancipar, fosse utilizado para a classificação tipológica do município como rural ou urbano, quase a metade dos municípios brasileiros (2450 dentre os 5570) estariam classificados como rurais, de acordo com dados do último censo (IBGE, 2010).

Este critério manteve-se até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que atribuiu aos estados a competência de estabelecer os critérios necessários para a criação de novos municípios — que deveriam ter ao menos um núcleo urbano, mantendo a determinação do Decreto-Lei nº 311/1938. Estas alterações trazem consequências práticas para número de municípios do país, sendo, de acordo com dados do IBGE levantados por Favero (2004), em 1940 o país possuía 1.574 municípios, valor que passou para 3.952 em 1970 (pouco antes da consolidação das regiões metropolitanas) e atingiu 4.491 em 1991 (ou seja, logo após promulgação da Constituição). Considerando os atuais 5.570 municípios distribuídos no

território nacional (em maior número nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, respectivamente), tem-se que o crescimento do número de municípios não é novidade para o país, e segue em uma tendência crescente, com exceção do período da ditadura militar que realizou políticas restritivas dos processos emancipatórios (FAVERO, 2004).

Este processo emancipatório acelerado impacta a relação urbano-rural e desperta mais interesse para a discussão sobre critérios para a definição de tipologias, como nos estudos propostos por Veiga (2004), apresentados na conclusão deste capítulo, que lembra também que não existe país no mundo com mais municípios que o Brasil. Se a definição para a emancipação de municípios foi atualizada pela Constituição, os critérios de definição do rural e do urbano seguem regidos por uma divisão administrativa. Neste sentido, Lima aponta que “nenhum outro [...] documento legal, incluindo três Constituições Federais, alterou o estabelecido quanto ao significado de urbano e rural, conservando-se o entendimento de que todas as cidades e vilas são urbanas e que o espaço rural é o que lhes é externo” (2007, p. 98).

Logo, mesmo as legislações posteriores, como a que regulamenta o Sistema Tributários Nacional (BRASIL, 1966), mantém os preceitos básicos de definição de cidade apontados pelo Decreto-Lei nº 311/1938, que caracteriza que é atribuição do município determinar os limites da zona urbana, caracterizando o rural por exclusão. Com isso, todos os dados e estudos realizados no país, incluindo os Censos Demográficos e demais estudos do IBGE, levam em consideração estas delimitações para classificar e caracterizar os espaços e sua população. Assim, o espaço urbano no Brasil pode ser definido como uma área

[...] interna ao perímetro urbano, criada através de lei municipal, seja para fins tributários ou de planejamento urbano (Plano Diretor, zoneamento etc.). Para as cidades ou vilas onde não existe legislação que regulamente essas áreas, deve-se estabelecer um perímetro urbano para fins de coleta censitária cujos limites devem ser aprovados oficialmente pela prefeitura municipal (área urbana para fins estatísticos) (MANUAL..., 2014, p. 21).

Um destaque é que o perímetro urbano pode ser criado tanto para fins tributários quanto para o planejamento, explicitando a questão das competências e destinações arrecadatórias estruturalmente associadas a estes processos. Como esperado, a área rural é definida por exclusão, ou seja, a área que não está inserida no perímetro urbano. O IBGE caracteriza a área rural como um local com “uso rústico do solo, com grandes extensões de terra e baixa densidade habitacional” (MANUAL..., 2014, p. 22), fazendo referência também à existência de campos, florestas, lavouras e pastos, ou seja, uma caracterização bastante simplificada considerando a diversidade apresentada pela nova ruralidade (KAGEYAMA, 2003).

Segundo Lima, (2007), após a publicação dos resultados preliminares do Censo 2000, que apontavam para a manutenção da tendência de crescimento da população urbana e diminuição da população rural tanto em percentual quanto em valores absolutos, os critérios utilizados para as definições de urbano e de rural passaram a ser questionados tanto pela mídia quanto pelo próprio IBGE. Academicamente, inclusive, o debate sobre estas questões emerge na primeira década do século XXI (como ANJOS, 2001; VEIGA, 2002; 2004; KAGEYAMA, 2008; LIMA, 2007; WANDERLEY; FAVARETO, 2013). Neste sentido, o IBGE, embora mantendo a divulgação de dados baseada nos parâmetros oficiais, iniciou uma discussão visando maior profundidade no estudo de critérios para a definição de urbano e de rural, com o objetivo de não se restringir apenas à delimitação legal e jurídico-normativa, mas incorporando também aspectos da morfologia (como quantidade de domicílios e a distância destes para os centros urbanos) e populacionais (IBGE, 2017).

O IBGE (2017) aponta duas questões relevantes com relação à delimitação de zonas rurais e urbanas realizada administrativamente. A primeira é que os processos de definições legais não são capazes de acompanhar as mudanças socioeconômicas, que resultam em grandes transformações territoriais dos municípios, tendo em vista seu ritmo particular de tramitação. A segunda é que, muitas vezes, esta definição de limites prioriza atender a necessidades fiscais ao invés de contemplar a caracterização socioterritorial do município e sua relação regional. Logo, a demarcação administrativa em geral atende às necessidades de gestão das prefeituras, mas traz dificuldades posteriores para a efetivação de políticas públicas e para a distribuição de recursos relacionados a outras questões provenientes da então dicotomia urbano-rural (como incentivos fiscais ou estudos técnicos para determinada atividade).

Uma medida encontrada pelo IBGE (MANUAL..., 2014) para realizar uma classificação mais aproximada das distintas realidades foi a definição de 8 situações que levam em conta não só o perímetro urbano, mas também as distintas formas de ocupação. As áreas internas ao perímetro urbano são classificadas como área urbana, área não urbanizada de cidade ou vila e área urbana isolada. Já as áreas externas ao perímetro urbano (classificadas inicialmente como áreas rurais) podem ser definidas como aglomerado rural de extensão urbana, povoado, núcleo, lugarejo e área rural. A área não urbanizada de cidade ou vila corresponde às áreas consideradas urbanas pelo viés normativo, embora com ocupação eminentemente rural. Por outro lado, a área rural de extensão urbana trata-se de uma localidade com características urbanas mesmo que externa ao perímetro urbano. Esta classificação se dá levando em consideração as informações dos setores censitários, que consideram o perímetro

urbano e, em geral, apresentam dimensões maiores nas áreas rurais (acarretando maior imprecisão na análise de ocupação). Trata-se de uma classificação operacional e que segue utilizada até o presente momento para fins estatísticos, com atualizações periódicas.

Também se encontram formulações na literatura que defendem a existência de critérios que propiciam uma melhor distinção entre habitantes urbanos e rurais, como a baixa densidade (VEIGA, 2002; KAGEYAMA, 2008; WANDERLEY; FAVARETO, 2013). Veiga (2002) problematiza as estimativas oficiais brasileiras com relação aos critérios utilizados para a classificação de uma localidade como urbana ou rural, entendendo a necessidade de definições que além das jurídico-normativas que tendem a superdimensionar a população urbana. O autor propõe um estudo que utiliza como critérios o tamanho da população associados com a densidade demográfica, chegando ao resultado de que 60% da população brasileira poderia ser considerada urbana. Ainda, traz que em determinadas áreas rurais a população cresceu proporcionalmente mais do que a urbana. O autor destaca que “nos 1109 municípios mais atraentes do Brasil rural, a população aumentou mais de 30% entre 1991 e 2000, enquanto crescia 20% no Brasil urbano, e 15% no conjunto do país” (VEIGA, 2001, p. 101).

Este importante crescimento proporcional se intensifica nos municípios rurais a partir da década de 2000, em especial concentrado em pequenos municípios localizados em áreas de produção agrícola (VEIGA, 2002). Estabelecendo a densidade como fator para o estabelecimento da distribuição entre população urbana e rural se teria uma alta modificação nos indicadores. Um valor de corte de 80 hab./km² para a distinção urbano-rural abrangeria, em 2002, 12 aglomerações metropolitanas, 37 aglomerações não-metropolitanas e 77 centros urbanos, o que resultaria que 56,8% da população brasileira fosse considerada rural (aproximadamente 51,6 milhões de brasileiros). Entende-se, portanto, que os espaços rurais deveriam ser compreendidos a partir de sua constituição heterogênea, inclusive com aspectos de crescimento e expressivo dinamismo demográfico, a partir do aumento populacional em diversas localidades (VEIGA, 2002). Todavia, tal distinção provavelmente não alterasse, e talvez até ampliaria, a desigualdade entre urbano e rural caso não fosse articulada com as questões normativas e administrativas, que atualmente destinam mais equipamentos e infraestrutura para áreas urbanas.

Segundo o diretor do IBGE, Wadih João Neto (IBGE, 2017), o debate sobre as distintas abordagens e critérios para os conceitos de urbano e de rural, bem como o uso de dados estatísticos, vêm sendo aprofundados pela instituição visando a elaboração de uma nova classificação para o Censo Nacional que estava previsto para 2020. Neto ainda destaca que,

contemporaneamente, verifica-se um grande instrumental cartográfico e estatístico que possibilita a abordagem em múltiplas escalas, oportunizando enfrentar o desafio de construir uma classificação nacional considerando as facetas de continuidades e discontinuidades entre espaços rurais e urbanos (IBGE, 2017). Logo, no ano de 2017, o IBGE publica uma proposta de classificação para espaços rurais e urbanos a partir de critérios aplicados nacionalmente. O estudo, apresentado como uma primeira aproximação para fins analíticos, reconhece a dificuldade derivada da generalização necessária tendo em vista a grande diversidade de situações existentes no país. Desta forma, o documento objetiva a “orientação de estudos e na condução de planejamento e gestão territorial que tenham como base de formulação e operacionalização de políticas públicas os municípios” (IBGE, 2017, p. 9). Embora explicitando este objetivo, o documento aprofunda-se na questão tipológica, não adentrando às questões relativas à gestão e ao planejamento territorial, mas explicitando a imbricação destes com as definições tipológicas.

A tipologia proposta chega até a escala municipal, sem apresentar critérios para a definição do perímetro urbano. O principal critério utilizado é a densidade demográfica, o que incorpora as tipificações recentes realizadas pela OCDE e pela União Europeia, mas também considera outras variáveis como a acessibilidade e dados quantitativos populacionais. Também como os modelos europeu e norte-americano, um ponto relevante é que os recortes para os estudos inicialmente não se restringem à divisão normativa dos limites municipais e estaduais, mas sim os arranjos populacionais e agrupamentos de municípios (IBGE, 2017). Ou seja, o estudo considera que um conjunto de municípios com relação de aglomeração (efetivada com ou sem conurbação) constituem um conjunto homogêneo de atividades urbanas, tendo em vista que muitas das funções urbanas passam a ser compartilhadas a partir da aglomeração, resultando em um movimento pendular inclusive para atividades essenciais, como nos deslocamentos casa-trabalho-estudo, além da oferta de bens e serviço.

Dois critérios populacionais ganham destaque: o de população total em áreas densas, que busca “uma aproximação da complexidade da vida urbana municipal” (IBGE, 2017, p. 43); b); e o da proporção da população em áreas de ocupação densa em relação à população total, que entende que, para municípios com o mesmo número de habitantes, quanto maior o percentual em áreas densas “maior será a tendência de um maior dinamismo das atividades urbanas, tais como sistemas de transportes e oferta de serviços” (IBGE, 2017, p. 43). Ou seja, o entendimento deste último critério é que existe uma correlação entre a densidade populacional e a quantidade e diversidade de infraestrutura, comércio e serviços, de modo que a densidade

populacional resulta em uma maior vitalidade urbana (tanto pela maior dinâmica social quanto pela variedade de uso do solo, atividades e oportunidades que se relacionam de maneira dialética).

Tanto as questões populacionais trazidas acima quanto a acessibilidade, apresentada a seguir, levam em consideração cidades mais estruturadas, sendo esta estrutura correlacionada com a densidade demográfica. Veiga afirma que a densidade demográfica pode ser considerada o critério fundamental, tendo em vista que esta “estará no âmago do chamado índice da pressão antrópica”, ou seja, é “o indicador que melhor refletiria as modificações do meio natural que resultam de atividades humanas (2003, p. 33). Corroborando com esta ideia, o primeiro critério de corte do estudo do IBGE (2017) é o da densidade demográfica, sendo mensurada por imagem de satélite em células de identificação (desconsiderando os limites administrativos municipais e estaduais). Para uma célula ser classificada como ocupação densa é necessário que ela apresente mais de 300 hab./km² e que as 8 células adjacentes a ela somem no mínimo 3000 habitantes. Caso ao menos um destes critérios não for atendido a célula é classificada como de ocupação dispersa. Ou seja, não basta uma densidade concentrada para que a célula seja considerada como densa, necessitando estar em uma localidade em que seu entorno também tenha indicadores populacionais representativos.

Cruzando o resultado deste primeiro critério de corte com os limites administrativos tem-se que 1.549 municípios tinham sua população distribuída de maneira dispersa, com uma média de 4.400 habitantes, sendo assim classificados como predominantemente rurais. A seguir, as demais células foram avaliadas de acordo com o número de habitantes situados na área de ocupação densa (mais de 50.000, entre 25.000 e 50.000, entre 10.000 e 25.000, entre 3.000 e 10.000 e unidades populacionais com menos de 3.000 habitantes em área de ocupação densa), que totalizaram 78,24% da população nacional, com maior concentração na região do Sudeste, que apresenta quase a metade de todas as ocupações densas do país.

Outro destaque para esta análise inicial, voltada para a densidade, é que 65,4% das pessoas estavam situadas em áreas consideradas muito povoadas. No entanto, este percentual está distribuído em apenas 14,5% dos municípios, sendo que mais de 60% dos municípios possuem menos de 10.000 moradores em áreas consideradas densas (IBGE, 2017). Ou seja, verifica-se uma grande concentração de pessoas nos maiores centros urbanos contrastando com um número significativo de pequenos municípios, que apresentam certa densidade, embora um número total de habitantes baixo. Mesmo em maior número (60% do total), os pequenos municípios correspondem a somente 14% da população brasileira.

O critério de acessibilidade é utilizado no estudo para aprofundar a compreensão de espaços urbanos e rurais a partir da maior facilidade de acesso à bens e serviços de maior complexidade, situados em centros urbanos mais estruturados. Por meio desta tipologia, a proposta é romper com a dicotomia urbano-rural tendo em vista que esta possibilita a análise da rede de cidades a partir da relação entre centros urbanos de maior hierarquia e cidades menores (IBGE, 2017). O entendimento é que a acessibilidade gera benefícios para a qualidade de vida da população, além de provocar mudanças nas configurações espaciais.

O cálculo foi realizado considerando a distância entre as sedes municipais e as maiores hierarquias de urbanização identificadas pelas Regic (IBGE, 2014), sendo a distância medida em tempo de deslocamento realizado por meio de rodovias e/ou hidrovias mais próximas. A seguir, foi realizado um cálculo de tempo médio de deslocamento nacional e estadual, sendo que os municípios que apresentavam um tempo maior do que o médio estadual para acessar algum dos grandes centros urbanos eram classificados como remotos. Já os municípios que apresentavam tempo igual ou menor do que a média foram classificados como adjacentes. O cruzamento das variáveis realizado pelo estudo (IBGE, 2014) iniciou analisando os critérios populacionais definir a tipologia rural ou urbana dos municípios, sendo:

Município predominantemente urbano:

- municípios em Unidades Populacionais com mais de 50.000 habitantes em área de ocupação densa;
- municípios em Unidades Populacionais que possuem entre 25.000 e 50.000 habitantes em área de ocupação densa com grau de urbanização superior a 50%; e
- municípios em Unidades Populacionais que possuem entre 10.000 e 25.000 habitantes em área de ocupação densa com grau de urbanização superior a 75%.

Município intermediário:

- municípios em Unidades Populacionais que possuem entre 25.000 e 50.000 habitantes em área de ocupação densa com grau de urbanização entre 25 e 50%;
- municípios em Unidades Populacionais que possuem entre 10.000 e 25.000 habitantes em área de ocupação densa com grau de urbanização entre 50 e 75%; e
- municípios em Unidades Populacionais que possuem entre 3.000 e 10.000 habitantes em área de ocupação densa com grau de urbanização superior a 75%.

Município predominantemente rural:

- municípios em Unidades Populacionais que possuem entre 25.000 e 50.000 habitantes em área de ocupação densa com grau de urbanização inferior a 25%;
- municípios em Unidades Populacionais que possuem entre 10.000 e 25.000 habitantes em área de ocupação densa com grau de urbanização inferior a 50%; e
- municípios em Unidades Populacionais que possuem entre 3.000 e 10.000 habitantes em área de ocupação densa com grau de urbanização inferior a 75%. (IBGE, 2014, p. 58-59).

Como exposto, os critérios quantitativos populacionais são correlacionados com as dinâmicas de urbanidade. Chama a atenção a classificação incorporar unidades populacionais com até 50.000 pessoas como rurais, mesmo que associado ao critério de uma baixa densidade

demográfica. Neste momento, no entanto, o estudo não apresenta elementos quantitativos que possibilitem avaliar se esta classificação possibilitou a incorporação de um número representativo de unidades populacionais. Outro destaque é que unidades com população acima deste valor de 50.000, independentemente do seu grau de urbanização, já são classificadas como urbanas, assim como as com grau de urbanização maior que 75%. O que se sublinha aqui são os critérios utilizados para definir os patamares de valores populacionais (3, 10, 25 e 50 mil habitantes).

Mesmo sendo patamares utilizados em outros países (IBGE, 2017), surpreende a não incorporação de patamares legalmente utilizados no país, como o recorte de 20.000 pessoas em um município como um dos critérios que torna obrigatória a realização de um plano diretor municipal (BRASIL, 2001). Os outros critérios apresentados pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) dizem respeito a elementos que direta ou indiretamente estão relacionados com a dinâmica urbana ou que estão sujeitos a grandes transformações, como municípios com potencial turístico e com grandes equipamentos e infraestruturas.

Para finalizar o estudo foi incluído o critério de acessibilidade (ou de localização com mais ou menos conexões) que busca diferenciar localidades adjacentes a centros urbanos e em situação remota. Com isso, a classificação final do estudo é: Urbano, Intermediário Adjacente, Intermediário Remoto, Rural Adjacente e Rural Remoto. Considerando os dados do Censo de 2010, o resultado do estudo de nova classificação informa que, associando-se estes critérios aos municípios existentes no país, tem-se que 75,89% da população brasileira reside em municípios classificados como Predominantemente Urbanos, sendo contabilizados 1.456 municípios, que correspondem a 26,16% do total nacional. Conforme verifica-se na Tabela 2 (abaixo), dentre os municípios Predominantemente Urbanos o destaque é para a região Sudeste, que apresenta 87,90% dos municípios nesta classificação, seguida pelas regiões Centro-Oeste e Sul, todas com mais de 75% dos municípios considerados urbanos (79,76% e 76,37%, respectivamente).

Tabela 2 - Classificação dos municípios de acordo com a tipologia rural-urbana, segundo Grande Região e população - 2010

Tipologia rural urbana	Municípios e população total	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Urbano	Número de municípios	1.456	85	307	625	312	127
	Municípios em relação a Grande Região (%)	26,16	18,93	17,11	37,47	26,26	27,25
	População total	144.765.500	10.522.570	31.472.716	70.641.832	20.916.325	11.212.057
	População total (%)	75,89	66,33	59,30	87,90	76,37	79,76
Intermediário Adjacente	Número de municípios	686	39	244	247	108	48
	Municípios em relação a Grande Região (%)	12,33	8,69	13,60	14,81	9,09	10,30
	População total	12.461.908	784.746	5.822.054	3.434.832	1.684.994	735.282
	População total (%)	6,53	4,95	10,97	4,27	6,15	5,23
Intermediário Remoto	Número de municípios	60	33	7	3	1	16
	Municípios em relação a Grande Região (%)	1,08	7,35	0,39	0,18	0,08	3,43
	População total	1.305.906	791.645	133.152	50.821	5.917	324.371
	População total (%)	0,68	4,99	0,25	0,06	0,02	2,31
Rural Adjacente	Número de municípios	3.040	171	1.134	769	765	201
	Municípios em relação a Grande Região (%)	54,63	38,08	63,21	46,10	64,39	43,12
	População total	28.689.820	2.093.740	14.573.418	6.022.152	4.771.683	1.228.827

Tipologia rural urbana	Municípios e população total	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
	População total (%)	15,04	13,2	27,46	7,49	17,42	8,74
Rural Remoto	Número de municípios	323	121	102	24	2	74
	Municípios em relação a Grande Região (%)	5,80	26,95	5,69	1,44	0,17	15,88
	População total	3.524.597	1.671.753	1.072.542	214.773	7.972	557.557
	População total (%)	1,85	10,54	2,02	0,27	0,03	3,97
Total - Brasil	Total de municípios	5.565	449	1.794	1.668	1.188	466
	População total	190.747.731	15.864.454	53.073.882	80.364.410	27.386.891	14.058.094

Fonte: adaptado de IBGE (2017) a partir de dados do Censo 2010.

De acordo com o resultado do estudo, embora a maior parte da população resida em municípios urbanos, a maior parte dos municípios podem ser considerados Rurais (um total de 3.040 classificados como Rural Adjacente e 323 como Rural Remoto, totalizando 60,43% do total de municípios do país). Mesmo as tipologias classificadas como Rurais apresentando um número percentual de pessoas bem menos expressivo do que a Urbana (a tipologia Rural Adjacente representa 15,04% do total de habitantes do país), destaca-se que são valores representativos quando considerada a discussão sobre a dicotomia urbano-rural e as consequências socioespaciais e econômicas. Neste sentido, na classificação Rural Remoto, se espera que a população tenha maior dificuldade de acesso à bens, oportunidades, serviços e infraestrutura, resultando em problemas relacionados à qualidade de vida. Embora com percentual pouco expressivo (1,85%), esta categoria corresponde a mais de 3.524.597 milhões de habitantes no país. Considerando as classificações Rurais (Adjacentes e Remotos), tem-se um total de 32,21 milhões de pessoas que residem em municípios classificados como Predominantemente Rurais (o que corresponderia, à título de comparação, ao segundo estado mais populoso do Brasil ou a população total de países como Peru, Angola e Malásia) (BANCO MUNDIAL, 2020). A população que reside em municípios classificados como Rurais Remotos corresponde aproximadamente à população total do Uruguai ou do Estado do Piauí.

A Região Norte é a que apresenta maior percentual de municípios classificados como Rurais Remotos (26,95%), o que corresponde a 10,54% do número total de habitantes da região. A população que reside em municípios com esta classificação na região corresponde a quase a metade de toda a população nacional nesta tipologia (1,67 milhões, correspondendo a 47,43% do total nacional), evidenciando o maior isolamento dos municípios nesta região do país.

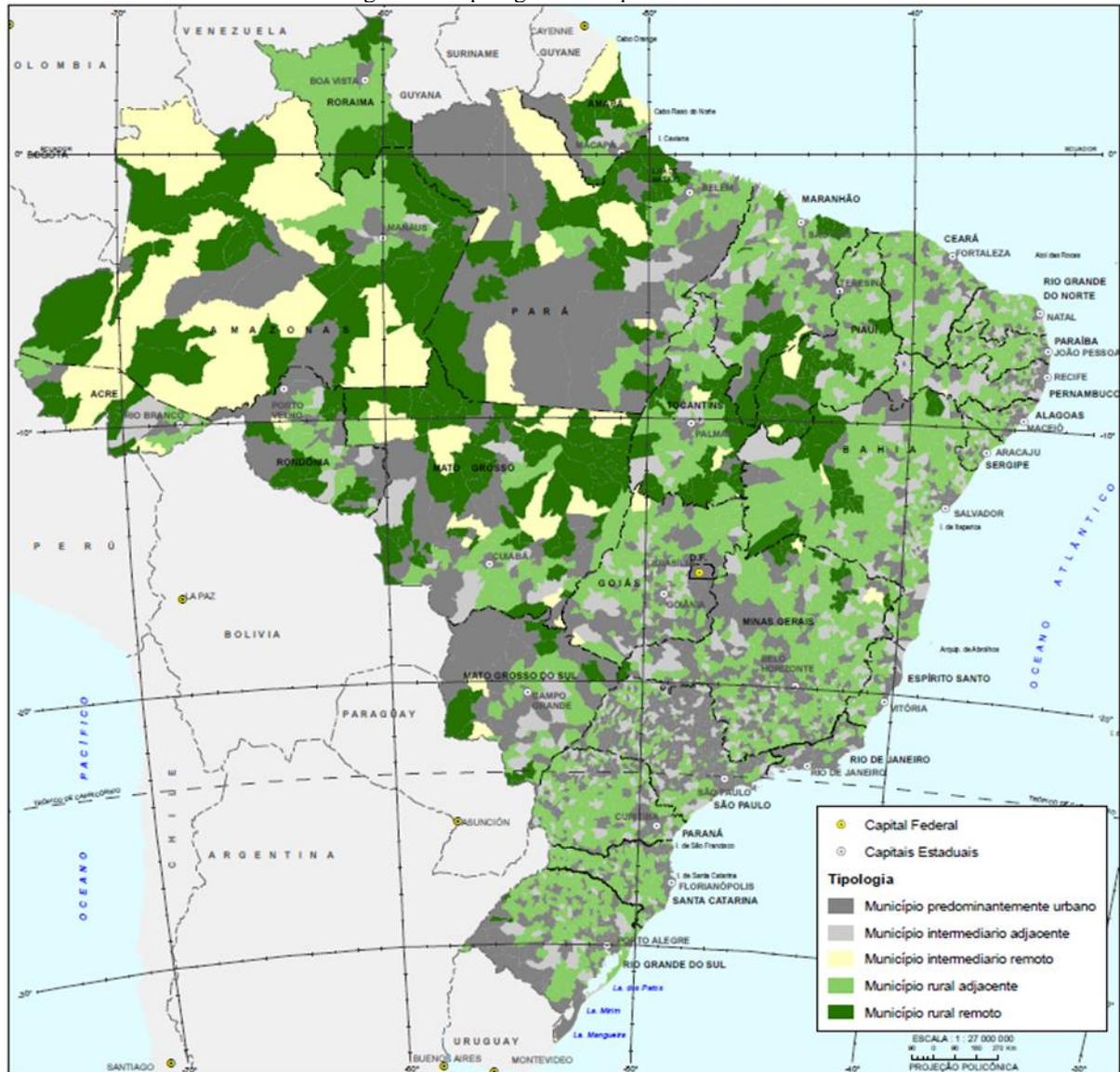
A Região Nordeste é a que apresenta menor percentual de municípios Urbanos (59,30%), mas, em compensação, é a única com resultado significativo de municípios classificados como Intermediário Adjacente (10,97%), sendo que todos os demais, incluindo a média nacional, apresentam resultados inferiores a 7%. Na classificação Rural Adjacente ocorre o mesmo, sendo a região que apresenta resultados mais expressivos em percentual de população (27,46%), totalizando um percentual de população classificada como Rural de quase 30% (o maior percentual regional do país).

Uma relação relevante é o predomínio de população em municípios classificados como Predominantemente Urbanos na região Sudeste (87,90%, o maior valor da tipologia). Este resultado corrobora a relação entre o adensamento populacional e a dinâmica econômica, tendo em vista que a região também se destaca neste segundo indicador (IBGE, 2017). Este destaque econômico da região para o país tem reflexo nas migrações regionais, contexto no qual também a região ganha relevância nacional, refletindo-se também na urbanização, acarretando que, segundo o estudo, quase a metade de toda a população brasileira classificada como Urbana reside nesta região (mais de 70 milhões de pessoas).

Embora com valores próximos aos da Região Sudeste, a Região Sul é a que apresenta menor condição de isolamento (tanto na classificação Intermediário Remoto quanto Rural Remoto), totalizando apenas 0,05% da população total. Este resultado indica uma relação entre a dimensão territorial de cada região e a acessibilidade geral, tendo em vista que as Regiões Sul e Sudeste são as menores do país e as com melhor resultado no critério de acessibilidade, situação oposta à Região Norte, por exemplo. Outro fator relacionado são as questões ambientais e climáticas, considerando a maior incidência de florestas e matas na Região Norte e do clima semiárido no Nordeste. Com relação a classificação na tipologia Urbano, a Região Sul apresenta resultados percentuais aproximados aos da média nacional. O destaque dá-se na tipologia Rural Adjacente, onde a região apresenta um valor acima da média nacional (com 17,42% da população residindo em municípios desta tipologia), atrás apenas da Região Nordeste.

No mapa abaixo (Figura 1) é possível verificar a distribuição destas tipologias por estados e regiões. Em uma análise geral verifica-se uma divisão na classificação em um eixo paralelo à costa atlântica, sendo a área mais próxima a costa mais urbanizada e com maior acessibilidade e a área oposta apresentando mais tipologias Remotas (também em virtude da maior extensão territorial dos municípios, decorrente dos processos históricos de colonização nacional relacionados à municipalização e estruturação fundiária).

Figura 1 - Tipologia municipal rural-urbano



Fonte: IBGE (2017).

Verifica-se uma concentração de municípios classificados na tipologia Predominantemente Urbanos na Região Sudeste, em especial no Estado de São Paulo. Além disso, é possível verificar eixos de conexões, como corredores Predominantemente Urbanos, indicando um processo de aglomeração urbana, como: o que parte de Santos, passa por São

Paulo, Campinas e Ribeirão Preto e segue em direção à divisa com o Estado de Minas Gerais, onde torna-se um pouco mais disperso, mas segue pelo interior do estado até Goiás; e a mancha urbanizada de Brasília, no Distrito Federal. Outros eixos relevantes são a relação de São Paulo com o Rio de Janeiro, em especial relacionados com a BR116 e com a BR 101 (as duas maiores rodovias do país em extensão, respectivamente), e outro no Nordeste, onde ganha destaque o trecho entre Aracaju e Natal, também bastante influenciado pela BR 101.

As classificações de Intermediário Adjacente e Rural Adjacente mostram-se bem distribuídas no território nacional, embora com maior ocorrência nos locais onde a malha rodoviária é mais completa, o que explicita tanto a complexidade territorial de um país de dimensões continentais quanto a relação entre urbanização e infraestrutura (como analisado pelo critério de acessibilidade).

É necessário realizar esta análise com especial atenção para os municípios de grande extensão territorial classificados como Predominantemente Urbanos. Nestes, é possível identificar um problema na classificação tipológica apresentada pelo IBGE (2017) pois, em que pese apresentem as características e indicadores que subsidiam esta classificação, como a forte concentração populacional em áreas urbanizadas e a acessibilidade com relação a um polo urbano, a característica predominante nestes municípios é rural (IBGE, 2017). É o caso de municípios situados na fronteira entre o Estado do Rio Grande do Sul e o Uruguai (campanha), na região amazônica (como nas imediações dos Rios Amazonas e Xingu e seus afluentes). Esta questão metodológica pode ser justificada por dois motivos: a) a tipologia do estudo realiza uma classificação de todo o município, não apontando para uma divisão interna como a classificação atual, realizada por meio do perímetro urbano; b) a ausência de uma classificação de densidade média municipal, a partir da qual poderia ser estabelecida uma linha de corte para determinar municípios com as características acima referidas, que mesclam área com maior quantidade e densidade de população e grandes extensões de áreas rurais (IBGE, 2017).

Trata-se de um estudo relevante para promover a discussão sobre dois critérios fundamentais para as tipologias urbano e rural, incorporando assim a relação urbano-rural, discutidos nesta tese. A densidade demográfica se mostra um indicador eficiente, embora o entendimento de que a incorporação de uma densidade média municipal traga resultados mais aproximados à realidade de alguns municípios maiores (fato apontado também pelo estudo). E ainda, a importância da acessibilidade das comunidades com relação aos grandes centros, que concentram tanto questões relacionadas à equipamentos e serviços especializados, quanto fatores socioespaciais como maior dinâmica social e oportunidades de emprego e renda. Trata-

se de dois critérios que também ganham destaque internacional, de modo que o estudo realizado pelo IBGE (2007) corrobora a relevância destes para o quadro nacional, indo de encontro a estudos realizados nacionalmente sobre o tema das tipologias urbano e rural, sintetizados na conclusão deste capítulo.

3.3. (Re)Afirmações da dicotomia: considerações sobre a necessidade de definições tipológicas

A estratégia do modelo de desenvolvimento adotada e executada no Brasil, a partir das décadas de 1940 e 1950, priorizou intervenções nos espaços urbanos, sobretudo nos centros metropolitanos que vão conformar e ampliar o modelo de desenvolvimento urbano-industrial (BEZERRA; BACELAR, 2013). Logo, quando da promulgação do Decreto-Lei nº 311/1938, o Brasil era menos industrializado e urbanizado, embora situando-se às vésperas do seu processo de industrialização. Processo esse que, a partir da segunda metade dos anos 50, traria consequências no aumento das desigualdades a partir das transformações na sociedade brasileira e em seu território (STEINBERGER; BRUNA, 2001).

A urbanização, tanto em termos quantitativos como em qualitativos, não havia ainda explodido, como ocorreria em breve, sendo o país ainda pouco articulado e integrado no viés político e territorial. Para Corrêa (2011), a articulação começaria a ser claramente efetiva a partir de 1960, quando inúmeras rodovias foram abertas e entregues ao tráfego. As redes ferroviárias eram eminentemente regionais, articulando territórios regionais em torno de uma grande cidade, a exemplo da Viação Férrea do Rio Grande do Sul (CORRÊA, 2011).

Também em razão da multidimensionalidade, a condição contemporânea encaminha a necessidade de superação da histórica polarização antagônica entre as tipologias rural-urbano (BEZERRA; SILVA, 2018), não ignorando os deslocamentos da população (IPEA, 2001). A crítica realizada neste capítulo é que o atual modo de definição dos espaços urbanos e rurais é arbitrária e eminentemente físico-geográfica, tendo em vista um descolamento das definições legais e para fins estatísticos das distintas realidades do país. Por tais pressupostos, fica claro que a definição de uma tipologia do rural brasileiro deve considerar os contextos territoriais e as distintas formas de relacionamento das áreas rurais com os centros urbanos, com os quais mantêm relações diferenciadas de interdependência e complementaridade.

Neste capítulo, observou-se que a tarefa de definir critérios para classificação de urbano e rural é complexa e segue em disputa no campo acadêmico, a partir de estudos e definições diversas (como no quadro nacional as propostas de VEIGA, 2002; 2004; WANDERLEY;

FAVARETO, 2013; KAGEYAMA, 2008; IBGE, 2017). Para Lima (2007), tal dificuldade decorre das diferentes compreensões do fenômeno socioterritorial, sendo que, em última análise, remete a termos e conceitos que são atualizados e aplicados a partir de distintos entendimentos. Para a autora, contemporaneamente, cidade e campo são vinculados por aspectos espaciais, enquanto urbano e rural relacionam-se por um viés social. Trata-se de uma situação diversa do entendimento anterior, no qual os termos cidade e campo eram associados tanto a aspectos espaciais quanto sociais, sendo que a definição de urbano e de rural utilizado no sentido de qualificar o espaço (LIMA, 2007).

Lima (2007) discute em sua tese os critérios para definição das tipologias e os conceitos de cidade, campo, urbano e rural, definindo ao final que as pequenas cidades, como aquelas com população de até 3.000 habitantes, embora com pequena diversidade de atividades econômicas, assumem uma centralidade na organização do espaço e na definição das relações espaciais que são constitutivas da vida econômica, social e política. Logo, para a autora, mesmo estas “pequeníssimas cidades (...) dispõem das principais características conceituais apresentadas pelos autores selecionados, sendo, portanto, também em termos teóricos, incluídas na categoria de cidades, mesmo dentre aquelas que ainda guardam alguns comportamentos mais tipicamente rurais” (LIMA, 2007, p. 248).

Embora destacando a relevância de critérios mais claros do que os estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 311/1938 para definição de uma área urbana, a autora defende uma compreensão que não se limite a valores populacionais, argumentando que, ainda que estas pequenas cidades tenham dinâmicas muito distintas das grandes metrópoles, “a identificação de uma cidade relaciona-se muito mais à sua capacidade de atender às necessidades fundamentais da população do que a qualquer montante de valor populacional, de construções ou de densidades” (p. 250). Ela defende, portanto, que a definição de cidade deve ser baseada na possibilidade de atendimento das necessidades básicas da população, independentemente do número de habitantes. Aqui, faz-se uma crítica a esta definição, pois compreendeu-se que, por analogia, esta parte do pressuposto de que os espaços rurais não atendem as necessidades básicas da população, de modo que se o município fosse classificado como rural, ele necessariamente deveria ser dependente de outro núcleo urbano não só para serviços especializados (como hospitais e escolas), mas para o atendimento de funções básicas do cotidiano. O que se defende nesta tese é que, embora interconectados e relacionados a espaços urbanos, é fundamental garantir as condições básicas também para as áreas rurais, como ensino, saúde e oportunidades de geração de emprego e renda.

Veiga (2004) também faz uma crítica ao Decreto-Lei de 1938, mas, ao contrário de Lima (2007), entende que existe a necessidade de critérios quantitativos para classificar uma área como urbana. Trazendo dados do Censo de 2000, o autor afirma que

não existe país que conte mais cidades do que o Brasil. Eram 5.507 há quase três anos, quando houve o último Censo Demográfico. A menor, União da Serra, no nordeste gaúcho, tinha exatos 18 habitantes. E não é exceção. Eram 90 as ‘cidades’ com menos de 500 habitantes, por exemplo: 49 no Rio Grande do Sul; em Santa Catarina 21; nove no Piauí; na Paraíba quatro; três no Paraná; duas em Tocantins; uma em Minas; e outra em São Paulo. Seria mesmo uma cidade, lugar com tão poucos moradores? No resto do mundo, não.” (VEIGA, 2004, p. 28).

O autor, desta forma, faz uma crítica ao marco regulatório estabelecido na época do Estado Novo (embora posteriormente avalie que este também trouxe pontos positivos para o período), quando o critério meramente administrativo de definição de cidades no país, fazendo uma comparação com demais países. Menciona como uma referência o caso de Portugal, onde a lei estabelece que só terá a classificação alterada para cidade a vila que contar com ao menos 8 mil eleitores, além de possuir ao menos a metade de uma lista de 10 equipamentos como hospital com leitos, farmácia, corporação de bombeiros, espaços culturais, museu e biblioteca, hotéis, estabelecimentos de ensino, transporte público e espaços públicos abertos (VEIGA, 2004). Caso esses critérios fossem aplicados ao Brasil, para o autor, na melhor das hipóteses haveria 600 cidades no país (considerando, por exemplo, os municípios que dispõem de uma livraria).

Logo, não se trata apenas de suprir as necessidades básicas da população, pois isto se resume ao mínimo necessário para condições de vida razoáveis, mas sim, compreender a cidade como um local de referência para atividades específicas e de maior complexidade. Também não se pode defender uma proposta impossível de que deva existir um hospital em cada comunidade, por exemplo. Mas sim, que cada sistema seja pensado em rede e que o acesso a estes equipamentos e serviços sejam facilitados. No caso brasileiro, como será ampliado no capítulo 4, tem-se que os serviços de saúde pública são planejados no sistema de referência-contrarreferência, sendo regionalizados e com isso, conseguindo atender satisfatoriamente parte significativa do território nacional — e mesmo assim, ainda há uma discrepância no acesso entre os espaços urbanos e os rurais. Trata-se de um sistema que, embora ainda precise de melhorias, foi estabelecido constitucionalmente e, desde então, tem conseguido avanços significativos para a saúde do país, sendo um modelo de referência mundial de sistema público de saúde devido a seu alcance e multiplicidade de serviços (LOTT, 2018).

A partir da referência de Lisboa, retoma-se critérios internacionais utilizados para a classificação tipológica que, em geral, atribuem uma combinação de fatores estruturais e funcionais, como localização, número de habitantes, acessibilidade, disponibilidade de equipamentos e serviços, densidade demográfica e a acessibilidade. Neste sentido, Veiga (2004) entende que o critério funcional considera a “existência de serviços indispensáveis à urbe” (p. 28). Considerando apenas critérios estruturais, Veiga considera razoável estipular que no Brasil possa se estabelecer 4 categorias de cidade:

- a) as sedes dos 200 municípios que fazem parte das 12 aglomerações metropolitanas;
- b) as sedes dos 178 municípios que fazem parte das demais 38 aglomerações urbanas;
- c) as sedes dos 77 municípios que são inequívocos centros urbanos, mesmo que não tenham gerado aglomerações;
- d) parte das sedes dos 567 municípios de natureza ambivalente, que freqüentemente adquirem feições de pequenas cidades, apesar de continuarem focos de economias tipicamente rurais (2004, p. 28).

Como pode-se perceber, o autor considera as situações já consolidadas de aglomerações urbanas, além de municípios mais isolados da rede urbana e inclui algumas pequenas cidades que possuem uma quantidade suficiente de serviços e infraestruturas. Por um viés quantitativo, tem-se que existem somente 715 sedes municipais com população superior a 25.000 habitantes no país, sendo que parte destas não apresentam, segundo Veiga (2004), “os equipamentos exigíveis para que uma vila se torne cidade”, defendendo que é impróprio classificar como urbanos de “os 4,3 mil municípios rurais cujas sedes têm menos de 20 mil habitantes” (p. 28), o que, para ele, seria um critério de corte. Logo, percebe-se que o autor diverge da tese defendida por Lima (2007), explicitando que os critérios ainda são um campo de disputa teórico.

No caso brasileiro, mesmo o Decreto-Lei nº 311/1938 estabelece elementos mínimos para uma classificação de área urbana nos processos de emancipação como a dimensão mínima das áreas urbanas (pelo número mínimo de 200 moradias) e a demarcação territorial (artigos 12 e 13). No entanto, mesmo este avanço fica fragilizado conforme o disposto, no próprio decreto, que reafirma a condição urbana dos distritos e cidades já classificadas como tal antes de sua vigência, e, em nome da autonomia administrativa, as leis sequentes às exigências não foram alteradas ou, ainda, foram progressivamente anuladas (WANDERLEY; FAVARETTO, 2013).

Com relação à discussão de dicotomia *versus continuum*, Veiga (2004), aponta que este debate é “estritamente sociológico” (p. 29), enfatizando que, para ele, o aumento das densidades na zona de transição entre o espaço rural e o urbano (local que passam a não ser propriamente rurais e tampouco urbanas) não significa o desaparecimento da “contradição material e histórica entre o fenômeno urbano e o fenômeno rural” (p. 29). De fato, os dois fenômenos persistem, e

o que se discute aqui é que este espaço de transição apresenta uma série de questões, tais quais: para quem são destinadas estas terras, os inerentes conflitos de uso do solo e o modo que esta área é urbanizada? Com relação a este último ponto, reforça-se o entendimento de que se trata de zonas com urbanização incompleta, resultando na falta de infraestrutura e serviços básicos e, ainda que mais próximas da área urbana consolidada, manifestam carências sociopolíticas. Trata-se de uma ampliação do espaço dos pobres (MARZULO, 2005), decorrente dos processos especulativos intrínsecos à dinâmica capitalista. Ou seja, além dos fenômenos urbano e rural, tem-se, a partir da expansão desordenada da cidade, muito decorrente da falta de critérios para as tipologias, da constituição do fenômeno urbano-rural.

Defende-se que para a administração pública e para o planejamento territorial, é imprescindível o (re)conhecimento das particularidades do rural, para assim estruturar com mais propriedade as intervenções que possibilitam melhorias regiões que incidam no local, como as melhorias de acessibilidade global e, finalmente, melhorar a qualidade de vida de quem vive no campo e nas zonas de transição rural-urbano. Propostas de políticas públicas, de planejamento territorial e de gestão voltadas à reforma agrária, à agricultura familiar e que incorporem as novas atividades decorrentes da nova ruralidade, como o turismo rural e ambiental, locais socioculturais, e que devem ser planejadas considerando sua proximidade com comunidades tradicionais, povos originários e áreas ambientais. A partir disso, é possível gerar mais oportunidades de geração de emprego e renda para a população rural, em especial se combinadas com a facilidade de acesso à serviços básicos como saúde, educação, além de tecnologia e comunicação. Trata-se da abertura de precedentes para uma interação mais harmônica entre a população que reside em espaços urbanos e rurais. Ainda, resulta em uma ressignificação da compreensão de campo, de cidade, de urbano e de rural a partir do fortalecimento de aspectos sociais, econômicos, educacionais e regionais.

Finalmente, o desafio consiste em não apenas perceber essas características que, hoje, apresentam-se pela multiplicidade e heterogeneidade do espaço, mas também em estabelecer instrumentos de planejamento que consigam manter a coesão dos territórios, respeitando e desenvolvendo a sua diversidade, no caso da federação brasileira e dos países de dimensões continentais.

À luz do que foi apresentado ao longo do capítulo, verifica-se um amplo debate contemporâneo que aponta para a necessidade de critérios mais específicos de classificação, de modo que o rural e o urbano possam ser compreendidos em sua diversidade e avaliadas de forma plural em abordagens como a legal, a morfológica, a demográfica, a cultural, a

econômica, entre tantas outras. Utilizá-las de forma isolada ou combinada implica em uma aproximação parcial da realidade. Os dados exigem, portanto, que o governo incremente investimentos de políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento de cidades pequenas e áreas rurais, o que assegura que uma grande parte da população (seja urbana ou rural) passe a ser percebido pelas administrações municipais. Trata-se da implantação de novos equipamentos e serviços no rural, da melhoria da infraestrutura básica (água, luz e saneamento) e da acessibilidade, além da previsão de políticas públicas que mantenham a população no rural (ensino e renda).

Partindo da análise de indicadores de renda, ampliados a partir de uma abordagem socioespacial no próximo capítulo, tem-se que a desigualdade de renda é maior nas áreas urbanas do que nas áreas rurais, processo imbricado com esta dinâmica migratória, na qual as pessoas que têm renda passam a viver em cidades. No entanto, o que interessa para este estudo não é a desigualdade em um destes espaços, mas sim, as desigualdades existentes entre o urbano e o rural. E ainda, a implicação do acesso à equipamentos e infraestrutura para a população e sua relação com os problemas socioeconômicos. Parte-se do entendimento de que a pobreza deve ser compreendida como uma privação de oportunidades e serviços básicos, não limitando-se à condição de renda.

4. AS DESIGUALDADES NO ESPAÇO

O debate proposto nesta tese considera a desigualdade como a distância entre os sujeitos e suas distintas possibilidades de acesso às espécies de capitais (BOURDIEU, 1997), em um processo decorrente dos efeitos de lugar (BOURDIEU, 1997) que incide sobre o bem-estar, as oportunidades e a qualidade de vida. Logo, a desigualdade invariavelmente remete a uma relação, ou ainda, a quantificação de certa distribuição que pode ser mais ou menos desigual. A referência realizada desde o título e ao longo desta tese considera que a desigualdade social se constitui como uma abordagem ampliada, analisada pelo viés da população e sua relação com os processos de gestão e de planejamento territorial. Entende-se que a desigualdade social incorpora as demais formas de desigualdades, discutidas ao longo deste capítulo, através da imbricação entre a desigualdade econômica (ou de renda) e a socioespacial, que abrange questões como o acesso à educação, à saúde, à tecnologia e à comunicação. Leva-se em consideração, portanto, a distribuição de aspectos sociais no território, como a questão étnica, de gênero e incluindo também questões associadas ao modo de vida da população e sua relação com as multiterritorialidade (HAESBAERT, 2005).

As desigualdades abordadas neste capítulo¹¹ refletem socialmente aspectos políticos do planejamento e a gestão pública, que podem ser analisados por uma ideologia com viés liberal, ou seja, que defende a igualdade de meios como a garantia de igualdade perante a lei, ou igualitário que buscam a igualdade de fins, como a possibilidade de acesso aos bens e serviços (FARRINGTON; FARRINGTON, 2005). Ao longo do capítulo, serão abordados os aspectos socioespaciais e econômicos na relação entre desigualdades urbanas e rurais, defendendo em essência a igualdade de fins visando melhorias de acesso para a promoção da cidadania.

A partir do fortalecimento da propriedade privada como elemento central para a concentração de renda e, assim, para o sistema capitalista (HARVEY, 2013 [1982]), tem-se uma relação direta entre a desigualdade de renda e a socioespacial, que apresentam elementos que reforçam a estrutura do capital. A desigualdade decorrente da propriedade privada é

¹¹ As discussões realizadas neste capítulo, em especial as relativas à escala nacional, emergem fundamentalmente de um artigo escrito pelo autor da tese em julho de 2018 para a disciplina Dinâmicas do Desenvolvimento Capitalista e o Brasil, oferecida pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS (PGDR/UFRGS) e ministrada pelos professores Eduardo Filippi e Eber Pires Marzulo. A partir do artigo realizado pelo autor como trabalho final da disciplina, foi escrito um novo artigo em coautoria entre o autor da tese e os professores na disciplina, intitulado “A DINÂMICA SOCIOECONÔMICA E TERRITORIAL DAS DESIGUALDADES NO BRASIL: O RURAL E O URBANO” e publicado na revista DRd – Desenvolvimento Regional em debate, ISSN 2237-9029, v. 10, p. 1377-1402, 2020. Registro, assim, o agradecimento aos professores pelas discussões oportunizadas e pelo artigo escrito, os quais são bastante utilizados neste capítulo e foram fundamentais para a estruturação desta tese.

reforçada tendo em vista que, de acordo com políticas públicas, o valor imobiliário também representa uma possibilidade de valor de crédito, ampliando as oportunidades de capitalização (ROLNIK; KLINK, 2011). A proposta de apresentar as informações territorializadas busca explicitar os distintos fenômenos de desigualdade tendo como elemento central a relação entre renda (decorrente do contexto capitalista neoliberal) e espaço, posto que a “desigualdade espacial é tanto reflexo de uma estrutura social existente como um mecanismo que reforça essa estrutura” (GREENSTEIN; SMOLKA; SABATINI, 2000, p. 2).

Considerando a estrutura do sistema capitalista exposta anteriormente, a concentração de terras e o valor associado a cada propriedade passam a ser elementos estruturante de melhores oportunidades de emprego e renda e de condições de acesso da população, associado à políticas públicas que promovem a prestação de serviços básicos, acentuando a valorização imobiliária a partir de uma perspectiva locacional (quanto mais bem localizado, maior o seu valor), sobretudo para imóveis urbanos (ABNT, 2017), de modo que a segregação por estratos econômicos também seja o resultado da má distribuição de serviços públicos como educação, saúde, transporte e da infraestrutura básica. Villaça (2001) aponta para a relação direta entre localização na cidade e a possibilidade de apropriação de vantagens econômicas disponíveis, acarretando um determinismo espacial contrário ao determinismo econômico.

Estas diferenças na distribuição de terras e de recursos são ampliadas com o crescimento das cidades o que, no caso dos países com menores índices de desenvolvimento, ocorre em meados do século XX a partir dos processos de industrialização, seguindo a linha das propostas de financiamento apresentadas por organismos internacionais concessionários de crédito (FMI e OMC) voltados à política neoliberal (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020). Como resultado, tem-se a desarticulação tanto do espaço rural, pela expansão da agroindústria, como do espaço urbano, por uma redução do Estado e dos serviços públicos prestados à população decorrente de privatizações e de políticas contracionistas (DAVIS, 2006).

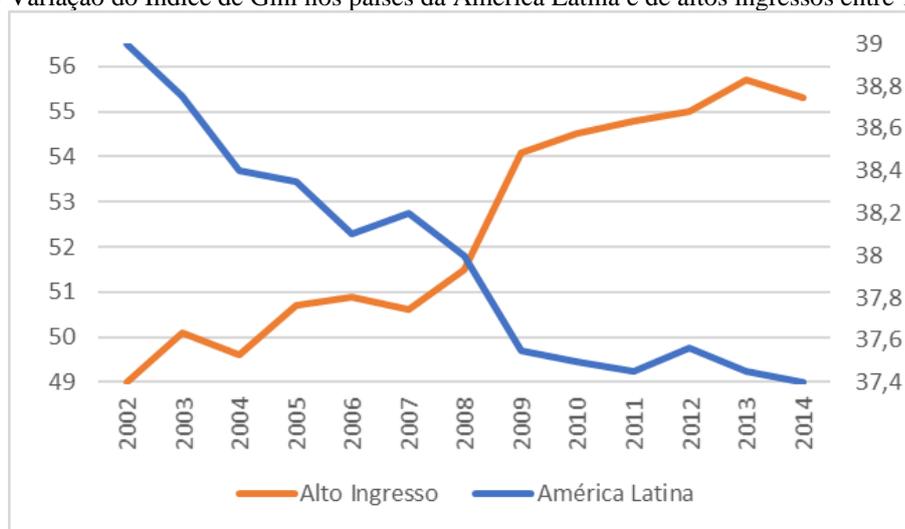
Associado a este processo de urbanização global há uma elevação da desigualdade de renda nas principais potências econômicas a partir da década de 1970, em sua maioria nos países situados no continente americano (com exceção do Canadá), no sul da África e nos países orientais, como China e Rússia (MORENO, s. d.). No caso dos Estados Unidos, esta ascensão na desigualdade de renda foi uma inflexão na trajetória de resultados positivos decorrentes da chamada Era de Ouro iniciada no pós-guerra, período em que o país conseguiu compatibilizar crescimento econômico com distribuição de renda de modo relativamente equitativo (BEM; MIEBACH, 2016). Este aumento da concentração de renda, mensurada pelo índice de Gini,

também é sensível em países como Índia, China, Reino Unido e União Europeia (esta última, com crescimento mais moderado, que passaram de valores médios entre 0,27 (Reino Unido) e 0,32 (EUA) em 1975, para 0,36 (Reino Unido) e 0,45 (China) em 2005 (MORENO, s. d.).

O crescimento da desigualdade de renda foi uma tendência mundial até o final da década de 1980, quando alguns países começam a apresentar melhores resultados, como é o caso do Reino Unido (que na série histórica ainda apresenta uma elevação, porém agora com uma tendência de estabilização), e dos países da América Latina (BOYER, 2016). Ao considerar os primeiros 15 anos do século XXI, no entanto, o caso da América Latina é paradigmático por apontar para uma redução das desigualdades acompanhada de uma melhoria nas condições de vida da população. De acordo com Boyer (2016), a América Latina foi a única região do planeta que conseguiu reverter a dinâmica prévia de desigualdades, sendo o principal motivo deste feito os resultados políticos de governos progressistas nos principais países latino-americanos, caracterizando um fenômeno denominado por Boyer (2016) como o paradoxo da América Latina. No gráfico abaixo verifica-se a série histórica comparada entre o índice de Gini dos países da América Latina e dos países de altos ingressos¹² para o período de 2002 a 2014.

¹² Países de altos ingressos: Austrália, Áustria, Bélgica, Bulgária, Canadá, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos. Países de América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela (BOYER, 2016).

Figura 2 - Variação do Índice de Gini nos países da América Latina e de altos ingressos entre 1997 e 2017



Fonte: Adaptado a partir de Boyer (2016).

Analisando o gráfico da Figura 2 é possível verificar uma grande redução das desigualdades de renda média dos países latino-americanos no período, com uma tendência de redução constante, com pequenas exceções nos anos de 2007 e 2012 quando se verifica uma pequena ascensão, variando de um valor de quase 0,56 em 2002 para 0,49 em 2014 (o menor resultado do período), ou seja, com uma redução efetiva de 0,07. Já os países de altos ingressos apresentaram uma tendência de elevação no índice de Gini para o período, partindo de 0,374 em 2002 para 0,399 em 2014, resultando um aumento de 0,025, que é menos significativo do que o da América latina, mas aponta para uma tendência de leve crescimento da desigualdade. Logo, mesmo com tendências opostas, verifica-se que os melhores resultados da América Latina (0,49) ainda são mais elevados do que o pior indicador dos países de altos ingressos (0,39), explicitando que, mesmo com os avanços na redução da desigualdade de renda nesta porção do continente, este ainda é um tema fundamental.

Se os resultados latino-americanos apresentam uma tendência de redução da desigualdade de renda a partir do fenômeno do paradoxo da América Latina (BOYER, 2016), por outro lado, países com elevados valores econômicos (símbolos do capitalismo) e populacionais, como Estados Unidos e China, são os grandes responsáveis pela concentração de renda no mesmo período. No caso dos Estados Unidos os valores apresentam uma tendência de crescimento constante, passando de cerca de 0,39 em 1967 para 0,48 no ano de 2014, aproximando-se da média latino-americana (BEM; MIEBACH, 2016). De acordo com Bem e Miebach (2016), estes resultados têm uma série de explicações. A primeira delas é a adoção de políticas neoliberais a partir da década de 80, efetivando uma mudança de paradigma na política

econômica que antes voltava-se para o pleno emprego e, a partir de então, volta-se para o controle da inflação. Outro fator seria decorrente do avanço da financeirização a partir do aumento da importância do capital financeiro internacional frente ao capital produtivo, o que afeta tanto a questão econômica geral quanto o comportamento do ramo empresarial. Por fim, um terceiro ponto, o qual será aprofundado nos próximos itens, diz respeito a uma ampla valorização dos processos técnicos no período pós-industrialização, resultando em uma maior desigualdade salarial entre pessoas com mais anos de educação em relação às demais. Como resultado, tem-se o endividamento da população e uma perda do poder de barganha das classes trabalhadoras e de seus sindicatos a partir da década de 80.

No período recente, um dos marcos do sistema financeiro americano foi a crise de 2008 que, além de elevar as desigualdades, culminou em uma maior concentração de renda. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial até a década de 70 o país apresentava uma expansão de renda média superior para a faixa dos 90% mais pobres, indicador que se inverte no período seguinte, de modo que entre 2001 e 2007 quase a totalidade do aumento de renda média foi associado aos 10% mais ricos e, em um cenário pós-crise de 2008 (de 2009 a 2012) “os 10% mais ricos se apropriaram de 116% do crescimento da renda no período, o que significa uma queda de 16 p. p. na renda média dos 90% mais pobres, sendo que 95% dos ganhos acabaram nas mãos do 1% mais rico da sociedade” (BEM; MIEBACH, 2016, n. p.). Politicamente, este cenário de piora geral no acesso a condições materiais, em comparação ao período pré-crise, é um dos fatores apontados por Bem e Miebach (2016) para uma ascensão de novas forças políticas, como é o caso da eleição de Trump em 2016 com um *slogan* que remete a campanha de Reagan em 1980.

Um dos fatores apontados como responsável pela ampliação da desigualdade de renda nos EUA é o padrão do progresso técnico, fenômeno que pode contribuir para a explicação da concentração de renda no cenário mundial. Para Bem e Miebach (2016), este progresso técnico pode ser entendido por duas particularidades em especial: a valorização dos trabalhos com maiores qualificações e o incremento da produtividade do capital com relação à compensação aos empregados. Ou seja, a partir de uma mudança na estrutura produtiva, decorrente do aumento da industrialização na segunda metade do século XX, houve também uma mudança social em um sentido de valorização da técnica. Como consequência, pode-se apontar para a valorização ainda maior da escolarização, na qual também se situam os processos de especialização no ensino superior. Logo, a tendência de especialização é uma característica do

sistema capitalista global e apresenta uma grande relação com a economia geral dos países, além do que as populações com maiores índices de escolaridade tendem a concentrar-se em países que mais investem em educação (FROHLICH, 2014). Com relação ao custo da educação, novamente os EUA aparecem em destaque, sendo considerada a educação superior mais cara do mundo, embora ainda seja considerada um bom investimento tendo em vista que, no país, as pessoas com diploma de ensino superior ganham substancialmente mais do que as com menor nível educacional (FROHLICH, 2014). Em outros casos, quando o governo estabelece como elemento central o acesso à educação superior, o custo desse tende a ser menor e, igualmente, pode apresentar bons resultados, como é o caso da Coreia e da Rússia (FROHLICH, 2014).

A busca pelo ensino superior nos países com elevados índices de desenvolvimento segue uma tendência de aumento, sendo que em 2000 cerca de 20% da população destes países acessou o ensino superior e, nos anos 2012 este valor passou para cerca de um terço da população (FROHLICH, 2014). Dentre os países com maiores níveis de educação superior no mundo, segundo Relatório da Educação de 2014 da OCDE, estão Irlanda (39,7%), Nova Zelândia (40,6%), Reino Unido (41%), Austrália (41,3%), Coreia (41,7%), Estados Unidos (43,1%), Israel (46,4%), Japão (46,6%), Canadá (52,6%) e Rússia (53,5%).

Ou seja, partindo dos dados mundiais sobre a educação superior, tem-se uma tendência de que, quanto mais elevados os índices de escolaridade superior, maior será a desigualdade de renda, caso este fator não seja relacionado com a adoção de políticas públicas redistributivas, característica de governos progressistas, como se verifica a partir da melhoria dos indicadores na América Latina nas primeiras décadas do século XXI (BOYER, 2016). Após uma breve discussão sobre os indicadores utilizados para mensurar desigualdade de renda (índice de Gini e de Theil), e o desenvolvimento humano (IDH), aprofundando-se na caracterização e finalidade de aplicação de cada um destes indicadores, será realizada uma discussão do caso brasileiro por categorias de análise, abordando a imbricação das desigualdades de renda, educacionais, de saúde e socioespaciais. Por fim, as mesmas categorias de análise serão aplicadas para o Estado do Rio Grande do Sul (para o qual utilizou-se prioritariamente indicadores do IDESE ao invés do IDH, tido como referência para a análise do Brasil,) a fim de, por uma visão mais aproximada do território, identificar correlação entre os indicadores a nível municipal e sua relação com equipamentos e a acessibilidade.

4.1. Indicadores de Desigualdades: GINI, Theil e IDH

O indicador mais conhecido para determinação de desigualdade é o índice de Gini, que apresenta variação entre 0 e 1 e mensura a desigualdade na distribuição pessoal da renda (renda *per capita*), sendo que quanto mais próximo de 0 menor é a concentração de renda, ou seja, menor a desigualdade. Outro indicador utilizado para a aferição da desigualdade é o índice de Theil que, baseado na teoria da informação, analisa o conteúdo informativo de uma mensagem e apresenta uma medida estatística da distribuição de renda a partir da razão entre as médias aritméticas e geométricas da renda familiar *per capita* média (MATOS, 2005). Trata-se dos dois índices mais consagrados e tradicionais para avaliar a distribuição de renda de determinada população (MATOS, 2005). O índice de Gini, por exemplo, é utilizado pela ONU (2022) e pelo Banco Mundial (2022) na comparação da distribuição de renda entre países e nacionalmente é um indicador disponibilizado para realizar a comparação entre estados e entre municípios, por meio de dados obtidos a partir do censo (IBGE, 2020). Já o Índice de Theil não tem a mesma disponibilidade de dados, tendo em vista que não é calculado pelo IBGE (que é a instituição que fornece os dados para o Banco Mundial, por exemplo), sendo utilizado para estudos teóricos voltados a casos específicos. A vantagem do índice de Theil é a maior facilidade de realizar a decomposição de valores a fim de identificar as variáveis de modo isolado, de acordo com critérios preestabelecidos, como realizado pelo estudo de Matos (2005), do qual se irá tratar na sequência. Trata-se, portanto, de um indicador que mede qualquer desigualdade, já que é um pressuposto matemático (RAMOS; VIEIRA, 2000). Já o Índice de Gini apresenta sua composição de forma complexa, incluindo sobreposição de grupos, o que dificulta a possibilidade de decomposição.

A distribuição de renda também pode ser calculada a partir dos dados econômicos disponibilizados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), que possibilita avaliar a relação entre o percentual de famílias com rendimentos maiores e as de rendimentos menores. O resultado desta relação apresenta um dado relevante de desigualdade (por justamente indicar a diferença entre os mais ricos e os mais pobres). No entanto, os índices tradicionais apresentam-se como mais eficientes para avaliar a distribuição de renda da população do que uma simples relação entre os maiores e os menores salários (MATOS, 2005). Ao longo deste capítulo, realiza-se uma comparação quantitativa entre o índice de Gini e o de Theil, que aponta uma linha de tendência bastante similar no cenário nacional, embora com resultados diferentes (o que é esperado, pois mensuram o fenômeno por

métodos distintos). Devido à maior disponibilidade de dados oficiais, tanto em escala nacional quanto internacional (o que possibilita uma comparação que é relevante para este estudo), e tendo em vista resultados com tendência semelhante, o indicador utilizado para mensurar as desigualdades de renda nesta tese será o índice de Gini.

Entende-se que a análise das demais categorias de desigualdades tem relevância substancial para explicar a diferenciação entre os níveis de renda das pessoas. Segundo Matos (2005), existe uma série de fatores associados com os referidos indicadores ligados aos próprios sujeitos, sejam atributos pessoais (sexo e idade) ou atributos adquiridos (como escolaridade e tempo de serviço). Esta relação de fatores anteriores à condição desigual é que possibilita explicar a formação da desigualdade a partir dos níveis de renda e, portanto, a distribuição de renda. Logo, esta relação de fatores que não analisam apenas o resultado da desigualdade de renda ganham destaque na discussão realizada nesta tese pela compreensão de que a desigualdade de renda é correlacionada a uma condição socioespacial desigual. Nesse sentido, não se pode utilizar indicadores de renda para explicar a desigualdade de um modo geral, como para mensurar a qualidade de vida do sujeito. Um exemplo disso é a utilização do índice de Gini para uma associação direta com as demais variáveis relativas à qualidade de vida, o que não é considerado viável, como bem aponta Matos (2005): “se o objetivo do estudo for analisar o nível de vida ou o bem-estar das pessoas, não será o rendimento da pessoa a variável mais apropriada” (p. 27).

Destaca-se que tanto o índice de Gini quanto o de Theil apresentam centralidade no tema da renda. Isto explicita a relevância da questão financeira para a condição socioeconômica e, logo, socioespacial, fato contextualizado pela imponência do sistema capitalista baseado na acumulação de capital, como aprofundado nos capítulos iniciais desta tese. O que se discute aqui é que o capital que assume protagonismo ainda é o financeiro, de modo que para o estudo ampliado das desigualdades, relativo às condições de vida das pessoas, deve-se analisar também outros fatores (que naturalmente estão associados com a renda ao menos de modo contextual), como a educação, a saúde, além de aspectos sociais. Ou ainda: não apenas avaliar a educação, a renda e a saúde, mas também, a maior ou menor facilidade de acesso a estas políticas públicas, serviços e equipamentos. Em suma, com relação à desigualdade social, defende-se que não se deve considerar apenas o capital econômico, mas o capital social, o capital simbólico e o capital cultural. (BOURDIEU, 1997). Em um segundo momento deste capítulo, a proposta é discutir a relação entre estes indicadores e demais variáveis, como a escolaridade, o gênero e a relação entre população urbana e rural.

Para tal, serão utilizados indicadores socioeconômicos a fim de promover a discussão sobre as desigualdades de condições de vida das pessoas em função de sua localização no território (fundamentando uma desigualdade espacial) e aspectos sociais. Como indicador central para avaliar o acompanhamento de aspectos socioeconômicos é o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como medida comparativa entre países por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (Pnud), sendo um dos pontos centrais analisados a partir do Relatório para o Desenvolvimento Humano (RHD), divulgado nacional e globalmente como um instrumento estrutural para o diagnóstico das questões socioeconômicas mundiais.

Segundo a ONU, “o conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser” (2021; n.p.). Deste modo, o indicador diferencia-se de uma simples análise de crescimento econômico (sendo criado como contraponto à avaliação ao indicador do PIB), buscando avaliar o bem-estar social a partir das possibilidades, oportunidades e capacidades das pessoas e não apenas por meio dos recursos econômicos ou pela renda, sendo este apenas um dos fatores de avaliação (ONU, 2021). Trata-se, portanto, de um indicador multidimensional, o que traz dificuldades inerentes à sua formulação, principalmente no que se refere à escolha das variáveis e de seus pesos dentro do índice. Para tal, desde 1990, anualmente são avaliadas três dimensões de desenvolvimento socioeconômico: renda, educação e saúde.

O pilar da saúde relaciona-se com a expectativa de vida. Já a educação (acesso ao conhecimento) é medida por dois fatores: média dos anos de educação de adultos e a expectativa de início da escolarização infantil, medida por meio do número de matrículas. Já a renda, é apresentada pela ONU (2021) como indicador de padrão de vida, medido pela renda bruta *per capita* relacionada com o poder de compra. “A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano” (ONU, 2021, n. p.). No entanto, a própria ONU reconhece que, embora o IDH amplie a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, o indicador não pode ser entendido como representativo para aspectos como a qualidade de vida e a felicidade, tendo em vista que não abrange diretamente questões como política, participação social e equidade de direitos e acesso a recursos.

No Brasil, além do índice geral, também é publicado no Atlas de Desenvolvimento Humano o IDHM, que consiste em um ajuste metodológico do IDH a nível municipal. Para esta tese, este dado é fundamental, pois possibilita o cruzamento de informações socioeconômicas com uma dimensão espacial mais aproximada, na escala do município, ainda que não apresente resultados mais específicos do que este (como alguns do Censo do IBGE, por exemplo, que chegam na escala do setor censitário). A organização metodológica, bem como a fonte dos dados, é idêntica e tem como origem a coleta censitária, alterando apenas a escala da informação (nacional e municipal). Ambos os índices, por exemplo, contam com variáveis relacionadas à apropriação de renda, e não propriamente como esta renda é gerada. Este enfoque do IDH e do IDHM é proposital, uma vez que a apropriação afeta diretamente o bem-estar das pessoas, considerando também as diferenças distributivas entre países no caso do IDH, ou entre municípios, no caso do IDHM (KANG, *et al.*, 2020).

Mesmo sendo um indicador central para as análises realizadas nesta tese, faz-se relevante realizar quatro considerações entendidas como obstáculos para a análise a partir do IDHM. A primeira é a questão da escala, considerando que a abordagem mais aproximada seja a municipal, não chegando a analisar, por exemplo, setores censitários. Com isso, o IDHM, embora com nível mais aproximado do que o IDH, ainda apresenta resultados médios, o que é um problema considerável para este estudo, tendo em vista que, ao deixar de apresentar resultados territorializados, não é possível realizar análises como a relação do indicador nos espaços urbanos e rurais separadamente. A segunda é que, em virtude de mudanças contextuais, é necessária a realização de periódicas reformulações metodológicas, o que pode alterar o resultado¹³. Outra limitação do IDHM é a periodicidade decenal, o que impossibilita uma avaliação contínua, estando sujeito, inclusive, a questões políticas e sanitárias, como as que impossibilitaram a realização do Censo no ano de 2020. Por fim, uma limitação é a origem da informação, tendo em vista que utiliza apenas a informação reportada pelas pessoas no Censo Demográfico, podendo haver imprecisões.

A seguir, serão analisados os indicadores de desigualdade no Brasil. Após uma contextualização inicial do processo de desenvolvimento nacional, relacionado às dinâmicas entre urbano e rural com a questão econômica, serão discutidos os aspectos relativos às categorias econômicas (índice de Gini, taxa de pobreza, IDH Renda, PIB) e socioespaciais (IDH Educação, IDH Saúde, uso do solo e questões etárias e de gênero).

¹³ O IDH teve sua metodologia modificada em 2010.

4.2. Desigualdades no Brasil

Verifica-se no Brasil a busca de um cenário de igualdade a partir da forte defesa da cidadania promovida pela Constituição Federal de 1988, que aponta para a necessidade de redução das desigualdades, assumindo esta como um dos quatro grandes objetivos da República, expressos no Artigo 3º: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988). O país, entretanto, é reconhecido mundialmente como uma das nações com maior concentração de renda. De acordo com dados do Banco Mundial (2022), oscila entre a 1ª e 12ª classificação no *ranking* da desigualdade de renda, mensurado pelo índice de Gini, dentre os países analisados nos últimos 35 anos, sendo que quanto mais alto o indicador mais desigual é a distribuição, conforme a Tabela 3:

Tabela 3 - Posicionamento no ranking internacional e Gini brasileiro entre 1989 e 2019

Ano/Período	Posição	GINI	Ano/Período	Posição	GINI
1989 - 1990	1	0,61	2005	8	0,56
1991	2	0,59	2006	9	0,55
1992	11	0,53	2007	8	0,54
1993	4	0,60	2008	11	0,55
1994	6	0,59	2009 - 2010	10	0,53
1995	7	0,59	2011	11	0,52
1996	6		2012	9	0,53
1997 a 1999	8		2013	10	0,52
2000	6		2014	12	0,51
2001 - 2002	5	0,58	2015 - 2016	11	0,52
2003	9		2017	12	0,53
2004	7	0,56	2018 - 2019	11	

Fonte: Adaptado de Banco Mundial (2022). Quando mantida a posição no *ranking*, os anos foram agrupados e o índice de Gini apresentado consiste na média do período. Nos anos em que foi realizado o Censo (1991, 2000 e 2010), foram atribuídos os valores médios das datas adjacentes para ambos os indicadores.

Como se pode verificar, no ano de 1990 o Brasil era considerado o país mais desigual do mundo, segundo *ranking* do Banco Mundial (2022), sendo esta classificação melhorada nos

anos seguintes em decorrência da redução média do índice de Gini, além da inclusão de novos países. Conforme dados do Banco Mundial (2022), verifica-se que, em 1988, menos países mensuraram a sua desigualdade, sendo este número ampliado ao longo dos anos seguintes. Em 1992 inclui-se o dado da República Centro-Africana (que entra no *ranking* já assumindo a primeira colocação). A melhor classificação que o país atingiu até o ano de 2019 foi a 12ª colocação, obtida nos anos de 2014 e 2017. Mesmo com avanços na redução da desigualdade pós-Constituição, conforme aponta a redução média do índice de Gini, tem-se que este ainda é um problema grave para o país, posto que a classificação ainda é bastante alta tendo em vista os cerca de 200 países analisados atualmente. No ano de 2019 (dados divulgados em 2020), o Brasil estava na 11ª posição, com índice de Gini correspondendo a 0,539, na frente apenas de países africanos¹⁴.

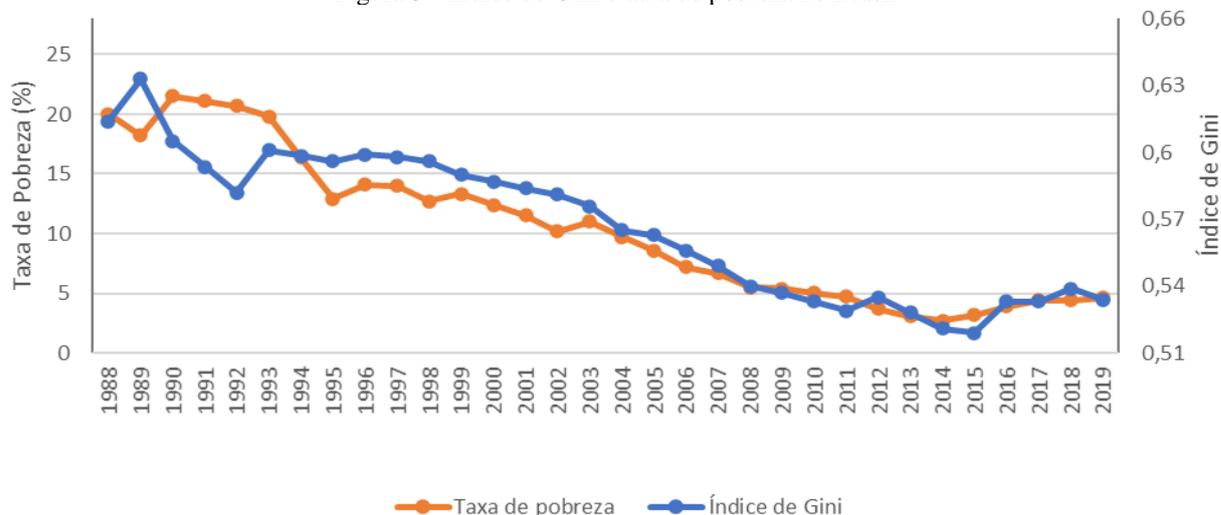
O Brasil é um caso particular porque, além de ser um país com uma das piores distribuições de renda do mundo, encontra-se entre os dez países com maiores economias nacionais em termos de PIB (Produto Interno Bruto) absoluto, situando-se na nona posição, além de quinta nação mais populosa (BANCO MUNDIAL, 2022). Da razão entre PIB e população, o país está classificado como de renda média-alta, considerando os critérios de renda *per capita* (BANCO MUNDIAL, 2022). A classificação do país como de renda média-alta sugeriria uma condição econômica razoável da população, no entanto este indicador isolado não elucida as condições de vida da maior parte da população brasileira tendo em vista o alto percentual de concentração de renda em que cerca de 80% da população detém uma renda inferior à média nacional (PNUD, 2016).

Um dos fatores que pode explicar a diminuição do índice de desigualdade (Gini) entre os anos de 1993 e 2014, resultando em melhoria na distribuição de renda, é a estabilização econômica iniciada pelo Plano Real (1994) e de políticas públicas direcionadas à melhoria de renda da população mais pobre nos anos 2000 (ANDRADE, 2019). Tal situação remete a uma melhoria econômica global da desigualdade no período. A análise do indicador Gini em relação à pobreza no cenário nacional permite verificar a correlação destes indicadores. Na Figura 3 observa-se uma tendência constante de diminuição do índice de Gini desde 1996 até o ano de 2015, com exceção do ano 2012 (ponto de aumento também nos demais países da América Latina, conforme Figura 2). A partir de 2015, ocorreu uma inversão da curva, de modo que, em

¹⁴ Moçambique (0,54), Suazilândia (0,546), República Centro-Africana (0,562), São Tomé e Príncipe (0,563), Zâmbia (0,571), Namíbia (0,591) e África do Sul (0,63), segundo dados do Banco Mundial (2022).

2018, o patamar do indicador retrocede 10 anos, apresentando resultados semelhantes aos de 2008, mas em movimento contrário ao da época. Uma mudança que pode estar associada à ruptura na continuidade de diversas políticas públicas voltadas à população de baixa renda, em momento de aumento da instabilidade econômica e política.

Figura 3 - Índice de Gini e taxa de pobreza no Brasil



Fonte: Adaptado de BANCO MUNDIAL, 2022. Nos anos em que foi realizado o Censo (1991, 2000 e 2010) foram atribuídos os valores médios das datas adjacentes para ambos os indicadores.

Nota-se a alta correlação entre a queda da taxa de pobreza extrema¹⁵ e do índice Gini, sendo evidenciado que a taxa de pobreza antecede a tendência do Gini. Embora com oscilações nos primeiros anos do período de análise, a partir de 2003 as tendências seguem constantes até o ano de 2015, quando a taxa de pobreza antecipa o aumento da desigualdade no ano seguinte. A incidência direta na taxa de pobreza com relação à desigualdade de renda significa que as melhorias no índice de Gini devem-se, em grande parte, a uma melhoria na condição de vida dos mais pobres, evidenciando que a situação dos mais ricos mantém-se estável. Com isso, pode-se relacionar tal movimento a implantação de políticas públicas destinadas a melhorar a condição da população de mais baixa renda e seu efeito sobre as desigualdades socioeconômicas, assim como o impacto de políticas macroeconômicas a partir de 2010 que levam a uma intensificação do aumento da concentração de renda e, logo, uma diminuição da desigualdade, embora a Figura 3 evidencie que houve continuidade na diminuição da pobreza até 2014 (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020).

¹⁵ A taxa de pobreza analisada corresponde a pobreza extrema, sobre a base de \$1,90 ao dia por pessoa (BANCO MUNDIAL, 2022).

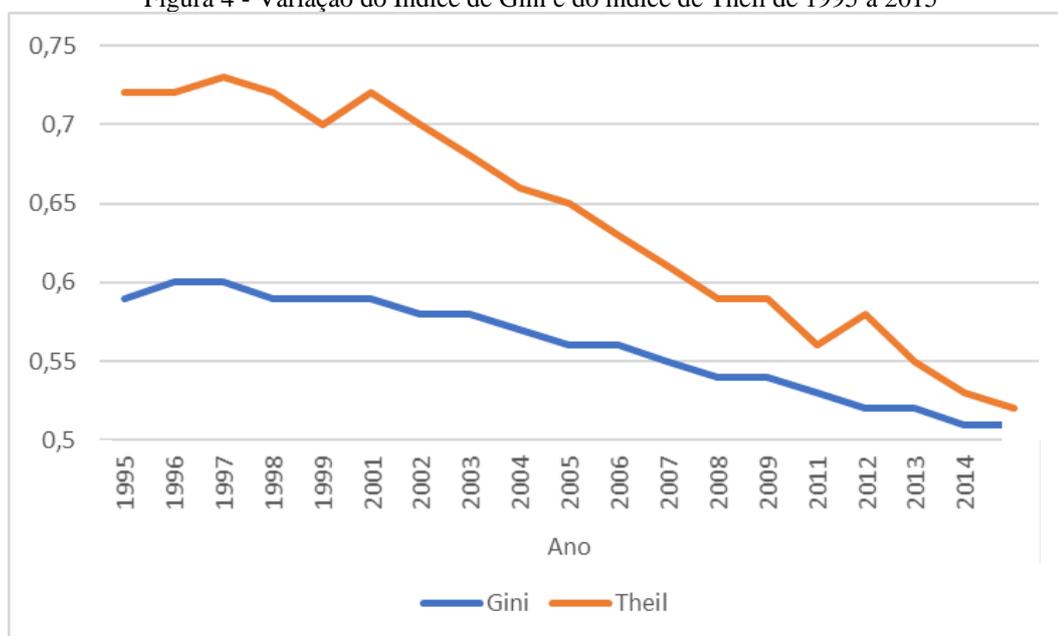
Ao analisar os dois principais indicadores de desigualdade de renda, o índice de Gini¹⁶ e o de Theil, verifica-se que ambos apresentam uma tendência de redução até o ano de 2015 (última data disponibilizada para os indicadores em conjunto). Embora com resultados distintos, já que mensuram a desigualdade de modos diferentes, a tendência de redução se mantém.

Tabela 4 - Índice de Gini e índice de Theil de 1995 a 2015

Indicador	Ano																		
	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Gini	0,59	0,60	0,60	0,59	0,59	0,59	0,58	0,58	0,57	0,56	0,56	0,55	0,54	0,54	0,53	0,52	0,52	0,51	0,51
Theil	0,72	0,72	0,73	0,72	0,70	0,72	0,70	0,68	0,66	0,65	0,63	0,61	0,59	0,59	0,56	0,58	0,55	0,53	0,52

Fonte: IBGE/PNAD (2017).

Figura 4 - Variação do Índice de Gini e do índice de Theil de 1995 a 2015



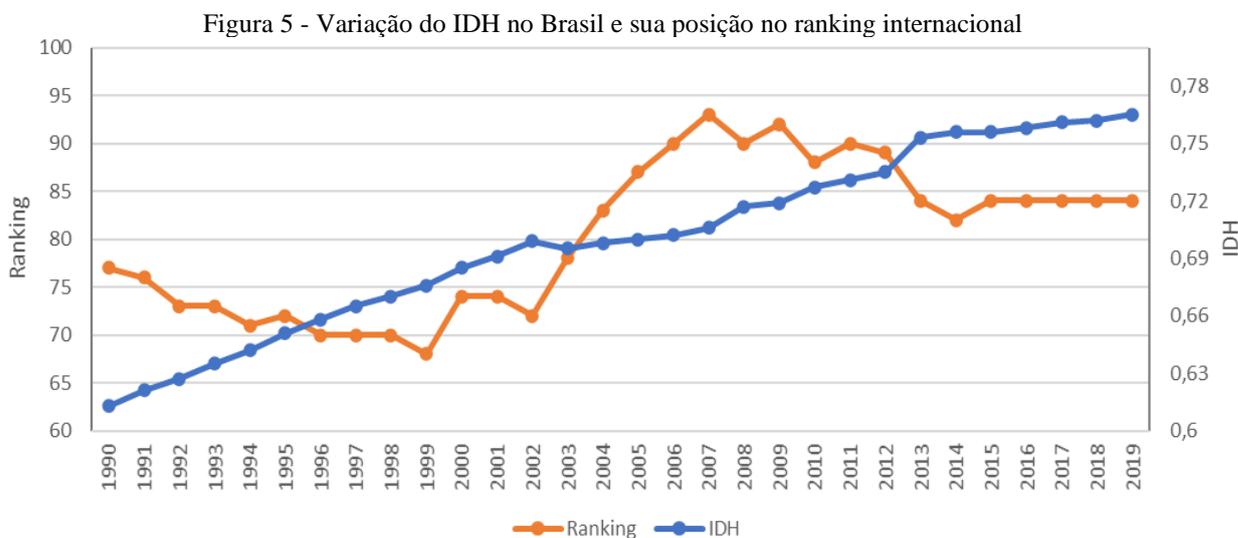
Fonte: autor, a partir de informações do IBGE/PNAD (2017).

Tanto o gráfico quanto a tabela acima apontam para uma queda na desigualdade de renda no Brasil no período entre 1995 e 2015. O índice de Gini apresenta um pequeno aumento (de 0,599 para 0,600) de 1995 para 1996, nos demais períodos apresenta uma tendência de queda. Já o índice de Theil registra um pequeno aumento entre 1996 e 1997 (de 0,726 para 0,732), entre 1999 e 2001 (de 0,706 e 0,720) e entre 2011 e 2012 (de 0,564 a 0,581). Porém, ambos

¹⁶ Na pesquisa identificou-se uma variação nos dados apresentados do índice de Gini, embora as tendências gerais se mantivessem constantes em todas as fontes pesquisadas. Logo, de acordo com a análise, o indicador pode apresentar variações para o mesmo ano. No entanto, optou-se por manter os dados da fonte original, tendo em vista a manutenção da tendência geral e os recortes distintos realizados por cada fonte.

apresentaram o menor índice da série histórica no ano de 2015. Tendo em vista a grande correlação dos indicadores, as análises realizadas nesta tese utilizam o índice de Gini, devido à maior disponibilidade de fontes de consulta de análises segmentadas (como agregados por região, sexo, idade e gênero).

Em termos de IDH, o Brasil ocupa a posição intermediária, situando-se na 84ª entre 189 países analisados no ano de 2019 (PNUD, 2019), em um cenário de estabilidade. Na série histórica, verifica-se uma tendência de melhoria no valor do IDH geral do país entre 1990 e 2019, com apenas um ano de redução registrado (de 2001 para 2002), conforme Figura abaixo:



Fonte: Censo (IBGE) de 1991, 2000 e 2010 e PNUD para os demais anos.

Mesmo com a tendência de melhoria no indicador geral do IDH, quando se verifica o *ranking* mundial de países, nota-se que parte deste crescimento corresponde a tendência mundial, visto que, mesmo em anos de crescimento do IDH, a posição na classificação global caiu, como aponta a década de 1990 e os anos de 2001, 2002, 2008, 2010 e entre 2010 e 2004. Comparando com os países da América Latina, verifica-se uma tendência bastante similar na variação do indicador para diversos países, com um crescimento significativo desde a década de 1980 até o ano de 2010, momento em que o crescimento segue ocorrendo, porém com menor incidência (PNUD, 2020). Ou seja, a melhoria dos indicadores de IDH é uma tendência mundial, explicitando avanços com relação à educação, saúde e renda, o que em parte é decorrente do fenômeno da globalização. Com relação ao *ranking*, verifica-se um destaque para a ascensão nacional ocorrida entre os anos de 2002 e 2007, quando o país sobe 13 posições. A partir de então passa por um período de oscilação com tendência a redução na classificação

mundial, até o ano de 2015 quando a classificação se estabiliza na 84ª posição, próximo a países como Colômbia, China e Equador (PNUD, 2020).

Embora o resultado do IDH geral seja positivo, este indicador não mensura as desigualdades por setores ou localidades. Para tanto, se tem o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), metodologia adaptada pelo PNUD e pelo IPEA para a aferição do IDH em nível subnacional. A partir da média geral do IDHM o país apresenta os seguintes resultados:

Tabela 5 - IDHM do Brasil

Variável	Ano		
	1991	2000	2010
IDHM	0,49	0,61	0,73
IDHM - Renda	0,65	0,69	0,74
IDHM - Educação	0,28	0,46	0,64
IDHM - Longevidade	0,66	0,73	0,82

Fonte: Adaptado de Andrade (2019), a partir de dados do PNUD, IPEA e FJP (2013).

Analisando a evolução dos indicadores na Tabela 5, tem-se uma melhoria em todos os segmentos, mas em especial no quesito educação cujo nível dobrou no período analisado (1991-2010). Com relação à renda, observa-se um aumento gradual e contínuo. Os crescimentos nos índices do IDHM evidenciam que o cerne da questão não são os dados gerais nacionais, pois, conforme apresentado, o país esteve em uma trajetória crescente de melhorias das condições da população. A questão necessariamente se desloca para a disparidade em como os aspectos aferidos se distribuem nas territorialidades, entre classes e os níveis da distribuição. Se as melhorias na desigualdade de renda são inferiores ao ritmo de redução da pobreza entre 1995 e 2008 (Figura 3), nota-se a tendência de aumento do IDH geral (em especial entre IDHM entre 2007 e 2017) e do IDHM entre 1991-2010 (Tabela 5), o padrão recente pós-2015 aponta para o retorno da aceleração da desigualdade oriunda do aumento da pobreza, além de uma estabilização no crescimento do IDH geral. Nos períodos analisados, a relação entre os movimentos da desigualdade e da pobreza traz imediatamente a continuidade e intensificação pós-2010 do problema da concentração da acumulação de renda. Como se demonstrará adiante, relação indissociável da distribuição espacial e, logo, da pobreza e da desigualdade.

4.2.1. Desigualdades socioespaciais no Brasil

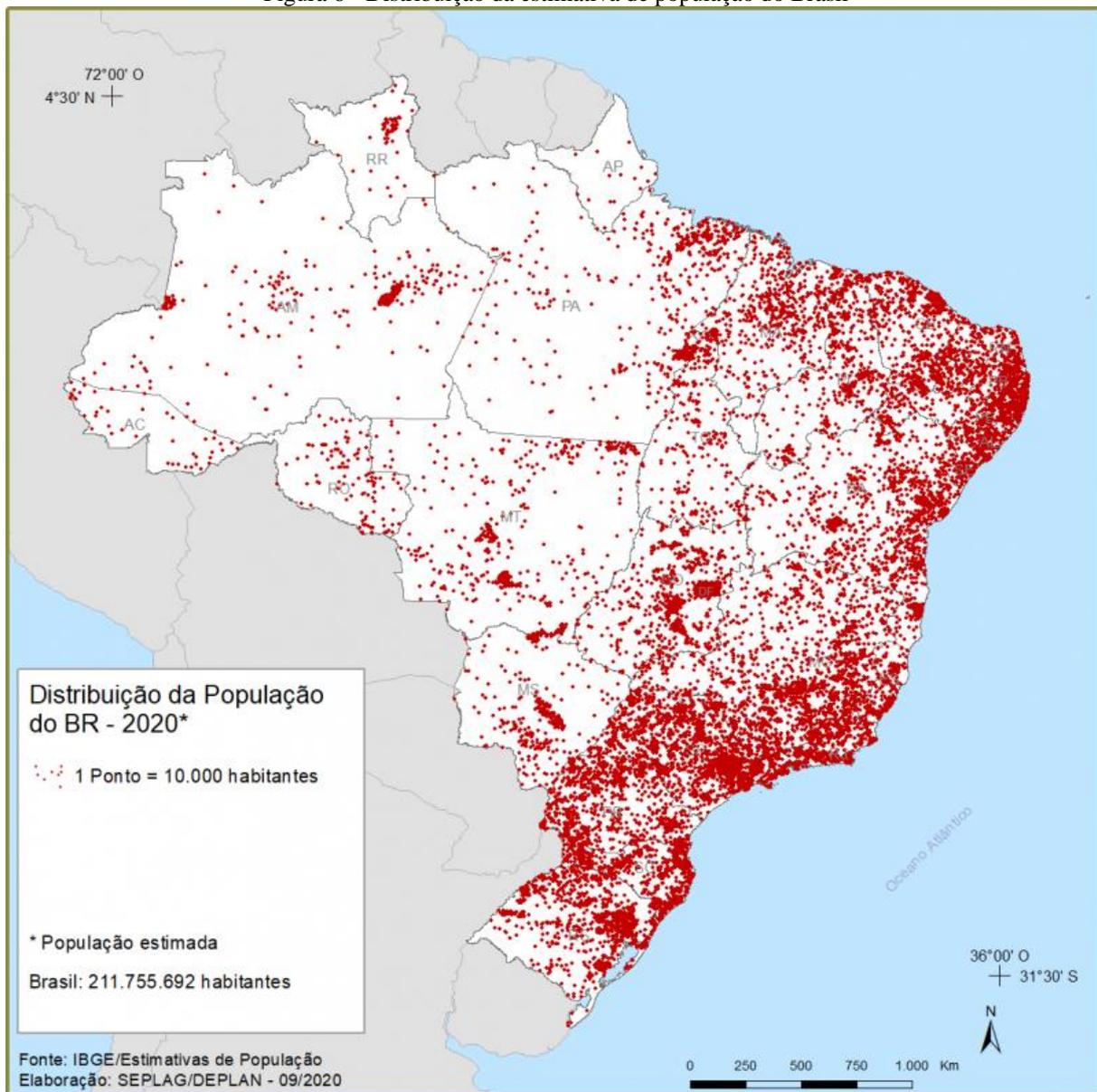
O processo de modernização no Brasil tem ligação com a industrialização e com a urbanização, implicando em um processo de êxodo rural crescente. Com deslocamento populacional inicialmente para as metrópoles e, a seguir, para pequenas e médias cidades, construiu-se um imaginário de país moderno, urbano e industrial com consequências tanto nas aspirações de atores sociais ligados ao campo quanto na própria auto imagem valorizada do modo de vida urbano dos habitantes das cidades, na medida em que o polo de produção da imagem do brasileiro e de sua paisagem se estabelece desde o urbano associado à produção de bens duráveis e de capital (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020). Em contrapartida, o campo e a vida rural são compreendidos como distantes do padrão de vida moderno e urbano, situado como espaço afastado ou isolado das possibilidades hipoteticamente oferecidas pela moderna vida urbana, que se apresenta assim como a imagem da nacionalidade brasileira. A ambição da juventude rural toma a imagem do jovem moderno urbano fazendo com que deixe o campo em busca de elementos que o levem a uma vida moderna através da escolarização, acesso a equipamentos culturais e mudança de estilo de vida, configurando um habitus moderno, enquanto urbano-industrial (BOURDIEU, 2006).

A ausência de políticas públicas voltadas à manutenção da população no espaço rural, a maior dificuldade de acesso a recursos, a acumulação de renda e a constante diminuição da necessidade de mão de obra rural, dado o incremento de tecnologias modernas no setor primário, são fatores fundamentais para explicar a diminuição da população no mundo rural de forma sistemática (KAGEYAMA, 2008). Tal processo segue no século XXI contribuindo para o êxodo rural ao configurar o campo como local que concentra a pobreza, segundo os dados analisados a seguir e a discussão oportunizada por Kageyama (2008), e de pouco interesse para se viver, por conta da baixa infraestrutura e prestação de serviços, sem perspectiva de melhoria para a maior parte da população.

Retomando a crítica apresentada por Veiga (2004) e discutida no capítulo 3 desta tese, conforme estimativa do último Censo (IBGE, 2010), apenas 2,6% dos municípios possuem população superior a 100 mil habitantes, cujo somatório de suas populações resulta em aproximadamente metade da população do país. No outro extremo, 32,1% dos municípios com população de até 3.000 habitantes, onde residem apenas 4,2% da população nacional (IBGE, 2010). Se por um lado estes números revelam a força de atração das médias e grandes cidades,

por outro fica evidente a incapacidade das políticas locais e regionais no sentido de reter sua população nos municípios menores.

Figura 6 - Distribuição da estimativa de população do Brasil



Fonte: Atlas (2020).

A Figura 6 explicita que, mesmo com processo de interiorização, que em parte decorre de propostas e políticas públicas (como a própria mudança da capital nacional para Brasília e programas voltados às melhorias de infraestrutura no interior do Brasil, como PRONAF — Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar —, Luz para todos, REUNI e PAC, conforme discutido a seguir), o Brasil ainda concentra grande parte da sua população na faixa litorânea, situação existente desde o período de sua colonização. Verifica-se uma concentração maior em áreas do Sul, Sudeste e Nordeste, explicitando uma relação entre a

proposta tipológica apresentada pelo IBGE (2017), conforme pode-se constatar comparando os resultados apresentados na Figura 1 com a distribuição da população nacional em 2020 (Figura 6). Nas regiões Centro-Oeste e Norte, há maior densidade nas áreas próximas a capitais, como Boa Vista, Manaus, Brasília, Cuiabá e Campo Grande.

Esta distribuição desigual das densidades está implicada com o uso do solo de acordo com o grau de urbanização ou de ruralidade, logo, também é associado às características de emprego e renda da população. A Tabela 6 (abaixo), que apresenta dados da distribuição da população e a relação de renda apropriada combinados com a população por categoria de classe (SANTOS, 2015), demonstra a desigualdade entre a população situada nos estratos inferiores em categorias rurais em contrapartida às categorias urbanas. As categorias de classe agrícola precária e autônomo agrícola, assim como a de empregado doméstico urbano, são as mais baixas em termos de renda. Contudo, a evolução da dinâmica dos dados apresenta as categorias rurais com grande redução de população. Enquanto quase metade da população saiu destas categorias de ocupação rural entre 1992 e 2011, a categoria empregado doméstico (urbana) teve uma irrelevante oscilação. Como não se tem dados que apontem para uma ascensão social no campo, supõe-se que ocorra uma migração desta população dos estratos inferiores de renda do campo para as cidades. Com relação à renda da população, verifica-se uma pequena variação de aumento nas atividades com menor renda (abaixo de 1) entre 2002 e 2011, o que estaria em consonância com a evolução do índice Gini e da taxa de pobreza (Figura 3).

Tabela 6 - Distribuição da população e relação renda apropriada / população por categoria de classe (Brasil - 1992, 2002 e 2011).

Categorias de Classe	População			Renda/População		
	1992	2002	2011	1992	2002	2011
Capitalista e Fazendeiro	0,54	0,58	0,58	6,48	6,24	5,76
Especialista autônomo	0,58	1,12	1,26	3,98	3,69	2,89
Gerente	2,25	2,79	2,47	3,10	2,85	2,56
Empregado especialista	2,52	3,57	5,07	3,55	3,22	2,64
Pequeno empregador	3,74	4,00	2,93	2,49	2,59	2,20
Autônomo com ativos	6,78	7,46	7,22	1,41	1,22	1,17
Empregado qualificado	3,95	7,33	7,72	1,71	1,33	1,18
Supervisor	1,68	1,77	1,43	2,29	1,40	1,55
Trabalhador típico	37,00	33,90	39,46	0,91	0,76	0,76
Trabalhador elementar	14,24	11,81	10,01	0,37	0,38	0,48
Autônomo precário	10,46	10,78	9,55	0,64	0,58	0,67
Empregado doméstico	7,97	8,74	7,78	0,30	0,35	0,40
Agrícola precário	2,98	1,84	1,39	0,22	0,20	0,25
Autônomo agrícola	5,31	4,32	3,13	0,51	0,47	0,57

Fonte: SANTOS, 2015.

O autônomo agrícola tem uma situação diferenciada de uma pequena produção agrícola, no qual existe o controle da terra como ativo produtivo, porém sem a contratação de trabalho assalariado, tendo, conforme a Tabela 6, uma diminuição significativa de população em que pese uma insignificante variação positiva de renda. Já os agrícolas precários tiveram uma diminuição populacional significativa (mais de 50%), sendo exatamente aqueles que possuem parcela de terra ínfima ou insuficiente ou são posseiros e vendem a totalidade ou a maior parte de sua produção principal para o consumidor diretamente em mercados locais (SANTOS, 2015). Com exceção do trabalhador típico, verifica-se uma redução da população das categorias de classe com menor remuneração (menos de 1), acompanhada de uma pequena melhoria na renda, demonstrando relação com a redução da taxa de pobreza (gráfico 2), que passaram de 77,96% em 1992 para 71,32% em 2011. Mesmo com esta redução de quase 10%, segue sendo a maior parte da população brasileira.

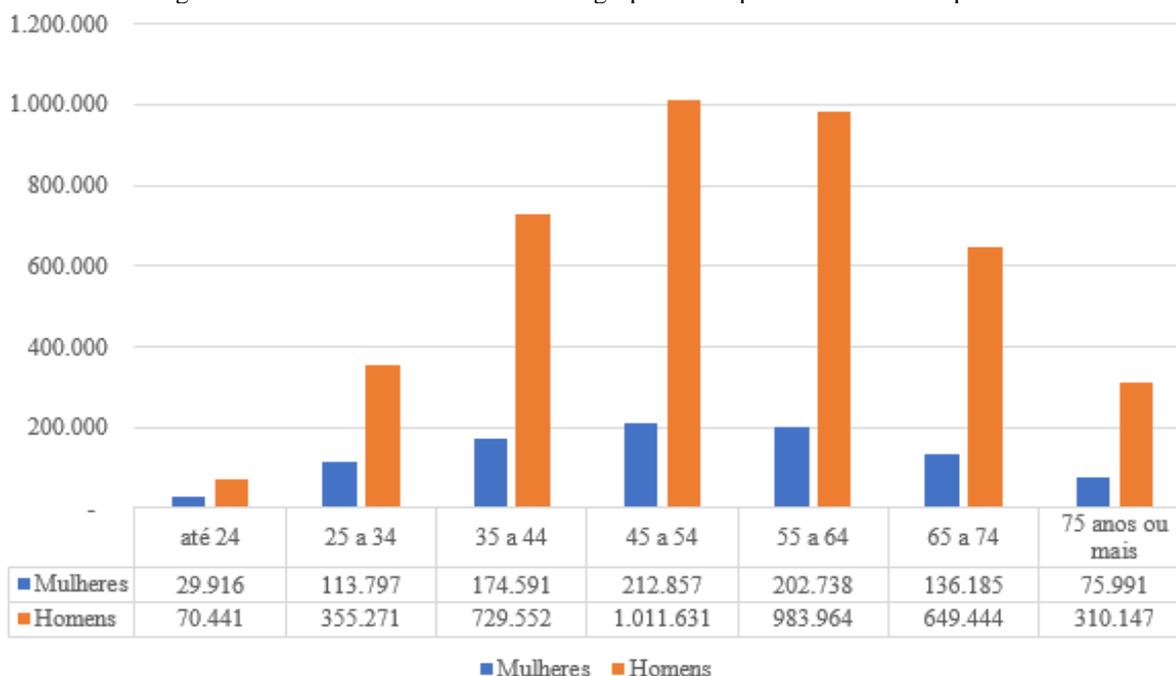
O topo privilegiado da estrutura social (correspondente às 4 primeiras categorias) obteve crescimento de 8,06% em 2002 para 9,4% em 2011, essencialmente por conta da expansão dos especialistas, demonstrando relação com o aumento da escolarização (conforme apontado mundialmente no início deste capítulo e ampliado, a partir do caso nacional, a seguir). Entre as posições de classe destaca-se a expansão do empregado especialista, que recebe mais renda, e o avanço do trabalhador típico, cuja renda está próxima da mediana. Comparando os dados nacionais de 2011, tem-se uma aproximação com o cenário global apresentado pela pirâmide global de desigualdade de riquezas, cuja base corresponde a 70,1% e o topo a 8,6% da população mundial (IHU, 2019). No entanto, mesmo com distribuição percentual semelhante, tem-se que a distância entre a base e o topo da pirâmide no Brasil é maior (como uma pirâmide mais alta), com os altos indicadores de desigualdade de renda no país (gráfico 2) comparado aos demais países.

Embora pequena, a redução da pobreza e das desigualdades de renda no campo entre 1991 e 2011 esta imbricada ao um quadro de diminuição da desigualdade no país (conforme Figura 3) e da pobreza nacional e global, conforme Banco Mundial (2022), demonstrando que se trata de uma tendência nacional que também é associada ao contexto mundial. No Brasil, verifica-se relação temporal e de objetivos entre tal diminuição e as políticas públicas para o campo, que ganharam força desde a última década do século XX, em grande parte por meio do estímulo à agricultura familiar (PRONAF), a regularização fundiária e a reforma agrária, incluindo iniciativas para assegurar a segurança alimentar (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020), cujos resultados tiveram maior efetividade na diminuição das condições de pobreza do que no decréscimo da desigualdade, conforme Figura 3.

Espacialmente, a dinâmica de ampliação do agronegócio (no caso da Tabela 6, o capitalista e fazendeiro) também incide em pequenas e médias cidades, utilizadas como polos logísticos de apoio para distribuição por meio da implantação de agroindústrias, acentuando os fluxos migratórios inicialmente locais e regionais. No entanto, como aponta Wanderley e Favareto (2013), este crescimento demográfico, que vem manifestado incidência inicialmente em pequenas e médias cidades, têm uma dinâmica secundária para uma migração a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas. Retoma-se também as consequências de processos administrativo-territoriais associados a esta dinâmica, como as emancipações e as ampliações de perímetro urbano, que findam por acentuar a diminuição da população rural (TROIAN; BREITENBACH, 2018), em um processo de urbanização de antigas áreas de campo.

A migração contemporânea do campo para a cidade apresenta aspectos socioespaciais sensíveis no caso brasileiro. Em termos etários, tem-se uma concentração do fenômeno entre jovens que buscam as cidades para maiores oportunidades de estudo, de trabalho e de diversidade cultural, resultando em um gradativo envelhecimento da população rural. O resultado, em termos da propriedade fundiária, é um problema da sucessão fundiária que contribui de modo indireto à expansão do agronegócio e à concentração da propriedade de terras. Para Froehlich (*et al.*, 2011), embora o êxodo rural decorrente de dinâmicas migratórias fosse mais intenso até a década de 1980, o fenômeno era mais homogêneo quanto ao gênero e à faixa etária, uma vez que toda a família deixava a sua propriedade. Em 2009 a população rural já era predominantemente de homens, que correspondiam a 52,1% (DIEESE, 2011) e, de acordo com o Censo Agropecuário (IBGE, 2017), a população dos produtores rurais está cada vez mais envelhecida e masculinizada, sendo indicadores que atuam de modo correlacionado. Ou seja, na população jovem migrante a diferença de gênero é baixa. Já a população rural envelhecida tende a ser gradativamente maior e predominantemente masculina, apontando para um êxodo de jovens em geral e de mulheres adultas. Outro destaque é que 81% dos estabelecimentos agropecuários têm um homem como principal produtor (IBGE, 2017), o que é decorrente tanto do maior número de homens no campo, como também da desigualdade de gênero.

Figura 7 - Número de estabelecimentos agropecuários por sexo e idade do produtor



Fonte: Censo Agropecuário (IBGE, 2017).

A análise da Figura 7 aponta para o predomínio de proprietários homens na faixa entre 45 e 64 anos, que correspondem a aproximadamente 49% de todas as propriedades rurais. Na relação entre os Censos Agropecuários de 2006 e 2017 percebe-se uma grande mudança em um curto período. Houve um aumento de cerca de 4% das pessoas com mais de 55 anos, que em 2017 passaram a representar 45% de toda a população rural com atividades voltadas à produção primária. Com relação aos adultos jovens em todas as faixas etárias apresentam redução, sendo de 21,93% para 18,29%, na faixa entre 35 e 45 anos; e de 13,56% para 9,48%, na faixa entre 25 e 35 anos (IBGE, 2006; IBGE, 2017). Para Froehlich (*et al.*, 2011), as mulheres jovens correspondem a maior parcela do que se entende por êxodo rural seletivo, provavelmente colaborando para que correspondam a um percentual populacional ainda maior nas cidades (na relação entre gênero), e com maior grau de escolaridade.

Trata-se de um fenômeno mundial acentuado pela polarização das cidades na dinâmica capitalista, como apontado por Bourdieu (2004) ainda na década de 1960 ao estudar o crescimento do celibato relacionado ao espaço rural na França. Também na Espanha tem-se diversos estudos importantes sobre esta questão, como aponta Rioja (2009), que afirma tratar-se de um desequilíbrio do tecido social, o que levou o governo do país a desenvolver políticas públicas voltadas à população rural.

A partir da discussão realizada até aqui, verifica-se a existência de uma disparidade em ao menos quatro temáticas: a) espacial, a partir da relação da histórica ocupação litorânea e do

interior do país, a qual soma-se o êxodo rural, refletindo na densidade demográfica distinta para regiões brasileiras; b) de gênero, havendo uma masculinização do campo; c) etária, havendo um envelhecimento do campo; d) de diferenças de oportunidades de geração de emprego e renda entre espaço urbano e rural, acentuando a dinâmica do êxodo rural. Soma-se a isto a questão racial, visto a questão do racismo estrutural existente em todo o mundo, com grande incidência no Brasil, como apresentado a seguir. Para fundamentar este argumento, apresentam-se os dados do índice de Gini para estas categorias de análise, a partir de um estudo realizado pela publicação “Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça”, do IPEA (PINHEIRO, s.d.). Com relação a questão regional, apresenta-se a Tabela 7, que compara os dados nacionais com cada uma das regiões do país.

Tabela 7 - Série histórica do índice de Gini (em %) por regiões do país

Região e Localização do Domicílio	Total																			
	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	
Brasil	59,9	60,0	60,0	59,8	59,2	59,4	58,8	58,1	57,0	56,7	56,1	55,4	54,4	54,0	52,9	52,6	52,5	51,5	51,4	
Norte	58,5	58,0	58,7	58,2	56,6	56,6	56,5	54,4	54,2	53,1	52,2	53,5	51,0	52,2	53,6	51,3	51,7	50,4	49,6	
Nordeste	60,3	61,9	61,6	60,9	60,4	59,9	59,4	58,4	58,2	57,0	57,2	56,3	55,6	55,6	54,3	53,4	53,5	51,3	51,2	
Sudeste	56,5	56,0	56,3	56,3	55,6	56,5	56,0	55,4	53,9	54,0	53,4	52,0	51,2	50,7	49,8	50,1	50,0	49,7	49,7	
Sul	56,3	55,9	55,3	55,5	56,0	54,5	52,7	52,8	51,9	51,3	50,4	50,2	49,1	48,8	46,8	46,5	46,2	45,2	45,6	
Centro-Oeste	58,2	59,8	59,6	60,0	58,9	59,5	59,2	57,7	56,9	57,3	55,9	57,1	56,3	55,5	53,3	52,7	52,5	50,6	50,3	

Fonte: Pinheiro (s.d.)

A Tabela 7 mostra que todas as regiões do país tiveram redução nas desigualdades no período de 1995 a 2015, porém não na mesma proporção. Durante todo o período, a Região Sul é a que apresenta menor desigualdade de renda e, ainda assim, é a que apresenta maior redução, variando em 10,7 (passando de 56,3 para 45,6), acima da média nacional de 8,4. Por outro lado, a Região Nordeste é a que apresenta maior desigualdade de renda em todos os períodos e, mesmo assim, apresenta uma redução no indicador de 9,1 pontos, também superando a média do país. Também é nesta região que se situa o maior valor encontrado na série: 61,9 no ano de 1996. Mesmo apresentando a maior desigualdade dentre as regiões brasileiras, a Região Nordeste possui ainda uma desigualdade menor do que a nacional, evidenciando que as desigualdades regionais não apresentam médias inferiores e superiores semelhantes, pois se assim fosse, o resultado nacional seria próximo à média dos resultados regionais. Logo, há

regiões com médias de renda mais altas e mais baixas, de modo que a média de todas as regiões é 49,3, número muito inferior à média nacional de 51,4.

O Norte e o Centro-Oeste, embora apresentem resultados inferiores aos do Nordeste, são a 2ª e 3ª região com maior desigualdade de renda, respectivamente, evidenciando uma discrepância na comparação com o Sul e Sudeste, com índices melhores. Na questão entre urbano e rural, isto pode representar uma tendência de que quanto maior a urbanização, menor a desigualdade, tendo em vista um maior percentual de áreas com maiores densidades nas regiões Sul e Sudeste (conforme Figura 6), no entanto, esta proposta, que por um período foi a hipótese central deste estudo, não é comprovada na análise restrita à desigualdade de renda para a relação urbano-rural, conforme tabela abaixo:

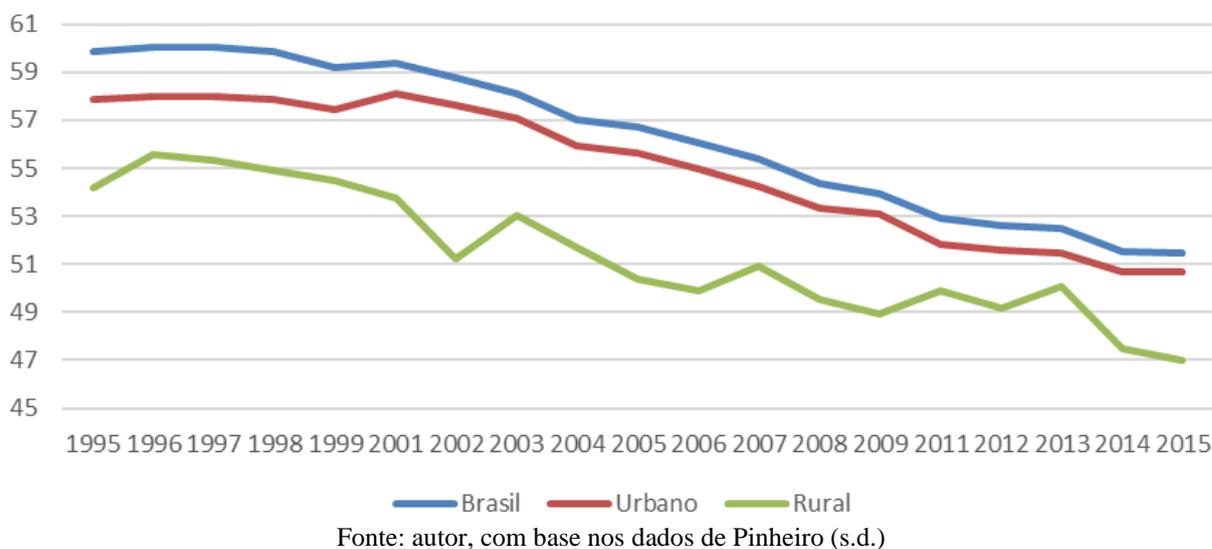
Tabela 8 - Série histórica do índice de Gini (em %) na área urbana e na área rural

Região e Localização do Domicílio	Total																			
	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	
Brasil	59,9	60,0	60,0	59,8	59,2	59,4	58,8	58,1	57,0	56,7	56,1	55,4	54,4	54,0	52,9	52,6	52,5	51,5	51,4	
Urbano	57,9	58,0	58,0	57,9	57,5	58,1	57,6	57,1	55,9	55,6	55,0	54,3	53,3	53,1	51,8	51,6	51,5	50,7	50,7	
Rural	54,2	55,6	55,3	54,9	54,5	53,7	51,2	53,0	51,7	50,4	49,9	50,9	49,6	48,9	49,9	49,2	50,1	47,5	47,0	

Fonte: Pinheiro (s.d.).

Novamente, identifica-se que a média do Brasil é sempre superior à média das categorias de análise, explicitando a mudança nos parâmetros superiores e/ou inferiores. No entanto, os dados são claros ao apresentar que a desigualdade de renda na área urbana é maior do que na rural ao longo de toda a série histórica, com uma média de valores 7% acima. Tem-se também uma redução das desigualdades com dinâmica muito semelhante, tanto para o espaço urbano quanto para o rural, sendo que ambos apresentam valores inferiores de 7,2 p. p. em 2015 comparados a 1995. O gráfico abaixo possibilita uma visualização mais clara das diferenças:

Figura 8 - Variação da desigualdade de renda no Brasil (em %), na área urbana e rural, no período entre 1995 e 2005



Verifica-se que a desigualdade de renda no espaço urbano segue a tendência de redução nacional, com uma pequena aproximação nas curvas no ano de 2001, seguindo bastante próximas até o final da série. Por outro lado, a desigualdade no espaço rural, embora também apresente uma tendência de redução no período, passa por oscilações, com um crescimento de 1995 para 1996 (de 54,2 para 55,6) de 2002 para 2003 (de 51,2 para 53,0) e nos anos de 2007, 2011 e 2013, iniciando uma sequência de oscilações entre resultados positivos e negativos que se estende até o final da série, com uma tendência de estabilização nos últimos 2 anos. Embora não se tenham dados para esta análise após o ano de 2015, considera-se provável o crescimento dos valores, tendo em vista o aumento da desigualdade de renda e da pobreza no país a partir de 2015, correlacionada com o período de instabilidade política e econômica decorrente do golpe político-administrativo de 2014 e da redução de políticas públicas voltadas ao trabalhador rural (NOBREGA; BANDEIRA, 2019).

Uma das prováveis explicações para esta grande variação na desigualdade de renda nos espaços rurais é o menor número de habitantes administrativamente situados nestes em relação aos urbanos, de modo que as alterações se tornam mais sensíveis. Além disso, tendo em vista que a economia rural ainda é fortemente centrada na produção primária (embora com uma tendência de maior miscigenação a partir da nova ruralidade), questões como quebras de safra e variações cambiais têm incidência na dinâmica de renda. Outro aspecto relevante para este estudo é a origem de informação, tendo em vista que, como exposto sumariamente, trata-se de dados obtidos a partir do PNAD, ou seja, baseiam-se na informação reportada pelas pessoas no Censo Demográfico e relacionadas a sua residência. Isto é relevante visto que a acumulação

imobiliária, manifestada na propriedade de muitos imóveis, é intrinsecamente relacionada às pessoas com maior poder aquisitivo, de modo que um grande proprietário de terras rurais pode residir em uma área considerada urbana, contabilizando sua renda para esta propriedade e, assim, distorcendo em parte os dados apresentados, conforme apresentado anteriormente por Wanderley e Favareto (2013). Ou seja, assim como o IDH Renda, o que é contabilizado para os indicadores é a apropriação de renda e não a geração da renda.

Outro dado que corrobora a análise realizada é a evolução do rendimento médio real segundo a área de domicílio, realizado pelo DIEESE (2016) com dados do PNAD (IBGE), que evidenciam que a população urbana tem rendimento superior à rural. Tanto na população urbana quanto na rural, os maiores salários correspondem à população residente em áreas metropolitanas. No entanto, mesmo a população que reside em áreas urbanas fora de regiões metropolitanas ainda tem um rendimento médio maior do que a rural metropolitana, conforme tabela abaixo:

Tabela 9 - Evolução do rendimento médio real segundo a área de domicílio, no período entre 2009 e 2015

Ano	Urbano		Rural	
	Metropolitana	Não Metropolitana	Metropolitana	Não Metropolitana
2009	R\$ 1.978,00	R\$ 1.491,00	R\$ 1.273,00	R\$ 851,00
2011	R\$ 2.167,00	R\$ 1.601,00	R\$ 1.169,00	R\$ 932,00
2012	R\$ 2.267,00	R\$ 1.709,00	R\$ 1.308,00	R\$ 995,00
2013	R\$ 2.386,00	R\$ 1.750,00	R\$ 1.428,00	R\$ 1.054,00
2014	R\$ 2.416,00	R\$ 1.755,00	R\$ 1.329,00	R\$ 1.063,00
2015	R\$ 2.275,00	R\$ 1.698,00	R\$ 1.293,00	R\$ 999,00

Fonte: DIEESE (2016).

A Tabela 9 apresenta que, percentualmente, a população rural não metropolitana é a que mais aumentou o seu rendimento (17%) no período. No entanto, tem-se uma redução no ano de 2015, sendo que no ano anterior a melhoria era de quase 25%, redução também verificada nas demais categorias, evidenciando relação com a piora geral dos indicadores para o ano de 2015 (conforme Figura 3). Mesmo sendo percentualmente a população com maior evolução de rendimento no período, a população urbana que reside em regiões metropolitanas tem um rendimento de 2,28 vezes mais do que a rural não metropolitana, sendo que a primeira é a segunda população que percentualmente tem maior evolução de rendimentos, com resultados superiores do que as urbanas não metropolitanas e as rurais metropolitanas.

A seguir, serão realizadas as últimas análises deste item antes da conclusão, levando em consideração todos os indicadores apresentados na série histórica. Primeiramente, será realizada uma análise da desigualdade de renda pela questão racial para, a seguir, apresentar os dados organizados por gênero. Com relação à análise racial, inicialmente destaca-se que, para efeitos de análise, a população negra é composta por pretos e pardos, mantendo a organização dos dados censitários. Conforme a Tabela 10 (abaixo), novamente identifica-se que a média nacional é maior do que os resultados por categorias de análise. Em toda a série histórica a população autodeclarada branca apresenta maiores desigualdades de renda com relação a autodeclarada negra, com uma diferença bastante próxima da analisada antes entre população urbana e rural. A partir de 2013, a média da desigualdade de renda da população autodeclarada branca fica muito aproximada da média nacional, mantendo-se assim até o final do período de recorte.

Tabela 10 - Série histórica do índice de Gini no Brasil, na população Branca e Negra (em %)

Região e Localização do Domicílio	Total																			
	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	
Brasil	59,9	60,0	60,0	59,8	59,2	59,4	58,8	58,1	57,0	56,7	56,1	55,4	54,4	54,0	52,9	52,6	52,5	51,5	51,4	
Branca	58,0	58,1	57,9	58,1	57,4	57,6	57,5	56,6	55,6	55,7	55,1	54,3	53,6	53,1	52,2	52,3	52,2	51,4	51,2	
Negra	54,1	54,4	54,6	53,8	53,2	53,4	52,9	52,3	51,8	51,0	50,4	50,1	49,5	49,5	49,0	47,6	47,8	46,8	46,7	

Fonte: Pinheiro (s.d.).

Verifica-se uma correlação entre os dados da população branca e a desigualdade de renda geral no país, com uma pequena aproximação dos valores ao longo da série, atingindo um valor muito próximo no ano de 2015. A diferença racial é em média de 4,15 pontos, sendo abaixo de 4 entre a população autodeclarada branca e negra nos anos de 1995 a 1997, 2004, 2009 e 2011. Ou seja, não se verifica um padrão. Um aspecto analisado foi a incidência das políticas de cotas sociais e raciais adotadas no Brasil, a partir de 2002, em grande escala para concursos públicos¹⁷ (seja para ingresso no ensino superior seja para seleções de empregos), na desigualdade de renda da população, tendo afirmações no senso-comum que apontam para a possibilidade de aumento das desigualdades tendo em vista que nem todos têm acesso aos benefícios, distanciando ainda mais os que têm esta oportunidade dos que não tem. No entanto, os dados não apontam para uma variação sensível, nem positiva, nem negativa, de modo que a desigualdade de renda na população mantém estreita correlação com a média nacional.

¹⁷ Conforme LF nº 10.558/02, que institui o Programa Diversidade na Universidade, e LF nº 12.228/10.

Por fim, analisa-se a questão de gênero, na qual o gênero masculino apresenta indicadores superior à média do território nacional em todos os anos da série histórica, com uma pequena aproximação ao final do período, conforme tabela abaixo:

Tabela 11 - Série histórica do índice de Gini no Brasil por estratificações de gênero

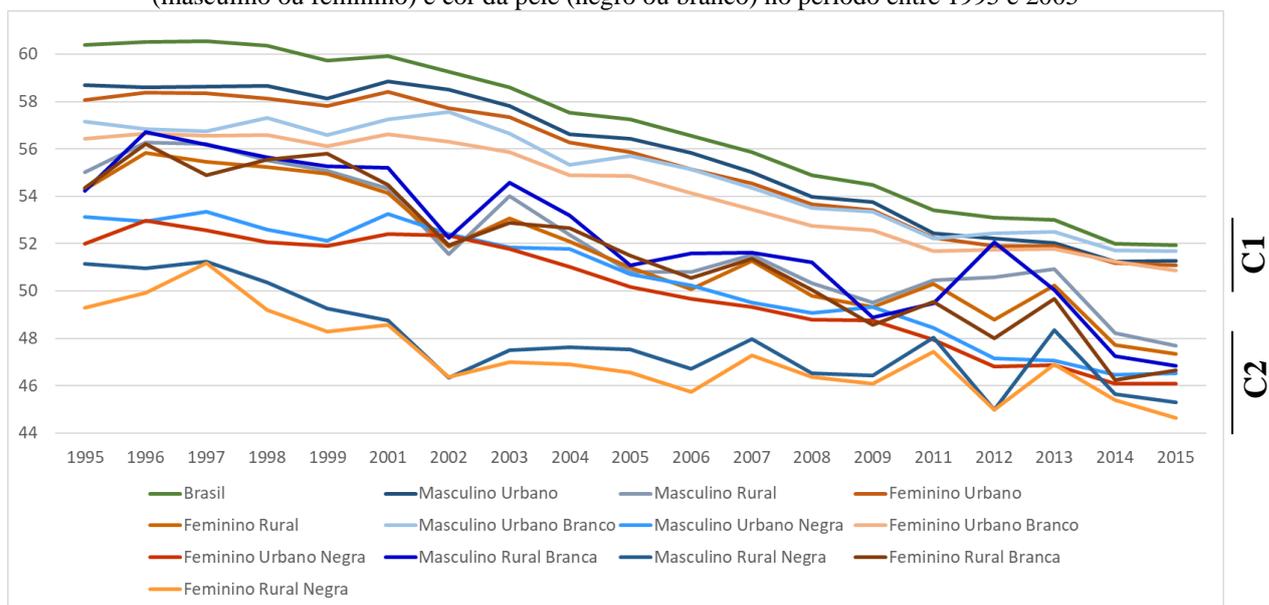
Região e Localização do Domicílio	Total																			
	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	
Brasil	59,9	60,0	60,0	59,8	59,2	59,4	58,8	58,1	57,0	56,7	56,1	55,4	54,4	54,0	52,9	52,6	52,5	51,5	51,4	
Masculino	60,2	60,2	60,2	60,1	59,4	59,6	59,1	58,4	57,2	57,0	56,4	55,6	54,6	54,2	53,0	52,8	52,6	51,6	51,6	
Feminino	59,5	59,9	59,8	59,5	59,0	59,2	58,4	57,8	56,8	56,5	55,7	55,1	54,2	53,8	52,8	52,4	52,4	51,4	51,3	

Fonte: Pinheiro (s.d.).

O gênero feminino, por outro lado, é o que apresenta menor desigualdade no período. A linha de tendência dos dados da população nacional, masculina e feminina mantém-se constante e bastante aproximada, apresentando a menor diferença dentre as categorias de análise utilizadas nesta tese. Verifica-se uma redução constante, com uma pequena aproximação dos valores no ano de 2011, 2013 e 2014, momento em que a diferença ficou em apenas 0,2 pontos. O maior resultado é a desigualdade masculina nos primeiros anos (60,2 entre 1995 e 1997) e os menores valores correspondem à desigualdade de renda do gênero feminino no ano de 2015, atingindo 51,3, valor muito próximo à média nacional de 51,4.

Por fim, apresenta-se um gráfico geral das análises, a partir do qual é possível relacionar as principais categorias analisadas: índice geral de desigualdade de renda do Brasil, e a distribuição pelas categorias de análise de raça, gênero e a localização urbana ou rural organizadas de modo relacionado, resultando no gráfico abaixo:

Figura 9 - Variação da desigualdade de renda no Brasil com relação a localização (urbano ou rural), gênero (masculino ou feminino) e cor da pele (negro ou branco) no período entre 1995 e 2005



Fonte: autor, com base nos dados de Pinheiro (s.d.).

O gráfico acima apresenta uma tendência de redução da desigualdade de renda para todas as categorias, com destaque para a maior desigualdade nos espaços urbanos (que compõem a totalidade do Conjunto 1 - C1) com relação às rurais (que compõem o conjunto 2 - C2, com exceção da população feminina e masculina urbana negra, que também se situam neste conjunto). Ou seja, a questão do urbano e rural apresenta-se como prioritária dentre as diferenças entre os melhores e piores indicadores. Além disso, não há uma alteração significativa na ordem das categorias de análise, apenas com uma grande aproximação das categorias situadas no espaço rural no ano de 2002, quando houve uma redução geral das desigualdades e uma aproximação geral de todos os indicadores no ano de 2011. Novamente, verifica-se uma maior oscilação na desigualdade de renda da população rural, em especial da categoria masculino rural branco, com um grande crescimento da desigualdade no ano de 2003 e 2012, sendo neste último, discrepante das demais categorias do espaço rural (C2). Como resultado, ordenada entre maiores e menores desigualdades, tem-se para o ano de 2015 a seguinte ordenação de desigualdade de renda (da maior para a menor): 1) média nacional; 2) masculino urbano branca; 3) masculino urbano; 4) feminino urbano; 5) feminino urbano branca; 6) masculino rural; 7) feminino rural; 8) masculino rural branca, 9) feminino rural branca; 10) masculino urbano negro; 11) feminino urbano negro; 12) masculino rural negro; 13) feminino rural negro.

De acordo com os dados de desigualdade de renda do índice de Gini visualizados no gráfico acima, entende-se que a questão racial também apresenta grande significância, sendo a maior desigualdade sempre identificada na população branca, de modo que a primeira incidência de uma categoria com pessoas negras está na 10ª classificação (masculino urbano negra). A seguir apresenta-se a questão locacional entre urbano e rural, sendo que o maior resultado para uma categoria rural está na 6ª classificação (masculino rural). Por fim, trata-se da questão de gênero, que, de um modo geral, apresenta resultados intercalados.

O que se pode concluir é que a desigualdade de renda, como exposto sumariamente, não representa a qualidade de vida das pessoas, da mesma forma que uma pequena desigualdade de renda não significa uma melhoria geral para a população. Se toda a população de determinado setor ou classificação for de baixa renda, a desigualdade será baixa e as pessoas não terão condições para uma vida digna ou mesmo a oportunidade de acesso à educação, à saúde e ao emprego. Um exemplo disso é que a população com menor desigualdade é a feminina negra e rural, que é a população que historicamente sofre com os efeitos da segregação e dos preconceitos. De acordo com a pesquisa elaborada pelo ITDP Brasil (2018), no período de 1995 a 2015, o homem branco situa-se no topo da hierarquia no que se refere ao acesso às oportunidades de emprego e renda, seguido das mulheres brancas, homens negros e, por fim, pelas mulheres negras. O que se traz de novo aqui é a desigualdade entre urbano e rural neste contexto, de modo que fica evidenciado que a população rural é mais empobrecida do que a que reside em cidades.

Essa desigualdade mantém a mulher negra em uma situação de vulnerabilidade, tanto no âmbito familiar, quanto social, tendo menos oportunidades de conseguir um emprego com melhores salários na comparação tanto com homens em geral quanto de mulheres brancas. No ano de 2015, a renda da trabalhadora doméstica negra “correspondia a 88% do valor do salário-mínimo e a 84% da renda média das trabalhadoras domésticas brancas” (ITDP Brasil, 2018, p. 15). A partir do Mapa de Violência, que analisa o homicídio em mulheres no Brasil (2015), também se observa a maior vulnerabilidade da mulher negra no país para este tipo de crime. No período entre 2003 e 2013, o feminicídio de mulheres brancas caiu de 3,6 para 3,2 a cada 100 mil habitantes, o que equivale a 11,9%. O mesmo dado para mulheres negras mostra um agravamento, passando de 4,5 em 2003 para 5,4 em 2013. Esse aumento de 19,5% no período de 10 anos pode estar relacionado ao acesso às oportunidades de emprego e renda, no qual a mulher negra está na posição mais vulnerável.

Além disso, a segurança nos espaços públicos reflete o comportamento de desigualdade de gênero estruturada na sociedade. Segundo a pesquisa do ITDP Brasil (2018) na Região Metropolitana de Recife, cerca de 86% das mulheres já foram assediadas no espaço público, 44% no transporte público e 80% por algum agente de segurança pública. Pode-se destacar também os comportamentos adotados pela população feminina para se proteger de situações de constrangimento ou perigo, que incluem desde evitar locais com iluminação inadequada, mudar as rotas, até evitar espaços abertos, principalmente à noite (ITDP, 2018). Identificando essas desigualdades, é possível planejar as cidades para que políticas públicas atendam às necessidades de gênero e raça, tornando os espaços públicos mais seguros e democráticos. Essa perspectiva vai de encontro com a Agenda 2030 da ONU, atendendo o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: Igualdade de Gênero. Destaca-se, por fim, a relevância de políticas públicas voltadas também à desigualdade de gênero, questão ampliada na análise das legislações realizada no capítulo 6, tendo em vista que parte das legislações prioriza a mulher nos casos de titulação de propriedade, ampliando a segurança na relação domiciliar.

Com isso, estabelece-se uma hipótese de que a classificação apresentada corresponde à população com maiores oportunidades de emprego e renda, além do acesso às distintas espécies de capital (BOURDIEU, 1997). Ou seja, entende-se que os extratos superiores de renda são ocupados por homens brancos urbanos, o que, considerando que também existem sujeitos nesta categoria com situação de pobreza, amplia a desigualdade de renda. Tem-se também que a incidência da dinâmica capitalista se manifesta de modo distinto entre o espaço urbano e o rural, mantendo a cidade como o local de concentração do capital mesmo com o crescimento do agronegócio em grandes propriedades com uma produção que se volta para a exportação.

O que fica estabelecido pelo gráfico acima (Figura 9) é que, apesar da grande desigualdade de renda no país, esta tem incidência espacial e reflete tanto no espaço urbano (onde situam-se os maiores valores) quanto no rural. No entanto, duas conclusões preliminares são destacadas a partir das análises realizadas: 1) a desigualdade entre o espaço urbano e o espaço rural, evidenciada pelo agrupamento das categorias de análise na Figura 9 acima (a partir dos conjuntos C1 e C2); 2) a situação de pobreza no espaço rural, tendo em vista a menor remuneração (conforme Tabela 6 e Tabela 9) e a baixa desigualdade de renda (conforme Figura 9).

4.2.2. Desigualdades na distribuição de equipamentos e infraestruturas

A distribuição da prestação de serviços públicos pelo Estado influencia os processos de atração e concentração de pessoas, seja as que buscam viver próximo aos centros, seja as que buscam trabalhos relacionados a estes serviços. A partir do momento em que um centro universitário se instala em uma cidade do interior, por exemplo, toda a estrutura associada a este equipamento é catalisada para o local, como o corpo técnico docente e discente e funcionários, atraindo atividades direta e indiretamente relacionada à instituição, como bares e restaurantes, centros de cópias, hotéis e livrarias. Situação semelhante ocorre com a implantação de hospitais, aeroportos, presídios e grandes distritos industriais, por exemplo, que operam como elementos de polarização populacional.

Desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) verifica-se avanços com relação a políticas públicas voltadas à melhor distribuição de serviços no país, em um processo de descentralização das metrópoles e grandes cidades. Desde então, foram criados programas como o de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, que tem por objetivo criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior (BRASIL, 2007, Art. 1º) e o Sistema Único de Saúde (SUS), que se propõe a fixar diretrizes de saúde a fim de promover a integração territorial por meio de um sistema referência-contrarreferência a partir da articulação de ações e serviços de saúde entre os entes federados. (BRASIL, 1990, Art. 14-A). Trata-se de políticas efetivadas em alguma medida, promovendo a instalação de equipamentos e serviços prioritariamente e em cidades grandes e médias, conforme apresentado a seguir.

A polarização decorrente da localização de equipamentos tal como os voltados à educação e à saúde, por sua vez, também é um fator para que cidades médias passem a ter um aumento no crescimento da população (IPEA, 2001), além de atuarem como polos para as comunidades do entorno, configurando aglomerados e redes urbanas. Tanto em virtude da implantação de equipamentos quanto pelos processos de expansão urbana decorrentes do crescimento populacional ou de questões político-administrativas, tem-se a ampliação do perímetro urbano, em geral com uma urbanização precária e incompleta, de modo que a área urbana passa a englobar antigos espaços rurais, fenômeno aprofundado no capítulo 3 desta tese. Trata-se de uma população que passa a ser considerada urbana, embora em um contexto de urbanização precarizada e incompleta (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020).

Nestes processos de expansão urbana e de implantação de equipamentos, têm-se um fator relacionado à especulação urbana, considerando a imobilidade das propriedades de terra e de construções que, em área urbana, tem incremento de valor a partir de ganhos de externalidades (HECK; HECK; COLUSSO, 2018), muitas vezes associados a grandes proprietários e investidores fundiário-imobiliários da localidade (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020). Ou seja, é necessário atentar-se para que a melhoria de serviços e de infraestrutura não acarrete uma valorização excessiva das propriedades, resultando em um processo de expulsão de comunidades tradicionais de baixa renda para locais que, novamente, não apresentam a prestação adequada dos serviços públicos.

Por outro lado, o acesso a serviços públicos básicos e essenciais é fundamental, tendo em vista a maior possibilidade de articulação coletiva entre a população, o que favorece a coletividade e, por fim, resulta em mais oportunidades de ganhos socioeconômicos. Neste sentido, Kaztman (2011) aborda os efeitos negativos no que diz respeito à falta de convivência entre as classes e como isso afeta a população periférica. Estes vão desde a ausência de representatividade política para suas demandas, até uma menor interação com sujeitos dotados de melhores condições e oportunidades de vida, como as com elevado nível de escolarização, que podem agir como uma referência principalmente para os jovens. Trata-se do entendimento de que uma distribuição mais igualitária de bens e de serviços, a fim de suprir as necessidades básicas da população, possibilita uma competição mais democrática no mercado de trabalho formal (ANDRADE, 2019).

Com relação à educação, historicamente as universidades e centros de ensino situam-se nos grandes centros urbanos (RORATO, 2016). Mesmo os temas voltados ao estudo do desenvolvimento rural concentram-se nestes, de modo que um dos elementos relevantes que influenciam historicamente o êxodo rural é o acesso ao ensino superior. Com o crescimento das médias dos indicadores de educação e de renda (conforme evolução do IDHM, exposto na Tabela 5, considerando o crescimento das classes empregado especialista — que quase dobrou entre 1992 e 2011 (conforme Tabela 6) —, verifica-se uma tendência de aumento na oferta e na demanda por uma melhor escolarização no país. O que ocorre nestes casos é que as pessoas migram do espaço rural para as cidades em busca de escolarização, passam a viver nas cidades e estruturam suas vidas neste novo meio, de modo que muitos não retornam para o seu meio original (ZAGO, 2016).

Nos últimos 20 anos, no entanto, este cenário trouxe novas perspectivas a partir da expansão do número de universidades e centros universitários no interior dos estados, sendo

um dos resultados do REUNI (BRASIL, 2007). Em muitos destes, os cursos são relacionados com atividades correlatas ao campo, como agronomia e veterinária, ou de formação mais ampla, como administração, direito e economia. No período compreendido entre 2003 e 2010 (RORATO, 2016), foram criadas 14 novas universidades, evidenciando que, antes mesmo da implementação do REUNI, a interiorização do ensino superior já fazia parte da agenda política nacional.

Além do incremento do número de bolsas educacionais patrocinadas pelo Governo Federal, o Programa tem como objetivo a criação de universidades federais ou novos campi privilegiando cidades pequenas e médias, em especial entre 50 e 100 mil habitantes (RORATO, 2016). Com isso, a proposta visa reduzir as desigualdades regionais por meio de ações de interiorização dos investimentos públicos em regiões estagnadas, impulsionando setores econômicos reprimidos, além de uma tentativa de redução do êxodo rural (TISCHER; ROCHA, 2019). Embora fundamentais para reduzir o distanciamento de áreas mais afastadas dos grandes centros, os 126 novos campi implantados situam-se nas áreas mais urbanizadas dos municípios (RORATO, 2016). Ao longo do processo de implantação de universidades federais, 10 entre 13 campus (76,9%) estão situados dentro do contexto das mesorregiões diferenciadas, o que de certa forma atesta a influência da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) na disposição de novos campi (RORATO, 2016). Além da maior proximidade, embora a implantação em contexto urbanizado, o destaque para o rural também se dá pelos cursos oferecidos, como administração com ênfase em cooperativismo, agronomia com ênfase em agroecologia, e medicina veterinária, além de universidades voltadas à temática rural, como a Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) e a Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA) (TISCHER; ROCHA, 2019).

Embora particularmente relevante pela questão da distribuição de equipamentos mais próximos ao espaço rural, destaca-se que o REUNI foi uma política direcionada ao ensino superior, desconsiderando o dado de que a maior parte da população rural sequer completou o ensino fundamental (BRASIL, 2007a). Consoante Zago (2016), mesmo após quase uma década da implantação do REUNI, acentuadas desigualdades educacionais entre o espaço urbano e o rural ainda se fazem presentes. Não só no ensino superior, mas principalmente no ensino médio, ao passo que “a escolaridade média da população de 15 anos ou mais que vive na zona rural (quatro anos) corresponde a quase metade da estimada para a população urbana (7,3)” (INEP, 2007, p. 14). Conforme o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

— DIEESE (2011), a distribuição da população total urbana e rural por grau de escolaridade, em 2009, se dava na seguinte proporcionalidade:

Tabela 12 - Distribuição da população por escolaridade, segundo condição de atividade, ocupação e local de residência - Brasil 2009 (em %)

Escolaridade	População total	
	Urbana	Rural
Sem instrução	18,5	31,2
Fundamental incompleto	35,4	48,4
Fundamental completo	8,1	5,8
Médio incompleto	6,2	4,3
Médio completo	20	8
Superior incompleto	3,9	0,8
Superior Completo	7,6	1,2
Não determinada	0,3	0,2

Fonte: DIEESE (2011), com base em Pnad (IBGE).

Verifica-se que a escolaridade da população urbana é significativamente maior, sendo que o único índice em que a população rural ultrapassa a urbana é no de fundamental incompleto. Ou seja, a maior parte da população rural ingressa no ensino fundamental, todavia boa parte não conclui a formação desta etapa. Somados o fundamental incompleto e os sem instrução, tem-se 53,9% da população urbana e 79,6% da população rural sem educação básica. Estes valores expressivos explicitam as questões de desigualdade de renda e socioespaciais tanto no urbano quanto no rural. No entanto, tem-se que a população que chega a cursar o ensino médio ou superior tende a concluir a etapa, tanto residindo no espaço rural quanto no urbano. No mesmo estudo, o DIEESE (2011) traz que a taxa de analfabetismo da população rural é superior à urbana em todas as faixas etárias.

Com relação à população voltada à produção primária, segundo dados do Censo Agro (BRASIL, 2017), a maior parte possui como grau de escolaridade o antigo primário (elementar, correspondendo a 23,77%), seguido por ensino fundamental (19,13%), e, por fim, pelas pessoas que nunca frequentaram a escola (15,45%). Somada, toda a população que não concluiu o

ensino médio corresponde a 78,84%; já os que possuem escolaridade de ensino superior correspondem a 5,58% e com mestrado ou doutorado completo 0,29%. Trata-se de indicadores bastante abaixo da média nacional (BRASIL, 2017). Na relação entre a população rural total e a de abrangência do Censo Agro, tem-se indicadores melhores para este segundo em todos os níveis, o que pode ser explicado tanto pelo período decorrido, tendo em vista que os indicadores de educação no país estão melhorando em todos os níveis, seja no espaço urbano quanto no rural, embora em ritmo lento (IBGE, 2020).

Segundo dados do IBGE (2020), os motivos relatados por jovens para o não comparecimento na escola eram a distância necessária para acessar a instituição mais próxima, a ausência de vagas disponíveis, a incompatibilidade de horários (o que pode ser relacionado a outras atividades, como horários de trabalho) e a falta do curso de interesse, sendo alguma destas alternativas assinaladas por 2,4% da população jovem urbana e de 8,9% dos jovens com moradia em espaços rurais. Em suma, a maior parte das alternativas dizem respeito a uma questão de acesso, seja por localização, por horários, por vagas ou por diversidade das atividades.

Com relação à questão racial, o estudo também aponta para uma desigualdade na relação escolar, indicando que, da população entre 18 e 24 anos, “um jovem de cor ou raça branca tem, aproximadamente, duas vezes mais chances de frequentar ou já ter concluído o ensino superior que um jovem de cor ou raça preta ou parda — 35,7% contra 18,9%” (IBGE, 2020, p. 90). Ainda na relação urbano-rural tem-se que “um jovem morador de um domicílio urbano tinha, em 2019, cerca de três vezes mais chances de estar frequentando ou já ter concluído o ensino superior que um jovem morador de um domicílio rural — 28,1% contra 9,2%” (IBGE, 2020, p. 90).

Para superar estas questões, o Plano Nacional de Educação — PNE (LF nº 13.005/14) estabeleceu como meta para 2024 elevar a escolaridade da população entre 18 e 24 anos para, no mínimo, 12 anos para a população rural, por se tratar da “região de menor escolaridade no País” (BRASIL, 2014, n. p.). Trata-se de uma meta estabelecida para um período de 10 anos. No entanto, segundo dados do PNAD 2019, a média de anos de estudo da referida população foi de 10 anos para jovens residentes em espaços rurais e 11,8 anos para os residentes no urbano. Ou seja, nem mesmo os jovens com domicílio em espaço urbano atingiram a meta, sendo alcançado somente na Região Sudeste (com maiores índices de escolaridade). Os piores resultados médios (considerando urbano e rural) situam-se nas Regiões Norte e Nordeste, com um valor de 10,9 anos (IBGE, 2020).

Outra meta estabelecida pelo PNE é igualar a escolaridade média entre negros e não negros, sendo que, para este indicador, o (PNAD 2019) aponta para a existência de uma desigualdade “entre a população de 18 a 24 anos de cor ou raça branca e a de preta ou parda — em 2019, os primeiros tinham uma escolaridade média de 12,3 anos e os últimos, de 11,1 anos” (BRASIL, 2020).

Segundo levantamento de Oliveira (2021), dentre as 20 metas estabelecidas pelo PNE para o ano de 2024, nenhuma foi alcançada até o ano de 2021, sendo que 3 apresentaram retrocesso recente e 5 estão parcialmente completas. Oliveira (2021) traz que as metas com retrocesso são: a educação em tempo integral em no mínimo 50% das escolas do país; a redução do analfabetismo (cujas metas eram de 93,5% da população acima de 15 anos alfabetizada até 2015 e erradicar o analfabetismo funcional, sendo que a primeira foi atingida somente em 2020 e a segunda está regredindo, aumentando de 27% em 2015 para 29% em 2018); e a educação de jovens e adultos profissional (EJA), que a meta era atingir 25% das matrículas e os indicadores apontam para 2,8% em 2014 e 1,8% em 2020. Dentre as 5 metas parcialmente cumpridas destacam-se aqui a melhoria na educação básica (que aponta para avanços nos anos iniciais do ensino fundamental), triplicar as matrículas do ensino médio e capacitar professores da educação básica.

Na análise parcial das metas e dados trazidos por Oliveira (2020), verificam-se temas que se aproximam do problema exposto nesta tese de acesso à instituição de ensino, quadro agravado em função da crise político-administrativa impetrada nacionalmente a partir de 2014, acarretando o aumento do analfabetismo e uma redução do EJA, sendo que este último pode trazer resultados relevantes se ampliado de modo a melhorar sua abrangência na população rural (BORTOLOTTI, 2021). Os avanços parciais trazem um elemento positivo que é a ampliação dos matriculados no ensino fundamental, apontando para melhorias a médio e longo prazo nos anos subsequentes, bem como a capacitação dos professores da rede básica, promovendo estudos de pós-graduação, que pode resultar em melhorias para estes profissionais que são referências no campo ou na cidade. Entretanto, destaca-se que os indicadores são apresentados em percentual da população e não para sua distribuição territorial. Com isso, na busca de atingir as metas, novamente os governos podem voltar-se para as cidades, que apresentam um maior número de pessoas beneficiadas e, logo, maior potencial eleitoral.

Por fim, o maior destaque é que a principal meta não cumprida é a de ampliar o investimento público em educação, sendo estimado para 2024 o objetivo de investimento de 10% do PIB nacional em educação pública. Segundo Oliveira (2021) nos anos de 2015 e 2017

esse percentual era de cerca de 5%, em 2019 atingiu 7% e voltou a decrescer a partir do início da pandemia de coronavírus. Soma-se a isto os ajustes fiscais promovidos recentemente pelo governo, como o corte de 27% na Lei Orçamentária Anual de 2021, que impactam diretamente os serviços públicos essenciais (OLIVEIRA, 2021). Contudo, apura-se que, além da justificativa apontada pelo governo de situação atípica decorrente da pandemia (OLIVEIRA, 2021), trata-se de uma política de Estado que vem sendo praticada desde a entrada em vigor da PEC 55/2016, que autoriza o congelamento dos gastos públicos em saúde e em educação, trazendo prejuízos diretos e indiretos tanto no atendimento das metas estabelecidas na PNE, quanto na interiorização do ensino superior e o próprio atendimento do SUS.

Analisando este quadro a partir da dinâmica do capitalismo, é necessário atentar-se para os ganhos implícitos decorrentes da falta de melhorias na educação, como a ampliação de uma mão-de-obra precarizada e com menor custo. Conforme Dupas, “o valor mercantil do trabalho diminui com a massificação do conhecimento, tornando-se um bem comum acessível a todos” (2007, p. 80). Neste sentido, ainda segundo o autor, para ter bom valor como mercadoria, o conhecimento deveria tornar-se escasso. Assim, fica mais clara a compreensão do porquê determinados governos adotam políticas voltadas a uma melhor distribuição das unidades de ensino e outros promovem a sua redução.

Outro viés relevante para os serviços públicos básicos é a interconectividade que apresentam, de modo que melhorias na educação se refletem na saúde e nas oportunidades em geral, e vice-versa, como bem aponta a Lei que institui o SUS (BRASIL, 1990),

Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais (Art. 3º).

Com relação ao saneamento básico¹⁸, por exemplo, o Banco Mundial (2022) avalia o percentual de pessoas com acesso a este serviço, explicitando que no Brasil o índice era de 81,6% e passou para 94,1% nas áreas urbanas entre 2000 e 2020 e de 36,5% para 62,9% nas áreas rurais. Ou seja, como o esperado, historicamente o valor nas áreas urbanas é muito maior do que nas rurais, dada a maior facilidade de acesso e disponibilidade de infraestruturas em geral, não só por iniciativas do poder público, como também pelos investidores privados em

¹⁸ A porcentagem de pessoas que usam pelo menos serviços de saneamento básico, ou seja, instalações de saneamento melhoradas que não são compartilhadas com outras famílias. Esse indicador abrange tanto as pessoas que utilizam serviços de saneamento básico quanto aquelas que utilizam serviços de saneamento gerenciados com segurança.

função da legislação de parcelamento do solo (LF nº 6766/79), que atribui ao investidor infraestruturas mínimas para a realização de um loteamento. O destaque para o dado é o grande crescimento da disponibilidade de saneamento básico nas áreas rurais, que quase dobrou nos últimos 20 anos (IBGE, 2017). No caso das áreas rurais não há a figura do loteamento, de modo que estes avanços são direta ou indiretamente associados a políticas públicas, podendo ser tanto ações municipais para promoção do saneamento básico, quanto políticas públicas dos governos estaduais e federais voltadas ao tema — como os Planos Nacionais de Saneamento Básico (PLANSAB).

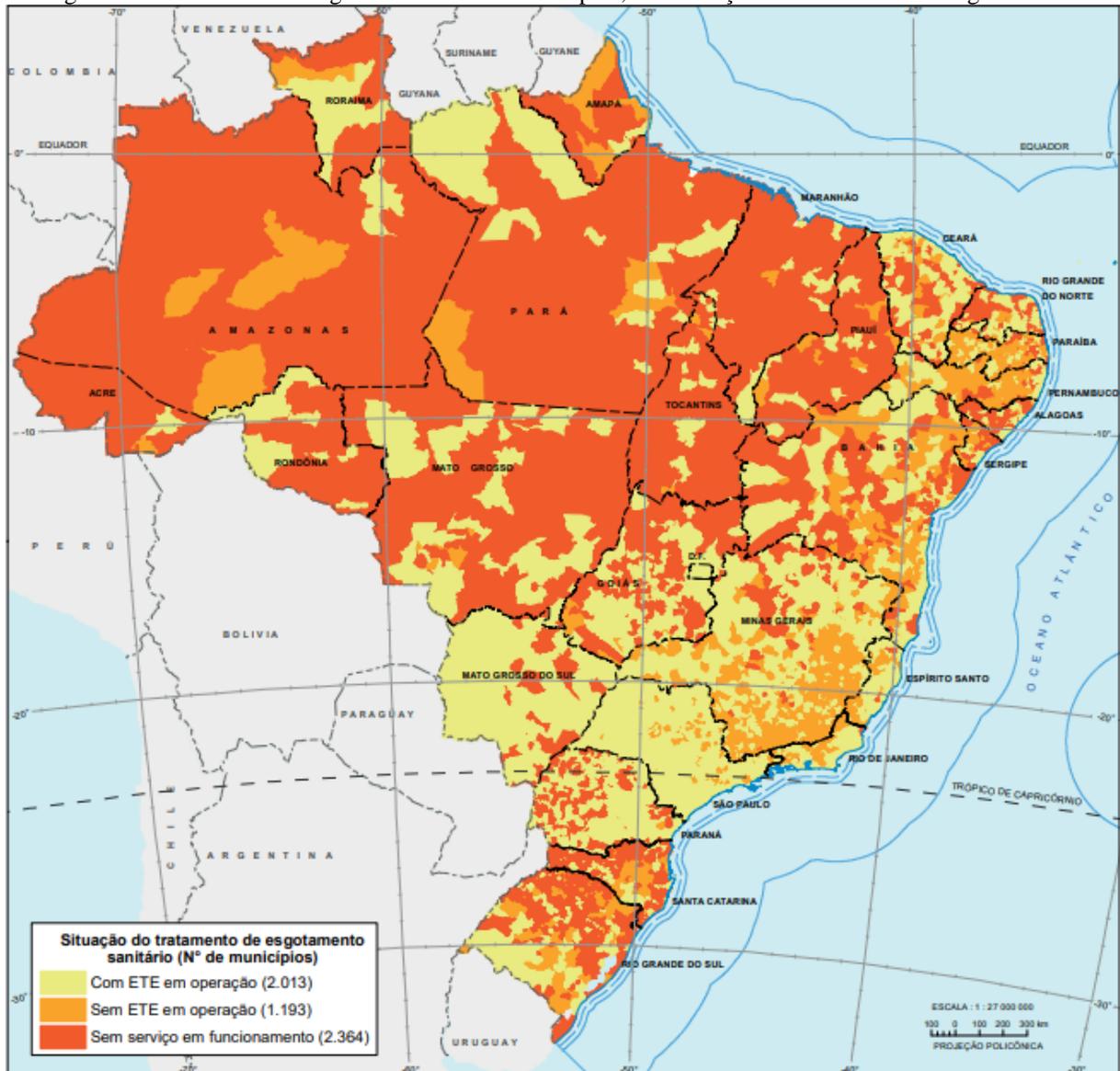
O acesso à educação e à informação também pode ter relação com o crescimento no percentual de pessoas com acesso ao saneamento básico nas áreas rurais, pois aqueles que sofrem com déficits desta infraestrutura podem não ter ciência da relevância do saneamento básico para a saúde e dos custos diretos e indiretos deste problema de acesso. O Banco MUNDIAL (2022) traz que os programas voltados à promoção da educação e saúde são bastante relevantes para melhorias com relação ao uso da água e ao saneamento, sobretudo a educação infantil, período da vida em que muitos dos comportamentos e hábitos de higiene são formados. No caso brasileiro, possivelmente o avanço do saneamento básico tende a estar mais associado ao acesso à informação (tanto por efeito da globalização, com o acesso à internet — embora ainda limitado — quanto com a maior relação entre população urbana e rural) do que propriamente nos avanços educacionais, explicado pelo baixo crescimento da escolarização nas áreas rurais (IBGE, 2016).

O déficit de saneamento básico a nível global situa-se nos países em desenvolvimento, situação associada pelo Banco Mundial (2022) aos representantes governamentais à medida que não priorizam políticas voltadas a suprir esta carência, que é fundamental para a qualidade de vida da população. Para as crianças, o saneamento básico inadequado reflete-se na saúde, no crescimento, na educação, no autorrespeito e nas oportunidades de vida, de modo que, sem o acesso a este serviço, é improvável que muitas delas desenvolvam todo o seu potencial. Com isso, a falta de políticas públicas que priorizem o acesso ao saneamento resulta em prejuízos no presente e no futuro com relação ao desenvolvimento e a prosperidade de um país (BANCO MUNDIAL, 2022).

Embora os valores oficiais apontem para melhorias no saneamento básico para áreas rurais, tem-se que este ainda tende a ser realizado por sistemas individuais, que podem apresentar problemas com a falta de manutenção ou a destinação incorreta do esgoto cloacal, o que é decorrente tanto de problemas de acesso à informação quanto de fiscalização. Este quadro

é evidenciado a partir do mapa de abrangência das Estações de Tratamento de Efluentes (ETEs) registradas pelo IBGE em 2017 no país, conforme figura abaixo:

Figura 10 - Tratamento de esgoto sanitário nos municípios, com Estação de Tratamento de Esgotos - ETE



Fonte: IBGE (2017).

Verifica-se que a distribuição do sistema de tratamento estatal de efluentes apresenta semelhança com as áreas de maior urbanização no país (Figura 6), sendo predominante na costa atlântica e sendo dissipada à medida que adentra ao interior. Dois destaques são a Região Norte do Rio Grande do Sul e o Estado de Santa Catarina que, embora apresentem concentração demográfica significativa (conforme Figura 6), não apresentam rede de tratamento de efluentes. Trata-se justamente de uma área com pequenos municípios, de modo que, embora exista uma densidade, esta se incide de modo administrativamente fragmentado no território, dificultando

as possibilidades de gestão para a operação deste sistema. Mesmo justificado tecnicamente por questões de densidade (por um viés restrito de viabilidade econômica), tem-se que a interiorização do saneamento básico é elemento fundamental, tendo em vista que, conforme o Banco Mundial (2022), este apresenta grande correlação com o desenvolvimento humano, sendo adotado por organizações internacionais como ações na luta contra a pobreza, doenças e morte. Desta forma, entende-se que o acesso ao saneamento adequado é considerado um direito humano, não um privilégio, devendo ser disponibilizado para cada homem, mulher e criança (BANCO MUNDIAL, 2022).

A partir dos dados dos últimos Censos Demográfico (2010) e Agro (2016), é possível afirmar que dos serviços básicos alcançados no meio rural, somente a saúde e a educação possuem maior abrangência, contudo, em menor escala ou nível de complexidade, como é o caso do saneamento básico. Os grandes centros de ensino (sejam de nível profissionalizante ou superior), bem como os centros de saúde para tratamentos de alta e de média complexidade se concentram nas cidades, fazendo com que determinados movimentos pendulares campo-cidade sejam indispensáveis. Deste modo, a expansão do SUS (Sistema Único de Saúde) tende a ter alto impacto na polarização populacional, pois opera no modelo de referência e contrarreferência que, dentre outros fatores, centraliza em alguns polos os serviços de média e alta complexidade com base na densidade populacional da localidade atendida. Serviços mais complexos serão prestados em determinada cidade, devendo atender como referência um grupo estipulado de municípios (BRASIL, 2007b)¹⁹.

Os problemas da falta de acesso à saúde, incluindo hospitais e centros especializados, e a falta de acesso ao saneamento básico ficaram ainda mais explícitos a partir da pandemia do coronavírus. A forma de disseminação do vírus no Brasil, que iniciou nos grandes centros urbanos e foi se expandindo ao espaço rural somente em um segundo momento (TORRADO *et al.*, 2020), evidencia o processo de globalização e de trânsito de pessoas mais intensificado no espaço urbano. Torrado (*et al.*, 2020) apresenta informações sobre a convergência de características do espaço rural na América Latina com relação a sua carência no acesso à saúde, em especial nas regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil e nos países que fazem fronteira como Bolívia, Peru e Colômbia, apresentando também semelhanças com áreas do Chile e do Equador. Trata-se de comunidades afastadas de centros urbanos que têm dificuldade no acesso à água

¹⁹ A pandemia da COVID-19 demonstra ao mesmo tempo a relevância do SUS como atendimento universal e o problema de sua concentração em número de leitos e complexidade nos grandes centros urbanos.

potável e à assistência médica, necessitando fazer longas viagens para ter acesso à saúde pública.

No caso do Peru, parte da população rural realiza trabalhos temporários na capital Lima e, com o fechamento das atividades no início da pandemia, perderam sua possibilidade de sustento. Este fator, associado a outros de ordem econômica no país, fez com que mais de 200.000 pessoas tenham se inscrito para solicitar ajuda ao governo (TORRADO, *et al.*, 2020). Torrado (*et al.*, 2020) destaca alguns dos problemas relatados pela população de situações agravadas pela pandemia, como a falta de assistência dos governantes para as comunidades mais isoladas, o acesso mais restrito a chegada de alimentos, a redução nas oportunidades de renda e a dificuldade de se inscrever em programas de auxílio dos governos devido a dificuldades de acesso à internet ou porque era solicitado o número da inscrição da energia elétrica em comunidades não atendidas por estes serviços. No Brasil, são apresentados exemplos de comunidades Amazônicas, cuja localização da Unidade de Tratamento Intensivo mais próxima situava-se a 800 quilômetros.

Dado o estado de calamidade em alguns locais, como na região Amazônica, incluindo a capital Manaus, comunidades rurais e indígenas, medidas foram tomadas pelo poder público, mesmo que com atraso, como a criação de leitos de semi-UTI, a organização de Médicos Sem Fronteiras, e a duplicação de UTIs aéreas (TORRADO, *et al.*, 2020). No Brasil, por iniciativa do poder legislativo, foi criado em abril de 2020 um programa de renda mínima denominado Auxílio Emergencial (LF nº 13.982/20), que no ano de 2021 foi atualizado pela LF nº 14.248/21. De acordo com dados da Câmara dos Deputados Federal, (2021), no ano de 2020 mais de 68,3 milhões de brasileiros receberam o benefício do Auxílio Emergencial, o que acarretou um impacto positivo nos indicadores nacionais, reduzindo a situação de pobreza e de desigualdade de renda no país, conforme será aprofundado na conclusão deste capítulo.

Trata-se de um programa social de grande impacto socioeconômico e que passou, desde dezembro de 2021, a incorporar o programa Bolsa Família, criado em 2003 (LF nº 10.696/03). O programa beneficia populações urbanas e rurais a partir da integração de políticas, de programas e de ações direcionadas, por exemplo, ao fortalecimento das ações do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e à inclusão produtiva rural e urbana, com vistas à emancipação cidadã (BRASIL, 2021; Art. 2º). Um dos benefícios previstos para a população rural, no entanto, é o Auxílio Inclusão Produtiva Rural, que apresenta algumas diretrizes que remetem ao uso produtivo da terra, questões recorrentes nas normatizações, conforme discutido no capítulo 6 desta tese. Mesmo com um impacto socioeconômico bastante positivo não fica clara

a duração do programa com as referidas características e abrangência. Além disso, trata-se de um programa elaborado em situação pandêmica em um contexto de uma lacuna de ao menos 5 anos sem programas sociais de grandes proporções no país.

Se de 2003 a 2014 ocorreram políticas e programas voltados especificamente à população rural, como o PRONAF (2009) e o Luz para Todos (2003), que tinham como um de seus objetivos a redução das desigualdades a partir de um melhor acesso à energia elétrica e a uma gama de atividades fundamentais que dependem da eletrificação, ainda se verifica a existência de serviços básicos precarizados em sua implantação e manutenção, com problemas de frequência e falta de abrangência, em especial para espaços rurais (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020). Ainda, no período pós-2015, um dos grandes desafios para a população que vive no campo é a manutenção da agricultura familiar, afetada pela falta de estímulo de políticas públicas, como os cortes de programas no PRONAF, realizados pelo Governo Federal a partir de 2019, além de diversas políticas de flexibilização na demarcação de terras indígenas e quilombolas e na legislação ambiental (NOBREGA; BANDEIRA, 2019). São medidas com forte impacto na economia doméstica nacional, pois enquanto boa parte da produção rural nacional é destinada à exportação, a agricultura familiar é o principal supridor de alimentos para a população brasileira, correspondendo a 70% do consumo nacional (HOFFMANN, 2014).

O efeito do desmonte das políticas públicas para o campo tem incidência nos produtos cuja produção demonstra-se crescente com relação à área cultivada no país: soja, cana de açúcar, milho e café (IBGE, 2017). Trata-se de uma produção voltada à exportação direta e indiretamente, com incidência no controle de terra pelos grandes proprietários, que contam com 116 dos 350 mil hectares cultivados, o que correspondente a 33% da área plantada, enquanto 45% da área de campo brasileira situa-se em 0,91% das propriedades rurais, evidenciando larga concentração de terras (IBGE, 2017). Enquanto o agronegócio permite uma participação cada vez maior nas trocas globais e demanda cada vez menos mão de obra, a produção da agricultura familiar permite uma alimentação com menor custo, trazendo efeito sobre o valor da mão de obra geral, e a necessidade de mais trabalhadores (HOFFMANN, 2014). Os investimentos em políticas públicas para o campo vêm se concentrando, a partir de 2014, em incentivos para reduzir os custos e aumentar a produção, como isenções fiscais para a comercialização de sementes e de fertilizantes e o incentivo à aquisição de maquinário e quimificação, o que acentua os processos de mecanização da produção e de concentração e acumulação de terras e de capital (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020).

Um dos instrumentos normativos previstos para melhorar as condições de vida no campo e oportunizar a agricultura familiar é a reforma agrária, previsto constitucionalmente e regulamentado pela LF nº 8.629/73 (analisada no capítulo 6 desta tese). No entanto, inicia-se o debate neste capítulo com uma análise inicial da Política Nacional da Reforma Agrária (PNRA), apresentando uma breve contextualização desta a partir de dados da série histórica de valores, áreas e famílias beneficiadas para, a seguir, trazer uma discussão sobre a relevância do acesso a serviços básicos e infraestrutura para os casos de reassentamento. Trata-se de informações obtidas a partir da Nota Técnica 360/2021 do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), em resposta ao Processo nº 54000.121977/2020-41 do Supremo Tribunal Federal (STF) que versa sobre “alegação de lesão a preceitos fundamentais relacionados à Reforma Agrária, praticada por órgãos federais do Estado Brasileiro” (INCRA, 2021).

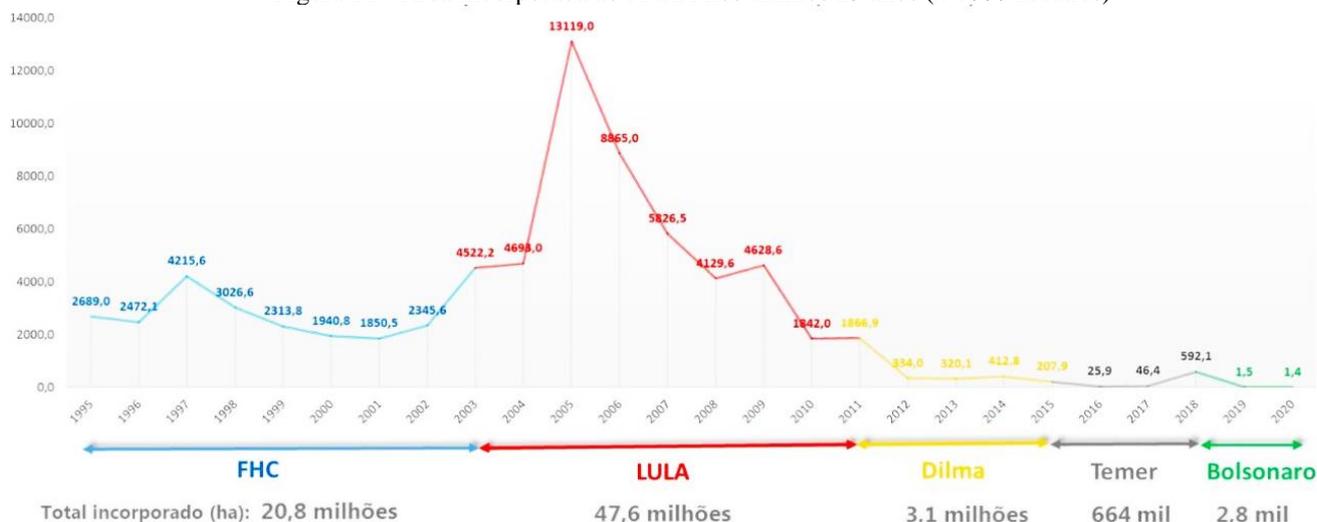
Na nota, o INCRA (2021) destaca que a reforma agrária no país “dispõe de uma área de 87,5 milhões de hectares, distribuídos em 9.427 projetos de assentamentos, atendendo 967.109 famílias”, totalizando uma área que se aproxima da soma da extensão territorial da Espanha e da Alemanha, “ou a 10,3% da área total do território brasileiro” (p. 2). Além de administrar estas terras, compete ao Instituto a gerência de 2.180 Glebas Públicas Federais, “notadamente em áreas que ainda não possuem uma destinação específica (Terra Indígena, Unidades de Conservação e Projetos de Assentamentos Rurais, por exemplo) e passíveis de regularização fundiária” (INCRA, 2021, p. 2).

Um destaque da nota é que também cabe ao INCRA gerenciar o acervo fundiário nacional, que incluem “o regime de propriedade, do uso da terra e dos recursos naturais, já contando com cerca de 805 milhões de hectares (94,5% do território brasileiro) com polígonos já identificados” (p. 2). Com relação às propriedades rurais, cabe ao proprietário realizar o CAR (Cadastro Ambiental Rural), e enviá-lo à instância de competência do Governo Federal. Ou seja, o controle e acompanhamento das propriedades é realizado pelo ente nacional, sem necessidade de intermédio de prefeituras e dos governos estaduais, explicitando a maior dificuldade do município em obter as informações. Embora estas possam ser acessadas de modo digital, entende-se que se trata de um procedimento adicional, o que dificulta as atividades de gestão e de fiscalização, sendo verificados nos estudos realizados nesta tese várias incongruências com relação às informações disponibilizadas pelo CAR. Caso houvesse um acompanhamento mais presente do Estado neste processo, possivelmente de modo descentralizado por meio do acompanhamento das prefeituras municipais, esta questão poderia ser mais bem resolvida. No entanto, segundo o relatório, “o sistema analisa eventual

sobreposição dos imóveis e as descrições de divisas pouco confiáveis, prestando, assim, segurança jurídica e inibindo a grilagem de terras” (INCRA, 2021, p. 2).

A seguir, são apresentados gráficos que evidenciam a grande redução dos decretos de desapropriação nos últimos 25 anos que, desde 2014 não ultrapassam 30 por ano, sendo que até 2010 o menor valor anual registrado havia sido de 101 decretos em 2007 e o maior 845 no ano de 1998. Embora a evidente tendência decrescente, que culminou em 4 decretos em 2019 e nenhum em 2020, o INCRA pondera que das 100 normativas publicadas em 2013 grande parte caducou por falta de recursos. Mesmo que o argumento seja baseado em dados, questiona-se aqui, justamente, o ponto da falta de recursos para esta política, o que pode ser associado ao corte geral de gastos em políticas públicas realizadas no país pós-2015. Na sequência, a Nota Técnica apresenta um gráfico com a série histórica da Área Incorporada ao PNRA:

Figura 11 - Área Incorporada ao PNRA nos últimos 25 anos (x 1000 hectares)



Fonte: Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento (INCRA, 2021).

Percebe-se uma incorporação de áreas relativamente constante na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), com valores que variam entre 1850,5 e 4215,6, seguida por uma grande ascensão no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), que em 3 anos elevou o valor para 13119,0, em 2005, voltando a patamares médios, entretanto ainda mais elevados do que o governo anterior, até o ano de 2010. A partir de então, os governos subsequentes de Dilma Rousseff e de Michel Temer mantiveram valores em torno de 334,0 (em 2012) e 25,9 (em 2016) com pequenas oscilações, até chegar ao atual governo do presidente Bolsonaro, com valores de 1,5 (2019) e 1,4 (2020). Ou seja, o aumento da área incorporada para a reforma agrária foi uma política fortalecida nos primeiros governos do período, sendo quase totalmente extinta na gestão atual. Um dos argumentos trazido pelo Instituto é que grande

parte da área incorporada durante o Governo Lula veio da absorção de perímetros de reservas extrativistas e projetos ambientalmente diferenciados. No entanto, em outra parte o documento também reforça que se trata de um programa realizado quase exclusivamente com recursos públicos, de modo que a absorção de áreas decorrentes de outros processos que não os diretamente onerosos para o poder público (como a absorção de perímetros de reservas extrativistas) pode resultar em um benefício geral para o Programa.

O Instituto argumenta, em sua defesa, que a ideia apresentada pela parte autora de que a obtenção de novas terras para a regularização fundiária seria o “elemento central para a efetivação da reforma agrária é equivocada “pois apresenta risco elevado de condenar as famílias à pobreza, dada a ausência de meios e recursos para efetivação integral da política da reforma agrária” (INCRA, 2021, p. 3). Aprofundando-se neste tema, o INCRA aponta que além de disponibilizar terras, é parte relevante do processo de reforma agrária a disponibilização de outros elementos que busquem oportunizar melhor condição de vida para as famílias assentadas, “tais como infraestrutura básica (abastecimento de água, energia elétrica), habitação, créditos agrícolas, assistência técnica etc.” (2021, p. 3), afirmando que se trata de uma questão que vem sendo aprofundada desde outras gestões do Governo Federal.

O destaque é que “o aspecto qualitativo na execução da reforma agrária é de extrema importância” (INCRA, 2021, p. 3). Logo, afirma que “a partir dos Governos Dilma e Temer, passou-se a adotar uma política mais preocupada com qualidade dos assentamentos da reforma agrária e condições de vidas das famílias beneficiárias”, explicitando algumas notícias que destacam a “requalificação da reforma agrária para evitar ‘favelização rural’”, e que o Governo Federal passou a apostar na “agroindustrialização” (INCRA, 2021, p. 5). Pelos argumentos apresentados, verifica-se uma aproximação com alguns dos elementos trazidos nesta tese, como a necessidade de promover a infraestrutura básica para comunidades rurais. Ainda se destaca uma destinação de valores para “22.990 créditos instalação nas modalidades de apoio inicial, fomento mulher, fomento semiárido e habitacional” (INCRA, 2021, p. 13). No entanto, o documento apresenta que, a princípio, houve um menor investimento na obtenção de terras de Área Incorporada, tendo em vista uma maior destinação para infraestrutura e, inclusive, construção de moradias, apresentando valores. Mesmo com este discurso, percebe-se um menor investimento global no PNRA.

Além disso, destaca-se a utilização do termo “favelização”, que nacionalmente é mais utilizado para tratar de um fenômeno urbano, mas que, de certa forma, remete à noção de favelização ampliada apresentada por Marzulo (2005) ao se referir à dinâmica do espaço dos

pobres. Por fim, outro destaque é para a “agroindustrialização”, evidenciando que se trata de um processo reconhecido e incentivado pelos governantes recentes, o que traz a incidência de um elemento de polarização demográfica e de renda para o campo. Com relação aos programas apresentados, como o Fomento Mulher, que é voltado para a implantação de projeto produtivo sob responsabilidade da mulher titular do lote no assentamento, prevendo um repasse único no valor de R\$5.000,00 por unidade familiar, oportunizando melhores condições para a permanência do gênero feminino no espaço rural.

Outro argumento de ordem financeira apresentado pelo INCRA (2021) é a grande valorização fundiária em todo o país nos últimos 20 anos, que apresenta uma média de 300% no período entre 2002 e 2013, chegando a um valor percentual máximo no país de 699% no Estado do Tocantins, seguido por 586% no Estado do Mato Grosso do Sul. Os estados com menor valorização de terras rurais foram Paraíba (145%) e Alagoas (118%). O Estado do Rio Grande do Sul, analisado com maior profundidade na sequência, apresentou valorização de 262% no período, valor próximo à média nacional.

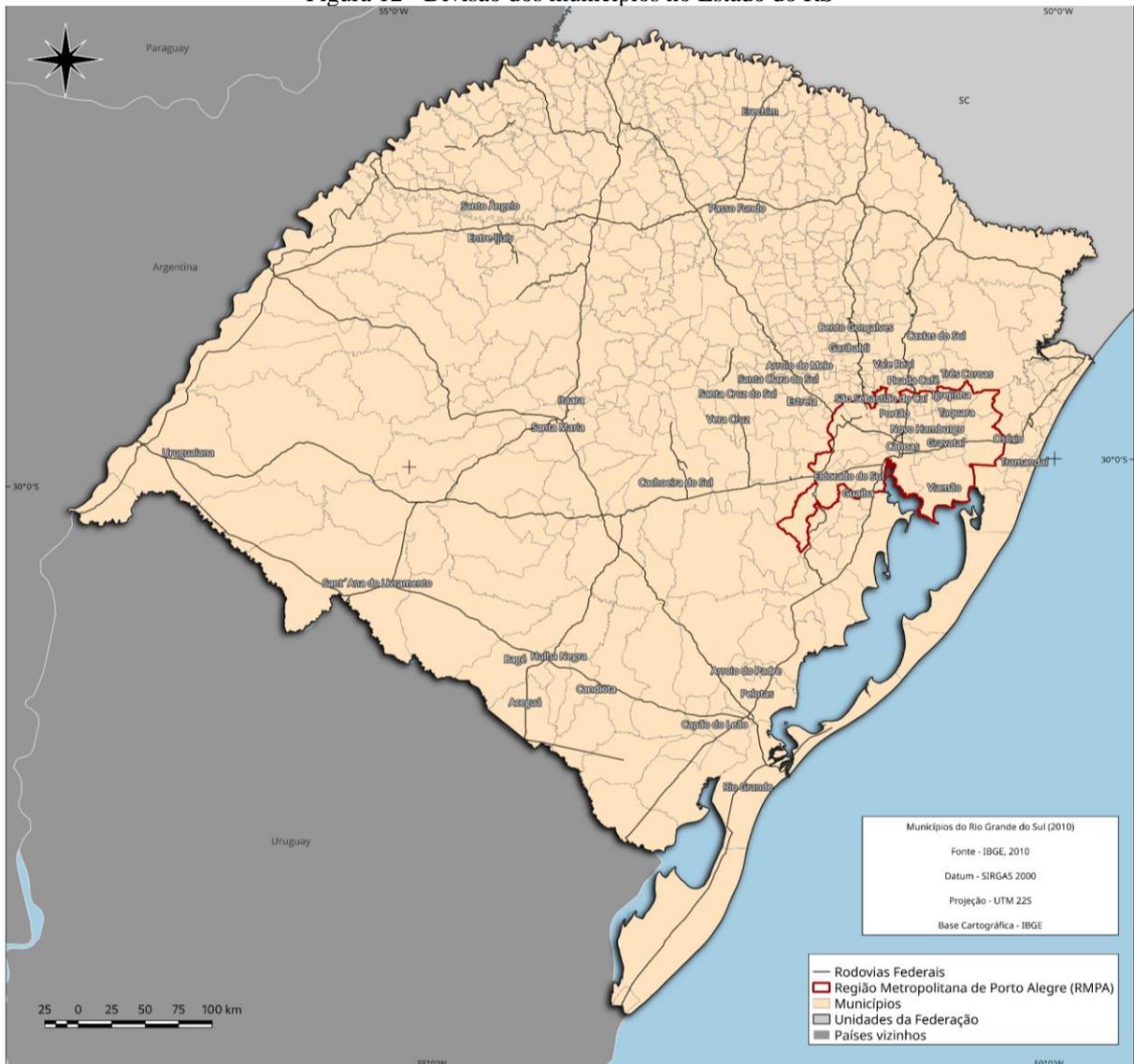
Por fim, explicita-se que a previsão de infraestrutura voltada à reforma agrária não consta apenas neste documento, sendo referido explicitamente no site do INCRA (2022). Por meio deste canal, o Instituto afirma que as prioridades são: a) a demarcação de lotes; b) a construção e a recuperação de estradas vicinais; c) a implantação de sistemas de abastecimento de água; d) construção de redes de eletrificação rural (INCRA, 2022). Destaca ainda que “as obras podem ser executadas diretamente pelo Incra por meio de empresas licitadas ou por meio de parcerias com estados e municípios”, embora afirme que a “construção de redes de eletrificação rural é executada pelas concessionárias de energia elétrica” (INCRA, 2022, n. p.). Parece-se que não se trata apenas da infraestrutura da comunidade, de modo que a acessibilidade, por meio da melhoria de estradas, também está prevista, de modo que “a realização dessas ações tem impacto no estímulo ao processo produtivo das comunidades que residem nos assentamentos e da população local do entorno” (INCRA, 2022, n. p.). Outro destaque é que a eletrificação não é contemplada por uma política pública, mas sim, devendo esta ser realizada pelas concessionárias, o que pode gerar conflitos com relação aos contratos estabelecidos e decorrentes da ausência de fiscalização.

5. DESIGUALDADES NO RIO GRANDE DO SUL

Neste capítulo será aprofundado o estudo do Estado do Rio Grande do Sul, a fim de demonstrar por meio de cartografias as dinâmicas da relação urbano-rural na rede de cidades, analisando questões de densidade demográfica, uso do solo, acessibilidade e a distribuição de equipamentos e serviços. No primeiro subcapítulo serão apresentados dados gerais do Rio Grande do Sul em relação ao Brasil, a fim de situar o estado com relação ao país, trazendo em alguns momentos aproximações com demais países da América Latina e do mundo. No segundo subcapítulo serão realizadas análises cruzadas de indicadores de desenvolvimento socioeconômico do estado e da distribuição de redes de infraestrutura e serviços voltados à educação e saúde.

O Estado do Rio Grande do Sul (RS) apresenta características relevantes para a análise das dinâmicas regionais e intermunicipais, visto que apresenta uma diversidade de redes de interação que promove a conexão tanto de cidades e aglomerações urbanas quanto dos espaços rurais. A estruturação fundiária histórica do estado, devido ao modo como sua ocupação foi realizada a partir das imigrações europeias nos séculos XVIII e XIX, consolidou um número grande de municípios no centro e no norte do estado, em oposição aos na região sul, caracterizada por municípios maiores (POZZOBOM, 2015). O grande número de municípios em boa parte da área estadual possibilita a análise da dinâmica da rede de cidades com uma relação regional mais forte do que com municípios mais isolados e com menor conexão. Isto se reflete nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas que se situam neste território mais ao centro e ao norte do estado.

Figura 12 - Divisão dos municípios no Estado do RS



Fonte: Autor, 2021.

Na figura acima, também se percebe a existência de muitas rodovias no estado, tanto à nível estadual quanto federal, o que favorece a conexão e interação intermunicipal, nacional e internacional, levando em conta a divisa com a Argentina e com o Uruguai. Há uma distribuição mais ou menos uniforme de rodovias federais nas distintas regiões do estado, apenas com maior incidência na Região Metropolitana de Porto Alegre. Há também uma intersecção importante entre as rodovias BR 101 e BR 116, duas das mais extensas rodovias federais, e a RS 392, importante articulação regional, na área de abrangência de Pelotas e Rio Grande, de modo que se trata de uma região com boas possibilidades de conexões nacionais.

Outro aspecto relevante do RS é a diversidade de ocupação do solo nos espaços rurais, que se estruturam em geral em áreas de distintos tamanhos. Com exceção da porção sul do

estado, que apresenta como configuração predominante um fracionamento em glebas com áreas muito maiores, especialmente pelo processo de pecuária como ocupação original destas terras. Para Pozzobom, esta diversidade decorre dos processos de colonização, tornando a economia da porção norte do estado mais dinâmica, visto que “a produção diversificada das pequenas propriedades criou uma distribuição de renda menos concentrada resultando uma rede urbana formada por pequenos núcleos próximos entre si” (2015, p. 14). O mapa abaixo demonstra essa diversidade e a divisão de atividades agropecuárias conforme as distintas regiões do estado e em comparação com o território nacional:

Figura 13 - Mapa de uso do solo do Brasil com relação à produção agropecuária



Fonte: Autor, com dados do IBGE (2006).

Verifica-se um predomínio de áreas de pastagem em grande parte do território nacional, onde destacam-se as regiões Sul (principalmente o Rio Grande do Sul e o Paraná), o Centro-Oeste e a parte litorânea das Regiões Sudeste e Nordeste. Na Região Norte, verifica-se a grande ocorrência de florestas, que também se fazem presentes em proporção significativa no Nordeste, cercadas por uma área de produção agropecuária (como pastagens e lavouras) evidenciando a faixa de grande conflito agrário no Brasil, elemento também trazido no capítulo 6 desta tese a

partir da demarcação da Amazônia Legal. Com relação ao Estado do Rio Grande do Sul, além da concentração de atividades de lavouras nos municípios da porção norte (situação bastante particular no quadro nacional, como ocorrências semelhantes somente em algumas áreas das regiões Sul e Centro-Oeste e no interior do Estado de São Paulo) e da destinação para a pecuária na porção sul e oeste, tem-se uma distribuição em algumas partes do território de matas e florestas, além de algumas áreas com ocupação mais rarefeita (com ocupação inferior a 25%), em especial na costa atlântica).

A forma de ocupação do Estado do Rio Grande do Sul, além de se refletir na estrutura fundiária e de uso do solo, interfere também na estrutura político-administrativa municipal, que tende a ser mais pulverizada e com maior densidade demográfica nos municípios situados na Região Norte do estado (POZZOBOM, 2015). Estes últimos pontos são de fundamental importância, visto que tanto as questões político-administrativas quanto a questão das densidades são fundamentais para o planejamento territorial e tem grande relevância para a estruturação do objeto de estudo.

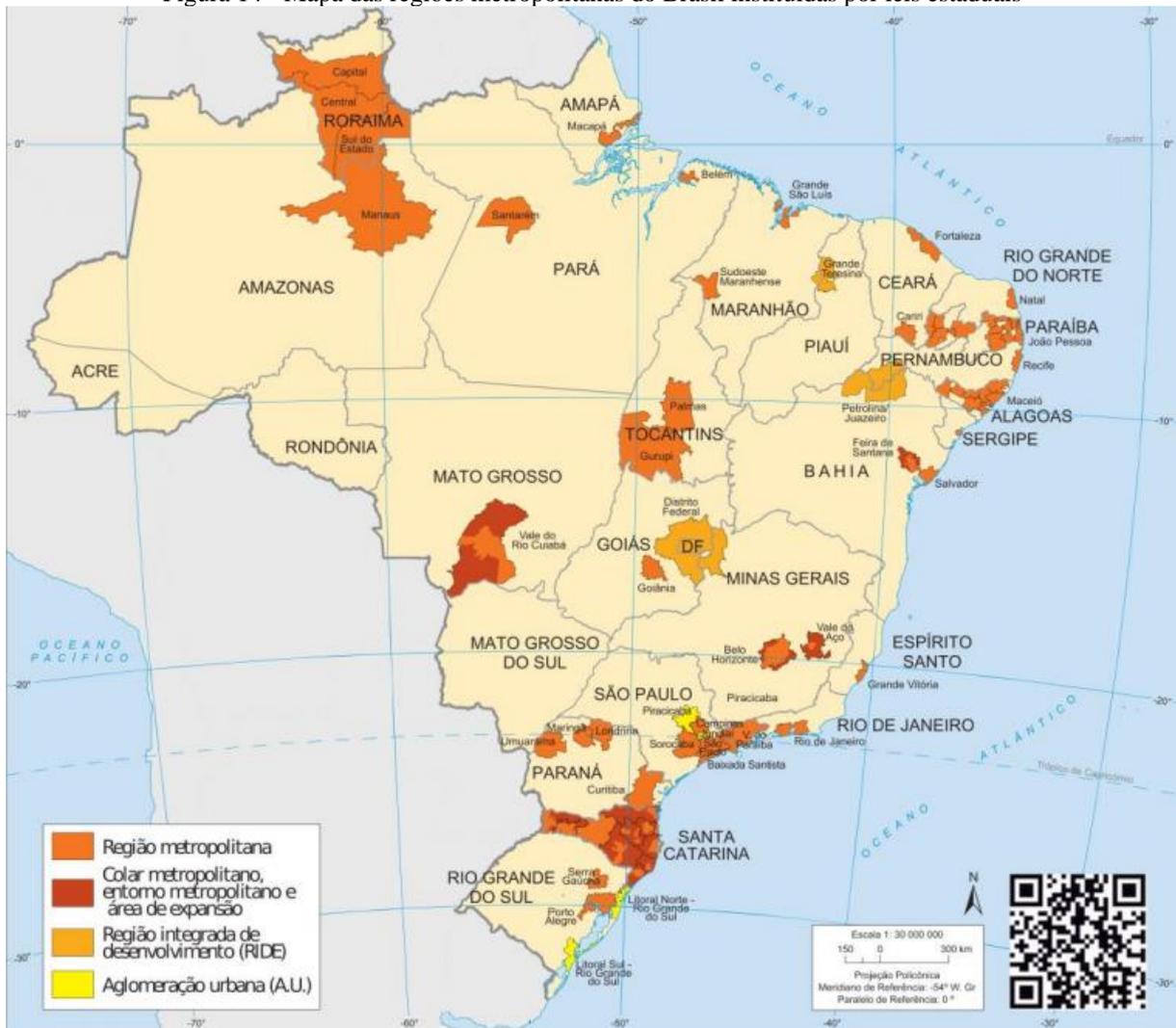
A configuração territorial dos municípios no estado consolidou-se a partir da segunda metade do século XIX, sendo que até então a Região Sul apresentava um número maior de municípios, tendo em vista o fortalecimento da política econômica voltada à pecuária que se desenvolvia na região (POZZOBOM, 2015). Foi neste momento que esta vertente econômica entrou em estagnação, coincidindo com a imigração europeia, cujos migrantes se estabeleceram em pequenas propriedades no vale dos rios Taquari, Sinos e Caí. “Com uma produção, inicialmente, voltada à agricultura de subsistência, foi se transformando, a partir da comercialização do excedente, em uma região bastante dinâmica, apoiada no comércio e na indústria, e, que provocaria a formação de novos e inúmeros núcleos” (POZZOBOM, 2015, p. 14-15). Estas relações socioterritoriais são determinantes para o planejamento territorial intermunicipal uma vez que configuram as dinâmicas regionais e estão associadas ao grande aumento no número de municípios em todo o país.

Em 1994, o Estado do Rio Grande do Sul cria os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) por meio da Lei Estadual nº 10.283/94, definidos como fóruns de discussão e decisão que objetivam propor políticas e ações buscando o desenvolvimento das regiões. Pelos motivos mencionados, a Região Norte do estado é a que possui um maior número de COREDES. Esta estruturação dos conselhos como uma alternativa possível para ampliar o planejamento territorial em escala regional também foi elemento importante para a seleção do estado como estudo de caso.

Outro elemento fundamental para a seleção do Rio Grande do Sul como estudo de caso é a diversidade de modos de relação entre as cidades no estado. De acordo com o IBGE (2014), o estado apresenta oficialmente duas Regiões Metropolitanas e duas Aglomerações Urbanas. Outros estados, como Santa Catarina, têm quase a totalidade de seu território classificado como região metropolitana. Um diferencial do RS é o número de Aglomerações Urbanas (presentes apenas neste estado e no Estado de São Paulo).

Conforme o IBGE (2016), aglomerações urbanas são classificadas de acordo com os seguintes critérios: população, densidade demográfica, mobilidade pendular e ocupação, crescimento populacional e grau de urbanização. Logo, tem-se a configuração de Regiões Metropolitanas e de Aglomerações Urbanas como um elemento relevante para o estabelecimento de redes urbanas e uma análise de planejamento que considere as dinâmicas regionais. Motta e Ajara (2000) apontam que a consolidação de aglomerações urbanas está relacionada ao crescimento de cidades médias, sendo uma manifestação do processo de urbanização. Para as análises realizadas nesta tese, embora a discussão apresentada não tenha um enfoque regional (de modo que não foi realizada, por exemplo, uma discussão teórica sobre região e rede urbana), tanto a classificação de Regiões de Planejamento dos COREDES quanto a classificação de aglomerações urbanas possibilitam um maior leque de dados organizados a serem analisados na dinâmica regional, sendo utilizada, portanto, para recorte metodológico.

Figura 14 - Mapa das regiões metropolitanas do Brasil instituídas por leis estaduais



Fonte: IBGE, 2014.

Além das duas regiões metropolitanas, o Estado do RS apresenta formalmente duas Aglomerações Urbanas: a Aglomeração Urbana Sul (cujas cidades principais são Pelotas e Rio Grande), com características histórica e cultural, além de contar com um Polo Naval importante regionalmente e para o Mercosul; e a Aglomeração Urbana do Litoral Norte, incluindo diversas cidades do litoral gaúcho. Trata-se de regiões bastante conectadas com o restante do país levando em conta a distribuição rodoviária, de modo que se verifica a correlação entre a dinâmica regional e o crescimento das cidades com as maiores condições de acessibilidade. Além destas, para Pozzobom (2015), outras regiões se destacam por sua importância para o estado e para o estudo aqui desenvolvido: a) a Região Central de Santa Maria, por situar-se em uma encruzilhada de eixos que cruzam o estado, tendo grande destaque comercial e historicamente para a defesa do estado; b) A Região dos Vales, que relaciona o Vale do Vale

do Rio Pardo (tendo como cidade principal Santa Cruz), e o Vale do Taquari, com centralidade estabelecida a partir das cidades de Lajeado e Estrela, região com destaque para a produção de tabaco (Santa Cruz) e industrial e agropecuária (suínos e frango) no Vale do Taquari; c) Região de Passo Fundo, cuja importância se dá por ser uma cidade média do planalto médio que concentra boa parte das atividades agroindustriais da região; d) Região das Missões, com centralidades nas cidades de Ijuí e Santo Ângelo, destacando-se por sua posição fronteiriça no estado, alcançando assim uma importância regional. Todas estas regiões, embora não classificadas como Aglomerados Urbanos formalmente, possuem representação estratégica para o estado, com cidades com características de polarização regional em diversos segmentos, sobretudo no viés econômico, de mobilidade, de saúde e de educação (OBSERVA DR, 2020).

Tais dinâmicas regionais, como discutido anteriormente, acentuam a relevância das cidades médias na rede de cidades, tendo em vista que estas, “em todas as regiões, países e continentes, e nos mais variados tipos de organizações, estão destinadas a desempenhar o papel, cada vez mais importante, de pivôs de articulação” (AMORIM FILHO; SERRA, 2001). Entende-se, portanto, que o planejamento territorial para cidades médias se apresenta como mais uma ferramenta importante para esta mudança de perspectiva da população com seu município e com as dinâmicas regionais, podendo ter resultados muito mais expressivos e ser utilizado como exemplo para cidades da região de influência.

Pela grande divisão de municípios, o RS apresenta um elevado número de pequenos municípios, sendo que os com até 10 mil habitantes correspondem a aproximadamente dois terços de todos os 496 existentes no estado (IBGE, 2010). Estes, pelo critério populacional, não têm a obrigatoriedade de realizar um plano diretor, podendo ser obrigados a realizar o instrumento por classificar-se em outros critérios adotados pelo Estatuto da Cidade ou realizá-lo de modo não-obrigatório. Retoma-se aqui a discussão trazida por Veiga (2002; 2004) que questiona o caráter eminentemente rural destes pequenos municípios, defendendo uma redefinição dos critérios tipológicos, conforme ampliado no capítulo 3 desta tese.

A existência de metrópoles, cidades médias e pequenas faz com que o estado apresente uma classificação intermediária nacionalmente, embora sempre acima da média, na maior parte dos indicadores como a população absoluta, extensão territorial, IDH e Gini. A Tabela 13 estabelece análises comparativas a partir de dados do Estado do Rio Grande do Sul na relação com outras unidades da federação, além de países da América Latina e do restante do mundo.

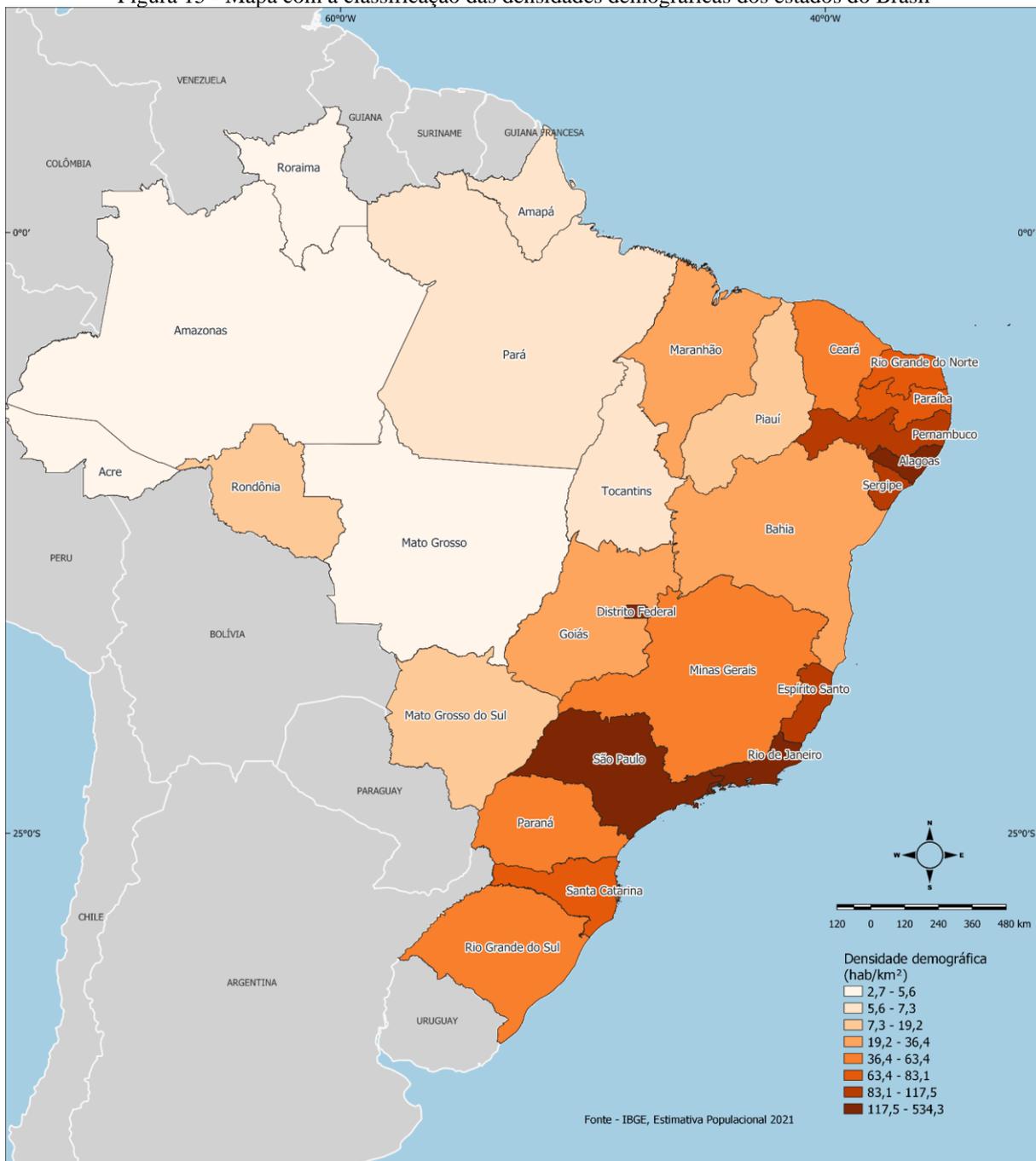
Tabela 13 - Indicadores socioeconômicos e demográficos do RS, sua posição no Brasil e a comparação em valores absolutos com países da América Latina e do restante do mundo

INDICADOR	RIO GRANDE DO SUL				
	RANKING BR	VALOR	COMPARATIVO		
POPULAÇÃO	6ª	11.377.239	Paraná 11.516.840	Bolívia 11.513.10	Bélgica 11.484.060
ÁREA TERRITORIAL	9ª	281.707 km²	Tocantins 277.423 Km²	Ecuador 248.360 Km²	Itália 294.140 Km²
DENSIDADE DEMOGRÁFICA	13ª	40,38 hab./Km²	Minas Gerais 36,09 hab./km²	Colômbia 45 hab./Km²	Madagascar 45 hab./Km²
IDH	6ª	0,787	Paraná 0,792	Cuba 0,778	Geórgia 0,785
ÍNDICE DE GINI	7ª	0,489	Paraná 0,488	Colômbia 0,497	Costa Rica 0,483

FONTE: Adaptado do Relatório de pesquisa TCP, 2021, com base em Atlas Brasileiro do Desenvolvimento Humano (2018), IBGE (2018), IPEA (2010), PNUD (2019) e World Bank (s. d.).

De acordo com os indicadores socioeconômicos, identifica-se uma variação entre a 6ª e a 7ª classificação entre as 27 unidades federativas do Brasil, tendo resultados mais aproximados com estados situados no eixo Sul-Sudeste. Nos dados referentes aos países verificam-se semelhanças com América do Sul e Central, assim como, considerando os demais países do mundo, com países do Leste Europeu e do continente Africano. No que tange a densidade demográfica, o estado situa-se na 13ª posição em nível nacional, ou seja, em uma situação central dentre as 27 unidades federativas, muito em virtude da sua extensão territorial, na qual situa-se na 9ª posição. No mapa abaixo (Figura 15) é demonstrada esta semelhança com o Estado de Minas Gerais, além de ser possível visualizar as maiores densidades nos estados das Regiões Sudeste, Sul e Nordeste. As exceções são o Distrito Federal, que apresenta maior densidade muito em função de sua menor área territorial, em comparação com as demais unidades federativas, e o Estado da Bahia, no Nordeste que, embora conte com a 4ª maior população do Brasil, possui uma extensão territorial significativamente acima da média nacional.

Figura 15 - Mapa com a classificação das densidades demográficas dos estados do Brasil



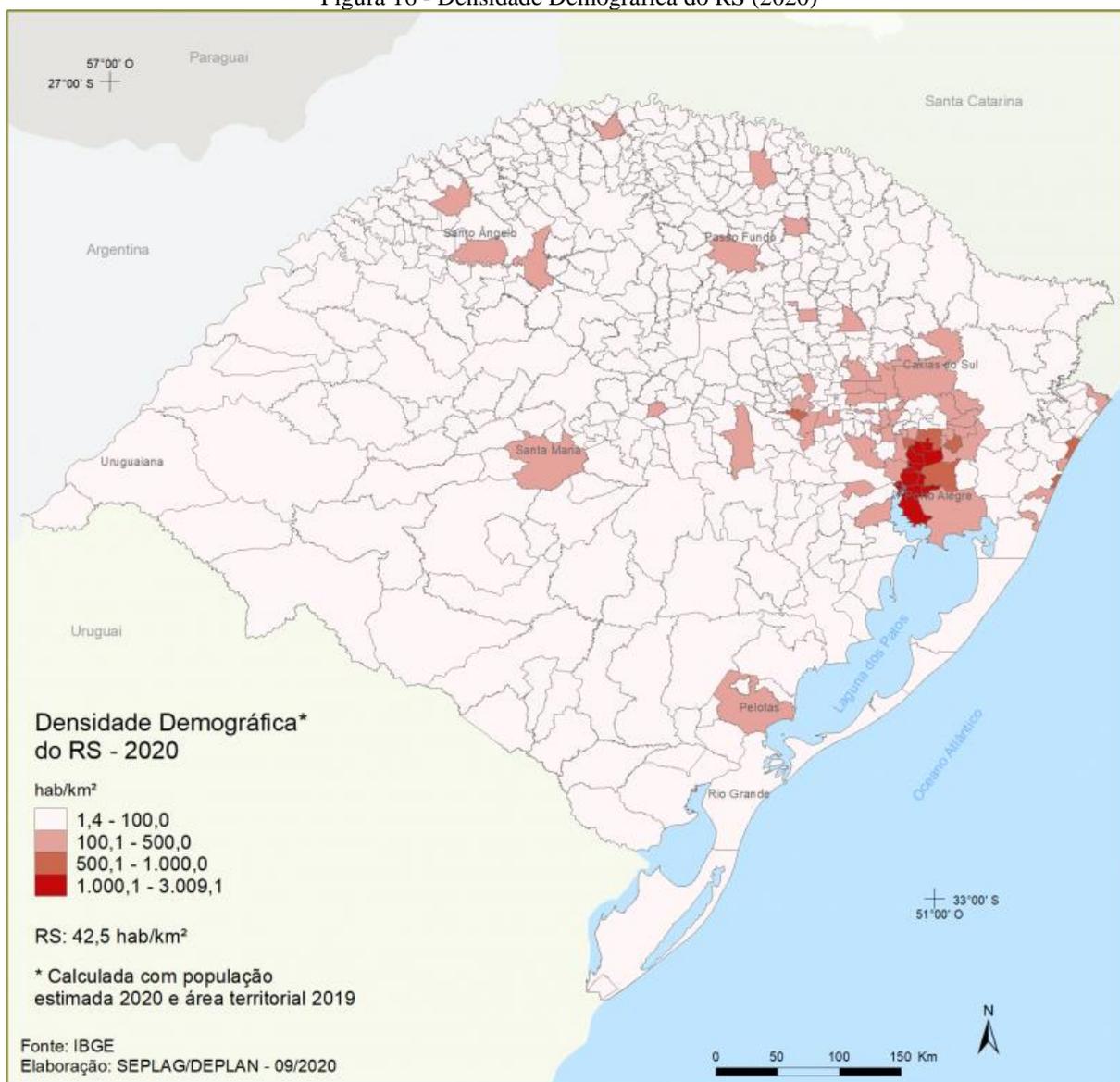
Fonte: Autor, com base em IBGE (2014).

Outro destaque da Figura 15 é a concentração de estados com maiores densidades demográficas no litoral Atlântico, que é resultado dos processos de colonização do país, conforme discutido no capítulo 3 desta tese. Como exposto, o indicador de densidade é fundamental na constituição de rede de cidades, além de tratar-se de um indicador nacional e internacionalmente reconhecido para a destinação urbana ou rural de um espaço (VEIGA, 2002; 2004; KAGEYAMA, 2008; IBGE, 2017). Um diferencial do Estado do RS é que sua capital

não se situa no litoral, diferentemente da maior parte dos estados litorâneos, como Santa Catarina, Rio de Janeiro, Vitória, bem como da maior parte das capitais dos estados do Nordeste (Salvador, Aracaju, Maceió, Recife, João Pessoa, Natal e Fortaleza), intensificando assim uma dinâmica mais próxima do interior do estado.

Com relação às densidades no interior do RS, verifica-se uma boa distribuição, com municípios que apresentam mais de 100 hab./Km² em quase todas as Regiões Funcionais de Planejamento e COREDES, com exceção da Região da Campanha e da Fronteira Oeste, caracterizada por municípios de grande extensão territorial. Mesmo assim, novamente verifica-se um predomínio de concentração populacional nas proximidades da capital Porto Alegre e na porção norte do estado.

Figura 16 - Densidade Demográfica do RS (2020)



Fonte: SEPLAG/DEPLAN (2020) com dados do IBGE.

Conforme discussão desenvolvida nos capítulos anteriores desta tese, tem-se uma relevância para a questão da densidade demográfica na constituição de cidades, sendo que a maior concentração populacional tende a estar correlacionada com a distribuição de equipamentos e serviços e condiciona os indicadores de desenvolvimento humano (IDH) e socioespacial (IDESE). Logo, a figura acima traz informações centrais para o estudo em questão, de modo que no próximo subcapítulo serão apresentados os resultados do IDESE para o Estado do Rio Grande do Sul a fim de identificar fenômenos relevantes da dinâmica socioespacial na relação urbano-rural.

5.1. IDESE Rio Grande do Sul: Renda, Educação e Saúde

Neste subitem serão analisados os indicadores do Rio Grande do Sul voltados à renda, educação e saúde, mensurados a partir do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). O IDESE é um indicador síntese desenvolvido no ano de 2003 pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) inspirado pela metodologia do IDH do PNUD (KANG, *et al.* 2014). Bem como o IDH, utilizado mundialmente, desde sua formulação inicial o IDESE passou revisões nos anos de 2014 e 2020, buscando adaptar-se às novas bases de dados coletados incorporadas neste período. O objetivo é avaliar o grau de desenvolvimento dos municípios e regiões do Estado do Rio Grande do Sul, sendo composto por 12 indicadores organizados em três blocos (saúde, educação e renda), sendo que cada bloco possui suas subdivisões (ATLAS..., 2022).

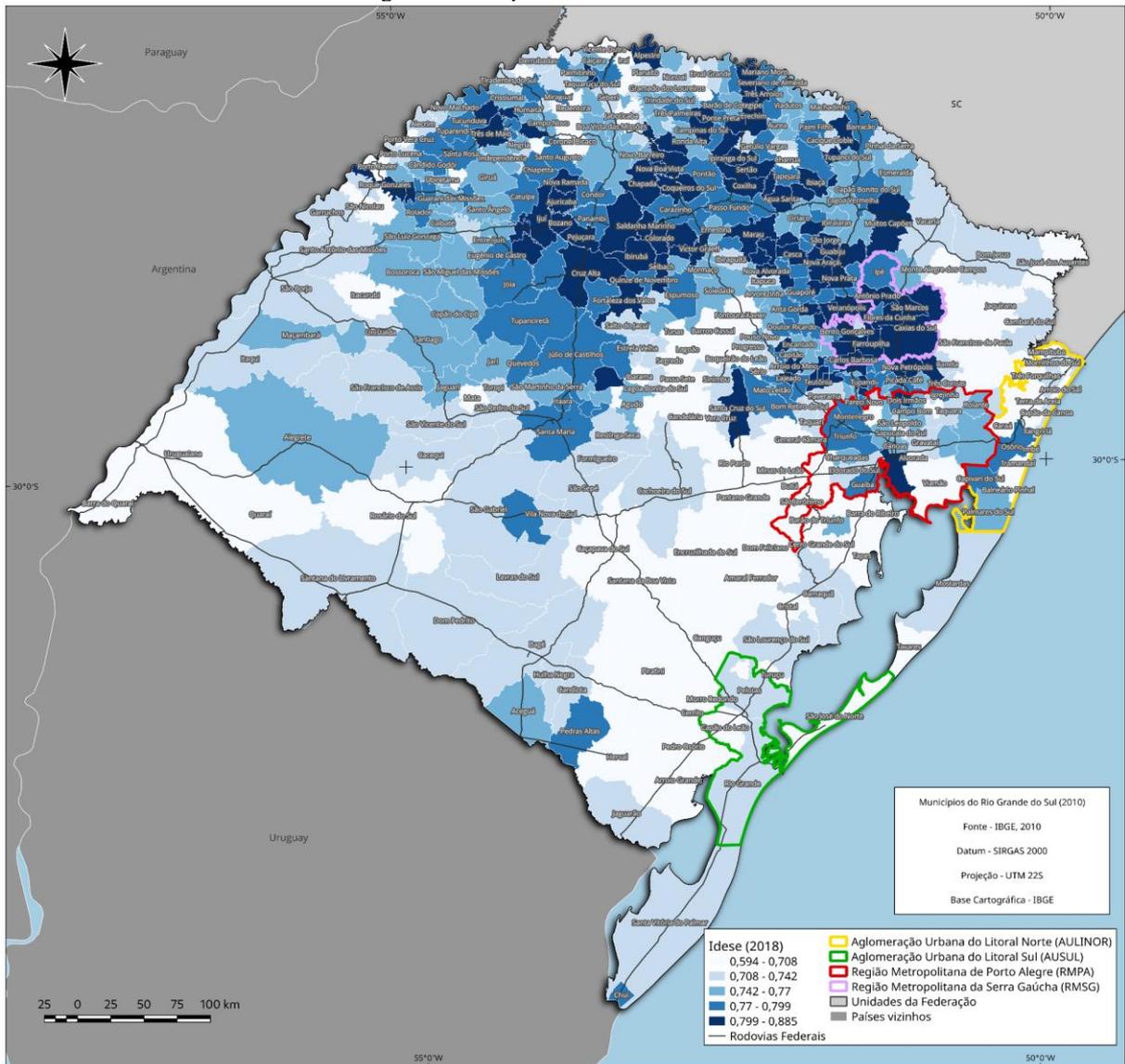
Segundo o Atlas Socioeconômico do RS (ATLAS..., 2022), o bloco da educação avalia a educação infantil (taxa de matrícula bruta na pré-escola), o ensino fundamental (notas da prova Brasil do 5º e do 9º ano), ensino médio (taxa de matrícula bruta) e escolaridade adulta (proporção de pessoas com 18 anos ou mais com ensino fundamental completo). A renda é avaliada tanto pela apropriação (renda domiciliar *per capita* média) quanto pela geração (PIB *per capita*). Já a saúde contempla a saúde materno-infantil (taxa de mortalidade de menores de 5 anos e número de consultas pré-natal), condições gerais de saúde (taxa de mortalidade por causas evitáveis e proporção de óbitos por causas mal definidas), além de longevidade (taxa bruta de mortalidade padronizada). O indicador é transformado em índices que, por meio de médias aritméticas, sintetizam os valores para cada bloco. Por fim, o IDESE geral corresponde à média aritmética dos três blocos principais utilizando-se pesos idênticos.

A diferença entre o IDESE e o IDH são os indicadores básicos utilizados, sendo que no segundo os blocos são mensurados por menos critérios de avaliação. Para o cálculo do IDH, o índice de educação é calculado a partir da taxa de alfabetização de pessoas com 15 ou mais anos de idade e da taxa de escolarização média. Já a renda considera unicamente o PIB *per capita*. Por fim, ao invés do indicador de saúde utilizado pelo IDESE, o IDH possui um índice de longevidade, que utiliza como critério a expectativa de vida ao nascer. Ou seja, embora com blocos de análise comparáveis, cujos resultados gerais indicam tendências semelhantes, conforme estudos preliminares realizados nesta tese para o caso do Rio Grande do Sul, entende-se que a análise do IDESE dos fenômenos socioeconômicos é mais aprofundada devido a maior quantidade de critérios. Comparativamente por bloco, por exemplo, o IDH longevidade

apresenta valores classificados como muito alto para quase a totalidade do estado, enquanto no IDESE Saúde as nuances são bastante perceptíveis. Deste modo, especificamente para o caso do Rio Grande do Sul, os dados apresentados terão como base o IDESE.

Com relação ao IDESE geral, o estado apresenta índice geral de 0,776, sendo classificado como de médio desenvolvimento, quase atingindo a classificação alta (acima de 0,8) Com relação aos COREDES, os com índice geral alto são Serra, Produção, Norte, Alto Jacuí e Noroeste Colonial, todos situados na porção norte do estado. Os demais possuem classificação geral média. Na figura abaixo, pode-se verificar uma grande correlação entre os valores de municípios com IDESE geral mais elevados e as interseções e proximidades com algumas das rodovias mais importantes que perpassam o estado, como a BR 116 (que cruza a RMPA e faz a conexão Porto Alegre – Caxias do Sul) a RS 158 e a RS 285, que perpassam municípios como Vacaria, Passo Fundo e Ijuí. Trata-se da região mais conectada do estado, tanto pela malha rodoviária quanto pelo maior número de pequenos e médios municípios, que contribuem para a conformação de redes de cidades. Esta correlação reflete-se em questões demográficas e político-administrativas, que incidem na distribuição de equipamentos e acesso a serviços básicos.

Figura 17 - Mapa do IDESE Geral do RS



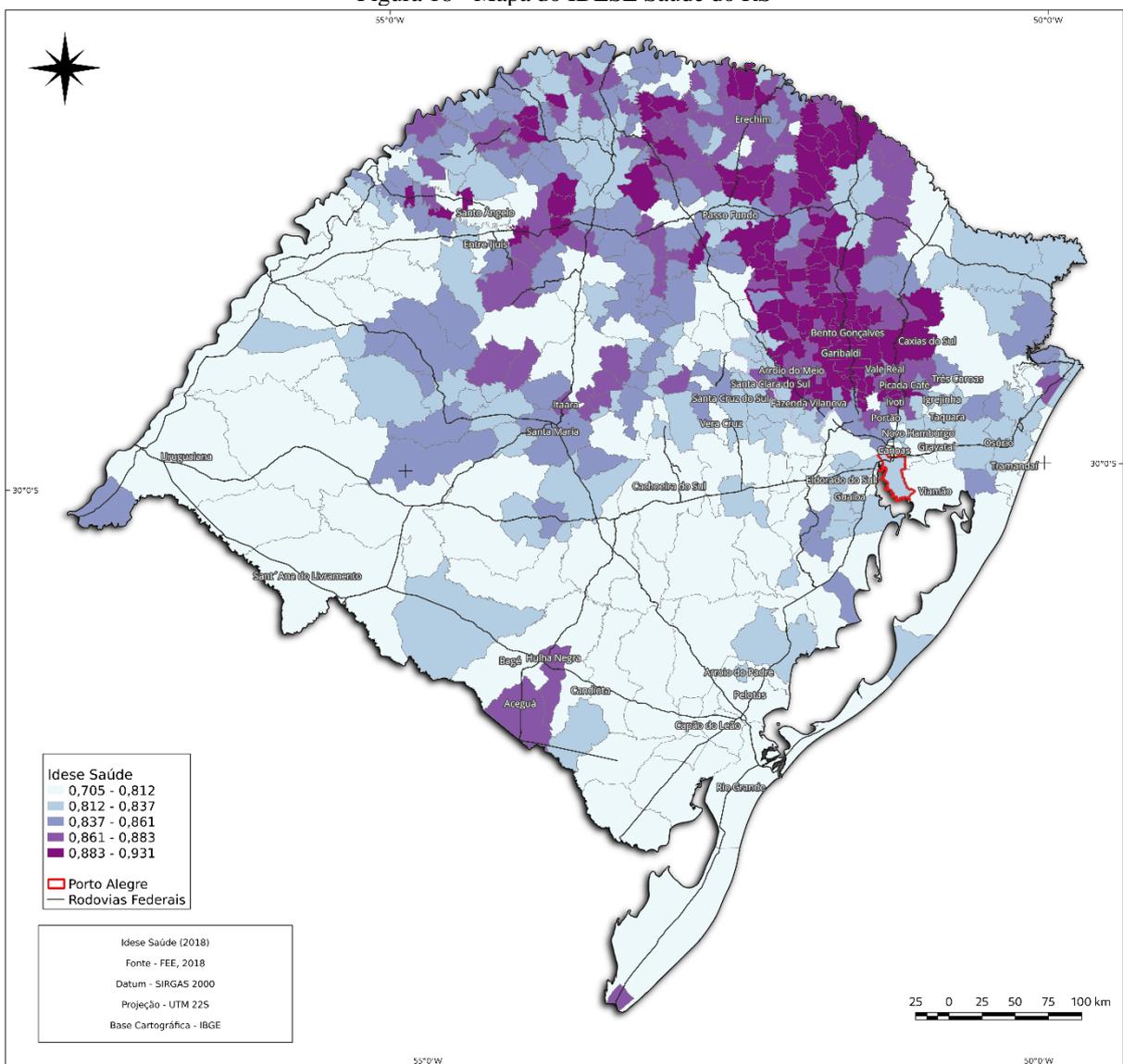
Fonte: Autor, com base em IDESE (2018).

Outro destaque na distribuição do IDESE geral no estado que pode ser verificado na Figura 17 é a tendência de concentração dos indicadores em regiões, tanto os índices mais elevados (como já aprofundado) quanto os com valores menores. Há apenas alguns casos isolados, predominantemente situados em fronteiras como Chuí e Aceguá ao sul (estabelecendo o limite com o Uruguai), Santa Rosa a Noroeste (nas proximidades da Argentina) e Iraí ao norte (na divisa com o Estado de Santa Catarina).

Trata-se do índice geral do IDESE, de modo que agora serão realizadas as análises de cada um dos blocos individualmente para, no próximo subcapítulo, apresentar a distribuição de equipamentos e de indicadores socioespaciais, possibilitando, assim, um cruzamento entre as informações.

A análise inicia a partir da cartografia dos indicadores de Saúde, conforme imagem abaixo. Por uma análise geral, verifica-se uma relativa correlação com o indicador do IDESE geral. Contudo, a região com melhores indicadores é um pouco mais restrita, situando-se no eixo da região metropolitana em direção ao norte do estado (Caxias do Sul e a Região da Serra Gaúcha e Erechim), sendo que a região do COREDE Alto Jacuí (que incorpora cidades como Cruz Alta e Panambi) apresentam indicadores regulares de saúde. Ainda por um viés regional, tem-se que os indicadores de saúde da Fronteira Oeste também são piores que os resultados do índice geral.

Figura 18 - Mapa do IDESE Saúde do RS



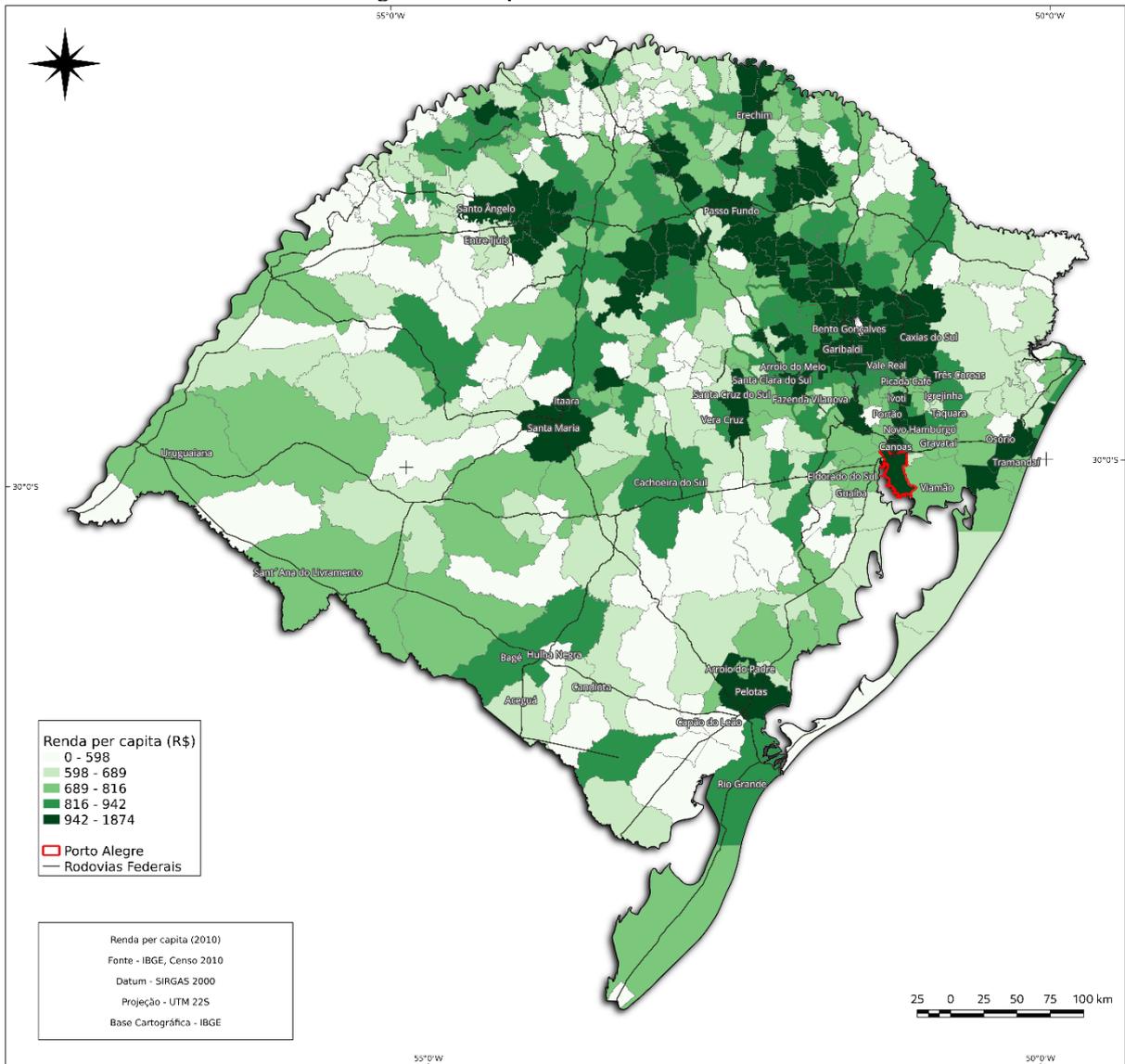
Fonte: Autor, com base em IDESE (2018).

Um elemento relevante é que grandes cidades como Santa Maria, Passo Fundo, Pelotas, Rio Grande e Santo Ângelo, incluindo a metrópole de Porto Alegre, apresentam indicadores

regulares (as duas primeiras) e baixos (as demais). Trata-se de cidades com grande concentração de estabelecimentos hospitalares, inclusive com leitos de UTI (como explicitado a seguir). Tendo em vista que o IDHM longevidade destas cidades é considerado muito alto (ATLAS..., 2020), que mensura o critério da Longevidade, tem-se que os fatores para estes níveis intermediários a baixos em grandes cidades do estado estão relacionados à saúde materno-infantil ou a condições gerais de saúde, como a taxa de mortalidade por causas evitáveis ou mal definidas. Este último ponto pode ser mais associado a grandes centros urbanos ao considerar tanto doenças e infecções como agressões e acidentes de transportes. Neste sentido, destacam-se com resultados mais elevados pequenos municípios próximos a algumas cidades maiores, como Itaara, Ivorá, Faxinal do Soturno e Santiago.

Já com relação à renda, verifica-se uma distribuição mais abrangente que o IDESE geral e o bloco de saúde. Novamente os melhores resultados situam-se em municípios do norte do RS. Entretanto, verifica-se na Figura 19 (abaixo) indicadores regulares para municípios da Fronteira Oeste e da Região Sul do estado. O destaque negativo, que também se mantém nas análises anteriores, é para o COREDE Centro-sul e os municípios adjacentes (que inclui cidades como Encruzilhada do Sul, Cristal e Rio Pardo), conforme figura abaixo:

Figura 19 - Mapa do IDESE Renda do RS

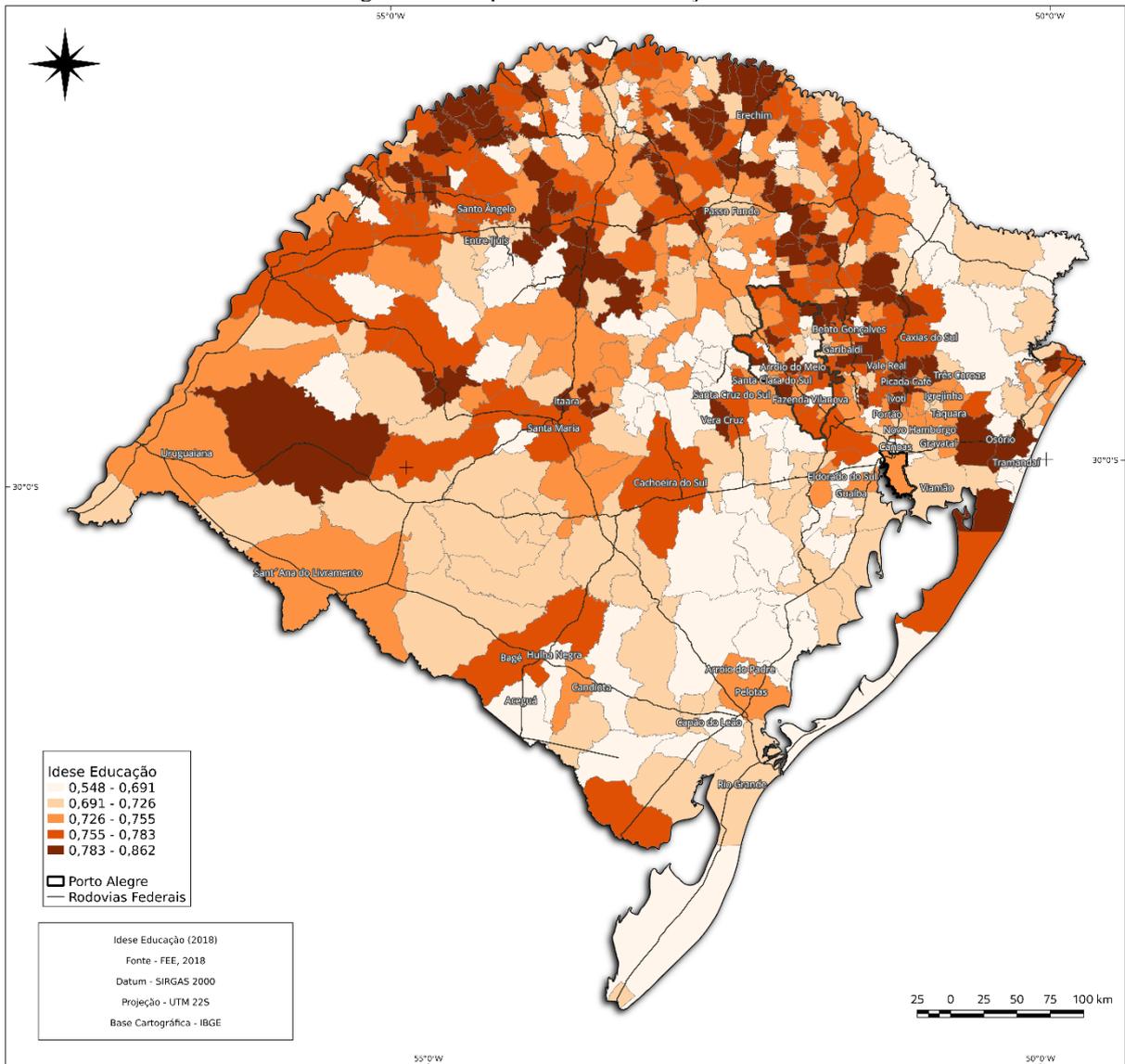


Fonte: Autor, com base em IDESE (2018).

Os municípios mais populosos possuem valores de regulares a bons para o IDESE renda, conforme o esperado, tendo em vista os critérios de renda apropriada e de renda gerada apresentarem bastante relação com a circulação econômica, que é uma característica de cidades maiores. Especialmente pelo critério da renda gerada, que é relacionada com o PIB *per capita*, de modo que, por tratar-se de um indicador médio, apresenta um resultado maior conforme o PIB sem retratar a questão das desigualdades (até pela própria caracterização e finalidade do indicador). No entanto, não são somente as cidades mais populosas que se destacam, sendo verificados bons indicadores para municípios como São Gabriel, Capivari do Sul e Roque Gonzales.

Por fim, o bloco da educação não apresenta regiões homogêneas de distribuição dos indicadores. Novamente os resultados tendem a ser mais elevados nos municípios da Região Norte do estado, mas com diversas ocorrências de municípios com valores baixos para o indicador que estão próximos a outros com valores tidos como altos para o bloco, conforme mapa abaixo:

Figura 20 - Mapa do IDESE Educação do RS



Fonte: Autor, com base em IDESE (2018).

Ainda por um viés mais amplo, o destaque é para a interiorização, destacando-se com bons indicadores cidades como Alegrete e Jaguari, na Região Centro-Oeste, e Osório e Palmares do Sul no Litoral Norte gaúcho. Ainda, alguns resultados bons em alguns casos pontuais na Região Sul, como Bagé e Jaguarão. Dentre as cidades mais populosas os destaques são Erechim, ao norte, e Bento Gonçalves, na serra gaúcha. Já Caxias do Sul, Santa Maria,

Cachoeira do Sul e Santo Ângelo apresentam valores regulares para bons, enquanto os indicadores de Pelotas, Porto Alegre e boa parte dos municípios da região metropolitana do estado são somente regulares.

Em uma análise geral, verifica-se um grande destaque para a serra Gaúcha, como apresentado inicialmente na referência ao respectivo COREDE. Já os COREDES Norte, Produção, Alto Jacuí e Noroeste Colonial apresentam alguns indicadores com destaques positivos, no entanto não de maneira tão homogênea quanto o primeiro. Com relação às Regiões Sul e Centro-Oeste, tem-se também uma oscilação nos municípios com melhores indicadores de acordo com os blocos analisados.

O destaque negativo vai para os municípios situados a oeste da Lagoa dos Patos, com resultados que tendem a estar abaixo da média geral do estado em todos os indicadores, embora tenham alguma relação com a BR 116. No entanto, como exposto, vários são os fatores que incidem sobre os indicadores do IDESE, sendo a acessibilidade somente uma variável. Tem-se que a questão da estruturação fundiária e da dinâmica de rede de cidades em uma maior proximidade de municípios no norte do estado apresentando elementos que se destacam na relação com bons indicadores do IDESE. Outros fatores também podem ser relacionados à distribuição de equipamentos e questões socioespaciais, de modo que estes elementos serão analisados a seguir a fim de realizar-se um cruzamento dos resultados anteriores.

5.2. Desigualdades socioespaciais no Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul apresenta a seguinte configuração demográfica: população total de 10.693.929 habitantes, dos quais 9.059.896 habitantes (84,72%) situam-se em espaços classificados como urbanos e 1.634.032 habitantes (15,28%) rurais (IBGE, 2010). Analisando a distribuição de alguns COREDEs destaca-se que os dois com maiores taxas de urbanização são, respectivamente, o Vale do Rio do Sinos, com 1.290.491 habitantes, sendo 1263.437 vivendo em espaços urbanos e 27.054 em rurais (correspondendo a uma taxa de urbanização de 97,90%) e o Metropolitano Delta do Jacuí, com 2.420.262 habitantes, sendo 2.362.664 considerados urbanos e 57.618 rurais (taxa de urbanização de 97,62%). Alguns dos que se situam em situação intermediária são o COREDE da Serra Gaúcha, que possui 765.132 habitantes na área urbana (88,80% do total) e 96.583 habitantes no rural, já a Região do Vale do Taquari possui 241.992 habitantes na zona urbana (taxa de urbanização de 73,84%) e 85.731 habitantes na zona rural. Por fim, os menos urbanizados são os COREDES Alto da Serra do

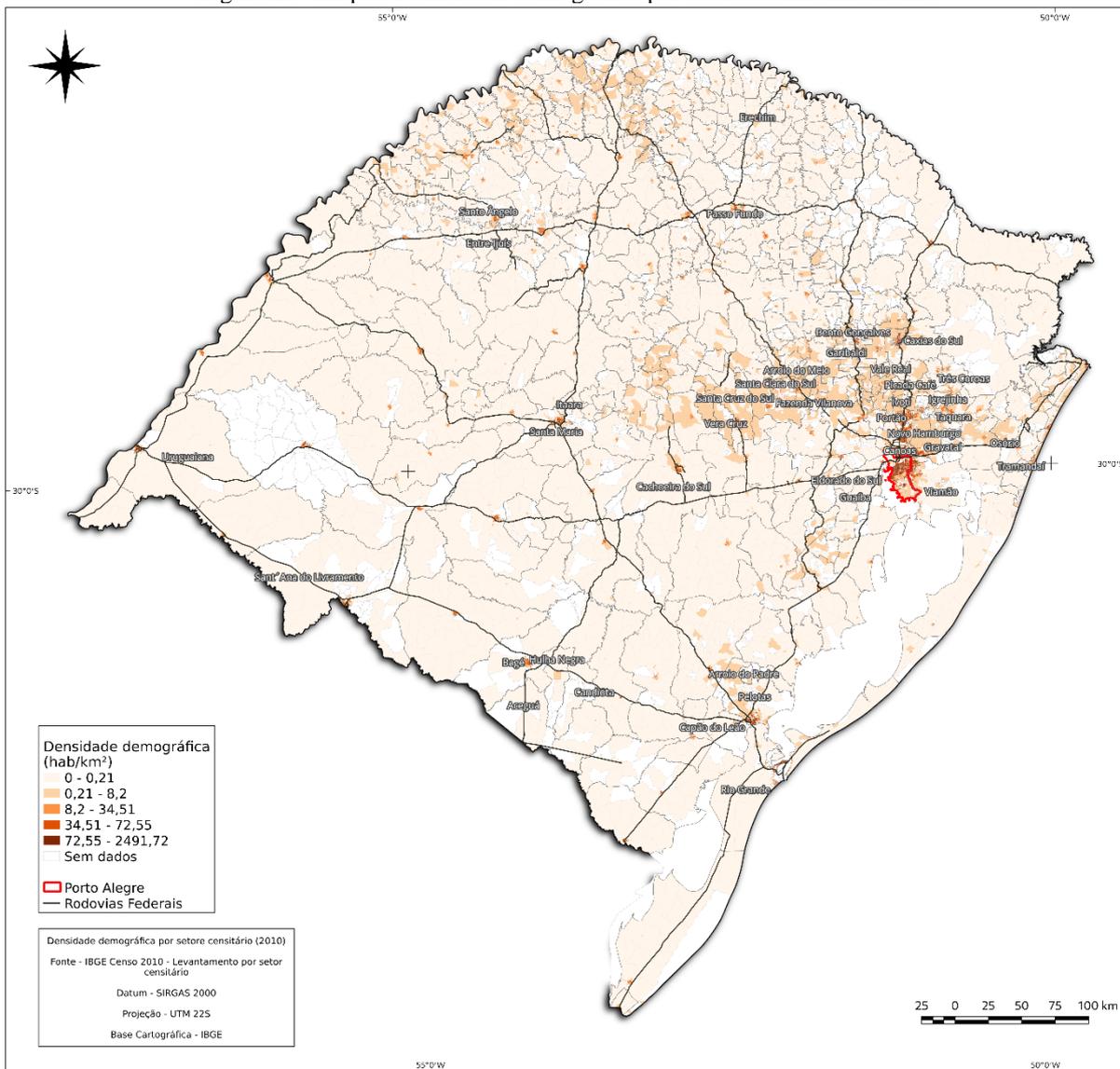
Botucaraí, com uma população de 103.979 e um percentual de urbanização de 53,65 e Médio Alto Uruguai, com 148.403 moradores e 57,62% de urbanização.

Ainda com relação a taxa de urbanização, o Rio Grande do Sul segue a tendência nacional de crescimento do número de habitantes urbanos, tendo sua taxa de urbanização aumentado de 31,14% na década de 1950 para 81,60% em 2000 (ATLAS..., 2020). Já em relação ao rural, há tendência de redução da população desde 1940 até o censo de 2010 (ATLAS..., 2020). Esta situação, no entanto, varia de acordo com o porte do município, na medida em que os com população com mais de 100 mil habitantes correspondem a cerca de 50% da população estadual (POZZOBOM, 2015). Dentre os pequenos municípios, somente 19 apresentam grau de urbanização superior a 70%. Em oposição, mais de um terço possui taxa de urbanização inferior a 50%, revelando, portanto, uma população predominantemente rural (POZZOBOM, 2015). Pozzobom (2015) ainda traz que nos médios municípios (com população entre 10 mil e 50 mil habitantes), que correspondem a aproximadamente 25% dos municípios do estado, apenas cerca de 10% destes possuem taxa de urbanização inferior a 50%, sendo, portanto, predominantemente urbanos. Salienta-se, no entanto, que os dados são tratados pela caracterização normativa, sendo urbanos os residentes dentro do perímetro urbano, independente do uso do solo ou de densidades, conforme discutido no capítulo 3 desta tese.

Tais distribuições populacionais podem ser observadas no mapa abaixo, que indica a densidade demográfica do Estado do RS de acordo com os setores censitários, a maior aproximação disponibilizada pelo IBGE. Percebe-se as maiores densidades na Região Metropolitana de Porto Alegre e no Vale dos Sinos, apresentando proximidade com a taxa de urbanização indicada anteriormente. Esta mancha com densidades de médias a altas possui dois vetores de relação: o primeiro ao Norte, em direção a Caxias do Sul, que apresenta também densidades mais elevadas; a segunda à Oeste, em direção a Santa Maria, mas ainda com diversos municípios próximos com menores densidades. Percebe-se ainda, uma terceira linha de densidades médias em direção ao litoral Norte (Osório e Tramandaí).

Além desta mancha de densidades médias, que aparece de modo gradiente a partir dos principais municípios de polarização, tem-se outras regiões com concentração de pessoas, como Pelotas e Rio Grande (em especial a primeira), Santa Maria e, com menor incidência, diversos pequenos municípios no norte do estado.

Figura 21 - Mapa de densidade demográfica por setores censitários no RS



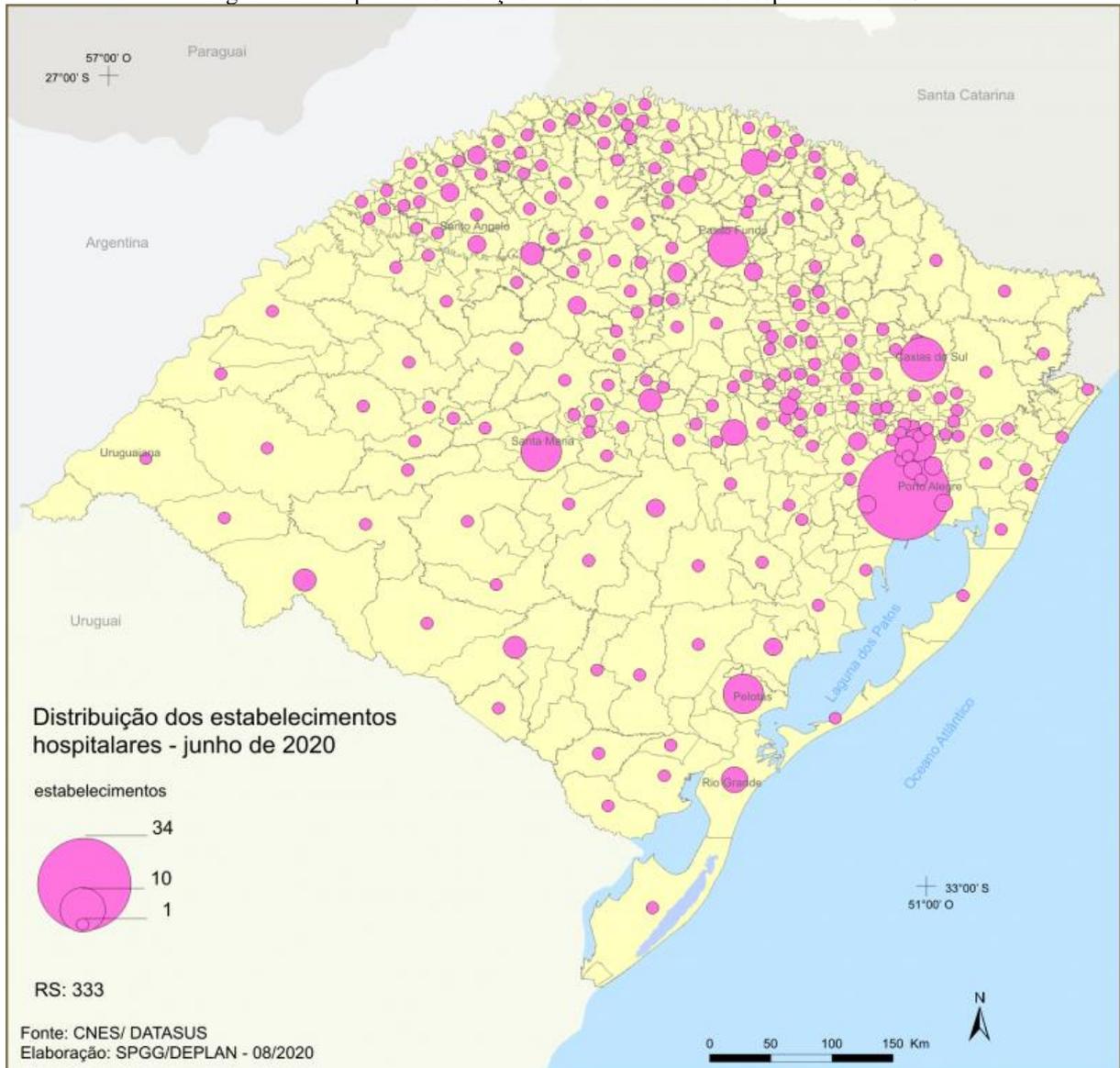
Fonte: Autor, com base em IDESE (2018).

Na relação da densidade demográfica com os resultados do IDESE, não se vê uma relação direta, com exceção de uma tendência de valores maiores na RMPA e na serra gaúcha. No mais, enquanto há uma tendência de melhores resultados do IDESE no norte do estado, a outra mancha de densidades mais significativas localiza-se mais no eixo Leste-Oeste. Ou seja, municípios com densidades médias, como os situados na porção sul do Vale do Taquari, não são os mesmos que apresentam bons indicadores do IDESE, com exceção do Município de Lajeado, que tende a apresentar resultados significativos na maior parte dos indicadores analisados.

Considerando a distribuição de estabelecimentos hospitalares, percebe-se no mapa abaixo que a maioria dos municípios apresenta ao menos um hospital, com exceção de parte

daqueles situados no extremo oeste do estado e de alguns municípios pequenos situados na porção norte-nordeste. Como explicitado anteriormente, a distribuição de unidades de atendimento do SUS que se utiliza do sistema referência-contrarreferência (que prevê proximidade e troca de informações entre unidades de saúde) na distribuição de suas unidades têm apresentado boa distribuição, em especial em áreas relativamente próximas a centros urbanos (como é o caso do RS).

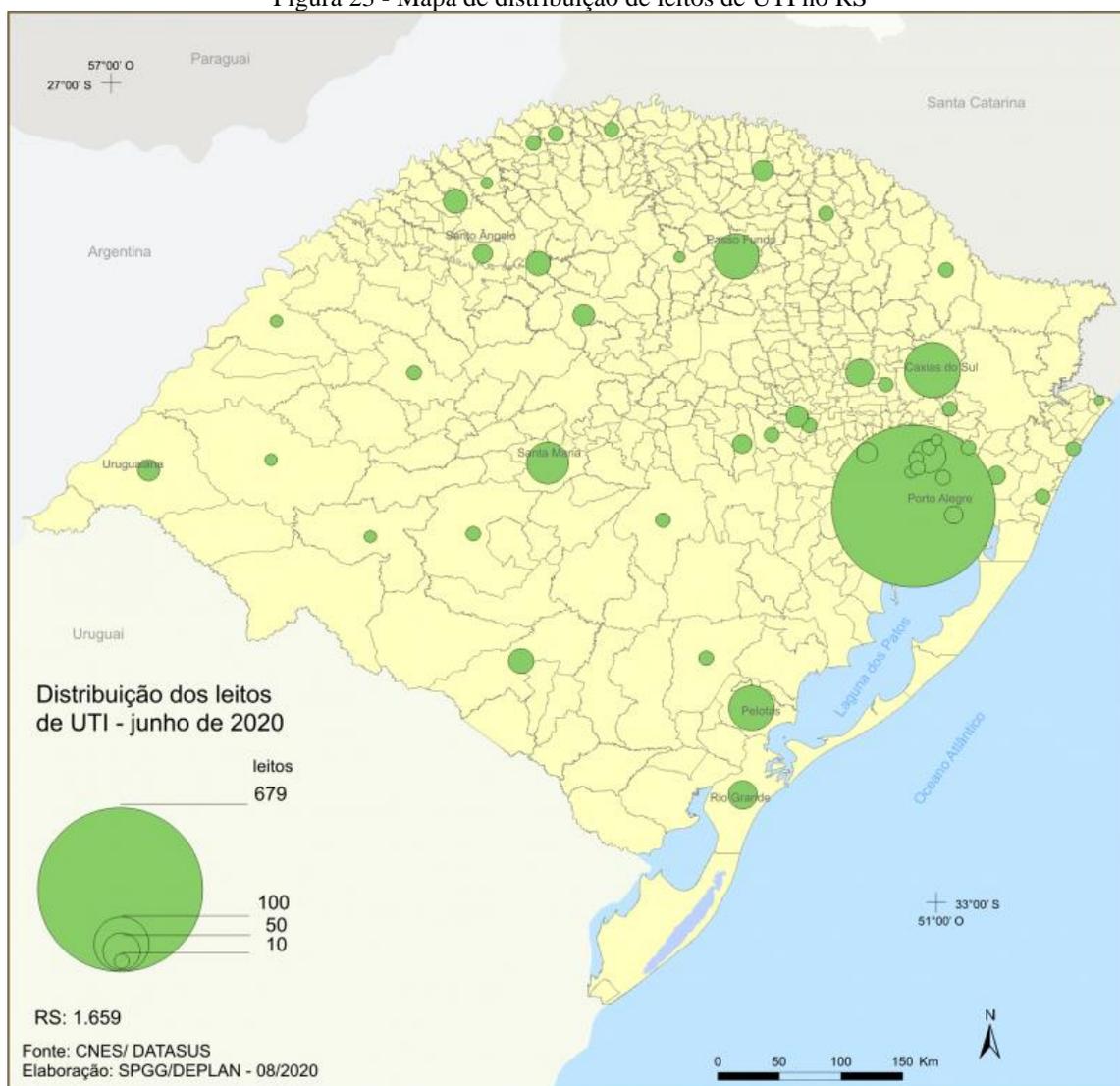
Figura 22 - Mapa da distribuição de estabelecimentos hospitalares no RS



Fonte: SPGG/DEPLAN (2020), com dados de Data SUS.

Além desta distribuição geral nos municípios, tem-se um maior número de estabelecimentos nos maiores centros urbanos, apresentando correlação com as densidades demográficas apresentadas, como é o caso de Porto Alegre, Caxias do Sul, Santa Maria, Passo Fundo e Pelotas. Ainda com relação aos serviços de saúde, uma questão em destaque nesta tese foi o menor acesso das comunidades rurais em serviços de saúde especializados, como leitos de Unidade de Tratamento Intensivo, por exemplo. De acordo com o mapa abaixo, tem-se que este quadro não é tão grave no Estado do Rio Grande do Sul, havendo uma distribuição de leitos de UTI em todas as regiões do estado, embora novamente em menor número na Região Oeste e concentrando-se nas cidades com maior densidade.

Figura 23 - Mapa de distribuição de leitos de UTI no RS



Fonte: SPGG/DEPLAN (2020), com dados de Data SUS.

O destaque do mapa é a polarização de Porto Alegre, que possui mais de 600 leitos de UTI, contrastando com diversos municípios que apresentam entre 10 e 20 leitos. Com relação

à distribuição, quase todas as áreas do estado possuem uma UTI a menos de 100km de distância, com exceção do extremo sul, no qual esta distância se aproxima de 200 km.

Não se verifica uma relação direta entre o número de estabelecimentos hospitalares, ou mesmo de leitos de UTI, com os melhores resultados no IDESE (2018), sendo que a maior parte dos municípios que apresentam estas unidades de serviço tem um resultado intermediário tanto no indicador de saúde quanto no geral. Novamente, a exceção é Caxias do Sul e a Região da Serra. Ou seja, mesmo em cidades como Porto Alegre, que tem um número bastante alto de estabelecimentos de saúde e de leitos de UTI, o indicador do IDESE de saúde não é alto, evidenciando desigualdades de acesso não por distância, mas possivelmente por questões de informação ou disponibilidades relacionadas ao cotidiano (como a realização de exames periódicos). Além disso, os dados apresentados trazem o número total de unidades, públicas e privadas, de modo que nem todas estas unidades estão disponíveis para boa parte da população.

Embora a boa cobertura RS dos serviços de saúde tenha uma abrangência satisfatória, esta não se trata da realidade de algumas regiões do país. De acordo com o artigo de Lima (*et al.*, 2019) para o periódico *Cadernos da Saúde*, da Fiocruz, as políticas públicas de descentralização apresentaram melhorias no acesso à atenção básica, no entanto “as diferenças regionais na oferta de serviços de média e alta complexidade permanecem significativas e dificultam a conformação de redes de atenção à saúde” (n. p.), apontando para um efeito contraditório no enfrentamento das desigualdades.

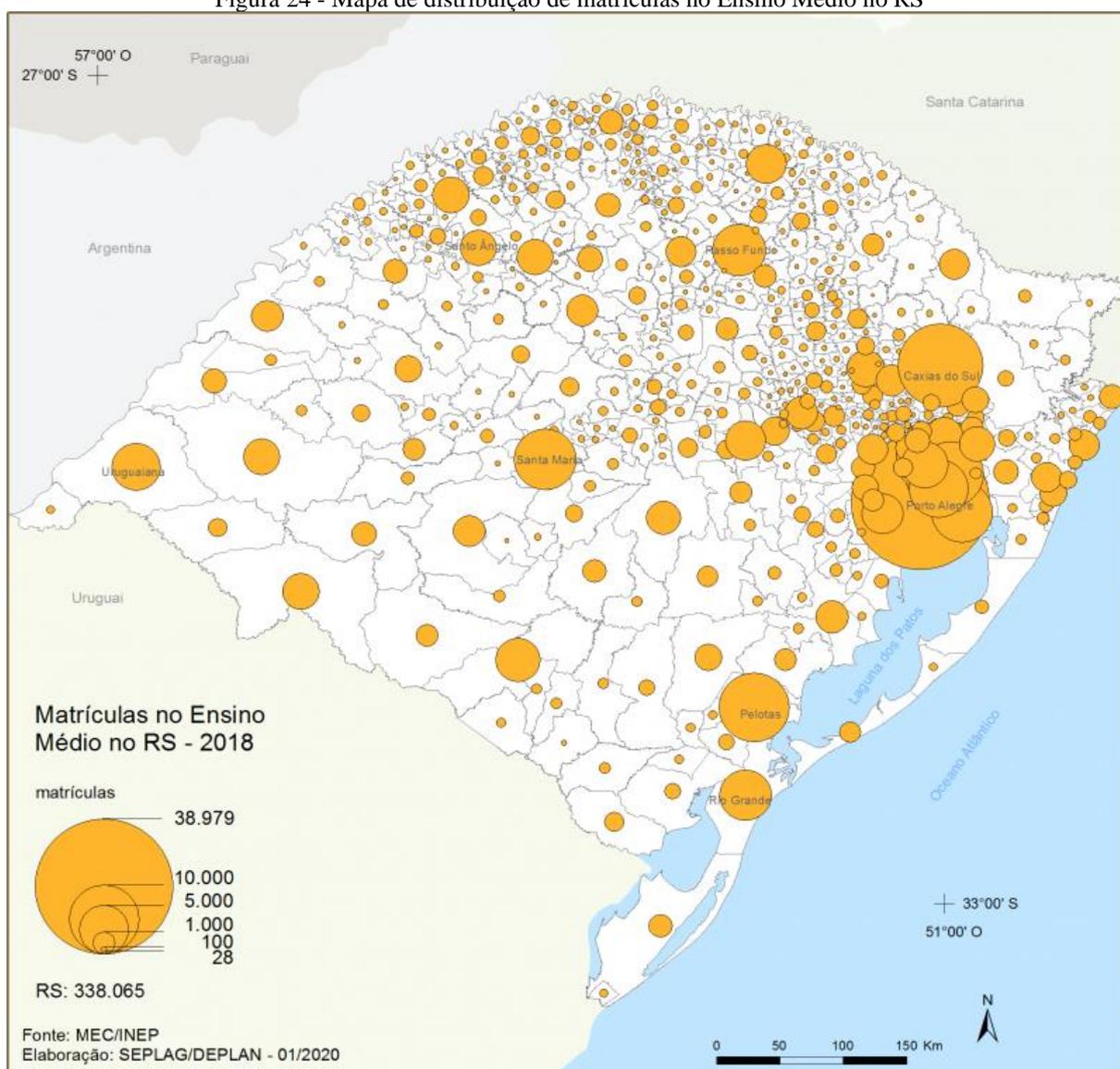
Ainda sobre as discrepâncias regionais, os autores afirmam que “a acentuação das diferenças se dá pela reiterada concentração espacial dos investimentos, que reforça as desigualdades socioeconômicas e regionais” (LIMA, *et al.*, n. p.), explicitando uma cobertura regular ou boa do serviço na maior parte das regiões, com exceção do Norte do país e de áreas específicas do interior do Nordeste, que apresentam grande restrição de acesso, e regiões do Centro-Oeste e mais áreas no Nordeste com atendimento deficitário. Por fim, apontam para um dos problemas identificados para as deficiências no SUS, afirmando que “a desigualdade gera tensões e conflitos porque há disputa por recursos escassos, o que dificulta o estabelecimento de uma relação solidária entre o polo e demais municípios em âmbito regional”. Logo, embora a situação do Rio Grande do Sul seja classificada entre os níveis intermediários a altos de acesso, não anula o fato de que, ao menos em parte, haja disputas entre polo e demais municípios da região.

Com relação à educação, o Atlas Socioeconômico do RS (2020) traz análises sobre o número de matrículas na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio, além de

dados sobre idade e abandono escolar também nestes três níveis de escolaridade. Com relação ao número de matrículas, verificou-se uma semelhança na distribuição e polarização para a educação infantil, ensino fundamental e médio. Embora com valores distintos, com um número muito maior de matrículas no ensino fundamental, a distribuição da escolarização do estado em mapa é semelhante. Em vista disso, apresenta-se uma análise comparativa entre as matrículas do Ensino Médio e a distribuição das instituições de Ensino Superior, explicitando a relação entre estes dois níveis sequenciais de ensino.

Em comparação com a distribuição de equipamentos hospitalares, verifica-se que as matrículas de Ensino Médio possuem uma distribuição mais homogênea, apresentando resultados intermediários em todas as regiões do estado, com maior concentração na região metropolitana, na serra gaúcha e nos municípios mais populosos, conforme mapa abaixo:

Figura 24 - Mapa de distribuição de matrículas no Ensino Médio no RS



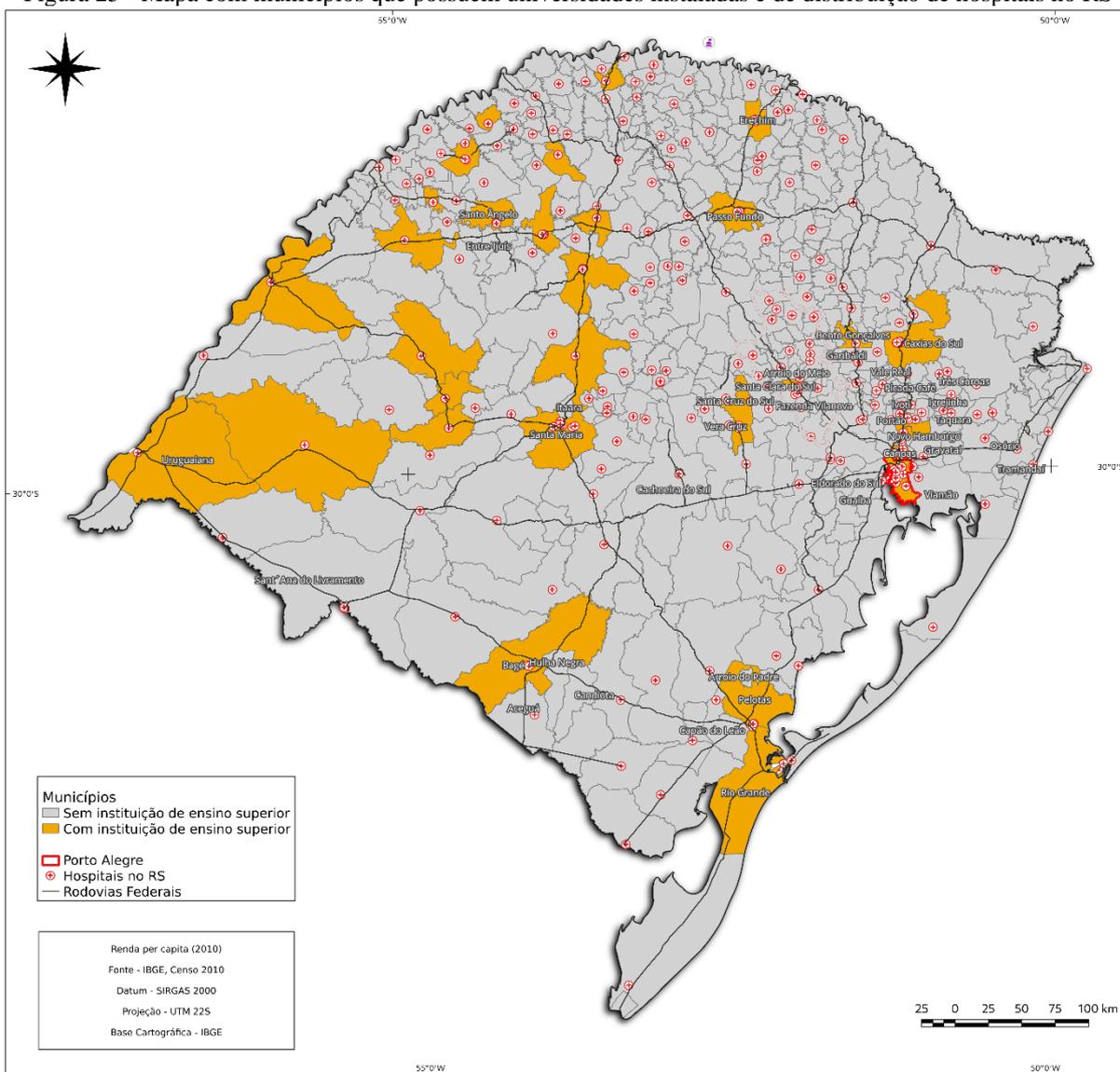
Fonte: SPGG/DEPLAN (2020), com dados de MEC/IMEC.

Verifica-se que até mesmo os menores municípios apresentam matrículas de ensinos médio, o que se reflete também nos níveis sequencialmente anteriores de ensino. Novamente, destaca-se que os dados não distinguem ensino público e privado, de modo que a existência do equipamento de ensino e de matrículas não significa sua plena acessibilidade pela população. De qualquer modo, entende-se aqui que esta distribuição espacial de sujeitos com maior grau de instrução é relevante, capaz de trazer benefícios para comunidade seja por uma melhor abrangência seja por uma referência de capital social e simbólico, tal como afirma Kaztman (2011) ao tratar dos prejuízos para a população periférica quando há falta de convivência entre classes.

Outro elemento trazido pelo Atlas (2020) é a série histórica dos indicadores voltados à educação. No período entre 2008 e 2018 o número de matrículas da educação infantil vem crescendo de modo contínuo, aumentando quase duas vezes o valor do primeiro ano ao final do período analisado. Já as matrículas de ensino fundamental vêm decrescendo, passando de 1,61 milhões em 2008 para cerca de 1,3 milhões em 2018, dinâmica semelhante às matrículas do ensino médio, que passaram de 429.630 para 338.055. Na comparação com os dados nacionais, novamente o ensino fundamental apresenta um indicador negativo, com uma quantidade de reprovações maior do que a média do país. Com isso, o estado fica com um resultado intermediário no contexto nacional no que diz respeito ao número de matrículas tanto no ensino infantil, quanto no fundamental e médio, sendo os melhores resultados do país concentrados no Sudeste e os piores no Norte e Centro-Oeste.

Com relação ao ensino superior, verifica-se um processo de interiorização a partir da incorporação de cidades grandes e médias distantes da capital Porto Alegre. Um exemplo é a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), criada em 2008 pela LF nº 11.640/08 e que possui articulação *multicampi*, com sedes em Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaquí, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguai (UNIPAMPA, 2022). Outra instituição *multicampi* é a Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), fundada em 1992, que possui estabelecimentos nos municípios de Erechim, Frederico Westphalen, Santo Ângelo, Santiago, Cerro Largo e São Luiz Gonzaga. Diferente de uma universidade federal pública, a URI é comunitária, havendo cobrança de valores para a realização de cursos. Há também instituições mais antigas fora da RMPA, como a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), criada em 1960, e a Universidade Federal de Pelotas, fundada em 1969.

Figura 25 - Mapa com municípios que possuem universidades instaladas e de distribuição de hospitais no RS



Fonte: Autor (2022), com base em IBGE (2010).

No total, o Estado do RS possui 121 Instituições de Ensino Superior (IES), o que corresponde a 4,77% do número total registrado no país em 2018, sendo que 10 destas são públicas (TCP, 2021). A abrangência estadual apresenta algumas lacunas, como o setor noroeste e a região entre o Município de Cachoeira do Sul e a Lagoa dos Patos, este último revelando indicadores abaixo da média do estado em grande parte dos indicadores analisados neste subitem. Em oposição, a Região Metropolitana de Porto Alegre é considerada um *cluster* de educação, com dados que totalizam aproximadamente 850 cursos de graduação, possibilitando cerca de 165.000 matrículas (TCP, 2021). Somente Porto Alegre possui 38 IES, sendo 3 destas públicas (TCP, 2021).

Na comparação com os demais mapas apresentados, aponta-se uma tendência de correlação entre a densidade demográfica e a distribuição de universidades, verificada em cidades da RMPA e cidades grandes e médias, como Santa Maria, Pelotas, Rio Grande, Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Passo Fundo, Santo Ângelo e Erechim. Como exposto anteriormente, o destaque se dá nas universidades do Oeste e do Norte do estado, que apresentam dinâmica regional, incorporando sedes em municípios com menor população, como Cerro Largo, com cerca de 13.000 habitantes, e Frederico Westphalen, Caçapava do Sul, São Luiz Gonzaga e Itaqui, que possuem entre 30 e 40 mil habitantes de acordo com IBGE (2010).

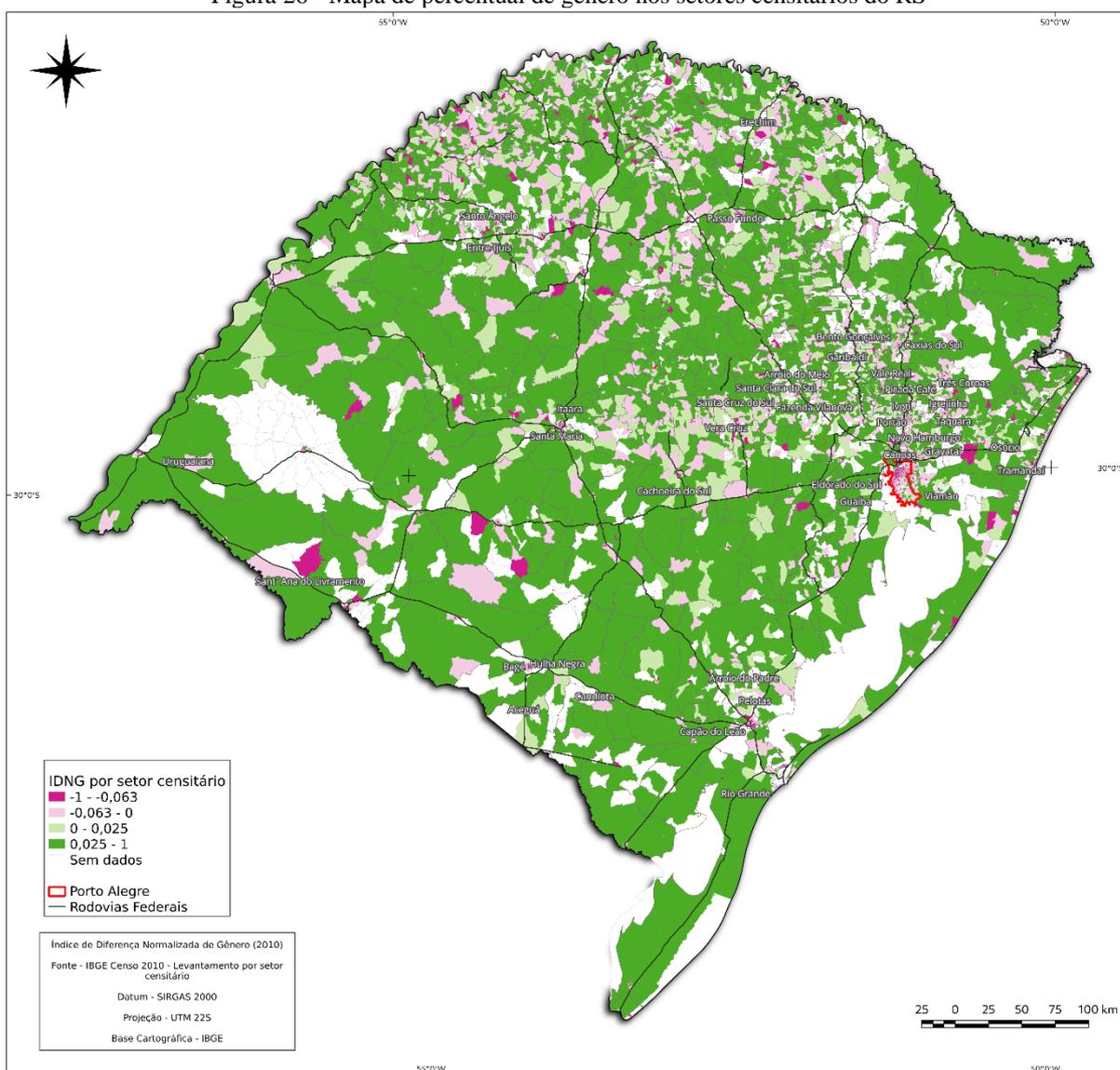
Verifica-se também uma alta concentração de hospitais nos locais onde há universidades, sendo que o contrário não ocorre, como nas Regiões Central e Norte do estado, onde se localizam diversos municípios menores com hospitais e relativamente distantes de universidades. Na porção sul do mapa, verifica-se que estes estabelecimentos de saúde se situam próximos a rodovias, enquanto no Norte situam-se mais no centro dos municípios. Há correlação também entre universidades, hospitais, distribuição de escolas de ensino médio e os melhores indicadores do IDESE Educação, explicitando a influência destes equipamentos de polarização. Vale destacar que não há relação direta entre a distribuição destes equipamentos com o IDESE de renda. Em que pese a tendência de maiores salários associados às atividades universitárias e hospitalares e para pessoas com ensino superior completo, estes valores parecem não interferir no PIB e na geração de receitas *per capita*. A maior incidência pode ocorrer em municípios de menor porte ou até mesmo na dinâmica regional, como os situados ao norte de Santa Maria, que apresentam bons indicadores no IDESE renda.

Abaixo, serão trazidos mapas de dados socioeconômicos a partir da distribuição de gênero. Para este estudo, os dados obtidos referem-se aos setores censitários, área mais aproximada do território que o IBGE (2010) disponibiliza informações. Para identificar os setores censitários com maior proporção feminina ou masculina em um mapa coroplético, foi desenvolvido um índice inspirado no Índice de Vegetação com Diferença Normalizada, onde a predominância absoluta entre as variáveis está entre 1 e -1, e onde 0 é o equilíbrio, conforme a fórmula:

$$I = \frac{\text{Masculino} - \text{Feminino}}{\text{Masculino} + \text{Feminino}}$$

De acordo com a ordem da fórmula, 1 = 100% de população masculina, -1 = 100% de população feminina, de modo que a distribuição espacial de gênero seja a seguinte:

Figura 26 - Mapa de percentual de gênero nos setores censitários do RS



Fonte: Autor, com base em IBGE (2010).

No mapa acima verifica-se que, embora o número de mulheres no estado seja superior ao de homens (cerca de 51%), a maior parte do território possui ocupação predominantemente masculina (87,61%), segundo dados do IBGE (2010). Como fundamentado nos capítulos anteriores, parte deste resultado decorre da dinâmica de masculinização do campo, tendo em vista o êxodo feminino para os centros urbanos em busca de estudo e de melhores oportunidades de vida. A Figura 26 apresenta a predominância de mulheres nas áreas urbanizadas dos municípios, com concentração maior especialmente nas regiões centrais das cidades, de modo que, mesmo na Região Metropolitana de Porto Alegre, tem-se um predomínio territorial de áreas ocupadas por homens. Os setores censitários tendem a adequar-se ao perímetro urbano, sendo que nos espaços considerados urbanos correspondem a áreas menores e, em espaços

rurais, são significativamente maiores, o que acentua este contraste. Por este motivo, tem-se que mais de 60% dos setores censitários são predominantemente femininos, sendo a grande maioria destes situados em áreas urbanas. Com isso, novamente verifica-se uma divisão na distribuição do indicador no estado, sendo a porção norte com uma relação mais equilibrada de gênero e ao sul dados mais extremos, em especial com maior masculinização.

Tendo em vista a dimensão do setor censitário e o número de habitantes, deve-se atentar para a existência de grandes setores com pouca população (com maior ocorrência na Região Sul), como o setor 431710306000004 em Sant'Ana do Livramento, que possui um percentual muito alto de mulheres em uma grande área territorial, embora em toda esta extensão vivam apenas 5 pessoas. No mesmo município há outro setor (431710306000004) com predomínio expressivo de população masculina (68,4%), no entanto, este percentual corresponde a 13 pessoas. Ou seja, a relação deste mapa com o da densidade demográfica (Figura 21, também apresentado em setores censitários) estabelece forte correlação entre o predomínio de mulheres em áreas mais densas, o que explica que, em dados gerais do estado, as mulheres estejam em maior número embora a maior parte do território seja predominantemente masculino.

Outra questão que deve ser considerada é o histórico do indicador de razão de sexo (relação do número de homens para cada 100 mulheres). Segundo dados do IBGE (2010), no início do século XX o Brasil contabilizava uma população predominantemente masculina, com uma relação de 104 homens para cada 100 mulheres, sendo que no estado esta proporção era de 103,4%. Conforme as projeções populacionais do IBGE (2020), a estimativa para 2020 é de uma relação de 95,7 no Brasil e 94,8 no RS, sendo demonstrada a predominância feminina em termos absolutos nacionalmente e no RS, sendo correlacionada, na maioria das regiões, com faixas etárias mais avançadas, que tendem a situar-se em áreas urbanizadas.

No estudo realizado para esta tese, identificou-se que todos os setores censitários com mais de 50 moradores (para evitar distorções de setores pouco populosos) e com percentual do gênero feminino igual ou superior a 55% situavam-se na RMPA, com exceção de 5 setores isolados, situados nas áreas urbanas dos Municípios de Jaguarão, Passo Fundo, Pelotas (centro), Tramandaí e Caxias do Sul (centro). Em oposição, todos os setores censitários com mais de 50 habitantes e com população masculina igual ou superior a 80% situam-se fora da RMPA, com exceção de um setor situado ao norte de Porto Alegre (bairro Sarandi). Mesmo assim, a capital estadual é o município que apresenta maior presença de mulheres, atingindo um percentual de 53,6%, seguida dos municípios de Pelotas (53,05%), Cruz Alta (52,66%), Santa Maria (52,63%) e Passo Fundo (52,36%), todas com maior concentração feminina nas áreas centrais

da cidade. Em oposição, os municípios com menor proporção geral de mulheres são: Ponte Preta (47,20%), Boa Vista do Sul (47,19%), Toropi (47,12%), Gentil (46,99%) e Barra do Quaraí (46,96%), todas com menos de 5 mil habitantes.

Ainda com relação aos dados sociais, além da questão de gênero, também há grande desigualdade na dimensão racial que finda por agravar as diferenças tanto entre homens e mulheres quanto entre urbano e rural. Os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (PED-RMPA, 2011) explicitam que a inserção no mercado formal de trabalho é mais difícil para mulheres, cuja tendencialmente é ampliada para trabalhadoras autodeclaradas pretas ou pardas:

Tabela 14 - Rendimento-hora médio real dos ocupados, por sexo e raça/cor na RMPA

Ano	Homens Negros	Mulheres Negras	Homens Não Negros	Mulheres não Negras
2011	10,08	8,69	14,61	12,24
2012	10,71	8,76	14,97	12,40
2013	11,15	9,02	15,45	12,95
2014	11,01	9,74	15,44	13,11
2015	11,21	9,02	14,36	12,76
2016	9,51	8,51	12,87	11,23
2017	9,61	8,44	12,34	11,06

Fonte: PED-RMPA (2011).

A tabela acima explicita as hierarquias sociais históricas na relação com o mercado de trabalho formal, apresentando a questão racial como determinante para os rendimentos, seguida da questão de gênero. No ano de 2017, as mulheres negras (pretas e pardas), recebiam 31,60% menos do que homens brancos (brancos e amarelos) e 23,7% menos que mulheres não negras. Percentualmente, no entanto, verifica-se uma tendência de redução no período, ainda que pouco significativa. Outro elemento explicitado na Tabela 14 é a redução dos rendimentos a partir da retração nacional da economia a partir de 2015, acarretando uma deflação dos valores.

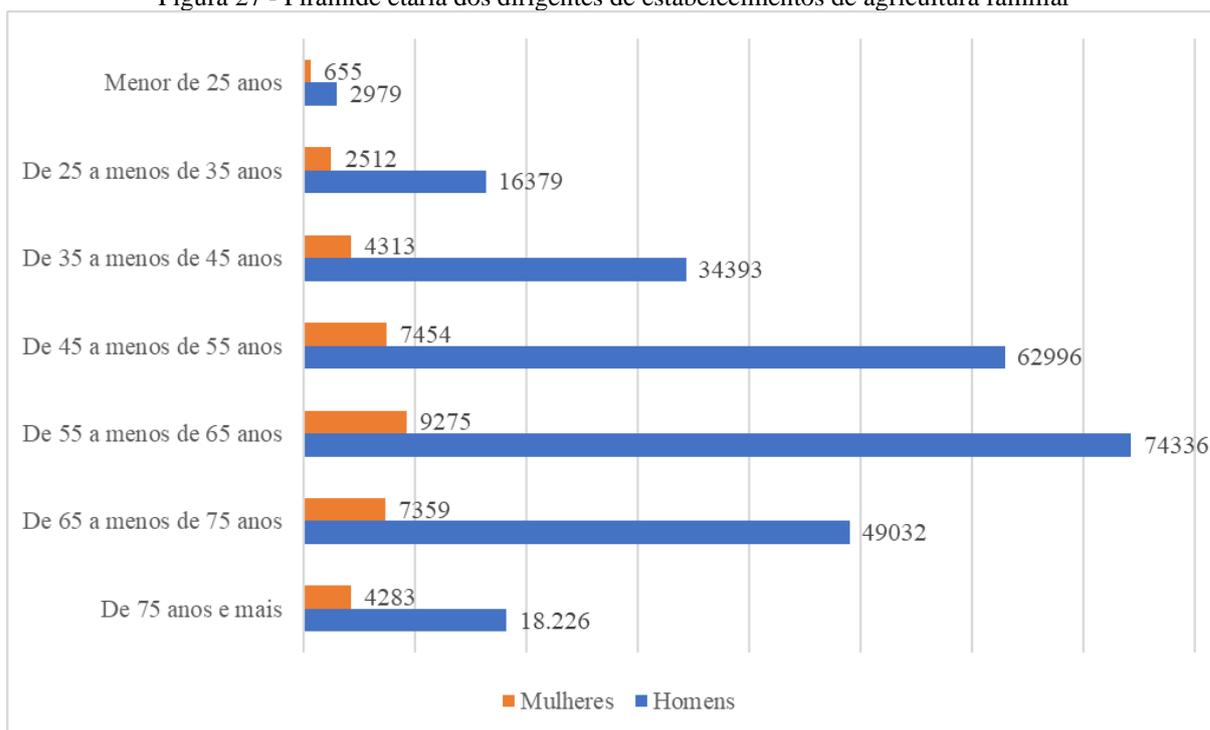
Outro indicador explicitado é a distribuição de gênero na ocupação de força de trabalho. De acordo com dados da PNAD Contínua (IBGE, 2019) para RMPA, tem-se que a maior parte dos homens (56,10%) e das mulheres (51,00%) situam-se na categoria assalariado com carteira. Para os homens, a lista de principais ocupações segue com autônomos (18,3%) e Outras (11,40%), enquanto para mulheres é setor público (13,20%) e empregados domésticos

(12,90%), sendo que esta última inexistente estatisticamente para homens. Esta desigualdade de trabalho também se apresenta em outras esferas como: participação na política e aumento de casos de violência contra a mulher no período, incluindo ameaças e feminicídio (DEE, 2019).

A desigualdade de trabalhos e rendimentos também incidem na população rural, e que tendem a apresentar percentuais ainda mais destoantes. No Rio Grande do Sul, quase meio milhão de habitantes ocupam-se com atividades agropecuárias, sendo que 2,5% do total de trabalhadores são agricultores e 1,3% criadores de gado (DEE, 2021). Com relação ao gênero, tem-se que 71% da população ocupada na agricultura é masculina. Com relação ao tom da pele, as pessoas autodeclaradas brancas predominam, sendo 87% da população masculina e 90% da população feminina, de modo que há “cerca de 10 p. p. a menos de brancos nas ocupações relacionadas à agricultura do que no total do RS, mais do que o dobro de pretos, 50% a mais de pardos entre os homens e 75% a mais entre as mulheres” (DEE, 2021, n. p.).

Com relação à agricultura familiar, tem-se que o número de estabelecimentos rurais no estado é maior do que a média nacional (80,50%, correspondendo a 365 mil estabelecimentos no estado comparados a 76,80% no quadro nacional). No entanto, o número de estabelecimentos vinculados à agricultura familiar chefiados por mulheres no Brasil é de 19,70%, enquanto no RS é de apenas 12,20%. Assim, como apresentado nacionalmente, o Censo Agro disponibiliza dados estaduais, que apontam para a seguinte pirâmide etária:

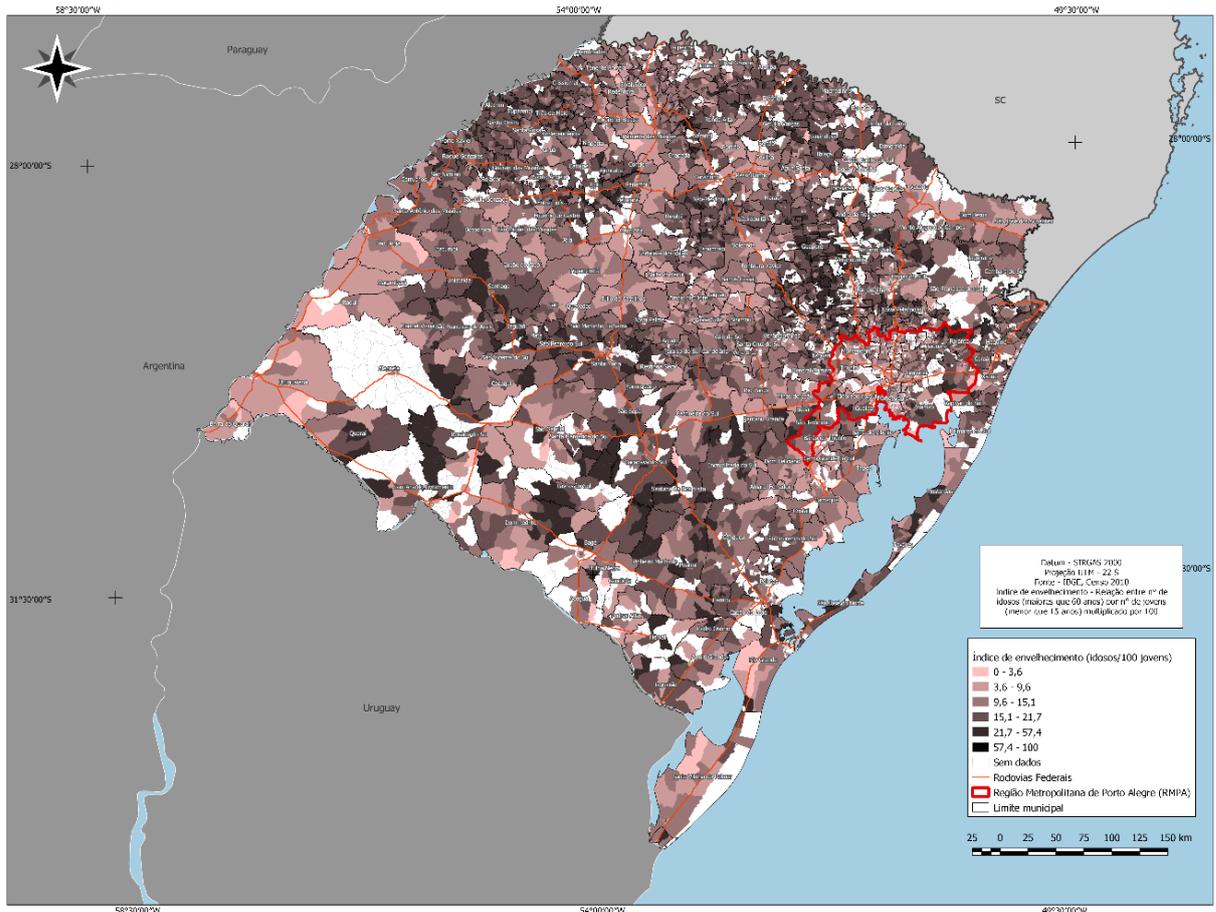
Figura 27 - Pirâmide etária dos dirigentes de estabelecimentos de agricultura familiar



Fonte: Autor, com base em Censo Agropecuário (IBGE, 2017).

A Figura 27 explicita que os menores valores populacionais se situam em jovens de menos de 25 anos, seguidos por pessoas com até 35 anos. Com relação ao gênero, a discrepância do predomínio de homens é ainda mais nítida que na pirâmide etária do país, sendo que se trata da mesma pesquisa (IBGE, 2017). Enquanto a coluna masculina apresenta uma grande variação, com maior concentração entre 45 e 75 anos, a distribuição da coluna das mulheres é um pouco mais equilibrada. Pelo gráfico acima (Figura 27), é nítida a masculinização e o envelhecimento do rural, o que traz grandes preocupações com o futuro da agricultura familiar devido a problemas sucessórios. No mapa abaixo, esta tendência é comprovada.

Figura 28 - Mapa do índice de envelhecimento (idosos/100 jovens) por setores censitários do RS

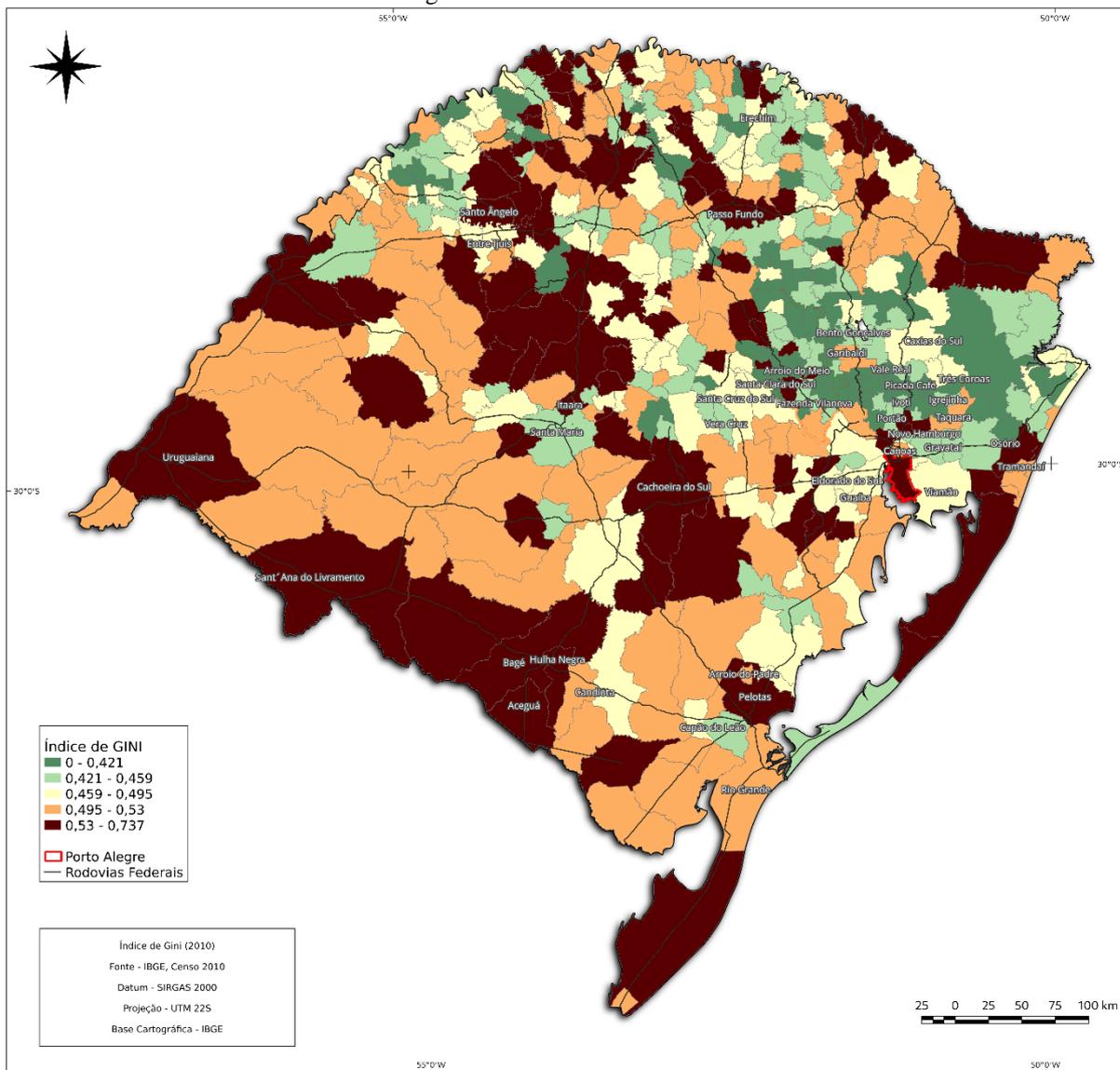


Fonte: Autor, com base em IBGE (2010).

Na comparação do mapa exposto na Figura 28 com os demais mapas analisados, é identificada uma tendência de maior envelhecimento nas áreas menos urbanizadas e que, em geral, apresentam índices baixos de desenvolvimento socioeconômico em todas as categorias de análise. Um destaque é para a RMPA, cujos valores são bastante equilibrados. Tem-se uma tendência de indicadores maiores de envelhecimento na Região Central do estado, um pouco mais ao sul, ou seja, em áreas ainda relativamente próximas a grandes centros, mas em geral com baixa acessibilidade, não estando vinculadas com as rodovias e tampouco com municípios que conformam uma rede de cidades com maior intensidade. Também é identificada uma mancha que se situa entre a RMPA, a Serra Gaúcha e o Vale do Taquari, incorporando pequenos municípios também com características predominantemente rurais. Ou seja, não se verifica alguma correlação com o tipo de produção, sendo o envelhecimento concentrado em áreas rurais voltadas tanto para a pecuária quanto para lavouras e demais atividades produtivas relacionadas a pequenas e médias propriedades.

Por fim, essa desigualdade socioespacial trazida até aqui também tem efeito na dinâmica de renda, conforme apresentado pelo índice de Gini do estado no mapa abaixo:

Figura 29 - Índice de Gini no RS



Fonte: Autor, com base em IBGE (2010).

Verifica-se que a desigualdade de renda é distribuída de forma relativamente equilibrada no estado, havendo municípios com alta desigualdade em todas as regiões. Já com relação aos municípios com menor desigualdade, novamente o mapa apresenta uma concentração na parte norte do estado, em especial no eixo entre a porção norte da RMPA e a Serra Gaúcha. Em oposição, tem-se que as Regiões Sul e Oeste tendem a apresentar desigualdade de renda superior à maior parte dos municípios do estado, salvo poucas exceções como Capão do Leão.

Conforme esperado, a partir da discussão apresentada nos dados nacionais, a desigualdade de renda tende a ser mais alta nos municípios com maior grau de urbanização,

sendo que esta é maior em áreas urbanas, em comparação com áreas rurais (Figura 8). Considerando que o estado possui alto grau de urbanização, com uma média de 84,72% (IBGE, 2010), tem-se que a desigualdade de renda no estado situa-se em posição intermediária no quadro nacional, sendo que a média dos 10 municípios com maior desigualdade de renda do estado é de 0,658, enquanto no Brasil é de 0,779.

O município com maior índice de Gini no estado é Jacuizinho (0,724), situado no próximo a Soledade, com população de menos de 3 mil habitantes, seguido por Herval (0,701, na Região Sul), Capivari do Sul (0,6919, situado no Litoral Norte) e Miraguaí (0,6723, na Região Norte do estado), todos municípios com menos de 7 mil habitantes. Porto Alegre situa-se no 13º lugar, com índice de 0,614, antecedida por municípios com no máximo 12 mil habitantes.

Já os municípios com melhores indicadores de desigualdade de renda do estado são: São José do Hortêncio (0,2841), São Vendelino (0,290), Vale Real (0,2947), Santa Maria do Herval (0,305), Tupandi (0,307) e Alto feliz (0,308), todos situados ao norte da RMPA e ao sul da serra gaúcha, todo com menos de 12 mil habitantes. O primeiro município da lista dos com menor índice de Gini com mais de 20 mil habitantes é Teutônia (0,355), no Vale do Taquari, que fica em 28º lugar dentre os com menos desigualdade de renda.

Com relação às cidades mais populosas do estado, além de Porto Alegre, já apresentada, tem-se Caxias do Sul (índice 0,492, situada em 204º lugar), Canoas (0,517, 130º lugar), Pelotas (0,559, 42º lugar), Gravataí (0,457, 300º lugar), Santa Maria (0,557, 46º lugar) e Viamão (0,485, 225º lugar).

Logo, verifica-se que não se trata de uma questão da quantidade de população do município, havendo municípios menos populosos situados nos dois extremos do indicador e municípios grandes situados em posições de maior desigualdade ou em situação intermediária. Pelo viés regional, no entanto, verifica-se que municípios que exercem maior polarização tendem a apresentar indicadores mais elevados, como Porto Alegre, Osório e Tramandaí, Uruguaiana, São Borja e Bagé. Logo, a questão que se coloca a partir da análise do mapa acima é o que ocorre nos municípios que não apresentam taxa de urbanização elevada e nem uma relevante polarização regional, mas tem indicadores altos de desigualdade de renda, como Santa Vitória do Palmar, Aceguá, Hulha Negra, Erval, Dom Pedrito, Santana do Livramento, São Francisco de Assis e Itaquí.

Embora o destaque para o setor agropecuário de boa parte destes municípios, é importante ressaltar que se trata de análises distintas: nas Figuras 3 e 9 foi apresentado que,

nacionalmente, verifica-se uma maior desigualdade em espaços urbanos do que rurais (inclusive quando se considera questões regionais, de gênero e raça); já aqui (Figura 29) são apresentados dados municipais, que incorporaram a desigualdade geral a partir da combinação da desigualdade da população. Ou seja, o mapa acima não representa a desigualdade do urbano e do rural, independente do caráter de atividades predominantes da população municipal, mas sintetiza a desigualdade municipal. Logo, se os municípios com parcela significativa de sua população associada ao espaço rural possuem elevado índice de Gini, significa que existe uma grande desigualdade de renda no campo, ou, então, que a desigualdade entre o espaço urbano e o rural é o centro da questão.

Dentre os municípios com os níveis de desigualdade de renda mais elevados do estado, destaca-se que muitos situam-se na porção sul, caracterizada por áreas de terra maiores e voltadas à pecuária, em oposição à Região Norte na qual os municípios são menores, o que facilita a conformação de redes de cidades, e com atividades produtivas na área rural voltadas a lavouras e à agricultura familiar.

Do mesmo modo que a desigualdade de renda média nacional é sempre superior às categorias de análise (como a urbano e rural, na Figura 8), a tendência é que nos municípios ocorra o mesmo, tendo em vista a sobreposição dos intervalos, aumentando a amplitude dos resultados e, com isso, a diferença entre pessoas com maior ou menor renda.

Com isso, é possível estabelecer duas críticas à análise: a) com relação aos municípios menos populosos, considerando tratar-se de um indicador que mensura a renda *per capita*, as oscilações na economia municipal são mais sensíveis, podendo ser alteradas a partir de uma quebra de safra, da instalação de uma indústria ou até mesmo da migração populacional de pessoas com maior renda; b) a questão dos critérios de classificação tipológica urbano e rural tem incidência direta nos resultados do gráfico das Figuras 3 e 9 (nacional), tendo em vista que parte da desigualdade que poderia ser associada ao espaço rural passa a ser computada para as cidades.

Na comparação com os demais indicadores do IDESE, tem-se uma correlação entre os resultados de desenvolvimento socioeconômico e no índice de Gini. No caso da saúde, verifica-se que as áreas com melhores indicadores tendem a apresentar um baixo índice de Gini, como a região da serra e municípios ao norte da região metropolitana, com algumas exceções como Aceguá e Itaara. A mesma tendência também ocorre para o IDESE educação, sendo que os municípios com melhores indicadores tendem a apresentar uma desigualdade de renda mais baixa. Ainda na questão da educação, esta tendência se inverte quando se trata do ensino

superior, os municípios onde há universidades tendem a apresentar maior índice de Gini. Ou seja, tendo em vista que o ensino superior tende a estar relacionado com melhores rendimentos, a tendência é ampliar a desigualdade de renda.

Na questão da renda, esta relação é inversa, sendo que a maior parte dos municípios com bons índices no IDESE apresentam valores mais elevados do índice de Gini, como os situados ao norte de Santa Maria e na região da fronteira com o Uruguai. A exceção é a região da serra gaúcha e alguns municípios da RMPA (não incluindo Porto Alegre). Tal relação era esperada, tendo em vista tratar-se de indicadores médios e que levam em consideração elementos semelhantes, como o PIB *per capita*. Por fim, o IDESE geral também apresenta uma relação inversa nos indicadores, sendo que quanto melhor o IDESE a tendência é uma redução do índice de Gini. Ou seja, mesmo que uma das variáveis mensuradas pelo IDESE (renda) seja diretamente proporcional, as outras duas apresentam relação inversa, de modo que esta última se torna predominante. Não se trata de uma correlação absoluta, inclusive pela incidência de outras variáveis como a acessibilidade e as dinâmicas regionais e culturais de cada região.

6. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: da dicotomia normativa à desigualdade

Neste capítulo será realizada a análise das legislações que se relacionam com o planejamento territorial, que compõem o arcabouço jurídico-normativo sobre o ordenamento territorial, parcelamento do solo, dinâmicas metropolitanas, regularização fundiária e tributação. O objetivo aqui é fundamentar considerações relevantes para a estruturação da tese defendida, explicitando que as legislações, por meio tanto da destinação das competências para as esferas governamentais quanto pelo discurso expresso pelas leis, findam por reafirmar a dicotomia entre o urbano e o rural. Com isto, verifica-se um tratamento distinto para cada um destes espaços, acarretando políticas públicas que reforcem esta dicotomia.

Embora algumas das legislações analisadas incorporem elementos visando a redução das desigualdades, como os princípios da função social da propriedade e a regularização fundiária, verifica-se que os resultados ainda não têm se demonstrado satisfatórios, sendo em muitos casos pela dificuldade de articulação entre programas, planejamento e gestão. Ou seja, mesmo com legislações que reforçam e dão diretrizes básicas para o planejamento territorial, como o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), faltam instrumentos que possibilitem uma melhor integração na relação rural-urbana por meio da distribuição de serviços, equipamentos e infraestrutura.

Trata-se, portanto, do último capítulo de análise de dados. No entanto, diferente dos capítulos anteriores, onde foram analisados indicadores e cartografias, aqui a análise será discursiva, de modo que o método investigativo utilizado se distingue do anterior, sendo a análise realizada por meio da análise de discurso (AD). Logo, propõe-se uma análise extralinguística, tendo em vista que estas possibilitam a incorporação do contexto relacionado à comunicação, incorporando elementos históricos, sociais e culturais (alguns destes já fundamentados neste trabalho) que circunstanciam a produção discursiva, trazendo imbricações neste. Um exemplo é o contexto em que foi redigida a Constituição Federal, antecedida pela ditadura militar e, assim, incorporando na legislação a reivindicação de movimentos sociais. A construção do sentido, não se realiza por uma leitura literal da palavra ou do termo, mas relacionada com o contexto histórico (BRANDÃO, 2012). Por meio da análise do discurso, a compreensão do texto é realizada a partir da materialidade do discurso, partindo da concepção de uma ação no mundo — necessariamente contextualizada, o que possibilita estabelecer o discurso enquanto espaço de construção de olhares diversos sobre o real (ROCHA, 2005). Trata-se do que Araújo (2009) entende como o dialogismo presente na análise de discurso,

considerando que a ideia expressa pelo texto está imbricada de dizeres passados e futuros (imaginados).

Ao estudar a língua, Bakhtin (1992 [1979]) aprofunda-se na problematização da linguagem, a partir da qual enfatiza argumentação crítica para a linguística tradicional — que tem uma tradição conteudista. Para Bakhtin (1992 [1979]), todo o discurso é dialógico, de modo que deva considerar a relação interdiscursiva, ou seja, tanto a origem do discurso quanto seu receptor. Trata-se da análise dos sentidos a ser realizada a partir da relação entre os sujeitos discursivos (intersubjetividade). É fundamental, então, verificar a posição discursiva: de onde e para quem o sujeito discursivo está falando, identificando assim a finalidade discursiva. Frisa-se que a análise de discurso não busca uma verdade, tendo em vista que, a partir da intersubjetividade não existe uma verdade absoluta. Trata-se de uma análise do emissor do discurso e dos entendimentos possíveis para os receptores, de modo que a “coerência do discurso se desenvolve no espaço mental, que a garante” (LEFEBVRE, 2008 [1972], p. 42).

Uma vez que o entendimento de um discurso supera o nível puramente gramatical e linguístico, tal análise apresenta uma abordagem sobre “como funciona a língua no seu uso efetivo, como se dá a produção de efeitos de sentido entre interlocutores” (BRANDÃO, 2012, p. 20). Em oposição, a técnica de análise de conteúdo analisa o texto em profundidade, partindo do que é explícito para a busca de uma verdade não aparente (BAKHTIN, 1992 [1979]). O método conteudista consiste, portanto, em encontrar uma verdade na redação textual, que seria a resposta da pergunta em questão. Ou seja, por uma análise conteudista, o material analisado será somente o que está enunciado, a partir de uma compreensão de que a resposta independe do intérprete.

Ao analisar o termo ou a palavra não somente por sua expressão direta, mas sim a partir de seus possíveis entendimentos, tanto no contexto discursivo quanto social, tem-se a compreensão da palavra como polissêmica, plurissignificativa, a desambiguação do sentido, de modo que sua análise deve ser realizada levando em conta as condições em que esse discurso se inscreve e a formação ideológica a que se filia (BRANDÃO, 2012).

Como exposto, os discursos aqui analisados tratam de legislações nacionais. Logo, sua linguagem será técnica-jurídica, embora seu impacto abranja toda a população, incluindo não só sujeitos que se utilizam de leis em seu trabalho (como advogados, juízes, desembargadores e promotores), mas também gestores públicos, técnicos e a população em geral. De acordo com o Art. 3º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), ninguém pode se escusar de cumprir a Lei alegando seu desconhecimento. Logo, espera-se que

a linguagem do discurso legal seja, além de técnica, clara o suficiente para a compreensão da população em geral. Para a análise discursiva, o discurso jurídico tem voz institucional, sendo nesta discussão aportadas pelos poderes executivo e legislativo nacional, de modo que passa a ser entendido como um discurso de Estado.

Uma ressalva importante é que o entendimento jurídico-normativo é que não se pode analisar o direito recortado ou fracionado, mas sempre com um viés de conjunto. Logo, ao analisar a Constituição Federal (BRASIL, 1988) é importante frisar que os princípios fundamentais estão imbricados nos demais capítulos. A análise levou em consideração o discurso apresentado em toda a legislações, buscando sempre a compreensão do conjunto. O procedimento de método utilizado neste capítulo, assim, mais do que buscar uma verdade sobre o que é legalmente estabelecido (como se houvesse um direcionamento intencional), apresenta o que se entende como o foco central abordados, sempre na relação com o planejamento territorial, as desigualdades sociais e a distribuição de infraestruturas, equipamentos e serviços públicos.

Por meio da análise de discurso, propõe-se analisar se as referidas legislações apresentam uma abordagem que considera a relação urbano-rural, ou se volta-se em especial para um destes espaços. deste modo, foram destacados os capítulos, artigos e incisos que mais se voltavam à questão central desta tese. Com relação à compreensão dialógica do discurso, questiona-se: para quem uma lei é redigida? Entende-se que, embora a legislação apresente fundamentos e definições bastante técnicas, em especial por meio de uma linguagem que é estritamente jurídica, a maior parte das leis analisadas (como BRASIL, 1966; 1979; 1988; 2001; 2014) são utilizadas para procedimentos de parcelamento do solo e planejamento territorial, devendo ser compreendidas tanto por gestores, quanto por técnicos. No caso de um novo loteamento, por exemplo, o código de obras pode remeter às exigências previstas pela Lei de Parcelamento do Solo (BRASIL, 1979) e o responsável técnico deve conseguir compreender o que é disposto no dispositivo legal, mesmo se não for familiarizado com a linguagem jurídica.

Tendo em vista que a análise de discurso depende de seu interlocutor, destaca-se que o autor desta tese é arquiteto e urbanista, mestre em planejamento urbano e regional e possui em seu currículo diversos trabalhos na área, inclusive colaborando na redação de projetos de lei, de modo que possui algum conhecimento prévio (aprofundado a partir dos estudos realizados nesta tese) sobre o linguajar e da terminologia utilizada no arcabouço jurídico, suas implicações na gestão e nas atividades técnicas e nas distintas compreensões realizadas. Ou seja, não é leigo nas discussões sobre direito urbanístico e tampouco tem formação acadêmica relacionada ao

campo jurídico-normativo. Parte das questões iniciais que despertaram interesse na temática abordada na tese, resultado de discussões normativas relacionadas a atividades técnicas profissionais no planejamento territorial de municípios. Trata-se da experiência primeira, a partir da qual foi realizada a construção teórica do objeto (BACHELARD, (1996[1938])).

A partir desta apresentação do método de análise, parte-se para a aplicação do método. Inicialmente será analisada a Constituição Federal (BRASIL, 1988), que estabelece os princípios fundamentais e institui a Política Urbana e a Política Agrícola e a Reforma Agrária, estas duas últimas aprofundadas em itens específicos e já analisadas com as legislações que as regulamentam — respectivamente o Estatuto da Cidade (LF nº 10.257/01) e a regulamentação dos dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária (LF nº 8.629/93).

Na sequência, ainda tomando como ponto de partida o estabelecido constitucionalmente, é discutido o Código Tributário Nacional (LF nº 5172/66), identificando como as competências determinadas legislativamente e a questão da destinação dos recursos e de gestão podem interferir na gestão do território. Interessa também a análise da relação entre a arrecadação e a destinação de infraestruturas e equipamentos, fato também aprofundado a partir da Lei de Parcelamento do Solo (LF nº 6766/79) e da Lei do REURB (LF nº 13.465/14). Por fim, a legislação mais recente dentre as analisadas é o Estatuto da Metrópole (LF nº 13.089/15), que, embora ainda de difícil efetivação tendo em vista as grandes dificuldades de articulação interfederativas, apresenta-se como uma possibilidade de articulação regional com uma abordagem territorial relevante, possibilitando uma melhor articulação geral a fim de minimizar as fronteiras arbitrárias administrativas e de gestão.

6.1. Constituição Federal de 1988 e Regulamentações posteriores: a estrutura normativa do tratamento dicotômico

No Brasil, o foco do planejamento tem se centrado nos municípios desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Reconhecida pela garantia de direitos fundamentais e pela valorização de políticas representativas, agrega-lhe a alcunha de constituição cidadã (OLIVEIRA, 2017). A referida legislação, acertadamente, concedeu maior autonomia aos municípios a fim de assegurar o exercício da cidadania, uma vez que se trata da esfera do Estado mais próxima à população. Trata-se de um processo que se constitui em uma tentativa de construção de um planejamento pensado e estruturado de baixo para cima (ROLNIK, 2012). Desde então, a relação institucional, política e administrativa no país se configura centralmente na relação direta entre Governo Federal e municípios, sem a participação efetiva das Unidades

Federativas no planejamento e na gestão territorial. Esta mudança da estrutura político-administrativa acarretou significativas alterações nas políticas públicas e, por consequência, na gestão e no planejamento territorial. Com reconhecida autonomia, os municípios passam a nortear seus rumos de modo independente e não necessariamente relacionado ao território regional ou supramunicipal.

Considera-se um grande avanço na Constituição Federal (BRASIL, 1988) a inclusão do Capítulo II - Da Política Urbana, resultado de grandes mobilizações dos movimentos sociais que defendiam a Reforma Urbana. Aliás, movimentos estes que tiveram origem nas mobilizações de reforma agrária, em especial pela relação com as Comissões Pastorais de Terra (CPT). Na sequência, como instrumentos legais normativos, tem-se o Estatuto da Cidade que, como já exposto, embora traga avanços na perspectiva do planejamento municipal, ainda possui como elemento central a cidade (inclusive por meio da diretriz central da função social da cidade e da propriedade).

Assim como os movimentos sociais foram fundamentais para a inclusão do Capítulo relativo à Política Urbana na Constituição Federal (FACHIN; PAGLIARINI, 2018), há também um Capítulo na Carta Magna específico para o espaço rural, o Capítulo III - Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (BRASIL, 1988). Assim como o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) regulamenta artigos do Capítulo II, o referido Capítulo III também passou a ter um regulamento norteador no ano de 1993, por meio da Lei Federal nº 8.629.

A atenção especial concedida pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) para as questões sociais alinha-se com as questões centrais referentes ao combate às desigualdades, como proposto nesta tese. Desde o preâmbulo, a normativa afirma o intuito de “(...) assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (...)”. O destaque para as questões de justiça social também constam nos Princípios Fundamentais, apresentados no Título I. Tal enquadramento é estrutural para a discussão, pois a tese identifica uma abordagem dicotômica para os dispositivos legais relacionados ao espaço urbano e ao espaço rural. Analisando a legislação por um viés de conjunto, como indicado, supra, tanto os objetivos inicialmente apresentados (Art. 3º), como “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, como os fundamentos de igualdades, como a garantia legal sobre o direito de propriedade e a definição de que “a propriedade atenderá a sua função social”

(Art. 5º) devem ser compreendidos como imbricados no restante da lei maior, mesmo não estando explicitamente descritos. Ainda assim, em alguns casos estas correlações são explícitas, como o tema da função social da propriedade, que é incorporado expressamente tanto no Capítulo II (que trata da Política Urbana) quanto no III (da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária).

Outra questão comum associada às questões sociais de fundo prevista legalmente pela Carta Magna consta no Art. 6º que define como direitos sociais: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Aqui verifica-se outro ponto convergente com os pressupostos defendidos pela tese, no que diz respeito às oportunidades de geração de emprego e renda e a melhoria no acesso a equipamentos e infraestruturas públicas, de modo que esta previsão constitucional é fundamental na condução das políticas públicas aplicadas no país. Um ponto relevante é a recente atualização realizada pela Emenda Constitucional 114/2021²⁰ que prevê uma renda básica familiar a todo o brasileiro em situação de vulnerabilidade. Como apontado no capítulo 4, verifica-se uma correlação significativa entre uma política de renda básica com a redução das desigualdades econômicas. Tal emenda também contempla “a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza” (Art. 203) dentre os objetivos da Assistência Social estabelecidos constitucionalmente e prevê a destinação orçamentária para o “atendimento de despesas de programa de transferência de renda” e para “a ampliação de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza (...), à saúde, à previdência e à assistência social”.

Ainda no sentido dos dispositivos que tratam direta ou indiretamente de temas relacionados à desigualdade, a lei maior segue pela apresentação do direito dos “trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social” políticas que, se corretamente aplicadas, poderiam reduzir as desigualdades, como a “proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil”. No capítulo 4, a partir de estudos recentes (como os apresentados em ITDP, 2008), verifica-se a discrepância na desigualdade salarial com relação a cor de pele e gênero, por exemplo.

²⁰ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm#art1>. Acesso em: 20 jan. 2022.

Logo, entende-se que esta divisão entre o rural e o urbano, por princípio, não é propriamente uma questão constitucional, havendo diversos pontos (em especial nos princípios fundamentais e objetivos) que são previstos argumentos jurídicos visando o combate à pobreza e às desigualdades. Mas o entendimento aqui é que as legislações posteriores, que visam regulamentar as políticas e artigos expressos na constituição, para forma como são estruturadas, findam por propiciar políticas muito distintas para o urbano e para o rural, seja pelo direcionamento dos objetivos pretendidos seja pela competência federativa — União, estados ou municípios. Trata-se também de uma questão discursiva, com relação às terminologias e associações realizadas para cada um destes espaços, como explicitadas a seguir. Do mesmo modo, a Constituição não revoga legislações anteriores que partiam de um princípio entendido como dicotômico na relação urbano-rural, como o Decreto-Lei nº 311/1938), a CTN (LF nº 5172/66) e a Lei de Parcelamento do Solo (LF nº 6766/79). Ou seja, não se trata de uma questão de uma dicotomia por princípios, mas sim, pelo modo como a legislação foi ampliada e é aplicada no território.

Mesmo com essa consideração fundamental da correlação entre os títulos, capítulos e artigos para compreensão e aplicação da Constituição, analisando a terminologia utilizada, verifica-se uma caracterização do espaço rural concentrada na questão produtiva, evidenciando que esta visão do senso comum se reflete nos discursos legais. Ainda nos princípios fundamentais, por exemplo, é expresso que “a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento” (Art. 5º), caracterizando a propriedade rural pelas áreas com ocupação humana.

6.1.1. Ordenamento Territorial e competências

Com relação à divisão e ao ordenamento territorial, a organização político administrativa prevista na CF prevê a autonomia dos entes administrativos (como União, Estados²¹ e Municípios), determinando que a capital nacional situa-se em Brasília e estabelecendo que “os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante

²¹ Nesta tese toma-se a liberdade de incluir o Distrito Federal como um Estado da Unidade Federativa, tendo em vista que a distinção que caracteriza esta separação não é relevante para a análise defendida.

aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar” (Art. 18).

O mesmo artigo ainda, traz que “a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal”. Fica explícita a autonomia concedida aos entes federativos e a condição de consulta à população por mecanismos institucionais, o que é bastante positivo considerando as questões que incidem na vida da população defendidas nesta tese, conforme aprofundado nos capítulos 1 e 2.

Outro elemento que se pode sublinhar aqui é a figura jurídica do Estudo de Viabilidade do Município, que condiciona os processos emancipatórios mediante critérios pré-estabelecidos como o número mínimo de habitantes (que varia de 6 a 10 mil de acordo com a região do país), a existência de um núcleo urbano já constituído que apresente a infraestrutura necessária, percentual de população, além de aspectos de viabilidade econômico-financeiras e político administrativas. Dentre os critérios, destaca-se também um número mínimo de imóveis situados na sede, que deve ser “superior à média de imóveis de 10% (dez por cento) dos Municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população” (CONJUR, 2008, n. p.). Embora o INCRA tenha dados sobre a estrutura fundiária estadual²², trata-se de uma indexação complexa, fazendo com que este critério tenha difícil aplicação. Ainda, entende-se que o critério de um número mínimo, indiretamente, pode resultar em uma expansão da área definida como urbana para incorporar um maior número de propriedades. Acredita-se que critérios de densidade demográfica e de acessibilidade à equipamentos existentes de saúde e educação (ou ao menos uma previsão legal para tal), seriam mais eficientes no sentido de melhoria das condições de vida da população, além de possibilitarem uma aplicação mais objetiva e que já incorpora à administração indicadores de controle voltados à distribuição e abrangência de equipamentos e infraestruturas. Outro ponto de destaque é que a sede municipal não deve incorporar “reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União” (CONJUR, 2008, n. p.), possibilitando o entendimento de uma preocupação com a manutenção das territorialidades de povos originários e que parte de uma caracterização indireta de áreas

²² Como o documento resumo do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), disponível em: < <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/estatisticas-imoveis-rurais/rs-municipios-2018.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

rurais, o que causa certa estranheza, em especial pela grande ocorrência e distribuição de áreas de preservação permanente.

O último destaque com relação à possibilidade de fusão e desdobramentos de municípios é que a redação anterior da lei dispunha como condição para tal “preservar a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano” (CONJUR, 2008, n. p.), novamente enfatizando uma priorização do espaço urbano, sendo esta caracterização retirada da redação final apresentada anteriormente pelo meio Emenda Constitucional nº 15/96.

Com relação às competências estabelecidas constitucionalmente, com destaque no que diz respeito à relação urbano-rural, o Art. 24 da Constituição Federal estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico. Novamente, a partir da referência ao direito urbanístico, estabelece-se um debate sobre as implicações legais para o urbano e para o rural. Apoiar-se aqui na discussão realizada por André Abelha, Alexandre Junqueira Gomide e Vinícius Monte Custódio (CUSTÓDIO, 2018), que partem do entendimento de que a definição de Direito urbanístico não é matéria uníssona na doutrina jurídica, podendo ser compreendida por um conceito restrito, intermediário ou amplo. O primeiro compreende que o Direito Urbanístico corresponde a normas jurídicas voltadas à disciplina da Administração Pública na ordenação das cidades e da sua expansão, não incluindo, portanto, a regulamentação jurídica do espaço rural, tampouco a relação urbano rural. Já o intermediário considera que o conceito se aplica para as atividades humanas manifestadas sobre o território visando sua urbanização e alterações edilícias, em especial voltando-se para as implicações de ordem socioambiental e econômicas, possibilitando assim sua aplicação para além do perímetro urbano. Por fim, para o conceito amplo, o Direito Urbanístico é associado à disciplina do comportamento humano relacionado a espaços habitáveis, compreendido tanto pelas áreas que já possuem quanto aquelas passíveis de ocupação humana no solo (não incorporando corpos hídricos ou o espaço aéreo, por exemplo). Para os autores, o entendimento intermediário do conceito seria o indicado visto que,

não incorre nas falhas existentes no conceito restrito, já que não restringe esse ramo jurídico ao solo urbano. Do outro lado, embora seja tão abrangente quanto o conceito amplo no tocante ao objeto, ele limita o Direito Urbanístico ao planejamento, gestão e disciplina do uso, ocupação e parcelamento do solo para fins urbanísticos. Assim, não inviabiliza a distinção entre Direito Urbanístico, Direito do Ordenamento Territorial e, inclusive, Direito Ambiental (CUSTÓDIO, 2018, n. p.).

Trata-se então de uma distinção conceitual entre o Direito Urbanístico e o Direito do Ordenamento Territorial o que, para os autores, remete em última instância a uma questão das competências estabelecidas pela Constituição Federal, tendo em vista que, conforme o Art. 21, cabe à União: “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”; “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Ou seja, pelo viés defendido pelos autores (CUSTÓDIO, 2018), estas competências exclusivas da União remetem ao Direito do Ordenamento Territorial, pois, diferentes dos planos municipais estaduais, a ideia subjacente é a de distribuição e abrangência espacial de políticas setoriais e socioeconômicas, evitando conflitos de solo como o impacto ambiental decorrentes de grandes obras de infraestrutura, o controle da instalação de grandes equipamentos como aeroportos e hidrelétricas.

Já o Direito Urbanístico, é apontado pelos autores por um viés mais próximo aos “planos urbanísticos, de viés menos estratégico e mais operacional” (CUSTÓDIO, 2018, n. p.). Embora a relevante contribuição oportunizada pela compreensão do viés intermediário do conceito trazida pelos autores, que possibilita a incorporação da relação urbano-rural, corroborando para o que defende esta tese, questiona-se a compreensão parcial defendida por eles ao restringir o Direito Urbanístico às atividades de ocupação humana, além de apresentar o planejamento territorial a nível estadual e municipal como menos estratégico. É justamente a partir das estratégias gerais para o município como um todo que os planos diretores possibilitam a previsão de diretrizes que incorporem não só áreas com ocupação humana ou passíveis de ocupação, mas também espaços com questões ambientais e áreas não ocupadas e, inclusive, de áreas impróprias para ocupação.

Por um viés aplicado, no entanto, a compreensão de que o planejamento territorial se centra na questão da ocupação humana é pertinente e não deixa de, indiretamente, considerar a preservação das áreas sem ocupação humana, tendo em vista a possibilidade da proposição de diretrizes para a manutenção de suas condições originais por meio da restrição da ocupação, de modo que é necessário cautela para não recair a uma visão simplista que deixa de incorporar diretrizes para todo o território. Ou seja, ao legislar sobre a ocupação humana, deve-se considerar as áreas onde esta ocupação seja imprópria ou indesejada de acordo com diretrizes e estratégias gerais para o território. O texto constitucional reforça este foco na ocupação humana do território, apresentando por exemplo dentre as competências comuns às três esferas (Art. 23), “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”; “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas

formas”; ” fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar”; “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” e “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

As diretrizes e estratégias de ocupação territorial de competência estadual estabelecidas constitucionalmente incluem instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Art. 25). Compete aos estados, portanto, articular e estruturar o ordenamento territorial de escala supramunicipal, realizando uma transição entre o planejamento de competência da união e os realizados pelos municípios incorporados em seu território. Finalizando a análise das competências, compete ao município “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”, conforme Art. 30. A suplementação da legislação voltada ao planejamento territorial remete à possibilidade de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Art. 30) ou ainda, pela previsão legal de executar a política de desenvolvimento urbano (Art. 182). O estabelecimento das diretrizes gerais para o planejamento territorial a nível municipal será legalmente ampliado a partir da promulgação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), analisado a seguir.

Como exposto ao longo desta tese, a distribuição e a oportunidade de acesso à serviços públicos (como educação e saúde), além da oportunidade de geração de emprego e renda são fundamentais e correlacionados com as desigualdades sociais e com a pobreza. A Constituição sustenta a argumentação a partir de seus princípios fundamentais já apresentados, mas também aprofundando-se nos direitos e deveres relacionados à ordem econômica, à seguridade e assistência social, ao acesso à saúde, à educação e à cultura. De um modo geral, verificam-se competências atribuídas aos três níveis de governo, sempre respeitando a hierarquização superior, de modo que aqui serão apontadas apenas as questões particulares e mais relevantes de cada tema.

Com relação às atividades econômicas, destaca-se o Art. 170, que tem por fim “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, observando-se princípios como o da propriedade privada, da função social da propriedade, da redução das desigualdades regionais e sociais e de defesa do meio ambiente. Além da referência à propriedade e à função social, destaca-se aqui a referência explícita à redução das

desigualdades, incluindo o reconhecimento da existência de desigualdades regionais. Conforme a série histórica de dados discutida no capítulo 4, no período da elaboração da CF o Brasil apresentava indicadores de desigualdade (tanto nacionalmente quanto entre regiões) ainda mais acentuados do que os atuais, justificando a previsão legal. Em todas as 5 referências diretas à desigualdade nesta legislação, a questão inter-regional é a de maior destaque, sendo apenas uma das referências que não a mencionam — referindo-se aí à evolução de indicadores de aprendizagem (Art. 212).

Com relação à seguridade social, à saúde, à previdência e à assistência social, compete ao Poder Público organizar a seguridade social, com base na “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais” (Art. 194), bem como a garantia de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde (Art. 204). O destaque realizado aqui é para a referência evidenciada a necessidade de equivalência para as populações urbanas e rurais, acrescido de um parágrafo que explicita a previsão da “descentralização político-administrativa” (Art. 204). O que se verifica a partir dos dados apresentado no capítulo 4 e 5 é que, embora o Sistema Único de Saúde seja uma referência internacional, as assistências para casos mais complexos e determinadas especialidades clínicas, bem como a existência de Unidades de Tratamento Intensivo (UTI), concentram-se nas grandes e médias cidades, fazendo com que a população rural apresente menos acesso aos serviços de saúde mesmo entre indivíduos com características socioeconômicas semelhantes (ARRUDA, MAIA, ALVES, 2018).

Com relação ao Ensino, tem-se, conforme Art. 206, o estabelecimento dos princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, de gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e de progressiva universalização do ensino médio gratuito. Novamente, verificam-se elementos previstos constitucionalmente que, todavia, não foram atingidos analisando indicadores de ensino, que apontam para as maiores dificuldades de acesso para quem reside no espaço rural. Destaca-se também a perspectiva de universalização do ensino médio, princípio bastante relevante até hoje e que também traria benefício para toda a população, sobretudo para quem vive no campo.

Ainda no sentido de princípios voltados à maior abrangência da rede de ensino, o § 6º prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios exercerão ação redistributiva em relação às suas escolas. Trata-se de nova redação incluída pela Emenda Constitucional 108/2020, sendo que a redação originalmente prevista na Lei Maior determinava que o poder público desenvolveria esforços visando eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino

fundamental, sendo prevista destinação orçamentária durante dez anos que possibilitaria a efetivação desta proposta. O texto original também estabelecia igual prazo para um estímulo à descentralização do ensino universitário “de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional”. Ou seja, a proposta que inicialmente norteava para políticas redistributivas voltadas à educação inicial (alfabetização e ensino fundamental) e superior previa avanços até o final do século XX, feito que tem apresentado resultados positivos, pois, embora o analfabetismo siga existindo, é com um percentual menor a cada ano em todas as regiões e idades (PNAD, 2019). Com relação ao Ensino Superior, verifica-se que a política mais efetiva do período de recorte estabelecido por esta tese ocorre a partir do programa REUNI, instituído pelo Governo Federal em 2007. Verifica-se uma mudança de ênfase nas políticas públicas a partir da referida emenda constitucional, que agora prioriza o ensino médio, sendo que, no ano de 2019 pouco mais de 60% da população com 25 anos ou mais possuía o fundamental completo, percentual com tendência de crescimento desde o início do período recortado, sendo que o percentual de crianças entre 6 e 10 anos frequentando os anos iniciais do ensino fundamental mantém-se superior a 95% (PNAD, 2019), o que estabelece um contexto positivo para a proposta de priorização do ensino médio.

O Art. 212 trata sobre a destinação de recursos à educação, reforçando a necessidade de efeitos redistributivos e a destinação de recursos condicionada pela melhoria dos indicadores educacionais e pela ampliação do atendimento. É importante ressaltar que a lei não estabelece quais são os indicadores avaliados e que, de acordo com o indicador, como o IDH e o IDESE, por exemplo, uma melhoria geral do indicador não tem resultado correlacionado à redução das desigualdades sociais, conforme apontado no capítulo 4 desta tese.

Por fim, é trazido para a discussão o Capítulo VI que, no Art. 225 estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado associando-o com a qualidade de vida da população, devendo, portanto, o Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas e preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País. Por fim, destaca que a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, prevendo que “sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”. Cabe à União a definição de critérios e de determinados territórios característicos do meio ambiente, como a Amazônia Legal (instituída legalmente em 1953), que corresponde a cerca de 60% do território nacional. Embora prevista legalmente, em especial no arco de zonas

desmatadas nas divisas desta área com o restante do território nacional, há uma área com significativos conflitos agrários entre interessados em sua exploração para atividades produtivas ou extrativistas e ativistas ambientais, como povos originários, servidores públicos e demais pessoas engajadas com a causa ambiental, abrangendo quase 90% de todas as mortes decorrentes de conflitos no campo (ROSSI, 2017). Segundo dados levantados pela CPT (Comissão Pastoral da Terra²³), em 2019 foram registrados 1.833 conflitos no campo, envolvendo mais de 140 mil famílias, sendo considerado o maior índice dos últimos 5 anos.

6.1.2. Política Urbana e Estatuto da Cidade

Na discussão sobre as implicações legais na (falta de) relação urbano-rural, a CF instituiu os princípios gerais da Política Urbana. Trata-se dos artigos 182 e 183, que no ano de 2001 foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Os referidos artigos, embora bastante objetivos, são de fundamental importância para o ordenamento territorial nacional, atribuído em última instância, aos municípios.

O Art. 182 inova ao incorporar o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade a fim de garantir o bem-estar dos habitantes por meio da política de desenvolvimento urbano, determinando que suas diretrizes gerais sejam fixadas por lei. Tanto o destaque concedido à questão social é relevante no sentido de deliberar para priorização do interesse coletivo com relação aos individuais, quanto a previsão da necessidade de aprovação do ordenamento territorial em lei são elementos que alteraram significativamente os processos de planejamento territorial. A previsão legal de um plano diretor, por exemplo, é fundamental visto tratar-se de uma política de longo prazo, de modo que as possíveis alterações por interesses políticos específicos sejam dificultadas, devendo o debate ser ampliado a fim de incorporar não só o poder executivo (que tem atribuição legal de origem), mas também o legislativo. Sugere-se, inclusive a publicação na forma de lei complementar, de modo que sua alteração deva ser aprovada pela maioria absoluta dos vereadores e vereadoras, enquanto a lei ordinária estabelece apenas maioria simples (conforme Art. 59 da CF).

Outra novidade normatizada pela Carta Magna é a obrigatoriedade da realização do plano diretor, enquanto “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, para cidades com mais de 20 mil habitantes, sendo que até então não existia qualquer

²³ Conforme tabela de comparação dos conflitos no campo publicada pela CPT em 2019, disponível em: <<https://cptnacional.org.br/downloads-2/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14195-conflitos-no-campo-brasil-2019-web>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

obrigatoriedade legal para tal, sendo a previsão deste instrumento facultativo, inclusive para grandes cidades. A função social da propriedade é atrelada ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor municipal, e possibilita a aplicação de instrumentos de gestão que vão de encontro aos interesses da especulação imobiliária, sendo previstos constitucionalmente a aplicação sucessiva de penalidades ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado a fim de que este promova seu adequado aproveitamento.

Enquanto o artigo 182 define os critérios fundamentais para o planejamento territorial, como a função social da cidade e da propriedade, o artigo 183 estabelece os critérios e características para a usucapião urbana, que deve ser realizado unicamente para fins de moradia. Para os processos de usucapião, a Carta da República traz que “o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. Interessa aqui a previsão igualitária com relação ao gênero para o título de propriedade, sendo que legislações posteriores determinam preferência para formalização de contratos de propriedade às mulheres como o Programa Minha Casa Minha Vida (BRASIL, 2009) e o seu sucessor Programa Casa Verde e Amarela - PCVA (BRASIL, 2021), que manteve redação semelhante do artigo da primeira.

Segundo o Governo Federal, a justificativa apresentada para esta preferência em 2009 foi que esta pode ser considerada uma ação afirmativa, além de sinalizar “a importância que este governo tem dado à mulher nos programas sociais, especialmente enquanto chefe e centro de inúmeras famílias. Quarenta e sete por cento dos contratos da primeira etapa do Minha Casa, Minha Vida já foram assinados por mulheres” (ROSEVALD, 2021). O promotor destaca que é possível discutir a constitucionalidade desta normatização tendo em vista questões como o regime de bens do casamento e da contribuição efetiva de cada um para a aquisição do imóvel, apresentando que há jurisprudência em que foi negada esta preferência à mulher (ROSEVALD, 2021), como pode-se verificar em recente processo de divórcio julgado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul - TJRS²⁴.

Conforme os indicadores no capítulo 4, a questão de gênero tem relação com a desigualdade de renda, sendo que as famílias monoparentais de mulher e filhos representam a parte mais vulnerável à pobreza (IBGE, 2018). Logo, seria relevante a previsão constitucional

²⁴ De acordo com Processo nº 70.082.231.507, disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index>. Acesso em: 22 jan. 2022.

de políticas voltadas à redução destas desigualdades, especialmente voltadas à propriedade (seja por usucapião ou por programas e políticas habitacionais), o que substanciam argumentações jurídicas sobre a necessidade desta política afirmativa.

Embora os significativos avanços constitucionais, como a inovação da função social da propriedade e da cidade, não são aprofundadas políticas públicas e instrumentos redistributivos além da usucapião. Verifica-se que este Capítulo trata especificamente da política urbana não incorporando questões sobre o espaço rural (ampliada no Capítulo seguinte da CF) ou ainda sobre a relação urbano-rural. O mesmo ocorre com a Lei Federal 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade (EC) que, conforme apresentado em seu caput, regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. O direcionamento para a questão urbana, portanto, dá-se pela origem do capítulo constitucional e incorpora toda a legislação subsequente, o que acarreta um contrassenso tendo em vista que uma das grandes novidades, considerado nesta tese como um relevante avanço, é a previsão de que o plano diretor deva incorporar toda a área municipal (conforme Art. 40 § 2o). A partir dos fundamentos legais analisados, não são apresentados claramente diretrizes e instrumentos necessários para a incorporação das áreas rurais e da transição urbano-rural nos processos de planejamento territorial.

Com relação às desigualdades, o Art. 1º do Estatuto da Cidade destaca que este instrumento legislativo visa estabelecer “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, destacando aspectos sociais fundamentais que se relacionam com a qualidade de vida além da relevância da associação entre a propriedade urbana e a questão ambiental. Na sequência, o Art. 2º apresenta um dos elementos que estruturam a regulamentação dos dispositivos legais previstos constitucionalmente, que é a função social da cidade e da propriedade, sendo esta ordenada pela política urbana mediante diretrizes apresentadas, dentre as quais algumas serão trazidas para esta construção.

A primeira diretriz destaca a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, sendo, portanto, bastante generalista. Há uma referência ao conceito de direito à cidade (LEFEBVRE, 2008 [1972]), a partir do qual adiciona-se a condição de sustentabilidade, sendo este caracterizado como o direito à terra urbana urbanizada, logo com acesso às infraestruturas, aos serviços e principais atividades. Também com relação aos processos de urbanização, a lei

estabelece a necessidade de uma justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes desse, reforçando o caráter distributivo que também remete à discussão apresentada por Lefebvre, (2008 [1972]) ao trazer que

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito a visita ou de um retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como um direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que o urbano, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível. (LEFEBVRE, 2008 [1968], p. 117, grifos do autor).

A concepção do direito à cidade formulada por Lefebvre (2008 [1972]) apresenta uma primazia da cidade com relação ao campo, também explicitando a dicotomia entre estes espaços, corroborando com o entendimento bastante discutido em meados do século XX sobre o futuro do rural em decorrência dos processos de urbanização, conforme discutido no capítulo 3 desta tese (como em PAHL, 1966).

A seguir, o EC traz a necessidade de uma gestão democrática por meio da participação popular, sendo a obrigatoriedade de processos participativos em processos de planejamento territorial (na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos) destacada em diversos locais da referida legislação. A terceira diretriz inova ao incentivar a cooperação entre os setores públicos, privados e a sociedade para os processos de urbanização, destacando a necessidade do atendimento ao interesse social.

A disponibilização de equipamentos urbanos e comunitários, bem como de transporte e serviços públicos de maneira adequada às necessidades da população e com as características locais, também é apresentada (quinta diretriz), possibilitando o entendimento de que esta distribuição pode incorporar também o espaço rural, embora a referência a equipamentos urbanos. Na relação urbano-rural, consta a orientação para o “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (BRASIL, 2001, Art. 2º). Nesta redação, embora incorpore a distribuição populacional e econômica a nível municipal, apresenta um direcionamento ao desenvolvimento das cidades para o planejamento territorial, ainda dando ênfase para uma dinâmica desenvolvimentista recorrente em discursos nacionais (como na figura do progresso e da modernidade), como se pode verificar na discussão entre Dupas (2007) e Bresser Pereira (2014).

Ainda para a relação urbano-rural, o inciso VII estabelece a necessidade de “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência”. Logo, o foco apresentado desta relação são as questões socioeconômicas, associando-se ao defendido nesta tese. Este é o momento da lei que mais se aproxima com a ideia de um *continuum* entre espaços urbanos e rurais, destacando-se a necessidade de complementaridade e de integração entre as atividades desenvolvidas em todo o município. Este entendimento é estendido para as áreas de expansão urbana de acordo com a diretrizes VIII, que defende que nestas áreas sejam adotados padrões de produção e consumo de bens compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município. O foco destas diretrizes apresentadas para a dinâmica urbano-rural volta-se para as atividades, ou seja, para o uso do solo e suas implicações socioeconômicas, não estabelecendo explicitamente a relação com a distribuição de infraestruturas, serviços e atividades.

Conforme demonstrado no capítulo 3 desta tese, o perímetro urbano traz definições relevantes para uma relação urbano-rural favorecida ou deficitária. O Art. 42-B do Estatuto da Cidade (EC) estabelece que o perímetro urbano pode ser determinado pelo plano diretor municipal ou por legislação específica sendo necessário, neste segundo caso, o atendimento de elementos mínimos. Uma das exigências é a delimitação de áreas de restrições de ocupação que, somada com a necessidade de definição dos parâmetros de parcelamento uso, e ocupação do solo, possibilitam promover a diversidade e contribuir para a geração de emprego e renda, além de evitar conflitos entre áreas ambientalmente frágeis e áreas com ocupação demográfica. A maior contribuição para esta tese, no entanto, consiste na determinação da previsão de habitações de interesse social, na definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais e na definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

A partir do Art. 42-B, tem-se a previsão legal que os processos de alteração de perímetro urbano obrigatoriamente devem considerar a distribuição de infraestruturas, serviços e equipamentos, além de prever a integração com instrumentos voltados à habitação social, o que é bastante relevante. Uma questão que pode gerar outros entendimentos jurídicos é que, conforme disposto no § 2º, quando o perímetro urbano for definido pelo plano diretor municipal “não há a necessidade da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo”, de

modo que não fica claro se estes elementos mínimos também devem ser atendidos nesta situação.

A distribuição de serviços e infraestruturas é associada pelo EC especialmente às dinâmicas de urbanização, ou ainda, em diretrizes gerais, não havendo uma previsão específica para o espaço rural ou para as áreas de transição do perímetro urbano. Neste sentido, a caracterização da ordenação e controle do uso do solo é apresentada como necessária para evitar a “utilização inadequada dos imóveis urbanos”, “a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes” e o “parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados” em relação à infraestrutura urbana. Sublinha-se nesta diretriz aspectos relevantes do planejamento territorial que, embora ainda com referência explícita ao urbano, se aplicam tanto em áreas com urbanização deficitária quanto na relação urbano-rural, e possibilitando incorporar questões ambientais ao evitar a ocupação humana em locais inadequados. Ainda, a diretriz XVIII prevê o “tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento”, também compreendido o município como um todo, tendo em vista que não explicita se sua aplicação restringe a determinada área do território.

Um destaque relevante apresentado pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) remetem à moradia digna, situada em local com infraestrutura e serviços e que considere a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, realizada tanto por meio da regularização fundiária quanto pela urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante, possibilitando a previsão de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação para estas (como explicitado no inciso XIV do Art. 2º). Além de melhorias para os espaços dos pobres (MARZULO, 2005) já consolidados, incorpora a previsão de programas para construção de moradias e de melhorias nas condições habitacionais, podendo ser promovidos por iniciativa própria e em conjunto com os Estados e os Municípios, e prevendo melhorias de saneamento básico, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público. Como exposto na discussão do capítulo 3, em última instância, esta tese entende a centralidade da questão da moradia, devendo esta ser pensada não apenas como a habitação em si, mas ampliada a partir da maior facilidade de acesso às infraestruturas e serviços, seja no espaço urbano seja na rural. Logo, estas diretrizes do EC relacionadas ao tema trazem grandes contribuições, sendo ampliadas em legislações subsequentes como a LF nº 13.465/17, também conhecida como Lei do REURB, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (uma das poucas leis que traz definições tanto para o urbano quanto

para o rural), análise realizada em item próximo nesta tese. Logo, a regularização fundiária é um instrumento que pode trazer muitos benefícios à população que mais precisa da assistência do Estado.

A previsão de instrumentos urbanísticos também é um dos méritos do Estatuto da Cidade, sendo analisados a seguir alguns dos mais relevantes para a discussão realizada. Dentre os principais instrumentos destaca-se: a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; c) planejamento municipal, destacando-se aqui o plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental e a reiteração da necessidade de gestão orçamentária participativa. Estes três instrumentos previstos destacam a relevância que a lei concede ao planejamento territorial, realizados em todos os níveis administrativos do país, inclusive com definições de termos mais precisos para o que a lei estabelece (como a denominação de planos de ordenação do território ou planos diretores, ao invés de planejamento urbano, que diferencia, a priori, a condição urbana). Outro ponto levantado é o do planejamento de regiões metropolitanas, que terão diretrizes estabelecidas por lei posterior denominada Estatuto da Metrópole (LF nº 13.089/15), também analisado na sequência.

O instrumento básico do planejamento municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo bastante aprofundado na referida legislação. Cabe a este instrumento a definição dos limites máximos e mínimos edífcios, ou seja, a proposição do regime urbanístico, sendo estabelecido que estes devem considerar a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o critério de densidades. Tal relação é fundamental e traz implicações relevantes para os planos diretores, tendo em vista que o debate sobre índices de aproveitamento, por exemplo, é bastante considerado no planejamento municipal, sobretudo a tentativa de dilatação máxima de seus indicadores por parte da especulação imobiliária. Mesmo sem apresentar um critério quantitativo, esta previsão já propicia embasamento legal para o discurso técnico. O Estatuto da Cidade (EC) frisa que o planejamento municipal não se limita ao plano diretor, de modo que as diretrizes propostas por este devem ser incorporadas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual (Art. 40, § 1º), ou seja, situando-o em uma posição hierarquicamente superior a estas demais ferramentas de gestão.

A obrigatoriedade do PDM para cidades com mais de 20.000 já era estabelecida pela CF (Art. 182), mas o EC amplia a obrigatoriedade (conforme Art. 41) incorporando municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, que desejam utilizar os

instrumentos urbanísticos previstos constitucionalmente e que possam passar por transformações significativas decorrentes de dinâmicas regionais (como especial interesse turístico e inseridos na área de influência de grandes equipamentos de grande impacto ambiental). Por este último ponto, verifica-se a existência de Planos Diretores em municípios pequenos e médios situados, por exemplo, na área de influência de hidrelétricas e barragens. A lei prevê a obrigatoriedade relacionada a equipamentos de grande impacto ambiental (devendo ser custeados pelo empreendimento ou atividade como uma das formas de medida compensatória), mas salienta-se aqui que a inserção de qualquer grande empreendimento que se configure como um polo gerador de tráfego deveria prever ou estar previsto no planejamento municipal e até mesmo regional (como portos, aeroportos ou grandes universidades e complexos industriais).

O Art. 41 também prevê a elaboração de um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido para cidades com mais de 500.000 habitantes, outra previsão que tem desdobramentos legais posteriores, como a Política Nacional de Mobilidade Urbana - PNMU (LF nº 12.578/12). Importante ressaltar que todas as legislações analisadas restringem a mobilidade à uma condição urbana, seja a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e a PNMU, não prevendo explicitamente melhorias para uma acessibilidade geral de comunidades rurais. A primeira, por exemplo, em seu Art. 230, determina a gratuidade dos transportes coletivos urbanos para pessoas com mais de 65 anos. Mesmo que o transporte coletivo seja priorizado nas áreas urbanas, existem municípios que disponibilizam, mesmo sem a obrigatoriedade legal, este serviço para as áreas rurais, de modo que este benefício deveria incidir também para estas. Como constatado nas análises realizadas no capítulo 4, a dificuldade de acesso é um ponto importante a ser melhorado para quem reside em espaços rurais e, no caso de pessoas idosas, esta dificuldade de acessibilidade tende a ser majorada, prejudicando, inclusive, o acesso à saúde.

6.1.3. Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária

A Constituição Federal destina um capítulo exclusivo para abordar a política agrícola e a reforma agrária, trazendo definições relevantes e em parte comparáveis às aportadas no capítulo anterior da referida legislação, que tratava da política urbana. Mesmo sendo abordados em capítulos distintos, verifica-se semelhanças em determinadas políticas e instrumentos para

os espaços urbanos e os rurais previstos constitucionalmente, embora ainda explicitando uma visão distinta da forma de ocupação territorial entre estes por um viés dicotômico.

Com relação à semelhança fundamental, tem-se a previsão de que as áreas rurais também devem cumprir sua função social (Art. 184), estando sujeitas a desapropriação em caso contrário. Como exposto na introdução deste capítulo da tese, trata-se da observância de um dos princípios fundamentais estabelecidos pela Lei Maior. Na sequência, o Art. 184 traz elementos sobre a reforma agrária e a desapropriação, sendo esta última aplicada para imóveis que não estejam cumprindo sua função social, devendo ser destinada para fins de interesse social voltados à reforma agrária. Trata-se de uma competência da União declarar o imóvel como subutilizado e realizar a desapropriação, ao contrário das propriedades urbanas em que estas responsabilidades são atribuídas ao município. Estabelece também que não são passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária as pequenas e médias propriedades (desde que seu proprietário não possua outra) e as propriedades produtivas. Ou seja, o foco é em grandes propriedades improdutivas o que, *a priori*, pode ser considerado bastante restritivo, ainda mais tendo em vista o critério utilizado pelo INCRA de proximidade entre as áreas destinadas à reforma agrária e as famílias a serem assentadas nelas. Entretanto, conforme os dados apresentados da série histórica desta política no país, no período entre 1995 e 2020, mais de 70 milhões de hectares foram incorporados ao Programa Nacional de Reforma Agrária, beneficiando mais de um milhão e trezentas mil famílias (INCRA, 2021), dados que indicam a alta quantidade de grandes propriedades improdutivas no país.

A competência atribuída ao Governo Federal é prevista para todas as atividades relacionadas à política agrícola, tanto na promoção desta quanto a questões de acompanhamento e fiscalização, como na obrigatoriedade de que as alienações ou a concessões de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares que dependem de prévia aprovação do Congresso Nacional, excluindo-se desta as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária — Art. 188 (BRASIL, 1988).

Com relação a participação, é definido, por meio do Art. 187, que “a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes” (BRASIL, 1988). Fica claro que a política agrícola refere-se exclusivamente às atividades diretamente relacionadas com o setor produtivo, de modo que quem reside em áreas rurais e não tenha atividades associadas direta ou indiretamente à produção, não possui representação nos processos participativos nem da política agrícola nem

(a priori) na política urbana, embora sem haver expressa restrição, a considerar que existem municípios que realizam audiências públicas em áreas rurais em seus processos de planejamento territorial.

Ainda no Art. 187, é determinado que a política agrícola leve em consideração, especialmente, instrumentos fiscais, preços de produção e comercialização, incentivo à pesquisa e à tecnologia, assistência técnica e extensão rural e o incentivo ao cooperativismo, além de elementos de infraestrutura e moradia como a eletrificação rural e irrigação e a habitação para o trabalhador rural (BRASIL, 1988). Dentre essa lista, sublinha-se aqui o incentivo à pesquisa, a assistência técnica e a extensão rural, que são processos voltados à educação para o campo de modo que, se corretamente aplicados, podem trazer um grande avanço para esta questão que traz imbricações com diversos tipos de desigualdades. Ainda, o estímulo ao cooperativismo, que pode resultar em uma maior integração de parcela da sociedade que reside no campo, e a relevância dada à eletrificação rural, irrigação e habitação, elementos-chave defendidos nesta tese. Neste sentido, entende-se como positivo que as previsões constitucionais voltadas à política agrícola possuem critérios e definições mais claras do que o estabelecido pela política urbana, que ainda é tratada de uma maneira generalista, mesmo após a regulamentação realizada pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Uma figura jurídica prevista tanto para a política urbana e quanto para a rural é a o usucapião, prevista respectivamente nos Arts. 183 e 191, sendo que, para propriedade rurais, este é estabelecido por uma ocupação de no mínimo cinco anos ininterruptos, sem oposição, da área de terra não superior a cinquenta hectares, desde que a torne “produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia” (BRASIL, 1988), também excluindo a previsão para imóveis públicos. Trata-se do mesmo critério para propriedades urbanas e rurais, destacando-se uma alteração com relação à destinação de uso do novo proprietário, estabelecido como “para sua moradia ou de sua família” na política urbana e “tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia” na política agrícola, deixando explícito que a propriedade rural não pode ser usucapida somente para fins de moradia.

A Constituição apresenta os critérios norteadores para o atendimento à função social de propriedades rurais, devendo esta atender simultaneamente requisitos como o aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais e em relação ao meio ambiente e o atendimento às normas de regulação de trabalho, inclusive pelo viés dos proprietários e dos trabalhadores a fim de garantir o seu bem-estar (BRASIL, 1988). No entanto, igualmente como no capítulo constitucional que trata sobre a política urbana, não são estabelecidos quais os

critérios específicos para a definição se uma propriedade é ou não produtiva. Tem-se, portanto, a necessidade de uma regulamentação para os artigos do Capítulo III, realizada no ano de 1993 pela Lei Federal nº 8.629, que “garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social” (BRASIL, 1988), apresentado a seguir.

Verificando os termos utilizados, compreende-se que a referência a “propriedade produtivas”, tanto para designação da função social quanto para o usucapião, sugere que a função social das propriedades rurais está associada à seu caráter eminentemente produtivo, deixando à margem questões que vêm sendo defendidas contemporaneamente para os espaços rurais a partir da nova ruralidade (KAGEYAMA, 2008), como o turismo, aspectos e funções culturais, a paisagem rural, o meio ambiente e áreas sem ocupação humana ou até mesmo pessoas que residam em área rural sem voltar-se ao setor agrícola. A própria denominação da política como agrícola já sugere este entendimento, mas tendo em vista que vêm acompanhada de uma regulamentação que aborda também a reforma agrária, entende-se que, seja constitucionalmente ou por legislação posterior, deve haver um amparo legal para quem resida em espaços rurais e não realiza atividades voltadas ao setor agrícola.

A Lei nº 8.629/1993 dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária previstos no Capítulo III da Constituição Federal. Verifica-se que os princípios fundamentais foram mantidos, no entanto há novas definições e especificações legais estabelecidas. Reitera, por exemplo, que a propriedade rural que não cumprir a função social é passível de desapropriação (Art. 2º), no entanto, passa a determinar critérios e requisitos para esta definição.

O Art. 9º especifica que “a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei”, apresentando como requisitos os mesmos critérios gerais definidos constitucionalmente. O diferencial é a caracterização do uso racional e adequado a partir de “graus de utilização da terra e de eficiência na exploração”, dispostas no Art. 6º, estabelecendo que o grau de utilização deve ser “igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel”. Já o grau de eficiência deve ser de 100% e apresenta critérios para os produtos vegetais e para a exploração pecuária. A seguir, apresenta os critérios que classificam quais usos são computados para atingir os percentuais de utilização: as áreas plantadas com produtos vegetais; as áreas de pastagens nativas e plantadas; áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal; áreas de exploração de florestas nativas; áreas sob

processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes. Aqui verifica-se que, de fato, a definição legal de área rural produtiva está relacionada ao uso do solo para agricultura, pecuária e extrativismo.

Importante destacar o Art. 4º que apresenta uma conceituação dos termos utilizados para efeitos da lei. Neste, o imóvel rural não se refere a sua posição com relação ao perímetro urbano, sendo definido como “o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial”. Além de não fazer qualquer menção à relação com o espaço urbano ou rural, ainda classifica a construção como imóvel rústico, o que pode ser associado a um predomínio de padrão construtivo inferior em áreas rurais. Além disso, mesmo possibilitando que tal propriedade situa-se em espaço urbano, reforça a necessária destinação agrícola e pecuária, por exemplo, sendo que é sabido que a relação entre áreas urbanizadas e a produção primária, sendo a criação de suínos, de aviários e de outros animais proibida em zona urbana em diversos municípios²⁵.

Com relação ao tamanho, a Lei define como pequena propriedade o imóvel rural com até quatro módulos fiscais e a média com área superior a quatro e inferior a quinze módulos fiscais (BRASIL, 1993). Os módulos fiscais são unidades de medida definidos pelo INCRA para cada município do País, considerando aspectos como suas características produtivas exploratórias, a renda obtida da produção e a propriedade familiar. Nacionalmente, o valor do módulo fiscal varia de 5 a 110 hectares (EMBRAPA, 2020).

Para fins de indenização, a Lei define que o preço da terra deve incluir florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, e estabelece que o Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART”. A avaliação de imóveis trata-se de outra diferenciação normativa com relação a espaços urbanos e rurais. Enquanto a NBR 14653-2 expressa que a atividade de avaliação de imóveis urbanos deve ser realizada por profissional Arquiteto e Urbanista ou Engenheiro Civil (ABNT, 2011) a NBR 14653-3 traz o entendimento referido na legislação aqui analisada, condicionando os laudos de avaliação de imóveis rurais realizados por profissional Engenheiro Agrônomo, explicitando as distinções tanto nos critérios utilizados para a formação de valores

²⁵ Como em Eldorado do Sul/RS (Lei Municipal 1/1995, Paverama/RS (Lei Municipal 1822/2007) e Sarandi/RS (Lei complementar 215/2009).

em áreas urbanas e rurais quanto nas áreas de atuação profissional (o que remete ao tema das atribuições profissionais realizado na introdução desta tese).

Outra determinação realizada é que “as terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária”, estabelecendo ainda que, além destas destinações, as demais áreas públicas de propriedade pública devem destinar-se somente a: reservas indígenas, parques, “pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional” (Art. 13). Os grifos realizados nesta tese com relação à redação são o reconhecimento dos povos originários, a preservação ecológica e a educação, deixando de constar unidades de saúde. Quanto à educação, é utilizado o termo “de todo tipo”, abrindo precedente legal para a instalação de universidades, e escolas técnicas e até mesmo para outras formas de ensino como a extensão rural, o que se entende como bastante apropriado.

Logo, além da estreita relação entre espaços rurais enquanto espaços eminentemente produtivos, entende-se que tanto o Capítulo III do Título VII da Constituição Federal (BRASIL, 1988), quanto a Lei Federal 8629/1993 trazem avanços no que diz respeito à função social, mas esta volta-se aos trabalhadores e proprietários relacionados à cadeia produtiva, não colaborando assim com a constituição de um arcabouço legal que incorpore os diversos usos possíveis para o espaço rural. Em especial a conceituação do espaço rural e a pouca referência à necessidade de infraestruturas e serviços básicos, bem como a falta de uma política que agregue novas possibilidades de geração de emprego e renda para a população rural (como o turismo rural, por exemplo) são questões que despertam atenção tendo em vista os indicadores de pobreza, evasão e dificuldades de acessibilidade apontados no capítulo 4 desta tese.

6.2. O rural e o urbano antes e depois da Constituição

Trata-se aqui das questões fundamentais do planejamento territorial e da gestão pública voltada ao ordenamento territorial. Não será discutido o Decreto-Lei nº 311/1938, tendo em vista que este já foi aprofundado anteriormente, de modo que serão aprofundadas as análises das questões tributárias e de competências (a partir do Código Tributário Nacional), de Parcelamento do Solo (por meio da LF nº 6766/79) e, por fim, de duas legislações recentes e que inovam tanto com relação aos termos utilizados quanto às possibilidades de gestão que não

se restrinjam as fronteiras intramunicipais (urbano-rural) e intermunicipais (entre municípios e entre estado e municípios). Trata-se da LF nº 13465/17 (conhecida como a Lei da REURB) e a LF nº 13.089/15, denominada Estatuto da Metrópole. Por fim, no próximo subcapítulo será apresentada uma conclusão geral da análise do discurso contido nas legislações aprofundadas neste 6 da tese.

6.2.1. Tributação e competências federativas

Como introduzido previamente no capítulo 3 desta tese, devido à sua relação na definição do perímetro urbano, aprofunda-se aqui a destinação e a competência de fiscalização, lançamento e cobrança dos impostos sobre propriedade previstos constitucionalmente (BRASIL, 1988) e pelo Código Tributário Nacional - CTN (BRASIL, 1966). Trata-se do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), de competência municipal e o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), não sendo abordado neste trabalho o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) tendo em vista que esta análise não se demonstrou relevante para a discussão realizada.

O IPTU é constitucionalmente de competência municipal (Art. 156), podendo este ser aplicado de modo progressivo no tempo em caso de não cumprimento da função social da propriedade (Art. 182). A constituição, no entanto, não traz maiores especificidades com relação a este tributo, mantendo assim a legislação prévia, centrada, em especial, no CTN (BRASIL, 1966). Este último traz contribuições significativas para o debate, como o entendimento de zona urbana a partir da definição municipal, no entanto estabelecendo que esta deve observar “o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público” (Art. 32). Ou seja, para que a propriedade seja considerada urbana esta deve apresentar ao menos alguns melhoramentos que são relacionados especificamente a infraestruturas e distribuição de serviços, sendo listado nos incisos: a) meio-fio ou calçamento, contemplando drenagem pluvial; b) abastecimento de água; c) sistema de esgotos sanitários; d) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; e) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Logo, esta definição legal é a que mais se aproxima da discussão realizada nesta tese de modo que o questionamento aqui realizado é a razão para que estes critérios mínimos estabelecidos às propriedades urbanas não tenham sido incorporados, ou até mesmo ampliados,

nas legislações subsequentes (incluindo aí o Estatuto da Cidade). Não quer dizer que a previsão legal por si resolveria as dinâmicas de urbanização precarizada, mas certamente traria maior embasamento para as atividades técnicas, como as relacionadas à definição das zonas urbanas por meio da demarcação do perímetro urbano. As infraestruturas previstas são os elementos básicos necessários (saneamento básico e eletrificação). Do mesmo modo, os equipamentos previstos (escola primária ou posto de saúde), são relacionados a uma distância mínima e são os níveis mais básicos dos serviços relacionados à educação e saúde. Não se faz a relação, por exemplo, com a proximidade de universidades e hospitais, o que, embora desejado, pode ultrapassar os limites atuais de gestão territorial do país.

O CTN também traz as condições necessárias para a realização do planejamento territorial, tendo em vista a consideração de que “a lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior”. Por meio desta possibilidade é possível estabelecer áreas destinadas à expansão urbana, o que é bastante relevante no sentido de induzir o vetor de crescimento da urbanização.

Outra definição relevante é que, conforme Art. 33 do CTN, a base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel. Trata-se de imposto que possibilita, portanto, a adoção de políticas redistributivas (HECK; HECK; COLUSSO, 2018), em especial a partir do Art. 47 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que traz que “os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social”. A definição do valor venal do imóvel é competência municipal e ocorre por meio de uma planta genérica de valores (PGN), que é determinada pelo poder executivo e deve tramitar pelo legislativo visando sua normatização legal. Tendo em vista que é um imposto aplicado sobre a propriedade e apresentado na sua integralidade, não sendo embutido em mercadorias, como o Imposto Sobre Serviço (ISS), trata-se de um tributo que tem seus valores bastante questionados pelos contribuintes (AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA; 2009), razão que tem trazido diversos prejuízos na atualização constante da PGN (JÚNIOR, 2010), o que incide tanto sobre os valores arrecadados quanto na realização de políticas redistributivas. Como resultado, tem-se que historicamente este imposto não tem a representatividade esperada na arrecadação municipal, devido à dificuldade encontrada pelos municípios tanto pela formação de um quadro técnico capacitado para tal quanto decorrente das pressões políticas que restringem sua atualização (GIFFONI; VILLELA, 1987; AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA, 2009).

No ano de 2001, Villela divulga um estudo que aponta o IPTU na segunda colocação dentre os impostos arrecadados pelos municípios, atrás do ISS, representando cerca de 10% do orçamento total das capitais do país e em torno de 6% em municípios do interior, resultando em uma média nacional de aproximadamente 7%. Já no ano de 2007, o total nacional arrecadado com o IPTU corresponde a 0,44% do PIB, o que representa em torno de 28% da receita tributária municipal, ainda mantendo-se atrás do ISS, mas com resultados superiores ao ITBI.

Como se pode verificar, não consta nesta lista o ITR, tendo em vista que se trata de um imposto constitucionalmente de competência da União (Art. 157), que prevê ainda a possibilidade de ser aplicado de modo progressivo (assim como o IPTU) e que este não deve incidir para “pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel”. Em termos de resultado financeiro, as alíquotas aplicadas pelo ITR são significativamente inferiores às do IPTU (CTN, 1966), fazendo com que a arrecadação seja proporcionalmente inferior e resultando na solicitação de proprietários de imóveis situados dentro do perímetro urbano para pagamento de ITR (ao invés do IPTU), a partir dos argumentos do uso do solo e da disponibilidade de infraestrutura mínima prevista na CTN (CAMARGO, 2015).

Com relação às destinações, o Art. 158 da Constituição prevê que a metade do produto arrecadado pela União do ITR são destinados aos municípios nos quais situam-se as propriedades, podendo atingir a totalidade do valor caso passe a ser fiscalizado e cobrado pelos municípios que assim optarem, devendo formalizar sua decisão por meio da assinatura de um convênio. A partir desta previsão constitucional (ampliada pelo Decreto nº 6433/2008) diversos municípios celebraram convênio com a União para exercer as atribuições de fiscalização, lançamento de ofício e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), sendo registrado atualmente 1949 municípios, correspondendo à cerca de 1/3 do total nacional. Bortoloti e Vanzela (2014) destacam que se trata de um tributo com pouca significância para a arrecadação nacional, “servindo mais como instrumento parafiscal de orientação de políticas agrária e fundiária”. O destaque realizado pelos autores é que, mesmo para os municípios que firmam este convênio, a competência para legislar sobre o ITR segue sendo da União, ou seja, não cabe aos municípios criar leis ou alterar os valores, alíquotas e a base de cálculo do tributo, “como está sendo feito equivocadamente em diversos municípios do Brasil” (2014, n. p.).

O que explica a constituição dessa concepção da legislação brasileira é, fundamentalmente, o fato de que o recorte adotado teve como primeiro objetivo a definição do destino dos impostos coletados em cada uma dessas áreas. Segundo o Código Tributário

Nacional (CTN) (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), os impostos territoriais municipais seriam arrecadados nas áreas urbanas e os federais nas áreas rurais. Não é de admirar que os municípios sejam, assim, estimulados a aumentar artificialmente suas áreas urbanas, tanto mais quanto encontrarem respaldo jurídico para fazê-lo, especialmente na adoção, pela legislação, de dois importantes dispositivos jurídicos.

O primeiro associa a condição urbana à existência de melhoramentos, mas admite que, para ser considerada urbana, basta a uma zona dispor de:
[...] pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistemas de esgotos sanitários;
IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado” (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - artigo 32, parágrafo 1º).

O segundo dispositivo se expressa na definição de “área de expansão urbana”, já presente no mesmo artigo do Código Tributário, pela qual a concepção de urbano fica definitivamente dissociada da ideia de complexidade e da capacidade de prestação de serviços. Segundo o CTN:

[...] a lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - artigo 32, parágrafo 2º).

Logo, verifica-se na argumentação acima a questão das competências, sendo mais voltadas para os municípios as áreas urbanas e, neste caso, também as urbanizáveis ou de expansão urbana. No entanto, embora determine alguns usos possíveis, não estabelece elementos adicionais às áreas distantes das infraestruturas e serviços.

6.2.2. Parcelamento do Solo

A LF nº 6766/79 é bastante relevante para a discussão fundiária municipal tendo em vista que estabelece os parâmetros básicos para o fracionamento fundiário, seja este loteamento, desdobramento ou remembramento. Trata-se de uma legislação voltada ao parcelamento do solo urbano, direcionamento destacado tanto em seu *caput* quanto no Art. 1º, sendo que este último também ressalta que estados e municípios podem estabelecer normas complementares relativas ao tema a fim de adequar os procedimentos às peculiaridades regionais e locais.

A definição das distintas formas parcelamento do solo é apresentada no Art. 2º, que estabelece como loteamento a subdivisão de uma gleba em lotes destinados à edificação, sendo

prevista a abertura de novas vias, podendo estas ser prolongamentos das existentes, enquanto o desmembramento se difere por utilizar-se do sistema viário existente. Ou seja, em ambos é prevista a destinação de lotes para fins de edificação, o que faz sentido tendo em vista a previsão constitucional de função social da propriedade (Art. 182), mesmo que a Carta Magna tenha sido promulgada quase 20 anos depois da LF nº 6766/79. A diferença fundamental se dá com relação ao sistema viário, sendo que este é relevante para o presente estudo não somente pelas maiores possibilidades de circulação e interação social, como defendido por Jacobs (2011 [1968]), mas sim com relação a ampliação e uso da infraestrutura que está associada ao sistema viário, de modo que em loteamento é previsto em lei a ampliação da infraestrutura existente enquanto que no desmembramento os sistemas existentes são mantidos.

A LF nº 9.785/99 alterou a redação do Art. 2º da LF nº 6766/79, incluindo o Art. 2º e 3º nesta última. No Art. 2º §5 são estabelecidas as infraestruturas consideradas básicas para o parcelamento, indicando equipamentos urbanos de saneamento básico (drenagem, abastecimento de água potável e esgotamento sanitário), iluminação pública, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. O §6 do mesmo artigo traz condições para os parcelamentos situados em zonas destinadas por lei à habitação de interesse social (ZHIS ou ZEIS), que devem apresentar todos os itens básicos de infraestrutura. O §6, no entanto, discrimina todas as infraestruturas básicas necessárias já previstas no §5, com exceção de iluminação pública e energia elétrica pública (sendo a domiciliar expressamente referida em seu inciso IV). Entende-se que seria mais coerente simplesmente uma remissão ao §5 com um reforço que que, em ZHIS, estas são consideradas como obrigatórias. Ou seja, ao invés de fortalecer a necessidade de infraestruturas básicas em áreas de ZHIS, o §6 finda por flexibilizar injustificadamente a não existência dos sistemas públicos de iluminação e rede elétrica.

As inclusões realizadas pela LF nº 9.785/99 também fazem referência ao plano diretor municipal ou a lei municipal correspondente, ao definir (ainda no Art. 2º) como lote o terreno dotado de infraestrutura (§5) e que atenda as dimensões e os índices urbanísticos estabelecidos pelo zoneamento determinado pela legislação municipal. O Art. 3º explicita que o parcelamento do solo para fins de urbanização só é permitido “em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal”. Tem-se aí uma possibilidade de ampliação do entendimento de incidência geral da LF nº 6766/79 que, a partir do exposto, também pode incorporar áreas fora do perímetro urbano, desde legalmente sejam consideradas de expansão urbana ou de urbanização específica (definição não

apresentada na referida legislação, mas que possivelmente se refere a núcleos urbanos isolados não denominados legalmente como tal).

Ainda, o Art. 3º estabelece locais em que não é permitido o parcelamento do solo, listando terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, com declividade igual ou superior a 30% onde as condições geológicas não aconselham a edificação e ainda em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis. Em todas estas situações a lei abre um precedente para o caso de as questões serem previamente sanadas ou quando forem atendidas exigências específicas das autoridades competentes, possibilitando assim o processo de parcelamento. Um problema identificado é que estes critérios estabelecidos para a proibição de parcelamento do solo levam em consideração somente o terreno em si, podendo resultar em situações de isolamento ou de falta de acessibilidade geral de acordo com o entorno. Ou seja, a gleba loteada pode ser relativamente plana e seca, mas estar situada em um contexto com altas declividades ou áreas inundáveis, situação recorrente em habitações irregulares ou em áreas de urbanização precarizadas, como aponta Maricato (2003), o que resulta em grandes transtornos para a população residente além de reforçar os processos de segregação.

Além das infraestruturas básicas (estabelecidas no Art. 2º), especificamente para loteamentos, a Lei de Parcelamento do Solo, estabelece como requisitos básico a destinação de áreas públicas para fins de circulação, para a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como para espaços livres de uso público, devendo todos estes atentar para uma proporcionalidade com relação à densidade de ocupação prevista para a referida zona estabelecida pelo plano diretor municipal ou lei municipal (Art. 4º). O § 2º do Art. 4º traz que são considerados comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

O Art. 4º teve uma importante alteração na redação do § 1º, realizado por meio da LF nº 9.785/99, que originalmente previa que a porcentagem de áreas públicas destinadas por um loteamento não poderia ser inferior a 35% da gleba, com exceção apenas para grandes glebas industriais. Já a nova redação retira a obrigatoriedade de um percentual mínimo de áreas públicas, atribuindo à legislação municipal a definição, para cada zona prevista em lei, dos usos permitidos e dos índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento”. Ainda com relação a este tema, o Art. 5º enfatiza que “o Poder Público

competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos”.

Ou seja, a nova redação não torna obrigatória nem a existência de equipamentos urbanos e nem mesmo os percentuais mínimos de destinação de áreas públicas, deixando esta previsão a critério da legislação municipal, o que gera uma grande fragilidade tendo em vista as pressões existentes realizadas no âmbito local, realizadas em especial pela parcela da população que mais detém poder e influência. Logo, tal alteração prejudica a distribuição de equipamentos públicos em loteamentos, como os voltados à saúde, educação, segurança e convivência e integração, o que resulta em grandes prejuízos sociais, como defendido nesta tese. Se anteriormente havia problemas de áreas destinadas por loteamentos para a implantação de equipamentos comunitários que nunca eram efetivados, resultando em terrenos públicos baldios, após a alteração tem-se a possibilidade de um problema ainda anterior, que é a ausência de áreas públicas para a construção de equipamentos. Entende-se que o ideal seria o estabelecimento de ao menos alguns percentuais ou critérios mínimos de destinação de áreas públicas, associado à condição de que estas deveriam ser entregues equipadas e urbanizadas pelo proprietário para aprovação final do loteamento. Outra questão que não é estabelecida pela LF e costuma constar nas leis de parcelamento do solo municipais (como de Goiânia, São Paulo, Porto Alegre e Lajeado), é que nas áreas destinadas ao poder público não são computadas locais de preservação ambiental e/ou ecológica ou áreas definidas como impróprias para a urbanização.

Pelo viés regional, o Art. 13 da LF nº 6766/79 atribui competência aos estados a disciplina sobre loteamentos e desmembramentos em áreas especiais, assim definidas por legislação estadual ou federal (como áreas de proteção aos mananciais, patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico), quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m², ou ainda “quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal”. Com relação a este último ponto, verifica-se uma questão relevante que é a previsão de loteamento em áreas limítrofes municipais, o que tende a incidir em uma dinâmica regional e de rede de cidades, podendo resultar em alguns problemas para municípios limítrofes de acordo como for realizada a distribuição de redes de serviços e equipamentos. Neste sentido, entende-se como relevante a competência estatal, no estando a LF prevê que esta ocorra somente em casos de RMs e Aglomerações urbanas, não sendo incorporadas às áreas limítrofes até mesmo de municípios bastante populosos. Por fim, o parágrafo único estabelece que, no caso de loteamento ou

desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

Por fim, a única referência da LF nº 6766/79 com relação ao espaço rural consta no Art. 53, que determina que “todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal”. Ou seja, assim como estabelecido constitucionalmente, a competência sobre o espaço rural é atribuída unicamente à União.

6.2.3. Regularização Fundiária

A Lei nº 13.465/2017, que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana”, é uma das poucas aqui estudadas, além da CF 1988, que realiza uma referência explícita de abordagem que incorpora tanto espaços urbanos quanto rurais. Também conhecida como lei do REURB (conforme Art. 9, que faz referência à Regularização Fundiária Urbana) institui normas gerais para os procedimentos de regularização fundiária, sendo a aplicável à propriedades rurais voltada para a complementação de 7 legislações anteriores (como a 8629/93, já analisada, as que tratam dos créditos concedidos aos assentamentos da reforma agrária e das dívidas do crédito rural, respectivamente a LF nº 13.001/14 e a LF nº 13.340/16, e a LF nº 8666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública). Já para a regularização fundiária de áreas urbanas há vários elementos acrescidos expressamente pela lei. Dentre os pontos trazidos com relação à regularização fundiária de áreas rurais não se destacam quaisquer alterações que sejam significativas para o estudo desenvolvido nesta tese.

Dentre os objetivos da REURB, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme Art. 10, tem-se:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Verifica-se uma preocupação da legislação tanto em melhorar a condição de vida da população residente em núcleos urbanos informais, por meio de melhorias no serviço público, da ampliação do acesso à terra urbanizada, da integração social e geração de emprego e renda, quanto em prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais. Além disso, faz-se referência a políticas redistributivas tanto de gênero, por meio da priorização para a concessão de direitos reais preferencialmente em nome da mulher, quanto de caráter imobiliário a partir da exigência da função social da propriedade, estimulando ainda processos participativos relacionados à REURB.

Outro destaque relevante trazido pela Lei nº 13465/2017, em seu Art. 11, é a caracterização, para fins da referida lei, de núcleo urbano como “assentamento humano, com uso e características urbanas (...), independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural”. Parte-se do entendimento então que a referência à núcleo urbano na referida legislação corresponde ao que nesta tese se entende como área urbanizada e ainda, tendo em vista o foco na mitigação da irregularidade fundiária (em especial nos casos de interesse social — REUB-S), pode-se entender como a área de urbanização precária. A caracterização de núcleo urbano, sem relação específica aos imóveis situados no perímetro urbano, pode incorrer no entendimento de um núcleo urbano isolado, com delimitação própria, sendo reconhecido como urbano, mesmo não correspondendo à sede municipal ou ao primeiro distrito.

O Art. 36 aponta os elementos mínimos indicados em um projeto urbanístico de regularização fundiária, dentre os quais considera como infraestrutura essencial o saneamento básico completo (sistema de abastecimento de água potável, de coleta e tratamento do esgotamento sanitário e soluções de drenagem), rede de energia elétrica domiciliar, além de outros equipamentos a serem definidos pelos municípios em função das necessidades locais e características regionais. Embora um apontamento bastante completo das infraestruturas, uma questão levantada diz respeito ao §3º, que possibilita que as obras de implantação tanto de infraestrutura essencial quanto de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb. A possibilidade de regularização fundiária sem a garantia aportada pelas obras necessárias efetivamente realizadas

pode resultar em algum fator futuro fator restritivo (como a falta de recursos), acarretando impactos negativos à comunidade.

De modo relacionado, o Art. 37 prevê que, nos casos de Reurb-S, “cabará ao poder público competente (...) implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção”.

Logo, tem-se grandes avanços com relação ao REURB a partir da previsão de infraestrutura básica e dos equipamentos comunitários e melhorias habitacionais, o que melhora a condição de vida da população residente, seja urbana seja rural. A possibilidade da realização destas benfeitorias *a posteriori* da regularização, no entanto, seja pelo poder público seja pela iniciativa privada, pode resultar na incompletude de sua implantação. Por fim, destaca-se que não foi constatada qualquer referência associada à relação entre estes assentamentos e o centro urbano de referência, implicando na possível dificuldade de acesso a equipamentos e serviços especializados. Da mesma forma, as infraestruturas sempre devem ser consideradas em rede porquanto, embora existente, o abastecimento de água e a energização podem ter uma operação intermitente tendo em vista o sistema geral, em especial para comunidades mais afastadas do centro urbano de referência.

6.2.4. O Estatuto da MetrÓpole

A última legislação analisada também é a mais recente publicada dentre as selecionadas para este estudo é a LF nº 13.089/15, que institui o Estatuto da MetrÓpole (EM), que

estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano (Art. 1º).

Logo, verifica-se bastante relação com o tema desta tese, tanto pelo foco no planejamento, gestão e execução das funções públicas, quanto pela dinâmica regional, que é estabelecida principalmente para RMs e para aglomerações urbanas, no entanto deixa aberto a possibilidade de aplicabilidade em “microrregiões, desde que instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum e com características predominantemente urbanas” (§ 1º). O foco para as áreas urbanas, assim como no Estatuto da Cidade, é expresso tanto pela definição inicial como pelos termos utilizados, como “governança interfederativa no

campo do desenvolvimento urbano”. Ainda, no Art. 2º são estabelecidas as definições para as noções e conceitos utilizados, discutidos a seguir a partir deste escopo apresentado inicialmente.

A aglomeração urbana é caracterizada como “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas”. Uma questão apontada inicialmente, que também pode ser estendida para outros artigos, é que não existe uma definição clara dos critérios para aplicação da lei. No caso da definição de aglomeração urbana, por exemplo, trata-se de uma análise qualitativa para a definição de o que seria a complementaridade funcional e a integração de dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas. Por meio desta definição abrangente, boa parte das redes de cidades apresentam em algum grau essas relações.

No mesmo sentido, outra definição disposta no Art. 2º é a de função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes. Trata-se de uma definição chave para a compreensão da Lei, tendo em vista constar em suas diretrizes fundamentais. No caso de uma região metropolitana ou de uma aglomeração urbana, entende-se que a existência de uma política pública supramunicipal deva ocorrer por princípio, sendo estruturada especialmente pelo governo estadual ou, ainda, pela União. Caso contrário, por uma leitura mais restrita, a tendência é os municípios restringirem-se à sua dinâmica intramunicipal, que já apresenta uma complexidade significativa, embora se entenda que a articulação regional seria de suma relevância para o combate às desigualdades. Já por uma leitura ampliada, no caso do RS, os COREDEs poderiam ser considerados como instâncias de articulação de políticas públicas intermunicipais, tendo em vista que são “um fórum de discussão para a promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional” (ATLAS..., 2020). Ou seja, pela falta de um critério claro, todos os municípios do Estado do RS poderiam ter ações classificadas como de função pública de interesse comum. Além de outras definições, a função pública de interesse comum também consta na governança interfederativa das funções públicas de interesse comum, que é apresentada como o

compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão (BRASIL, 2015, Art. 2º).

Novamente, tem-se uma ação que seria bastante relevante para a integração regional (que é o tema central da Lei), mas de aplicação complexa. Entende-se que, para tal, deveria ser prevista uma instância de discussão e deliberação supramunicipal, tal como os COREDES ou até mesmo a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional - Metroplan, no Estado do Rio Grande do Sul. Destaca-se a necessidade de compartilhamento de responsabilidades (o que será aprofundado na sequência desta análise), além de uma vinculação necessária intermunicipal nos processos de planejamento e gestão, sendo previsto, inclusive, um sistema integrado e articulado de planejamento. O Art. 2º define metrópole como

espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE (BRASIL, 2015, Art. 2º).

Tem-se a caracterização inicial de metrópole como “espaço urbano”, sendo esta complementada tanto por sua relevância (política e socioeconômica) quanto por sua influência nacional. Ou seja, pelo viés legal, a metrópole é entendida como urbana, independentemente da existência de espaços rurais e da participação que estes exercem nos efeitos de polarização populacional ou socioeconômicos. Reforça, desta forma, a compreensão de que tal relevância política e influência nacional é inerente aos espaços urbanos no quadro nacional. O próprio entendimento do termo metrópole já apresenta uma relação com a cidade (inclusive pela referência nominal à *polis*), de modo que se entende que esta centralidade seja estabelecida inclusive conceitualmente. Mesmo assim, o que se discute aqui é a construção do sentido a partir dos termos e de suas definições que, no caso, reforça a concentração de poder e capitais nas grandes cidades.

Além da relevância do discurso legal para a construção do sentido, tem-se também que a compreensão das definições pode interferir na aplicação da Lei. Verifica-se uma atenção para este ponto nas próprias alterações de redação da referida lei, como no Art. 2º inciso VI, que define o plano de desenvolvimento urbano integrado. Na redação atual (cuja redação foi alterada pela LF nº 13.683/18), este é definido como “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana”. Já da redação original não constava o trecho “viabilização econômico-financeira e gestão” e ao invés de referir-se à “diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes”, o termo utilizado era

“diretrizes para o desenvolvimento urbano”. Com relação à primeira alteração verifica-se uma ênfase para a questão da viabilidade, que é fundamental para evitar processos de planejamento dissociados da realidade. Ou seja, a nova redação é mais específica e, portanto, mais restritiva, fortalecendo a ideia de integração entre planejamento e gestão como um elo fundamental para as políticas públicas. Já o segundo ponto, tem-se uma alteração conceitual que, em alguma medida, incide na aplicabilidade da lei, uma vez que entende que o plano de desenvolvimento urbano integrado não estabelece diretrizes somente para o desenvolvimento urbano (como o próprio nome do instrumento sugere), mas sim com impacto no desenvolvimento territorial estratégico, incluindo a previsão de projetos estruturantes.

Questão semelhante ocorre com a definição de região metropolitana que, na redação original do Art. 2º inciso VII, era considerada “a aglomeração urbana que configure uma metrópole”. Ou seja, expressa que uma região metropolitana é o mesmo que uma aglomeração urbana, no entanto, inclui uma metrópole. Tal comparação, mesmo considerando a metrópole, não incorpora por si só todas as questões envolvendo as metrópoles, como a polarização política e socioeconômica no quadro nacional, como a própria definição do termo expressa. Após duas novas redações revogadas, a atual definição de região metropolitana é: “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Todavia a nova redação não incorpora explicitamente o destaque à metrópole, sendo este realizado somente na definição específica desta, no entanto, inclui questões relevantes como a instituição estatal mediante lei complementar (ou seja, em ação centrada nos governos estaduais, conforme prevê as competências constitucionais), além de associar a região metropolitana a processos de organização, planejamento e execução relacionados às funções públicas de interesse comum (que se trata de uma noção de destaque na referida legislação).

Há uma distinção nas definições de região metropolitana e área metropolitana, sendo esta última entendida como “representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território” (BRASIL, 2015, Art. 2º). Destaca-se que a área metropolitana pressupõe um processo de urbanização estruturado, dispondo de critérios claros para tal, como a conurbação de sistemas, referências ao uso do solo e, em especial, a movimentos pendulares. Trata-se de uma definição que poderia ser aplicada para deixar mais claro alguns conceitos, como as

aglomerações urbanas, que findam por apresentar características semelhantes a estas, como, por exemplo, na dinâmica de deslocamentos pendulares.

Com relação à instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas o Estatuto da Metrópole (EM) estabelece que o estado e os municípios incluídos em região metropolitana (RM) ou em aglomeração urbana (AU) formalizada e delimitada deverão promover a governança interfederativa. Entende-se, portanto, que a governança interfederativa é condição para RM e AU, de modo que não se trata apenas de um processo básico hierarquizado, no qual é o estado quem realiza o planejamento regional, mas sim, realizado em conjunto com os municípios. Ainda, estabelece que “a criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial” (BRASIL, 2015, Art. 3º), reforçando a obrigatoriedade da efetiva participação popular nas questões centrais de planejamento e gestão territoriais, conforme princípios norteadores da Lei Maior. O que não é estabelecido é como deve ser realizado este processo participativo, elemento que seria relevante tendo em vista os problemas existentes de processos participativos pouco efetivos, como aponta Maricato (2011). Neste sentido, um dos princípios das regiões contempladas pelo EM é a “participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão” (Art. 7º). Trata-se da única previsão específica sobre a forma de participação da população e, no entanto, não estabelece um percentual mínimo de representantes ou votos.

Outro avanço significativo é a possibilidade de instituição de uma RM ou de um AU pertencentes a mais de um estado (Art. 4º). Ou seja, além de superar os limites impostos por fronteiras político-administrativas municipais, o EM também prevê a superação dos limites estaduais, devendo para tal a referida região ser formalizada mediante a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos estados envolvidos.

O Art. 5º apresenta que a legislação estadual relativa à definição de RM ou AU deve contemplar, além da descrição dos municípios que a integram, os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justifiquem a instituição da unidade territorial urbana. Ainda, deve ser estabelecida “a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas”. Ou seja, mesmo sem um processo hierarquizado por parte dos estados e da União, é necessário o estabelecimento de uma estrutura e organização estatal. Outro destaque deste último ponto é o foco na gestão dos recursos públicos, o que será aprofundado mais adiante. Por fim, a lei também deve considerar “os meios de controle social da organização, do

planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 2015, Art. 5º), prevendo, portanto, ao menos legalmente, a participação social em todas as instâncias.

A questão da efetividade dos recursos públicos e da gestão democrática da cidade (em uma referência direta ao Estatuto da Cidade), são alguns dos princípios básicos da governança interfederativa estabelecida pelo EM. Além destes, tem-se: a prevalência do interesse comum sobre o local; o compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; a autonomia dos entes da Federação (previsto constitucionalmente), a observância das peculiaridades regionais e locais; e a busca do desenvolvimento sustentável. Em suma, trata-se de uma valorização do local sobre o global e do interesse comum perante o individual, incorporando os princípios constitucionais para a referida legislação. Novamente, a grande questão é a aplicabilidade destas previsões legais.

Além destes princípios gerais, no Art. 7º são estabelecidas algumas diretrizes específicas, como a “execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa” e a “compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa” (BRASIL, 2015, Art. 7º). Tem-se, portanto, um compartilhamento e uma compatibilização das ferramentas de gestão, incluindo os custos decorrentes das políticas públicas e a compatibilização das contas públicas, um elemento de difícil integração, em especial face à falta de estabelecimento de critérios. Por exemplo, um elemento referido na legislação (Art. 7º, parágrafo único), é que “na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais”, embora este parágrafo traga uma determinação relevante (que não se trata de uma distribuição igual dos ônus e bônus decorrentes do processo de metropolização), estabelecendo alguns parâmetros como população e renda, todavia trata-se de um critério em aberto, o que dificulta a institucionalização tendo em vista a possibilidade de divergências políticas interfederativas.

A seguir, a Lei apresenta uma lista de instrumentos básicos utilizados no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas (Art. 9º), deixando claro que outros podem ser estruturados pela governança regional. Dentre os 10 instrumentos apresentados, destaca-se para este estudo: plano de desenvolvimento urbano integrado; planos setoriais interfederativos; fundos públicos; operações urbanas consorciadas interfederativas; zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no

Estatuto da Cidade; consórcios públicos; e parcerias público-privadas interfederativas. Tem-se que a maior parte destes são previstos em nível intramunicipal pelo EC, no entanto, agora passam a ser geridos de modo interfederativo, como o estímulo a parcerias público-privadas e os consórcios públicos, além da previsão expressa dos demais instrumentos previstos no EC, quando cabível. O destaque aqui é para os planos setoriais interfederativos, que não deixa de ser uma inovação ao romper as fronteiras administrativas para políticas públicas setoriais voltadas, por exemplo, à mobilidade e à habitação de interesse social, o que se demonstra muito relevante tendo em vista a necessidade de movimentos pendulares intermunicipais para atividades básicas do cotidiano.

Com relação ao plano de desenvolvimento urbano integrado, este deve ser aprovado mediante lei estadual (Art. 10) sendo que, “o município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana”. Embora de suma importância, esta previsão legal estabelecida no Art. 10 deve ser considerada como básica para os processos de planejamento territorial, que sempre deve atentar para os objetivos e diretrizes estabelecidos a nível supramunicipal. Outro elemento estabelecido pelo EC e que também é utilizado no EM é a necessidade de revisão do planejamento, pelo menos, a cada 10 (dez) anos Art. 11), explicitando a semelhança e a vinculação entre as referidas legislações. A única referência aos espaços rurais (incluindo termos como agro, e campo), é realizada no Art. 12 do Estatuto da Metrópole, também no que tange o plano de desenvolvimento urbano integrado, estabelecendo que este deve “considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais”. Ou seja, assim como o Estatuto da Cidade, a incorporação do rural dá-se somente pela necessidade de um planejamento que incorpore toda a área municipal, não sendo previstos, por exemplo, instrumentos específicos para este espaço. Assim, trata-se (no Art. 12), da contemplação no plano de elementos como: o macrozoneamento da unidade territorial urbana; as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais; e as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, fazendo referência à LF nº 13.465/17.

Ainda, no § 2º, é estabelecida a obrigatoriedade da “promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os

Municípios integrantes da unidade territorial urbana”, tanto no processo de elaboração do plano quanto na fiscalização de sua aplicação. Novamente com relação aos termos, causa estranheza a denominação de “unidade territorial urbana”, sendo que, conforme estabelecido no Art. 12, o plano incorpora todo o território municipal, seja urbana seja rural, de modo que se entende que o mais apropriado seria a simples denominação de unidade territorial, ou mesmo região de planejamento, tendo em vista tratar-se iminentemente de um planejamento regional. Para além da questão dos termos, a previsão expressa neste inciso é bastante clara e fortalece os processos participativos.

O último ponto selecionado para a presente discussão do Estatuto da metrópole diz respeito ao apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado. O Art. 13 estabelece que

em suas ações incluídas na política nacional de desenvolvimento urbano, a União apoiará as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa, observados as diretrizes e os objetivos do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais.

Deste trecho ao Art. 13 destaca-se que se trata de uma garantia de apoio aos processos de governança interfederativa observando objetivos e diretrizes, os quais tem destaque a relação entre o planejamento e a dotação orçamentária. Ou seja, fica implícito que este apoio é realizado prioritariamente por meio do repasse de recursos, refere-se, também à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que todavia está em elaboração (conforme aprofundado a seguir).

Com relação ao apoio da União à governança interfederativa em RM ou AU, o Art. 14 estabelece que, para tal, “será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena” que é definida (no Art. 2º) como condição de uma RM ou AU, devendo esta apresentar para tal a formalização e delimitação mediante lei, uma estrutura de governança interfederativa própria e um plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei. Ou seja, a gestão plena nada mais é do que a gestão interfederativa devidamente formalizada e registrada, o que é bastante pertinente, no entanto ainda necessita da superação dos entraves político-administrativos existentes, como a falta de relação entre os municípios.

Destaca-se ainda a promoção, por parte da União, de um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas (Art. 16-A), no entanto, não se aprofunda sobre o que constará neste sistema. O Art. 20 (revogado), previa que a aplicação das disposições desta Lei seria coordenada “pelos entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU, assegurando-se a participação da sociedade civil”, e que este sistema incluiria

“um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos Governos estaduais e municipais”. Tal subsistema reuniria “dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas”. Por mais que existam muitas informações sobre as RMs e as AUs, como os dados aqui apresentados pelo IBGE, acredita-se que um sistema claro e objetivo, com as informações sobre a aplicação da PNDU, ainda mais considerando a previsão de participação social e os princípios da transparência, poderia ser uma boa possibilidade de promover a articulação interfederativa e proporcionar maiores estudos e controle social, de modo que não se entende o porquê de sua revogação.

O Art. 23 estabelece uma abertura, já no final da legislação, ao afirmar que “independentemente das disposições desta Lei, os Municípios podem formalizar convênios de cooperação e constituir consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano”. Ou seja, tem-se que a aplicação de alguns dos instrumentos previstos no Art. 9º sem a necessidade de institucionalização. Ao mesmo tempo em que esta abertura é favorável para garantir maior viabilidade, a gestão de recursos públicos de modo interfederativo deve ser estabelecida com cautela, a fim de evitar processos onerosos e problemas na gestão orçamentária. Na redação original do EM, tais questões de problemas orçamentários poderiam resultar, inclusive, em improbidade administrativa, conforme Art. 21 (revogado em 2018).

Por fim, realiza-se uma discussão sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), mencionada no artigo 13 do Estatuto da Metrópole que, como exposto, encontra-se em processo de formulação. Segundo o site do governo, a PNDU “tem como objetivo reduzir as desigualdades socioespaciais nas escalas intraurbana e supramunicipal e na escala da rede de cidades. Isso deverá ser feito de forma a contribuir para que se equilibrem os benefícios e ônus do processo de urbanização” (BRASIL, 2022). Ou seja, o foco desta política é muito próximo dos princípios constitucionais e da questão central deste trabalho (a redução das desigualdades socioespaciais), considerando ainda que, para tal, é necessário promover políticas públicas com incidência tanto intra quanto supramunicipal e ainda na rede de cidades.

A PNDU é uma política que está sendo formulada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Além da questão orçamentária, estabelecida pelo Estatuto da Metrópole, a proposta é fornecer apoio aos municípios para a implementação de uma agenda local de desenvolvimento urbano, incluindo suporte técnico para a elaboração de políticas públicas

municipais “adequadas a cada realidade (visão de desenvolvimento urbano com olhar de contexto)” e colaboração na “elaboração ou revisão de instrumentos de desenvolvimento urbano” (PNDU, 2022, n. p.). Destaca-se que a própria ideia de uma colaboração técnica da União para os municípios já favorece uma dinâmica interfederativa, tendo em vista a visão mais ampla e, em geral, um quadro técnico mais completo no âmbito federal do que em pequenos municípios, por exemplo. Além disso, também chama a atenção o destaque para a implementação de políticas locais atentas ao contexto, de modo que, com exceção do direcionamento da política com uma ótica ainda focada no urbano, trata-se de uma discussão bastante aproximada com o objetivo desta tese.

No momento, estão sendo elaborados os Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS), que estabelecem uma agenda nacional para o desenvolvimento urbano que norteará a PNDU, objetivando o fortalecimento de ações voltadas ao tema central da referida política, voltadas para “o poder público em conjunto com a sociedade e comunidades, nos diversos níveis federativos e em diferentes perfis de cidades brasileiras” (PNDU, 2022). Para tal, foram realizados eventos no formato de oficinas, tanto no âmbito regional quanto, em um segundo momento, nacionalmente. O autor desta tese participou da Oficina Regional de Formulação dos Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável - Região Sul, realizada de modo virtual nos dias 16 e 17/06/21. Ao longo da discussão, foi constatada a preocupação da organização (composta por integrantes do MDR, com a colaboração da agência alemã de Cooperação Internacional — GIZ — e do projeto traDUS²⁶) em propor objetivos claros e efetivos, inclusive no âmbito da participação social, no entanto, ao longo de toda a discussão, ficou evidente o foco na política urbana e regional, sem menções específicas ao espaço rural, nem mesmo pelo viés restrito das atividades agropecuárias. Além da parceria com a GIZ e com a UFERSA, o MDR informa que irá propor “diálogos virtuais técnico-acadêmicos com a parceria do IPEA e ANPUR” (PNDU, 2022). Logo, mesmo sendo constatado pelo autor desta tese a possibilidade de avanços tanto na redução das desigualdades quanto em processos participativos mais efetivos a partir da PNDU, ainda não se sabe como será o resultado, tendo em vista tratar-se de um processo em elaboração.

²⁶ Projeto decorrente da parceria entre o MDR e a Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA) com o objetivo de promover ações de educação urbana por meio de capacitações e campanhas sobre os temas de desenvolvimento urbano sustentável, PNDU e Carta Brasileira para Cidades Inteligentes. Destaca-se aqui a participação de uma Universidade Rural no processo, que foi reestruturada no ano de 2005 a partir de políticas do REUNI.

6.3. Da dicotomia normativa ao planejamento e gestão interfederativa

A análise dos discursos expressos pela legislação apresenta um direcionamento geral das legislações, realizando um tratamento diferenciado para os espaços urbanos e rurais. Tal dicotomia é originada pelo Decreto-Lei nº 311/1938, que passa a considerar a sede municipal como urbana e caracteriza o rural por expulsão. Desde então, todas as leis subsequentes voltam-se especificamente para um dos espaços ou, quando abordam ambos, o fazem com tratamentos diferenciados, em geral prevendo mais direitos e oportunidades para o espaço urbano, ainda que traga elementos relevantes (como a função social da propriedade e a reforma agrária) também para o espaço rural, no entanto sempre direcionadas a atividades produtivas.

O CTN (BRASIL, 1966) distingue o urbano do rural por meio da tributação e apresenta uma questão de competências federativas. É um marco legal para a questão político-administrativa do espaço urbano ter gestão prioritariamente municipal, enquanto o rural sempre se remete ao governo federal, competências reforçadas pela CF. Mesmo com a previsão de que o ITR possa ser destinado à prefeitura municipal mediante convênio com a União, a competência sobre a tributação e até mesmo as informações obrigatoriamente prestadas pelos proprietários rurais (como o CAR) voltam-se à esfera nacional, ampliando o distanciamento e a referência da população rural com relação à municipalidade.

Já a LF nº 6766/79 refere-se exclusivamente ao parcelamento do solo urbano, o que é apropriado por permitir a realização de loteamentos somente em espaços urbanos, de modo a promover um controle de densidades demográficas. Como exposto nos capítulos 2 e 3, a densidade demográfica é um dos principais critérios de classificação e caracterização dos espaços urbanos e rurais, tanto mundial quanto nacionalmente. A questão é que os loteamentos são um processo relevante para a destinação de áreas públicas e infraestruturas, facilitando uma distribuição mais equitativa de equipamentos (como voltados à saúde, educação e segurança), espaços abertos e de convivência, além de todas as redes de infraestrutura (como sistema viário, iluminação e saneamento). A flexibilização de critérios e de percentuais destas áreas e destas infraestruturas, que passa a ser legislado de acordo com as leis de parcelamento do solo municipais, trata-se de uma questão relevante, portanto. E, ainda, tendo em vista a impossibilidade de realização de loteamentos em áreas rurais, a melhor distribuição destas infraestruturas torna-se ainda mais difícil, ficando totalmente destinada ao poder público.

Na relação entre o CTN e a LF nº 6766/79, tem-se que ambas relacionam, portanto, a infraestrutura mínima especificamente às áreas urbanas. A questão é que a primeira legislação

estabelece requisitos mínimos para a propriedade ser considerada urbana listando tanto infraestruturas de saneamento básico quanto iluminação pública e domiciliar, além da proximidade de equipamentos de saúde e escolares (distantes no máximo 3 quilômetros da propriedade). Ainda traz que estes devem ser construídos ou mantidos pelo Poder Público, ou seja, possibilita a realização por parte do ente privado (como deveria ocorrer nos processos de loteamento). Já a segunda legislação cita as infraestruturas básicas, incluindo também a rede de energia, no entanto passa a flexibilizá-las ao possibilitar a determinação dos elementos mínimos de acordo com legislação municipal. Ainda, não traz distâncias mínimas ou critérios claros, além de também ser mais permissiva nos casos de habitação de interesse social, tanto para a distribuição de infraestruturas, quanto com relação às dimensões do lote. Um elemento positivo desta última é, ao transferir a normatização ao nível municipal, estabelecer a necessidade de atendimento dos objetivos e diretrizes estabelecidos pelo plano diretor municipal para a zona em que se situa a propriedade.

Trata-se de um paradoxo, tendo em vista que não há a necessidade de comprovação do exercício de funções urbanas básicas para considerar uma área do município como urbano. No entanto, a presença de equipamentos e infraestruturas e serviços (como as estabelecidas pelas referidas legislações) são vistos como, legalmente como a negação da condição rural (WANDERLEY; FAVARETO, 2013).

Cronologicamente, tem-se então a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, embora não revogue ou altere as legislações anteriores abordadas nesta tese, traz muitos avanços, em especial pelo estabelecimento de princípios, direitos e garantias fundamentais, incorporando a função social da propriedade e o direito à moradia e os demais princípios de igualdade. A política Urbana é tratada em um Capítulo específico (II), e traz definições importantes para o presente estudo como a obrigatoriedade do plano diretor municipal para “cidades com mais de vinte mil habitantes”, sendo este o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” e utilizado para determinar o cumprimento da função social da propriedade (Art. 182).

Já o espaço rural é abordado na Lei Maior no Capítulo III, intitulado “da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”. Como expresso pela denominação, o foco da legislação é direcionado para as atividades produtivas. No entanto, ainda há margem para debate, como nos critérios que a propriedade deve apresentar para comprovar o cumprimento da função social (como o aproveitamento racional e adequado e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores) que, embora considerem questões de

exploração da propriedade, não estabelecem uma finalidade específica. A questão é que esta definição é dada por sua regulamentação (LF nº 8629/93), que, aí sim, estabelece critérios voltados à produção primária (mais especificamente produtos vegetais e pecuária).

Ou seja, tendo em vista que a regulamentação posterior dos referidos capítulos da constituição busca ampliar o entendimento e a aplicação da legislação original, tem-se que estes findam por fortalecer a dicotomia urbano-rural. O Estatuto da Cidade, por exemplo, não apresenta instrumentos direcionados ao espaço rural. Logo, mesmo inovando ao estabelecer que o plano diretor deve abranger todo o território municipal, não apresenta claramente como este planejamento deve ser realizado e tampouco apresenta ferramentas de gestão para a efetivação das eventuais diretrizes estabelecidas.

Ou seja, não se trata somente de uma questão dos termos utilizados (como a própria dicotomia de nomenclatura entre o Estatuto da Cidade e a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária), mas sim, uma questão do foco central de cada legislação. Como apresentado por Custódio na discussão realizada referente ao direito urbanístico, a própria questão das competências estabelecidas constitucionalmente traz uma diferença de entendimento para o Direito Urbanístico e o Direito do Ordenamento, de modo que não se trata apenas de “uma razão purista ou acadêmica, desprovida de significância real ou prática” (2018, n. p.). Trata-se de uma destinação, delimitada pela CF, de distintos papéis entre o município e a União, de modo que “toca ao jurista identificar o sentido e o alcance de cada uma delas para um correto desenvolvimento e aplicação do Direito no país” (CUSTÓDIO, 2018, n. p.).

Outra questão é que nem a Carta Magna e tampouco suas regulamentações revogam o Decreto-Lei nº 311/1938, de modo que todavia não existem critérios claros para a definição de o que pode ser considerada como cidade. O que existe são determinações gerais relacionadas a uma estrutura político-administrativa e a distinção entre os poderes por meio de competências particulares, sendo o espaço urbano delegado à esfera local. Tem-se, portanto, a existência de cidades que variam desde mil habitantes até 10 milhões, sendo aplicadas as mesmas legislações relacionadas à política urbana. Assim, para Afonso, Nóbrega e Bandeira (2009), tem-se a problemática da falta de requisitos técnicos que possibilitaram, por exemplo, uma melhor gestão das contas públicas a fim de direcionar políticas públicas voltadas à redução das desigualdades socioespaciais e de renda.

Não se trata de uma simples questão tributária como a destinação do IPTU, do ITBI e do ITR. Esta leitura limitada restringiria a questão a simples definição do perímetro urbano.

Trata-se do estabelecimento de políticas públicas e da previsão de instrumentos que colaborem nos processos de gestão. desdobrando a questão da tributação, por exemplo, considera-se muito mais efetivo um mecanismo de atualização constante da Planta Geral de Valores, modificando o valor do IPTU de acordo com as mais valias urbanas, do que simples ampliações do perímetro urbano com viés político e/ou arrecadatário.

Dentre as legislações analisadas, destaca-se que as duas mais recentes (LF nº 13.089/15 e LF nº 13.465/17) são as que apresentam maior cuidado com os termos e definições, bem como com uma abordagem que possibilite sua aplicação das dinâmicas urbano-rurais e/ou regionais e metropolitanas. Esta última, também conhecida como lei do REURB, embora traga novas definições especialmente para as regularizações fundiárias urbanas, ao caracterizar o núcleo urbano como “assentamento humano, com uso e características urbanas (...), independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural”, possibilita que a lei seja aplicada independentemente das fronteiras político-administrativas pré-estabelecidas de urbano-rural.

A preocupação geral da LF nº 13.465/17 é com a melhoria das condições de vida, estabelecendo equipamentos e infraestruturas mínimas, além de incorporar também a previsão de habitações, para os projetos de regularização fundiária a fim de evitar uma urbanização precarizada. Há também a previsão de uma regularização fundiária social (REUB-S), cujas obras de infraestrutura são de responsabilidade do poder público. Verifica-se uma fragilidade a partir da possibilidade de incorporação da infraestrutura tanto antes quanto durante a regularização fundiária, o que pode resultar em processos indeterminados para a implantação da urbanização básica. Tampouco é estabelecido qualquer critério com relação ao acesso aos equipamentos de maior complexidade e centros comerciais, de modo que as comunidades regularizadas, todavia, podem passar por um processo de segregação. Mesmo com algumas ressalvas, entende-se que se trata de uma legislação bastante flexível e com boa possibilidade de efetivação para os municípios, incorporando inclusive questões contemporâneas como o empoderamento feminino a partir de uma priorização da titularidade fundiária.

Verifica-se também questões inovadoras no Estatuto da Metrópole, com novas possibilidades de romper com as fronteiras administrativas por meio de um processo de planejamento e gestão interfederativo. No entanto, verifica-se uma forte referência (tanto diretas quanto por meio de termos e instrumentos) com o Estatuto da Cidade, de modo que o foco é no centro urbano e na metrópole, sendo o rural incorporado somente pela dinâmica regional. Ou seja, a CF 88 estabeleceu uma Política Urbana básica, que foi regulamentada pelo

Estatuto da Cidade, que teve avanços especialmente em novas possibilidades de planejamento e gestão a partir do Estatuto da metrópole, mas mantendo o foco original, centrado na Política Urbana.

Por fim, a lei reforça e incentiva a conformação das Aglomerações urbanas (AU) e das Regiões Metropolitanas que, após um longo período com atenção especial por parte do Governo Federal (como nas décadas de 1970 a 1990, conforme apresentado no capítulo 3), no século XXI encontravam-se em um processo de estagnação política, muito em virtude da dificuldade de realizar um planejamento e gestão de modo interfederativo (SÁ, *et al.*, 2017). Trata-se da tentativa da promoção de um esforço coletivo para resolver ações de interesse comum, como é o caso das desigualdades, que é transversal aos municípios e pode ser associada com dinâmicas de rede de cidades, de processos de segregação e movimentos pendulares. Com relação aos instrumentos básicos estabelecidos, tem-se a tentativa de um desenvolvimento urbano integrado, no entanto ainda sem uma atenção mínima aos espaços rurais. Assim como no Estatuto da Cidade, tem-se uma atenção constante para os processos participativos e novas formas de gestão, inclusive incentivando consórcios e parcerias público-privadas.

Em que pese os avanços estabelecidos, sua implantação ainda é considerada um grande desafio, tanto para os estados quanto para os municípios, tendo em vista a complexidade política estabelecida pela referida legislação, em especial considerando o quadro atual de individualismo federativo endêmico (SÁ, *et al.*, 2017). Mesmo com toda a tentativa de maior integração entre as distintas esferas políticas, todavia mantém os princípios constitucionais de autonomia federativa, de gestão democrática e da consideração das particularidades locais e regionais. Ou seja, trata-se de uma legislação avançada, que ainda é bastante distante da realidade política nacional, mas que aponta para uma direção bastante pertinente de integração regional para a superação de objetivos comuns de difícil resolução se enfrentados individualmente. Mais do que a questão política-administrativa, tem-se que romper com questões culturais como o estabelecimento da sobreposição dos elementos de interesse comum sobre os individuais.

7. POR UM PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Inicia-se este último capítulo retomando o objetivo geral da tese, que é estabelecer a relação entre os limites e perspectivas do planejamento territorial no Brasil com as questões de direcionamento das políticas públicas para os espaços urbano e rural, explicitando as desigualdades socioespaciais a partir dos efeitos de lugar (BOURDIEU, 1997 [1982]). Para responder a este objetivo, a tese compromete-se, primeiro, a identificar lacunas que estruturam a construção do sentido da dicotomia urbano-rural no Brasil. Identificam-se pressupostos na normatização, na produção teórico-acadêmica, nos procedimentos técnicos, na gestão pública e nos critérios utilizados pelos indicadores de desenvolvimento socioeconômico (ou humano), voltados a analisar as dinâmicas de renda, saúde e educação da população. Como resultado, tem-se a consolidação de limites político-administrativos que findam por configurar fronteiras para a população com maior vulnerabilidade, acentuando as desigualdades a partir de processos de segregação.

A problemática central abordada — a incidência do planejamento territorial na relação urbano-rural — emerge da experiência empírica do autor da tese a partir de atividades técnicas voltadas ao planejamento territorial (como planos diretores, planos de mobilidade urbana, códigos de obras) e projetos arquitetônicos e urbanísticos (incluindo equipamentos públicos culturais e de saúde e espaços abertos). Através da proximidade com os técnicos e gestores do serviço público, identificou-se a dificuldade que os municípios enfrentam em relação à gestão dos espaços rurais e das comunidades urbanas periféricas. Dentre as principais questões apontadas, destaca-se a carência de dados e informações que traduzam a realidade do espaço rural e a dificuldade em compreender e aplicar corretamente as legislações (tanto no espaço urbano quanto no rural), elementos os quais, somados, condicionam a ausência ou omissão dos gestores públicos para locais e comunidades situadas além da cidade formal.

Como consequência, mesmo com a realização de visitas técnicas, tem-se grande dificuldade em propor estratégias e diretrizes para os espaços rurais nos processos técnicos de planejamento territorial, fato agravado pela ausência de instrumentos legais específicos. Tal dificuldade não ocorre na mesma proporção para espaços urbanos, mesmo se tratando de comunidades periférica e com urbanização e incompleta, posto que, para estas, os avanços regulatórios encontram fundamentação consolidada e de boa aplicabilidade (como a LF nº 13.465/17), em especial no que tange a regularização fundiária. Ou seja, identifica-se que, para as comunidades com urbanização precarizada situadas na cidade, o cerne da questão situa-se

nos processos de gestão pública, considerando a dificuldade desta em efetivar as políticas, programas e projetos estabelecidos pelo Plano Diretor e demais legislações relativas ao ordenamento territorial nas periferias urbanas.

Desde a identificação da questão até a formulação do objetivo geral apresentado, tem-se o que Bachelard (1996[1938]) expõe como ruptura do primeiro obstáculo epistemológico (BACHELARD, 1996 [1938]), que consiste na formulação de problemas que até então pareciam invocados a partir da empiria. Trata-se da primeira experiência (BACHELARD, 1996 [1938]), que parte de um sistema fundado no empirismo imediato e que não considera a compreensão ampla do fenômeno, sendo esse superado a partir do processo de ruptura decorrente do aprofundamento científico. Então, esta tese resulta de um problema que emerge da empiria e passa a ser construído e fundamentado teoricamente, a fim de identificar as questões que relacionam o espaço urbano e o rural pelo viés da realidade socioespacial brasileira, estudados a partir da identificação das dinâmicas de desigualdades associadas a este processo. Entende-se, portanto, que a análise das desigualdades foi o tema utilizado nesta tese, seja a partir da discussão teórica realizada, seja por meio dos procedimentos de método, para compreender a questão de fundo que se volta aos limites e perspectivas do planejamento e da gestão territorial.

Logo, o projeto de tese elaborado, inicialmente intitulado “As Margens do Planejamento”, buscava defender que o planejamento territorial no Brasil possui lacunas muito significativas no que tange a gestão pública e a relação entre o urbano e o rural. A hipótese deste argumento era que estas seriam as principais margens ainda não incorporadas aos processos político-administrativos, muito em virtude de questões jurídico-normativas, que estabelecem uma hierarquização das dinâmicas intraurbanas. Isto posto, desde o princípio, a questão da legislação era entendida como central para a discussão à medida que é inerente aos processos de gestão e planejamento territorial. Todavia, esta discussão era fragilmente sustentada tanto pela empiria quanto pelo senso comum, tendo em vista o amplo debate já realizado sobre a relação entre a legislação nacional e os processos de planejamento territorial, sobretudo com relação ao Estatuto da Cidades (BRASIL, 2001) e as legislações de regularização fundiária²⁷.

²⁷ Como em Maricato (1993; 2006; 2011), Rolnik (2011; 2012), Wanderley e Favareto (2013) e Marzulo; Heck; Filippi, 2020.

O que se destacou teoricamente ao longo do estudo é que este debate sobre a relação entre planejamento territorial e legislação tenha sua atenção voltada, especialmente, para o espaço urbano, não sendo ampliada para o rural, ou ainda, contemplando a relação urbano-rural. As exceções são Wanderley e Favareto (2013) que apresentam os elementos positivos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade com relação às legislações voltadas ao espaço rural, defendendo que seria necessária uma normatização semelhante que incorpore os espaços rurais, corroborando com parte do que é defendido por esta tese. A crítica, no entanto, volta-se para a incorporação da multiplicidade no espaço rural e à função social da propriedade, sem aprofundar-se na questão do planejamento territorial. Foi a partir da identificação desta lacuna normativa que se buscou as possíveis origens deste direcionamento, sendo identificadas tanto questões da centralidade do debate sobre a questão urbana mundialmente, tendo em vista a relevância da dinâmica da urbanização mundial no século XX²⁸, quanto às questões de formação, considerando que, ao menos nacionalmente, este debate se concentra em profissionais arquitetos e urbanistas (como em MARICATO, 1993; 2006; 2011; ROLNIK, 2011; 2012). Analisando os DCNs dos cursos de graduação, a questão da dicotomia entre urbano e rural é evidente, como exposto na introdução desta tese.

Uma das questões centrais, que também tem implicação normativa, são os critérios utilizados para a definição de urbano e de rural, discussão bastante relevante, mas que não se aprofunda especificamente na normatização do espaço rural ou em como a legislação direciona as políticas públicas que se voltam a atividades primárias²⁹. Trata-se de um debate mais comum no âmbito da geografia, como fica evidente na discussão apresentada em IBGE (2017), e voltados para o reflexo deste processo nos indicadores oficiais.

Com relação à urbanização, a identificação desta como um fenômeno mundial e imbricado com as dinâmicas do capital também foram fundamentais na construção teórica do objeto. Neste sentido, a noção de efeitos de lugar (BOURDIEU, 1997), possibilita uma visão mais ampla deste fenômeno ao estabelecer questões sobre os processos de segregação. Tem-se que, se o sujeito se encontra em um local espacialmente segregado, suas relações dar-se-ão territorialmente estruturadas nestas fronteiras sociais, compreendidas como se fossem naturais. Estas características sociais do espaço, então, passam a ser variáveis com relação a maior ou menor posse das diferentes espécies de capital (social, cultural, econômico e simbólico) por

²⁸ Como em Jacobs (2011 [1961]), Velho, (1967), Lefebvre (1986 [1974]) e Harvey (2005; 2013).

²⁹ Como nacionalmente em Veiga (2001; 2004), Kageyama (2008), Wanderley e Favareto (2013).

parte de seus habitantes, enfatizando as hierarquias e desigualdades sociais existentes (BOURDIEU, 1997). Logo, a partir de Bourdieu (1997), formulou-se a relação entre as desigualdades e as dinâmicas socioespaciais, construção teoria que fundamenta esta tese. Esta desigualdade é explicitada na relação entre o espaço urbano e o rural, especialmente pelo viés de políticas públicas, fazendo com que o primeiro apresente uma grande desigualdade de renda e o segundo uma dinâmica de esvaziamento e de manutenção da pobreza a partir da menor acessibilidade às distintas espécies de capital (BOURDIEU, 1997). Além disso, a conclusão dos capítulos 4 e 5 fundamentam que o espaço rural também apresenta outras formas de desigualdade bastante evidentes, como de gênero, etárias e relativas à posse de propriedades.

A análise sociológica realizada por Bourdieu (1997), porém, não incorpora um elemento relevante para o debate aqui proposto: a centralidade das questões de acumulação de renda com a questão fundiária, entendida como estruturante do sistema capitalista. É neste sentido que Harvey (2005) traz contribuições relevantes, ao compreender que não se trata apenas de uma mudança de compreensão do tempo e do espaço, mas de desenvolvimentos espaciais intencionalmente desiguais numa dinâmica situada no âmago do processo de acumulação por espoliação e hiperconcentração de capital irrestrito, em especial estruturado na propriedade privada (HARVEY, 2005).

Para aprofundar-se no caso brasileiro, o estudo do espaço urbano e do espaço rural a partir das desigualdades apresenta resultados que remetem às questões de formação e constituição do país, que vão desde os históricos processos de divisão fundiária (IBGE, 2017), passando pelo período de intensificação da urbanização e metropolização decorrente da industrialização no país (SANTOS, 1997), efeito de discursos e políticas que expressam uma exaltação às cidades. Assim, Santos (1997) é utilizado neste estudo para estabelecer essa relação entre o fenômeno mundial e o caso brasileiro. O autor traz que a cidade moderna pode ser considerada como um lugar edificado que opera como um polo de referência da sustentação do capital econômico. Traz ainda que “a intensa urbanização vivenciada no País deve levar em conta hoje não apenas os processos migratórios como também o fenômeno da peri-urbanização tanto pela difusão do modo de vida urbano quanto pela construção de novas zonas residenciais” (SANTOS, 1997, p. 8). Configura-se então um modelo que não considera o local onde vive a população pobre, apenas a sobrepõe. Esta população que, ao situar-se alheia à atuação estatal, manifesta uma efervescência criativa e criadora na relação do sujeito e seu meio (SANTOS, 1997). Trata-se de um local com carência de participação e cidadania, marcado por relações sociais particulares e associadas pelo meio, de modo comunitário, evidenciando que a cultura,

para além de herdada, é também um reaprendizado das relações profundas entre os sujeitos e o meio no tempo presente.

Além da dinâmica do capitalismo propriamente dita, tem-se também a construção do capital simbólico nacionalmente centrado no urbano, sob a tônica do pensamento hegemônico das elites, que vislumbrava a cidade como signo do desenvolvimento, do progresso, do moderno, do espaço de maiores oportunidades. Ou seja, a própria ideia de modernidade, intensificada nacionalmente a partir da década de 1920, que valorizava os processos de urbanização e industrialização para, assim, romper com uma então dependência das atividades do setor primário, findam por remeter a uma ideia de atividade ultrapassada, antiga. (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020). Em contrapartida, o rural foi designado a ser um espaço produtivo desde as raízes coloniais, como se percebe nos primeiros ciclos econômicos do Brasil, que se voltavam para o extrativismo e para uma política de exportação. Trata-se de uma exploração predatória e extensiva, que buscava um retorno financeiro imediato, de modo que não se centrava em questões relevantes como os aspectos sociais e ambientais, resultando no esgotamento de diversas das reservas naturais (como o exemplo do pau-brasil), sendo este processo ainda identificado no período recente (MARICATO, 1995).

Maricato (1995), portanto, realiza uma aproximação não realizada por Santos (1997), tanto por um contexto geral, a partir das raízes históricas do quadro urbano nacional e de sua base legal, mas também para tratar das consequências do “capitalismo periférico (...) para a representação ideológica alienada sobre a metrópole brasileira que embasa a ação discriminatória do Estado e do mercado” (MARICATO, 1995, p. 56). A autora ainda traz questões relevantes no que tange a temática central desta tese, realizando uma crítica ao planejamento urbano a partir da falta de comprometimento deste com a realidade, apresentando a necessidade de um processo de redução das desigualdades. Para Maricato (1995), trata-se da necessidade de um novo paradigma, que seja mais comprometido com a questão ambiental, com a melhoria da questão habitacional e com os avanços relacionados aos processos participativos para grande parte da população do país, o que estaria implicado na necessidade de universalizar os direitos previstos nas legislações e o acesso à justiça.

Tem-se aí a construção da relação entre as dinâmicas no capital no processo histórico de constituição da nação e suas imbricações normativas, que se voltam para as cidades e findam pela manutenção do processo de desigualdade. Também neste sentido, por mais que analise um ponto pouco abordado por Santos (1997) e por Maricato (1995), Panizzi (1977), ainda na década de 1970, chama atenção para a relevância de questões político-institucionais a partir do processo

de criação das Regiões Metropolitanas, que resulta em um aumento da importância dos municípios situados nas proximidades de cidades maiores (em geral, concentradas nas capitais).

Como resultado, tem-se processos de expansão urbana com efeitos de conurbação, de modo que os “problemas que ultrapassam os limites institucionais-administrativos dos municípios, atingindo os demais municípios vizinhos, levando-os a adotar medidas conjuntas de atuação, visando a solução dos problemas comuns” (PANIZZI, 1977, p. 6). Logo, a autora traz uma contribuição relevante ao apontar para o fato de que “a estrutura institucional-administrativa assume um caráter de agente responsável pela legitimação do sistema” (PANIZZI, 1977, p. 3), o que resulta em dificuldades de ordem prática (tendo em vista a necessidade de uma reformulação na administração pública), sendo esta ampliada de acordo com a “falta de especificação e detalhamento das leis quanto às competências dos diversos níveis de poder, especialmente dos Estados, com relação as suas obrigações na condução e implantação do sistema” (p. 3). Ao constatar que esta tese se aprofunda na análise de legislações, incluindo inclusive o Estatuto da Metrópole, tem-se que estas colocações antecipam questões que permanecem estruturadas na organização política atual (pós CF de 1988), mesmo superados parcialmente alguns destes pontos pela Carta Maior a partir do estabelecimento de competências para os entes federativos.

Ainda no que se refere às regiões metropolitanas, Wanderley e Favareto (2013) trazem o impacto destas políticas para o espaço rural, corroborando que a estratégia desenvolvimentista adotada no país desde a década de 1940 priorizou investimentos nas cidades, reforçando a lógica dicotômica tanto por um viés normativo quanto na atenção dada pelo poder público. Trata-se de uma crítica centrada na questão institucional que, inclusive nas classificações oficiais, caracteriza o espaço rural pela simples oposição e exclusão às áreas consideradas urbanas.

Assim, considerando os diferentes tipos de capital apresentados por Bourdieu (2006), a multiplicidade das relações que possibilitam a compreensão do espaço (MASSEY, 2008) e a vida cotidiana como aspecto determinante para a constituição socioespacial da sociedade (CERTEAU, 1994; SANTOS, 1997), tem-se uma compreensão ampliada sobre as dinâmicas da desigualdade, o que possibilita fazer uma avaliação da atuação de políticas públicas e dos processos de planejamento territorial vigentes no Brasil. Tais dados, todavia pouco explorados nos processos técnicos relacionados às políticas públicas de planejamento territorial, apresentam-se de grande valia analítica para a compreensão do fenômeno das desigualdades.

A partir desta contextualização do problema, retoma-se aqui a proposta de tese, a fim de aprofundar os elementos que a estruturam. Como exposto na introdução, a tese defende que a grande desigualdade entre o urbano e o rural é consequência da regulamentação político-administrativa, que incide nos efeitos de lugar e condiciona as atividades de gestão e de planejamento territorial. E suma, a estruturação da tese incorpora três conclusões parciais discutidas nos capítulos anteriores, que são: a) a grande desigualdade entre o urbano e o rural resulta em uma dinâmica de esvaziamento populacional seletivo e aumento da pobreza no rural; b) a regulamentação político-administrativa nacional reafirma a dicotomia urbano-rural, seja pelo viés jurídico-normativo, seja administrativamente por meio das políticas públicas definidas pelos três níveis de governos (nacional, estadual e municipal); c) a estrutura estatal, referida no item b, condiciona as atividades de gestão e de planejamento territorial, em especial pelo direcionamento de políticas públicas, pela distribuição de equipamentos e serviços, e pela maior ou menor facilidade de atuação no território a partir dos instrumentos legalmente previstos.

Assim, os próximos três subcapítulos buscam aprofundar o debate sobre estas conclusões parciais, visando a consolidação do argumento de tese. Por fim, serão discutidas outras questões relacionadas ao tema, com o intuito de apresentar os limites e as perspectivas do planejamento territorial.

7.1. A desigualdade entre o urbano e o rural

Este subcapítulo busca defender a constatação apresentada inicialmente de que a grande desigualdade entre o urbano e o rural resulta em uma dinâmica de esvaziamento populacional seletivo e no aumento da pobreza no rural. Para tal, parte-se dos resultados dos capítulos 4 e 5 desta tese, que aprofundam a análise dos indicadores de desigualdade e de desenvolvimento socioeconômico (ou humano, de acordo com a origem da abordagem) a partir do estudo de caso do Brasil, com enfoque no Estado do Rio Grande do Sul. Na sequência fundamenta-se teoricamente a relevância dos resultados para os efeitos da desigualdade e da pobreza para a população.

No capítulo 4, tem-se que o país é considerado um dos mais desiguais do mundo pelo critério de renda, medido internacionalmente pelo índice de Gini. Mesmo com a tendência de redução das desigualdades no período entre 1993 e 2015, o país segue entre os 12 países mais desiguais do mundo por este critério, evidenciando que se trata de uma tendência mundial, de modo que as ações que acarretaram o resultado positivo no índice de Gini para o período ainda

podem ser consideradas pouco expressivas. Esta questão é agravada, tendo em vista que o Brasil possui uma das maiores economias do mundo e é um dos países mais populosos do globo (BANCO MUNDIAL, 2022).

Ainda na comparação com outros países, Boyer (2016) traz que esta melhora no índice de Gini foi verificada nos principais países da América Latina no período entre 2002 e 2014, sendo associadas, pelo autor, a uma série de políticas públicas de caráter redistributivo realizadas por governos progressistas, em oposição a países de alto ingresso, que apresentam uma tendência de aumento da desigualdade de renda. Trata-se, portanto, de um argumento que vai no sentido das ideias defendidas por Piketty (2014), embora com políticas públicas muito mais embrionárias em comparação com as propostas pelo autor (sem a inclusão de reformulações estruturais, por exemplo, com as que se voltam a uma tributação diferenciada). Tal resultado dos países da América Latina destaca-se no cenário mundial tendo em vista a elevação da desigualdade de renda nas principais potências econômicas a partir da década de 1970 (como Estados Unidos, Índia, China, Reino Unido), conforme Bem e Miebach (2016). Além das questões inerentes à consolidação do sistema capitalista (que é estruturado a partir da acumulação de riquezas, logo, com incidência direta na desigualdade de renda), Frohlich (2014) aponta especificamente para a questão da educação de ensino superior associado ao padrão do processo técnico que resulta em uma maior discrepância entre salários.

No caso brasileiro, tem-se que a redução das desigualdades no país no período entre 1993 e 2015 está associada a uma maior estabilização da economia combinada com políticas públicas voltadas à população de baixa renda (MARZULO; HECK; FILIPPI, 2020). Verifica-se que entre 1991 e 2010 o resultado do IDHM foi positivo tanto pelo critério geral quanto pelas categorias de análise isoladas (Renda, Educação e Longevidade), o que evidencia avanços no desenvolvimento humano de um modo geral.

As desigualdades espaciais identificadas nacionalmente remetem a uma maior ocupação da costa atlântica decorrente tanto de uma formação histórica da colonização do país quanto dos efeitos de polarização das grandes cidades, incluindo quase metade das capitais estaduais. Com isso, tem-se uma configuração bastante distinta na dinâmica de redes de cidade, resultando em uma tendência de maiores dinâmicas de conexões e acessibilidade à serviços e equipamentos situados próximos a costa. Em oposição, os locais que se aproximam das fronteiras com outros países latino-americanos tendem a apresentar menores indicadores populacionais (com exceção de alguns estados situados nas Regiões Sul e Sudeste, conforme Figura 6), apresentando, assim, um predomínio de atividades relacionadas com o espaço rural.

Como exposto, tanto a dinâmica da rede de cidades como a questão da densidade demográfica (fatores que se correlacionam), promovem um maior dinamismo nas relações sociais, uma vez que “a proximidade no espaço físico permite que a proximidade no espaço social produza todos os seus efeitos facilitando ou favorecendo a acumulação de capital social e, mais precisamente, permitindo aproveitar continuamente encontros ao mesmo tempo casuais e previsíveis” (BOURDIEU, 1997 [1982], p. 163-164).

Esta estruturação diferenciada nacionalmente com relação às densidades e localização das maiores cidades, contudo, não se reflete diretamente na desigualdade de renda, considerando que todas as regiões do país apresentaram redução no índice de Gini no período entre 1995 e 2015, embora não na mesma proporção (conforme Tabela 7). A Região Sul, que já possuía o menor valor dentre as regiões do país no início do período, foi a que expressou resultado mais significativo, o que pode ser associado à distribuição equilibrada na conformação de rede de cidades do que as demais (como se verifica na Figura 16). Por outro lado, a Região Nordeste, caracterizada por uma ocupação predominantemente litorânea, é a que apresenta maior desigualdade de renda em todos os períodos, tendo em vista sua extensão territorial, superior à da Região Sul, somada a uma urbanização concentrada, o que aumenta as possibilidades de desigualdades (em especial ao considerar os valores regionais não estratificados). Além disso, tem-se uma questão histórica de desigualdades na Região Nordeste, sendo que, no período de análise, é a que manifesta o maior valor para o índice de Gini (61,9 no ano de 1996). O Norte e o Centro-Oeste, embora com resultados inferiores aos do Nordeste, são a 2ª e 3ª região com maior desigualdade de renda, respectivamente, evidenciando uma discrepância na comparação com o Sul e Sudeste, com índices melhores.

Na questão entre urbano e rural, isto pode representar uma tendência de que, quanto maior a urbanização, menor a desigualdade, posto que há um predomínio de áreas adensadas populacionalmente nas Regiões Sul e Sudeste (conforme Figura 6). Entretanto, esta proposta, que por um período foi a hipótese central desta tese, não é comprovada na análise restrita à desigualdade de renda para a relação urbano-rural, na medida em que, conforme Tabela 8, a desigualdade de renda é mais expressiva nas áreas classificadas como urbanas do que nas rurais (que apresenta valores médios cerca de 7% abaixo no índice de Gini).

Com relação a este resultado parcial, tem-se duas considerações centrais que interferem na análise. A primeira leva em consideração a crítica realizada com relação à definição das tipologias urbano e rural que, ao ser definida administrativamente e sem critérios técnicos pré-estabelecidos, faz com que muitos municípios classificados como urbanos apresentem

características eminentemente rurais, como aponta a crítica realizada por Veiga (2001; 2004). Soma-se a isto a dinâmica intraurbana, a qual define o que é urbano e rural por meio do perímetro urbano, sendo comum a incidência de áreas e comunidades com características rurais classificadas como urbanas simplesmente por situar-se dentro limite administrativo, sendo que o contrário é incomum. Com isso, tem-se que a expansão territorial de áreas classificadas como urbanas é maior do que o crescimento populacional destas, de modo a reduzir as densidades demográficas. Mesmo considerando as particularidades, tem-se que esta expansão urbana (que resulta na redução dos espaços rurais), é uma tendência mundial, uma vez que entre 1990 e 2015, a população urbana cresceu, em média, 1,9 vezes enquanto a área urbana ocupada aumentou 2,5 vezes (NYU; 2016³⁰).

O segundo ponto diz respeito ao tamanho da amostra, tendo em vista que quase 85% da população brasileira é classificada como urbana (PNAD, 2015), fator correlacionado com o primeiro ponto apresentado. Logo, com uma amostragem mais expressiva, tende-se a uma maior variedade de apropriações de renda (expandindo tanto os limites inferiores quanto superiores), resultando em valores elevados de desigualdade média. Este ponto também explica a significativa oscilação dos indicadores expressos no gráfico do índice de Gini para a população rural (conforme Figuras 3 e 9). Um ponto relevante é que os dados do PNAD (2015) também trazem que a Região Nordeste é a que possui maior percentual de áreas classificadas como rurais (26,88%), seguida pela Região Norte (cerca de 25%), sendo que estas também são as regiões com maior desigualdade média de renda, respectivamente (Tabela 7).

Ainda com relação à renda, considerando a distribuição da população e a relação de renda apropriada e por categoria de classe (Tabela 6), no período entre 1992 e 2011, percebe-se uma diminuição da população que trabalha em categorias entendidas como rurais, bem como um processo geral de aumento da renda, o que pode estar relacionado à redução da taxa de pobreza nacional (Figura 3). Na relação com índice de Gini, tem-se uma grande correlação entre este e a taxa de pobreza (Figura 3), sendo identificada a tendência de que esta última antecede os resultados da desigualdade. Com isso, emerge a discussão sobre a base da pirâmide de rendimentos, sendo que o topo (a população que concentra renda), mantém-se estável em seus privilégios, de modo que a redução da desigualdade de renda no Brasil está relacionada a uma dinâmica de redução na pobreza.

³⁰ Fonte: *NYU Atlas of Urban Expansion*. Disponível em: <<http://marroninstitute.nyu.edu/blog/the-2016-atlas-of-urban-expansion>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Já com relação às questões socioespaciais, Froehlich (*et al.*, 2011) apresenta que a dinâmica migratória campo-cidade no Brasil apresenta particularidades relevantes, apontando uma tendência para o deslocamento de jovens em busca de oportunidades de estudo, de trabalho e de maior dinâmica cultural, o que acarreta um envelhecimento da população rural. Com isso, tem-se um problema com relação a sucessão fundiária, já que 73% da população associada à produção agropecuária possui laços de parentesco com o produtor e 72% são produtores individuais (não configurando-se em situações de consórcio, condomínio ou união de pessoas), conforme dados do Censo Agropecuário (2017). Ainda com dados do Censo (2017), tem-se que 81% dos estabelecimentos agropecuários apresentam como produtor homens.

Como consequência dessa dinâmica migratória seletiva, observa-se que a pirâmide etária dos estabelecimentos do campo apresenta uma grande desigualdade em termos de gênero e etárias (conforme Figura 7), sendo que metade desta população é masculina, com idade entre 45 e 64 anos. Na relação entre os Censos Agropecuários de 2006 e 2017, percebe-se uma grande mudança em um curto período, com um aumento das pessoas com mais de 55 anos e a redução de crianças, de jovens adultos e de mulheres, (IBGE, 2006; 2017). Para Froehlich (*et al.*, 2011), mulheres jovens correspondem à maior parcela do que se entende por êxodo rural seletivo, provavelmente colaborando para que correspondam a um percentual populacional ainda maior nas cidades (na relação entre gênero), e com maior grau de escolaridade.

Como resultado, revela-se que o número de pessoas ocupadas em atividades agropecuárias no Brasil diminuiu 8,8% entre 2006 e 2017 e o somatório de todas as áreas com estabelecimentos agropecuários apresentou um aumento de cerca de 5% no mesmo período (CENSO, 2006; 2017), acarretando uma diminuição populacional, de densidade demográfica e de maior concentração fundiária. Com isso, confirma-se a permanência do êxodo rural no período recente, mas com o destaque de tratar-se de uma migração seletiva.

Trata-se de um fenômeno mundial acentuado pela polarização das cidades na dinâmica capitalista, como apontado por Bourdieu (2004) ainda na década de 1960, ao estudar o crescimento do celibato relacionado ao espaço rural na França. Também na Espanha tem-se diversos estudos importantes sobre esta questão, como aponta Rioja (2009), que afirma tratar-se de um desequilíbrio do tecido social, o que levou o governo do país a desenvolver políticas públicas voltadas à população rural.

A partir da discussão realizada até aqui, verifica-se a existência de uma disparidade em ao menos quatro temáticas: a) espacial, a partir da relação da histórica ocupação litorânea e do interior do país, a qual se soma o êxodo rural, refletindo na densidade demográfica distinta para

regiões brasileiras; b) de gênero, havendo uma masculinização do campo; c) etária, havendo um envelhecimento do campo; d) de diferenças de oportunidades de geração de emprego e renda entre espaço urbano e rural, acentuando a dinâmica do êxodo rural.

Soma-se a estes pontos o resultado das categorias de análise que associam gênero, localização (urbano ou rural) e questão racial (Figura 9), que apresenta uma tendência de redução da desigualdade de renda para todas as categorias no período entre 1995 e 2015. Mesmo essa análise estratificada aponta para a maior desigualdade nos espaços urbanos com relação aos rurais, de modo que se entende que a questão do urbano e rural apresenta-se como prioritária dentre as diferenças entre os melhores e piores indicadores. Além disso, não há uma alteração significativa na ordem das categorias de análise, sendo que, novamente, tem-se uma oscilação expressiva na desigualdade de renda da população rural. De acordo com os resultados, entende-se que a questão racial é também de grande significância, uma vez que se observa maior desigualdade entre a população branca, de modo que a primeira incidência de uma categoria com pessoas negras está na 10^a classificação (masculino urbano negra). Por fim, tem-se a questão de gênero, que, de um modo geral, manifesta resultados intercalados dentro do quadro analisado.

O que se pode concluir é que a desigualdade de renda, como exposto sumariamente, não representa necessariamente melhores ou piores oportunidades para a população. Se toda a população de determinado local ou categoria de análise for de baixa renda, a desigualdade será pequena e as pessoas não terão condições de ter uma vida digna, bem como oportunidades de acesso à educação, à saúde e ao emprego. Um exemplo disso é que a população com menor índice de desigualdade é a feminina negra e rural, que é a população que historicamente mais sofre com os efeitos da segregação e com preconceitos (ITDP, 2018). O estudo do ITDP (2018) aponta que o homem branco se situa no topo da hierarquia no que se refere a acesso às oportunidades de emprego e renda, seguido das mulheres brancas, homens negros e, por fim, mulheres negras. O que se traz de novo nesta tese é a desigualdade entre urbano e rural neste contexto, evidenciando que a população rural é mais empobrecida do que a que reside em cidades, confirmando o que é apresentado por Kageyama (2008) e demonstrado pelos dados.

Essa desigualdade mantém a mulher, em especial as autodeclaradas negras, em situação de vulnerabilidade, tanto no âmbito familiar quanto no social, tendo menos oportunidades de conseguir um emprego com melhores salários na comparação com homens em geral e com mulheres brancas. Destaca-se, por fim, a relevância de políticas públicas voltadas também à desigualdade de gênero, questão ampliada na análise das legislações realizada no capítulo 6,

tendo em vista que parte das legislações prioriza a mulher nos casos de titulação de propriedade, ampliando a segurança na relação domiciliar.

Estabelece-se uma hipótese de que a classificação apresentada corresponde à população com maiores oportunidades de emprego e renda, além do acesso às distintas espécies de capital (BOURDIEU, 1997). Ou seja, entende-se que os extratos superiores de renda são ocupados por homens brancos urbanos, o que, considerando que também existem sujeitos nesta categoria com situação de pobreza, amplia a desigualdade de renda. Aponta-se também que a incidência da dinâmica capitalista se manifesta de modo distinto entre o espaço urbano e o rural, mantendo a cidade como o local de concentração do capital mesmo com o crescimento do agronegócio em grandes propriedades com uma produção voltada para a exportação.

No cenário brasileiro, verifica-se que, além da desigualdade no espaço urbano e no espaço rural, há grande incidência de desigualdade entre estes dois espaços, como demonstram os dois conjuntos destacados da Figura 9. Além disso, constata-se a situação de pobreza no espaço rural, tendo em vista a baixa remuneração (conforme Tabela 6 e Tabela 9) e a menor desigualdade de renda (conforme Figura 8).

O estudo de caso aprofundado do Estado do Rio Grande do Sul corrobora as conclusões parciais observadas a partir do estudo do Brasil, no entanto, apresenta particularidades relevantes em razão da possibilidade de maior aproximação territorial, o que favorece o cruzamento de dados, como na incorporação de equipamentos e infraestruturas. O estado apresenta indicadores de migração e de urbanização que seguem tendência apontada nacionalmente, como o grau de urbanização (84,72%, conforme IBGE, 2010), o crescimento da taxa de urbanização, que mais que dobrou na última metade do século XX, e a tendência de redução da população rural desde 1940 até o censo de 2010 (ATLAS..., 2020).

Todavia, esta situação se apresenta de modo distinto de acordo com o porte do município, na medida em que os com população com mais de 100 mil habitantes correspondem a cerca de 50% da população estadual (POZZOBOM, 2015). Pela grande divisão de municípios, o RS apresenta um elevado número de pequenos municípios, sendo que os com até 10 mil habitantes correspondem a aproximadamente dois terços de todos os 496 existentes no estado (IBGE, 2010). Dentre estes, somente 19 apresentam grau de urbanização superior a 70%. Em oposição, mais de um terço dos pequenos municípios possuem taxa de urbanização inferior a 50%, revelando, portanto, uma população predominantemente rural (POZZOBOM, 2015).

Estes índices de urbanização, associados à existência de metrópoles, cidades médias e pequenas, faz com que o estado apresente uma classificação intermediária nacionalmente,

embora acima da média na maior parte dos indicadores, como a população absoluta, extensão territorial, IDH e Gini, conforme Tabela 13. De acordo com os indicadores socioeconômicos, identifica-se uma variação entre a 6ª e a 7ª classificação entre as 27 unidades federativas do Brasil, tendo resultados mais aproximados com estados situados no eixo Sul-Sudeste.

No IDESE (2018), o índice geral do estado é de 0,776, sendo classificado como de médio desenvolvimento, quase atingindo a classificação alta (acima de 0,8). Tanto nos indicadores do IDESE geral quanto em suas distintas categorias (Renda, Saúde e Educação), verifica-se um destaque para os municípios situados no norte do estado e na Região Metropolitana de Porto Alegre (Figura 17), em especial por dois pontos. O primeiro é que se trata de uma região com uma grande quantidade de municípios de menor extensão territorial, o que favorece a dinâmica de rede de cidades, em oposição aos situados na Região Sul do estado, que apresentam maior distância entre os núcleos urbanos e, além disso, tendem a concentrar propriedades maiores. O segundo ponto é a correlação entre os valores de municípios com IDESE geral mais elevados e as interseções e proximidades com algumas das rodovias mais importantes que perpassam o estado, como a BR 116 a RS 158 e a RS 285. Verifica-se uma sobreposição entre estes dois pontos, de modo que se trata da região mais conectada do estado, tanto pela malha rodoviária quanto pelo maior número de pequenos e médios municípios, que contribuem para a conformação de redes de cidades. Esta correlação reflete-se em questões demográficas e político-administrativas, que incidem na distribuição de equipamentos e acesso a serviços básicos.

Os municípios mais populosos possuem valores de regulares a bons para o IDESE (2018) renda, conforme o esperado, tendo em vista os critérios de renda apropriada e de renda gerada apresentarem bastante relação com a circulação econômica, que é uma característica de cidades maiores. Especialmente pelo critério da renda gerada, que é relacionada com o PIB *per capita*, de modo que, por tratar-se de um indicador médio, apresenta um resultado maior conforme o PIB sem retratar a questão das desigualdades (até pela própria caracterização e finalidade do indicador).

O resultado geral da análise do desenvolvimento socioeconômico no estado (IDESE, 2018), destaca a Serra Gaúcha, que apresenta em grande parte de seus municípios resultados bastante positivos em todos os indicadores. Já os demais municípios situados na metade boreal do estado³¹ apresentam alguns indicadores com destaques positivos, embora não de maneira tão

³¹ COREDES Norte, Produção, Alto Jacuí e Noroeste Colonial.

homogênea quanto a primeira. Com relação às regiões Sul e Centro-Oeste, tem-se também uma oscilação nos municípios com melhores indicadores de acordo com os blocos analisados. O destaque negativo vai para os municípios situados a oeste da Lagoa dos Patos, que tendem a apresentar resultados abaixo da média do estado em todos os indicadores, embora tenham alguma relação com a BR 116. No entanto, como exposto, vários são os fatores que incidem sobre os indicadores do IDESE, sendo a acessibilidade somente uma variável. Tem-se que a questão da estruturação fundiária, que incide na dinâmica de rede de cidades, como na maior proximidade de municípios no norte do estado, pode ser entendida como um elemento de análise relevante e correlacionado com bons indicadores do IDESE.

O grande destaque da análise realizada no Estado do RS são as análises decorrentes dos dados socioespaciais que, a partir de uma maior proximidade com o território, explicita desigualdades bastante significativas. A primeira delas relaciona-se com a distribuição territorial de gênero (Figura 26), ao explicitar que, embora o número de mulheres no estado seja superior ao de homens, a maior parte do território possui ocupação predominantemente masculina, segundo dados do IBGE (2010). Como fundamentado nos capítulos anteriores, parte deste resultado decorre da dinâmica de masculinização do campo, tendo em vista o êxodo feminino para os centros urbanos em busca de estudo e de melhores oportunidades de vida.

Verifica-se a predominância de mulheres nas áreas urbanizadas dos municípios (conforme relação entre Figura 21 e Figura 26), concentradas especialmente nas regiões centrais das cidades, de modo que, mesmo na Região Metropolitana de Porto Alegre, tem-se um predomínio territorial de áreas ocupadas por homens. Outra vez, é explícita a divisão na distribuição do indicador de gênero no estado, sendo a porção norte com uma relação mais equilibrada de gênero e, ao sul, dados mais extremos, com uma população maior de homens. Estes extremos decorrem da menor quantidade populacional em diversos setores, reduzindo a amostragem e tornando as variações mais sensíveis. Por outro lado, o predomínio masculino na maior parte da Região Sul do estado também tem relação com o caráter rural predominante (DEE, 2021). Em compensação, a relação da Figura 26 com a densidade demográfica estadual (Figura 21) apresenta forte correlação com o predomínio de mulheres em áreas mais densas, o que explica que, em dados gerais do estado, as mulheres estejam em maior número, embora a maior parte do território seja predominantemente masculino, e explicita sua concentração nos maiores centros urbanos, como apontado por Froehlich (*et al.*, 2011) e Bourdieu (2004).

Apresenta-se, também, a grande desigualdade na dimensão racial, o que finda por agravar as diferenças tanto entre homens e mulheres quanto entre urbano e rural. Os dados da

Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (PED-RMPA, 2011) explicitam que a inserção no mercado formal de trabalho é mais difícil para mulheres, sendo essa tendência agravada para trabalhadoras autodeclaradas pretas ou pardas. Os dados demonstram as históricas hierarquias sociais na relação com o mercado de trabalho formal, apresentando a questão racial como determinante para os rendimentos, seguida da questão de gênero (Figura 9). Em uma análise específica da RMPA, tem-se que a maior parte dos homens e das mulheres situam-se na categoria assalariado com carteira. Para os homens, a lista de principais ocupações segue com autônomos e Outras, enquanto para as mulheres é setor público e empregados domésticos, sendo que esta última inexistente estatisticamente para homens. Esta desigualdade de trabalho também se apresenta em outras esferas como na participação política e no aumento de casos de violência contra a mulher no período, incluindo ameaças e feminicídio (DEE, 2019).

Pelo viés da desigualdade de trabalhos e rendimentos, verifica-se incidência com percentuais ainda mais destoantes para a população voltada à produção rural, que é predominantemente (mais de 70%) masculina, autodeclarada branca. Em uma análise específica da agricultura familiar (situada, principalmente, na porção norte do estado), o número de estabelecimentos rurais no estado é um pouco maior do que a média nacional. Contudo, o número de estabelecimentos vinculados à agricultura familiar chefiados por mulheres no Brasil é de 19,70%, enquanto no RS é de apenas 12,20% (IBGE, 2017).

Também com relação a pirâmide etária estratificada por gênero (Figura 27), mostram-se indicadores ainda mais alarmantes do que os apresentados nacionalmente, tanto na desigualdade entre homens e mulheres (conforme discutido acima) quanto com relação a idade, sendo que o menor percentual de todas as faixas etárias, e para ambos os gêneros, é de pessoas com menos de 25 anos, e o maior é para a faixa entre 55 e 65 anos, seguida de 45 a 55 anos.

A desigualdade de renda no estado é distribuída de forma relativamente bem equilibrada, havendo municípios com alta desigualdade em todas as regiões (Figura 29). Os municípios com menor desigualdade tendem a concentrar-se na parte norte do estado, em especial no eixo entre a porção norte da RMPA e a Serra Gaúcha. Em oposição, salvo exceções pontuais, tem-se que as Regiões Sul e Oeste tendem a apresentar desigualdade de renda superior à maior parte dos municípios do estado. Conforme esperado a partir da discussão sobre os dados nacionais, os municípios com maior grau de urbanização tendem a manifestar maior desigualdade de renda, considerando que esta é maior em áreas urbanas do que em rurais (Figura 8). Entretanto, a análise permite identificar que não se trata de uma correlação com

municípios mais populosos, visto que há municípios menos populosos situados nos dois extremos do índice de Gini, e municípios grandes situados em posições de maior desigualdade, ou em situação intermediária. Pelo viés regional, porém, verifica-se que municípios que exercem maior polarização tendem a apresentar indicadores mais elevados.

Ressalta-se que não se pode realizar uma análise combinada dos resultados a nível nacional da desigualdade de renda na população urbana e rural (Figura 8) com as desigualdades apresentadas em escala municipal (Figura 29), visto que, neste segundo, o rural e o urbano estão unificados (ou não estratificados). Ou seja, a Figura 29 não representa a desigualdade do urbano e do rural, independente do caráter de atividades predominantes da população municipal, mas sintetiza a desigualdade municipal, o que se inclina a apresentar resultados mais expressivos de desigualdade. Logo, se municípios que apresentam parcela significativa de sua população associada ao espaço rural tenham elevado índice de Gini (como ocorre na Região Sul e Oeste do estado), significa que existe uma grande desigualdade de renda no campo, ou então que a desigualdade entre o espaço urbano e o rural é o centro da questão.

Dentre os municípios com os níveis de desigualdade de renda mais elevados do estado, destaca-se que muitos situam-se na porção sul, caracterizada por áreas de terra maiores, voltadas à pecuária, em oposição à Região Norte, na qual os municípios são menores, o que facilita a conformação de redes de cidades e de atividades produtivas na área rural, voltadas às lavouras e à agricultura familiar. Trata-se de uma questão de concentração do capital, que incide tanto sobre espaços urbanos quanto rurais, embora com dinâmicas e comportamentos distintos, conforme o fator de geração de renda, mas que incidem em uma questão fundiária, ou seja, relacionado à propriedade privada e sempre vinculada com as possibilidades de ganhos das diferentes espécies de capitais (BOURDIEU, 1997).

Logo, todas as análises e indicadores apresentados evidenciam que a desigualdade no espaço rural é maior do que nas cidades. A única exceção é o índice de Gini, que demonstra o contrário. Contudo, trata-se de um resultado questionável, conforme argumentação anterior deste subcapítulo, levando em conta a discussão voltada aos critérios adotados para definição de urbano e rural (tanto em escala municipal quanto intramunicipal), somados à questão da amplitude da amostragem, considerando que uma característica geral dos espaços urbanos é ser populoso.

Trata-se de variáveis que incidem diretamente sobre a desigualdade de renda, de modo que fica claro que uma única variável (como a dicotomia urbano-rural), não é capaz de explicar o fenômeno em sua completude. Com relação às desigualdades sociais, apesar disso, verifica-

se que a população que vive no campo apresenta desigualdades muito mais acentuadas que as urbanas. Todos os dados apontam para resultados piores no espaço rural com relação às desigualdades de gênero, de cor e de idade. O mesmo ocorre para os serviços básicos e especializados, com menor taxa de escolarização, menor frequência em consultas médicas e mais dificuldade de acessar e manter-se em tratamentos específicos de saúde. E ainda, com relação à renda, tem-se variáveis como a ocupação da força de trabalho e as relativas à propriedade em si, seja pela diferença de dimensões e valores, seja pela posse ou ainda pelo uso do solo. Pelo viés socioespacial, o espaço rural é mais desigual do que o espaço urbano.

7.2. A reafirmação da dicotomia urbano-rural: das definições tipológicas às normatizações

Segundo IBGE (2017), as transformações ocorridas no Brasil com relação aos espaços rurais e urbanos trazem consigo questões ambientais, culturais e socioeconômicas determinantes para a caracterização tanto da sociedade quanto da conformação territorial do país. Na atualidade, os espaços urbanos e rurais, apesar das características diversas, estão cada vez mais conectados, apresentando funções interligadas, o que complexifica os processos de classificação e de definição definições tipológicas por uma única abordagem, devendo esta ser multidimensional, levando em conta as grandes mudanças ocorridas no país nos últimos 50 anos. Mesmo com esta dificuldade, o IBGE (2017) ressalta a relevância deste debate “para fins da ação pública e privada tendo em vista o planejamento territorial do Brasil” (p. 8).

A partir de um aprofundamento teórico realizado nos capítulos 2 e 3 desta tese, emerge a discussão sobre as questões tipológicas do espaço urbano e rural no Brasil e no mundo. Nacionalmente, Veiga (2001; 2004), Kageyama (2008), Wanderley e Favareto (2013) e os estudos mais recentes do IBGE (2017), trazem à tona um debate voltado tanto aos critérios utilizados para a definição quanto à maneira como estes espaços se relacionam, se interpenetram e são compreendidos: como processos de um *continuum* ou por dicotomia (DAVOUDI; STEAD, 2002; KAGEYAMA, 2008; IBGE, 2017).

Kageyama (2008) apresenta que o espaço rural é caracterizado tanto como locus geográfico (por um viés voltado às características sociais e de uso da terra), quanto pelo grau de distância dos centros urbanos. Com relação a este segundo ponto, para a autora, uma maior interação entre o urbano e o rural tende a reduzir a segregação e a segmentação social, principalmente nos casos de uma urbanização dispersa. Trata-se de uma caracterização do espaço urbano como território de referência para determinadas atividades, relacionando as

práticas sociais, a economia e o espaço, elemento que se entende como central para discutir a relação rural-urbano. Favareto (2006) complementa, afirmando que a vitalidade do rural refere-se a “uma trama complexa envolvendo os campos e suas cidades, com destaque para uma integração intersetorial da economia, e para emergência de variável ambiental como elemento-chave” (2006; p. 102). Também na visão de mercado e circulação de capital, Figueroa (1997) traz que a economia rural está sempre integrada a uma cidade (ou rede de cidades), apresentando-se como regional (resultado da combinação de uma cidade e seu entorno rural), sendo esta a forma adequada de se compreender o desenvolvimento rural.

Refere-se, portanto, a uma compreensão ampliada, que não leva em consideração somente o uso do solo, mas também questões culturais, econômicas e sociais associadas ao território na caracterização da ruralidade que se constituem a partir da dinâmicas rural-urbana, sobretudo a partir do advento da globalização. Menos ainda uma definição arbitrária como área não-urbana, o que faz com que, uma vez que todos os municípios brasileiros têm a obrigação legal de possuir uma área urbana, conforme estabelecido pelo Decreto-Lei nº 311/1938 (BRASIL, 1938), muitos pequenos municípios com características rurais sejam considerados urbanos e, assim, distorcendo os indicadores entre população urbana e rural (como defende VEIGA, 2001; 2004).

A partir das proposições de Massey (2008), tem-se que uma definição de espaço deve, primeiramente: reconhecê-lo como o produto de inter-relações, considerando a necessidade de interação, a partir da existência da multiplicidade, “no sentido da pluralidade contemporânea, como a esfera na qual distintas trajetórias coexistem” (p. 29), incorporando a necessidade de heterogeneidade; como sempre em construção, resultado de relações-entre, jamais estando acabado e fechado em si. Logo, por uma análise a partir da dicotomia urbano e rural, tem-se que estas características tendem a não ser contestadas quando fizerem referência a uma cidade — em especial às metrópoles. Como afirma Santos (1997),

em condições semelhantes, as grandes cidades são muito mais buliçosas que as médias e pequenas. A cidade é o lugar onde há mais mobilidade e mais encontros. A anarquia atual da cidade grande lhe assegura um maior número de deslocamentos, enquanto a geração de relações interpessoais é ainda mais intensa (p. 216).

Logo, as cidades são reconhecidas como o espaço da diversidade e da dinamicidade, oportunizando interações diversas, estando sempre em construção, e cada vez mais aberta à medida em que recebem o fluxo migratório e expandem suas fronteiras. Ou ainda, nas palavras de Santos: “palco da atividade de todos os capitais e de todos os trabalhos, ela pode atrair e

acolher as multidões de pobres expulsos do campo e das cidades médias pela modernização da agricultura e dos serviços” (1997, p. 216). Não se pretende aqui apresentar ressalvas aos pontos trazidos por Santos (1997), como com relação ao acolhimento realizado pelas cidades aos pobres, que não leva em consideração os processos de segregação (VILLAÇA, 2011; ROLNIK; KLINK, 2011). A questão que emerge é a necessidade de incorporar os elementos reconhecidos da definição de espaço por Massey (2008) para o rural. A partir da argumentação desenvolvida no capítulo 3, este reconhecimento emerge da nova ruralidade (KAGEYAMA, 2008; WANDERLEY; FAVARETO, 2013), a qual incorpora ao rural uma diversidade de temas a partir de uma nova compreensão que vai além de seu caráter produtivista, visando incorporar a pluralidade de atividades, elementos físicos, territoriais e culturais (KAGEYAMA, 2008).

Logo, é a partir da nova ruralidade que se pode caracterizar o espaço rural como múltiplo e heterogêneo. E a necessidade de um *continuum* remete à ideia de inter-relação (ou relação-entre). A partir de Massey (2008), entende-se, então, a relevância de uma nova imaginação de espaço, propondo que este não seja mais compreendido (como foi no pensamento moderno e até mesmo pós-moderno) como fixo, atemporal, mas sim aberto e inacabado por meio do contínuo contágio da multiplicidade e da heterogeneidade.

A utilização de novos critérios para a definição das tipologias urbano e rural, apesar disso, não se sustentam apenas por uma necessária ressignificação do espaço rural, mas também para fins estatísticos. Com uma classificação coerente das dinâmicas territoriais é possível compreender as situações existentes e, com isso, pautar políticas públicas. A identificação de dinâmicas migratórias, de concentração de pobreza, processos socioespaciais e econômicos como o envelhecimento, a masculinização e os níveis de escolaridade e atendimento de saúde, por exemplo, são subsidiados por dados censitários.

A combinação destes dois pontos (ressignificação e maior precisão dos indicadores), tem incidência nas atividades de gestão e de planejamento territorial, tendo em vista que a definição de um limite (como o perímetro urbano no caso brasileiro), finda por definir políticas, programas e projetos distintos simplesmente por uma demarcação administrativa (como ocorre em ainda maior escala nas fronteiras internacionais). Além destes pontos, um planejamento territorial adequado possibilita o controle de densidades, o que, além de otimizar as infraestruturas existentes e a distribuição de equipamentos e serviços, é fundamental para manter as características dos espaços urbano e rural, possibilitando, inclusive, melhorar a dinâmica e a interação entre estes dois espaços.

Defende-se, portanto, a necessidade de critérios técnicos norteadores para a definição destas tipologias, tanto para uma classificação municipal, incorporando a possibilidade de municípios rurais, como defende Veiga (2001; 2004), quanto intramunicipais, na definição do perímetro urbano. Em ambos os casos a tendência, segundo dados trazidos por Veiga (2001; 2004) seria uma redução de população e da extensão territorial de áreas urbanas e, por conseguinte, uma ampliação do rural, fenômeno oposto ao tradicionalmente verificado no quadro nacional. A tendência, inclusive, é para alguma resistência de pessoas residentes em áreas atualmente classificadas como urbanas em alterar a definição de sua propriedade (logo, seu endereço, uma de suas referências) para rural. O contrário, a princípio, é bem aceito pela população, embora com alguma resistência por parte de produtores rurais com relação a necessidade de atendimento a novos tributos e normativas (o que pode restringir seu tipo de produção tendo em vista, por exemplo, o atendimento ao código de posturas municipal). Portanto, para realizar tal alteração, deve-se levar em conta tanto questões socioculturais (como a imagem de referência do urbano e do rural), quanto questões tributárias. Além disso, verifica-se, neste estudo, uma questão normativa que vai além das questões de tributos ou das competências administrativas, sendo verificadas políticas públicas e instrumentos que se voltam especificamente para o urbano ou para o rural, reforçando a dicotomia existente.

Entende-se que é necessário estabelecer critérios claros para esta definição, nem que seja para as novas delimitações, levando em consideração elementos como questões populacionais (como número de habitantes e densidade), acessibilidade (sobretudo pela facilidade de acesso à infraestrutura e equipamentos), oferta de serviços, ou ainda, questões de uso do solo, que podem relacionar-se com a economia predominante na localidade e com os aspectos morfológicos (IBGE, 2017). Para tal, é de suma importância uma identificação mais aproximada das características locais, tanto para possibilitar uma classificação mais fidedigna, quanto para compreender as dinâmicas e as características socioculturais das comunidades. Além disso, uma participação efetiva da comunidade (urbana e rural), nos processos de planejamento, situação que, embora prevista legalmente (BRASIL, 2001) todavia não ocorre de fato em grande parte dos casos (MARICATO, 2011).

A partir da abordagem teórica apresentada, fundamenta-se a relevância de que os processos relacionados ao planejamento territorial incorporem uma abordagem transescalar (VAINER, 2001). Vainer (2001) também traz contribuições para compreender a sujeição de grande parte da população a condições de vida miseráveis, em especial apresentando a relação desta questão na conjuntura e nos rumos do planejamento, administração e gestão territorial

hoje dominantes no cenário mundial. Para o autor, é necessário valorizar o poder local, em especial as lutas populares, no sentido de promover mudanças estruturais profundas, que possibilitem uma reversão do quadro de desigualdades e de miséria social.

Normativamente tem-se um avanço neste sentido na medida em que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) concede mais autonomia aos municípios na gestão territorial, de modo a aproximar os cidadãos dos processos políticos. A Carta Magna estabelece que o Plano Diretor é de competência municipal, sendo considerado o principal instrumento da política urbana, devendo contemplar processos participativos e ser embasado nos princípios da função social da propriedade. Contudo, o estudo realizado aqui revelou que tanto a participação efetiva da população nos processos de planejamento territorial quanto a incidência da gestão ainda ocorrem de modo limitada e restrita, quando muito, às áreas de ocupação formal da cidade.

A novidade da Constituição é a inclusão do município como ente autônomo. Tem-se também a questão da emancipação de novos municípios, considerando o argumento apresentado de que parte do que atualmente é considerado território urbano decorre deste processo, fazendo com que espaços sejam considerados urbanos mesmo sem a existência de uma urbanidade. No cenário recente, verifica-se um maior controle (inclusive com muitas restrições) para a criação de novos municípios³², o que pode ser interpretado por dois vieses: o primeiro diz respeito à manutenção das características do espaço rural, tendo em vista que a ampliação da rede urbana, em especial a partir do crescimento de pequenas e médias cidades em áreas interioranas, tende a expansão territorial urbana, mantendo a tendência histórica do espaço urbano englobando o rural.

Por outro lado, a rede de cidades resulta em uma maior proximidade entre a população rural e os equipamentos que invariavelmente serão predominantes nas cidades (especialmente os de maior complexidade, como hospitais e universidades), até por uma questão de viabilidade de custos e de abrangência do número de usuários, de modo que a densidade demográfica (que é a principal característica defendida nesta tese como critério de definição tipológica) existente nas cidades é fundamental para a implantação destes. No mesmo sentido, tem-se que a população residente em uma localidade emancipada passa a ter mais possibilidades de controle e de participação nas ações políticas locais, considerando que muitos dos processos

³² Conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4711/2021, proposta contra a Lei Complementar nº 13.587/2010 do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. Disponível em: < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1282639824/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4711-rs-0000330-882012100000/inteiro-teor-1282639830>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

emancipatórios derivam de uma falta de abrangência da gestão, de modo que a população não sente que suas necessidades são atendidas e requer maior autonomia e reconhecimento, devendo este processo contemplar a participação direta da comunidade por meio de plebiscito (STF, 2021).

Ainda com relação à CF 88, retomando-se as conclusões preliminares do capítulo 6 desta tese, além de não revogar legislações anteriores que reforçam uma estruturação normativa dicotômica para o urbano e para o rural, tem-se que, ao estruturar capítulos distintos para a política urbana e para a agrícola (ou seja, *a priori* não é rural), finda por direcionar as legislações regulamentadoras posteriores (como a LF nº 10.257/01 e a LF nº 8629/93). Contudo, não se trata de defender uma constituinte ou de sugerir alterações constitucionais. A Lei Maior apresenta uma fundamentação qualificada e que possibilita a incorporação de políticas públicas sem a dicotomia existente. Mesmo dispondo instrumentos, definições e competência específicos para o urbano e para o rural, tem-se o entendimento jurídico-normativo que não se pode analisar o direito recortado ou fracionado, mas sempre com um viés de conjunto. Logo, ao analisar a Constituição Federal (BRASIL, 1988), é importante frisar que os princípios fundamentais estão imbricados nos demais capítulos.

A partir deste entendimento, fundamenta-se algumas questões. A primeira diz respeito à falta de uma ação política redistributiva voltada a implementar os princípios fundamentais estabelecidos constitucionalmente. O Art. 5º, por exemplo, afirma que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se (...) a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Após a discussão apresentada, a questão é justamente entender que a garantia do direito à igualdade, em um país marcado por diversos tipos de desigualdades, pressupõe uma agenda estatal que realmente valorize esta questão. Mesmo com melhorias na desigualdade de renda e na taxa de pobreza extrema no Brasil entre 1993 e 2015 (Figura 3), decorrente de políticas públicas voltadas à população de baixa renda, tem-se que estas medidas ainda foram pouco efetivas se comparada a gravidade da situação. Logo, trata-se de direitos universais que nunca foram efetivamente universalizados.

Tal situação pode ser ampliada a outros direitos previstos pela Carta Magna, como o direito à moradia e à propriedade privada. Esta última, pode remeter às legislações voltadas à reforma urbana e ou agrária, que estão normativamente condicionadas ao cumprimento da função social da propriedade. Ocorre que, para propriedades urbanas, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), estabelece como critério o atendimento “às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (Art. 39). Já a LF nº 8629/93, determina que a

função social “é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado” (Art. 9º), sendo, que, em seu Art. 6º traz que a propriedade produtiva como “aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração”, que são definidos por produtos vegetais e pela exploração pecuária. Ou seja, um imóvel situado em área rural que tenha uso efetivo não destinado à produção primária (mesmo sendo utilizado para moradia ou para atividades culturais e turísticas) não estaria cumprindo sua função social.

Questão semelhante ocorre com o usucapião rural, figura jurídica prevista tanto para a política urbana e quanto para a rural, prevista respectivamente nos Arts. 183 e 191, sendo que, para propriedade rurais, este é estabelecido por uma ocupação de no mínimo cinco anos ininterruptos, sem oposição, da área de terra não superior a cinquenta hectares, desde que a torne “produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia” (BRASIL, 1988), também excluindo a previsão para imóveis públicos. Trata-se do mesmo critério para propriedades urbanas e rurais, destacando-se uma alteração com relação à destinação de uso do novo proprietário, estabelecido como “para sua moradia ou de sua família” na política urbana e “tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia” (BRASIL, 1988) na política agrícola, deixando explícito que a propriedade rural não pode ser usucapida somente para fins de moradia. Logo, tem-se que a motivação para usucapião urbano e rural difere, sendo que para o segundo deve estar relacionado ao sustento. Trata-se do que se entende como falta de organicidade normativa.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) é a principal legislação voltada ao planejamento territorial na esfera municipal, e apresenta inovações, como as diretrizes gerais (Art. 2º) que reforçam a importância da função social da propriedade, o benefício coletivo acima dos individuais, a garantia do direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática por meio da participação da população e a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais. Mesmo sabendo que muitas destas diretrizes restringem-se à definição normativa, tem-se que a própria publicação legal já reforça as possibilidades (ao menos de reivindicação) dos direitos individuais e coletivos. Além disso, o EC também inova ao buscar uma aproximação do planejamento territorial com a gestão por meio de instrumentos urbanísticos, que são possíveis ferramentas à disposição da administração pública. Entretanto, mesmo estabelecendo que o plano diretor municipal deva voltar-se para a “integração e complementaridade entre as

atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência” (Art. 2º), não são previstos instrumentos de gestão voltados para o espaço rural e tampouco para uma melhor relação urbano-rural.

Pelo reconhecido mérito do EC (BRASIL, 2001), Wanderley e Favareto (2013) apontam “que se faz necessária uma referência para o meio rural brasileiro como aquela que se tem para o urbano, o Estatuto das Cidades” (p. 73). Os autores complementam a proposta:

Um Estatuto ou Lei deveria, em primeiro lugar, transformar o pacto pela paridade em um compromisso público, a ser atingido num determinado horizonte de tempo e com metas progressivas. Deveria, em segundo lugar, mudar a definição do que é o rural no Brasil, passando da definição residual atual para uma definição mais substantiva, estabelecendo que unidade de planejamento é essa e quais são as competências ministeriais que precisam ser mobilizadas para organizar os investimentos públicos necessários ao seu desenvolvimento sustentável. E, finalmente, um Estatuto ou Lei deveria definir o que cabe ao governo federal, aos estados e aos municípios, já que hoje qualquer um desses três níveis de governo pode fazer qualquer tipo de investimento, sem que haja complementaridade ou subsidiaridade entre os entes federativos (WANDERLEY; FAVERO, 2013, p. 74).

Na argumentação apresentada verificam-se diversos elementos em comum com o que é defendido nesta tese, como a necessidade de uma revisão normativa, contemplando uma nova caracterização do espaço rural que não a existente (realizada por exclusão) e a necessidade de políticas e investimentos públicos específicos e uma melhor integração interfederativa. No entanto, discorda-se da proposta de uma nova legislação aos moldes do Estatuto da Cidade, voltada aos espaços rurais como a única alternativa. Tal iniciativa possivelmente fortaleceria ainda mais a dicotomia existente. Entende-se que o melhor seria uma legislação que contemplasse a função social da propriedade tanto para espaços urbanos quanto para rurais, estabelecendo critérios claros com relação a facilidade de acesso a equipamentos, à infraestrutura e a serviços públicos fundamentais.

Outra questão é que os autores não abordam como esta nova lei poderia contribuir para o planejamento territorial buscando melhorar a relação urbano-rural. Uma possibilidade seria a previsão de alguns instrumentos de gestão que, embora não garantam *per se* a sua utilização em Plano Diretor Municipal, já estabelecem diretrizes gerais que facilitam uma possível incorporação. Sabe-se que cabe ao município determinar quais são os instrumentos mais relevantes para a sua situação, podendo, inclusive, criar ferramentas em seu PDM não previstas na legislação federal. É o caso de São Paulo que, em seu Plano Diretor Estratégico (PDE) estabelece uma zona rural, além de diversas diretrizes e instrumentos, como: a) aplicar o pagamento por prestação de serviços ambientais para os proprietários ou possuidores de imóvel urbano ou rural (Art. 158); b) o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável,

entendido como instrumento norteador do desenvolvimento econômico da zona rural (Art. 191); c) o Polo de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável, que objetiva promover atividades econômicas e gerar empregos na zona rural, de modo compatível com a conservação das áreas prestadoras de serviços ambientais (Art. 189); d) promover o desenvolvimento sustentável da zona rural com o apoio à agricultura familiar, em especial a orgânica, e ao turismo sustentável, em especial de base comunitária (Art. 176); e) desenvolver programas educativos e de capacitação para o manejo das águas destinadas ao abastecimento humano e à agricultura na zona rural (Art. 207).

Além de apresentar um discurso contemporâneo (com relação aos conceitos utilizados), verificam-se questões relevantes para esta tese, voltadas ao espaço rural, como um plano setorial específico, contemplando desde um diagnóstico aprofundado até diretrizes e instrumentos, a preocupação em gerar empregos na zona rural, que favorece a permanência da população, a atenção à educação relacionada com questões do saneamento básico, além do apoio à agricultura familiar, ao turismo sustentável e a base comunitária. Destaca-se, por fim, que mesmo sendo a maior metrópole da América Latina, com mais de 20 milhões de habitantes (IBGE, 2010), cerca de um terço do território de São Paulo apresenta características rurais (GESTÃO URBANA, 2022).

Assim como o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001), a LF nº 8629/93, a qual regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, também não faz referências significativas à área urbana. Ou seja, ainda que a relação entre urbano e rural pudesse ser estabelecida normativamente por princípios legais, na esfera administrativa, voltada à gestão pública, as áreas são separadas, com definições e políticas públicas específicas para cada um dos espaços. Pelas leis voltadas ao direito urbanístico (CUSTÓDIO, 2018, n. p.), a referência ao espaço rural remete à exclusão (o que não é urbano), ou ainda a uma complementação, à medida que estabelece as diretrizes centrais para o urbano e cita o rural em questões bastante pontuais (com a LF nº 6766/79 ao referir-se à área de expansão urbana). Ainda assim, quando conta, a redação volta-se à extensão territorial ou a atividades produtivas e econômicas (como no Estatuto da Cidade), não referindo-se, por exemplo, às pessoas residentes tampouco a comunidades rurais. Neste sentido, Wanderley e Favareto apontam para o “vazio institucional que há nas formas de regulação territorial do rural brasileiro” (2013, p. 414), explicado em parte pelo fortalecimento das estratégias ideológicas do desenvolvimento brasileiro no século XX.

Como exposto na conclusão do capítulo 6 desta tese, as legislações mais recentes relacionadas ao planejamento territorial já apresentam avanços com relação a precisão dos termos utilizados e por possibilitar sua utilização tanto para o espaço urbano quanto para o rural, ou ainda, incorporando a dimensão regional, como é o caso do Estatuto da Metrópole, que propõe diretrizes para os processos de planejamento e gestão interfederativo. Mesmo com avanços, verifica-se uma forte referência (tanto diretas quanto por meio de termos e instrumentos) com o Estatuto da Cidade, de modo que o foco é no centro urbano e na metrópole, sendo o rural incorporado somente pela dinâmica regional. Ou seja, a CF 88 estabeleceu uma Política Urbana básica, que foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade, que teve avanços especialmente em novas possibilidades de planejamento e gestão a partir do Estatuto da metrópole, mas mantendo o foco original, centrado na Política Urbana.

A grande questão apontada para a possibilidade de uma implantação mais efetiva do Estatuto da Metrópole é a dificuldade em se propor um planejamento e gestão de modo interfederativo (SÁ, *et al.*, 2017). Trata-se da tentativa da promoção de um esforço coletivo para resolver ações de interesse comum, como é o caso das desigualdades, que é transversal aos municípios e pode ser associada com dinâmicas de rede de cidades, de processos de segregação e movimentos pendulares. Com relação aos instrumentos básicos estabelecidos, tem-se a tentativa de um desenvolvimento urbano integrado, no entanto ainda sem uma atenção mínima aos espaços rurais. Assim como no Estatuto da Cidade, tem-se uma atenção constante para os processos participativos e para novas formas de gestão, inclusive incentivando consórcios e parcerias público-privadas. Em que pese os avanços estabelecidos, sua implantação ainda é considerada um grande desafio, tanto para os estados quanto para os municípios, haja vista a complexidade política estabelecida pela referida legislação, considerando o quadro atual de individualismo federativo endêmico (SÁ, *et al.*, 2017).

Sabe-se que o planejamento não é uma garantia de sucesso das políticas públicas, mas sim, um instrumento responsável por estabelecer uma visão de futuro, possibilitando o controle frequente dos resultados. Ainda, os processos de planejamento territorial devem resultar em leis cuja efetividade tampouco é garantida. Porém, ambos processos sustentam a possibilidade de garantir direitos, que podem ser reivindicados pela população. Ou seja, conformam uma base e apresentam um sentido geral, consolidando precedentes para ações políticas. Para tal, no entanto, é importante destacar as lacunas identificadas na falta de imbricação das leis e no maior direcionamento da legislação relacionada ao planejamento territorial historicamente voltada às cidades.

Conforme Sá (*et al.*, 2017), “não se olvida da necessidade de outras normas jurídicas que cooperem com o Estatuto da Metrópole e o Estatuto da Cidade, porém resta perquirir e incentivar práticas de governanças que estejam preocupadas com a coletividade de determinada região e, mais ainda, do país” (n. p.). Logo, pequenos avanços no engessado e burocrático sistema de gestão brasileiro já podem resultar em situações paradigmáticas de políticas públicas inovadoras. Apesar disso, entende-se aqui a centralidade política, econômica e administrativa da união, de modo que se entende a necessidade de uma revisão normativa voltada às legislações nacionais. Somente com uma diretriz que incorpore dinâmicas regionais e supra estaduais é possível melhorar os indicadores de desigualdade do país, visto que políticas locais, bem ou malsucedidas, podem resultar em uma dinâmica migratória que simplesmente agrave a questão (como o que se percebe na relação urbano-rural, que está cada vez mais desigual).

Para um processo de planejamento territorial coerente, faz-se necessário organizar um grande número de informações. Como exposto na introdução deste capítulo 7, tem-se que esta é uma questão relevante apontada por grande parte dos municípios. Logo, a criação de um sistema integrado de informações seria de grande valia. O Estatuto da Metrópole destaca a promoção, por parte da União, de um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas (Art. 16-A), sem embargo, não se aprofunda sobre o que constará neste sistema. Já o Art. 20 (revogado) previa um sistema de planejamento e informações metropolitanas coordenado pela União e com a participação dos Governos estaduais e municipais. De acordo com a legislação, a proposta reuniria “dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas” (BRASIL, 2015).

Salienta-se que, por mais que existam muitas informações sobre as RMs e as AUs, como os dados aqui apresentados pelo IBGE e os dados do CAR, são informações dispersas e por vezes difíceis para pessoas pouco ou não especializadas. Com isso, dificulta-se não só o acesso por parte da gestão pública, mas também por parte da população leiga, que poderia consultar o andamento das políticas públicas ou conhecer melhor a realidade de determinado território. outro exemplo relacionado são as atividades teórico-acadêmicas, como o trabalho desenvolvido nesta tese, que necessita buscar as informações em um grande número de sistemas com interfaces distintas, sendo que grande parte dos dados é concentrada pela União (como o IBGE, o CAR e o PNAD).

Alguns estados e municípios têm adotado diferentes estratégias para resolver esta questão, como o Estado do Paraná, que firmou um convênio com o Serviço Social Autônomo

PARANACIDADE³³, cuja organização tem o objetivo de captar e aplicar recursos financeiros destinados ao processo de desenvolvimento urbano e regional do Estado do Paraná (FIGUEIREDO. No prelo). Outro exemplo é o Município de São Paulo, que criou um instrumento urbanístico em seu Plano Diretor Estratégico (PDE) voltado à transparência nos investimentos públicos, que é disponibilizado por meio de um site para toda a população. O PDE ainda possui uma plataforma que gerencia o acompanhamento das políticas públicas e a aplicação dos instrumentos urbanísticos, como a atualização automática da Planta geral de Valores (em questão discutida no capítulo 6) e a incidência de IPTU Progressivo no Tempo, dentre outros (GESTÃO URBANA SP, 2022).

A partir da análise realizada neste subcapítulo, tem-se que o debate sobre as questões normativas voltadas ao planejamento territorial possibilita identificar uma parcela fundamental dos limites e perspectivas do planejamento territorial nas distintas escalas. Aponta-se, portanto, para uma necessidade de revisão ou complementação legislativa analisando desde as diretrizes constitucionais, passando por sua maior definição e direcionamento no Estatuto da Cidade, até chegar aos planos diretores, não deixando de incluir legislações complementares como a o Estatuto da Metrópole (e suas possibilidades de um planejamento regional) e dos planos setoriais (como mobilidade, saneamento e locais de habitação). É claro, atribuir novos parâmetros para a questão urbano-rural, revogando assim o Decreto-Lei nº 311/1938 (como também é o entendimento de VEIGA, 2001; 2004; LIMA, 2007; BEZERRA; BACELAR, 2013; WANDERLEY; FAVERATO, 2013). O objetivo central defendido deve ser a promoção de políticas públicas redistributivas, que contemplem tanto áreas urbanas quanto rurais — evidentemente podendo ter enfoques diferenciados, por conta da grande diversidade socioterritorial do país —, em especial que contemplem as questões de gênero, etárias, raciais e de distribuição de renda.

Com relação a definição das tipologias, o que se ressalta aqui é que os critérios tendem a definir a condição urbana, mantendo o quadro historicamente construído da dicotomia urbano-rural, que consideram as áreas rurais são consideradas residuais, a sobra, que tendem a reduzir sua área e sua população a cada nova demarcação. Tal dicotomia também tem consequências no campo simbólico, mantendo o espaço rural no campo de “dominação das forças sociais mais ‘arcaicas’, cuja base é, sobretudo, a propriedade concentrada da terra” (WANDERLEY;

³³ Entidade de direito privado, sem fins lucrativos, criada através da Lei Estadual nº 11.498, de 30 de julho de 1996.

FAVARETO, 2013, p. 424). Para os autores, o que se verifica contemporaneamente é o deslocamento do local de moradia dos grandes latifundiários do setor agrícola e pecuário para as sedes municipais e, a seguir, para as grandes cidades - processo intensificado com as conexões facilitadas decorrentes da globalização. Logo, sua renda é oriunda do campo, mas, para fins estatísticos, é contabilizada como urbana. Tal fator altera tanto os indicadores quando a imagem que se tem do urbano e do rural, entendendo o primeiro por sua densidade demográfica, vitalidade, dinamismo e pela concentração de poder e de capitais e o rural cada vez mais empobrecido, com um menor número de conexões, acarretando uma maior dificuldade em manter uma vida digna para seus moradores. Por tais pressupostos, fica claro que a definição de uma tipologia do rural brasileiro deve considerar os contextos territoriais e as distintas formas de relacionamento das áreas rurais com os centros urbanos, com os quais mantêm relações diferenciadas de interdependência e complementaridade.

A tese defendida estrutura-se em uma discussão normativa estrutural que, além de manter, reforça a compreensão dos espaços rural e urbano por dicotomia, sendo o território abordado de modo fragmentado, o que incide nas políticas públicas, que mantém reforçada a relevância das cidades para as distintas esferas do governo, e tem como resultado espacial uma condição desigual de acesso à serviços e equipamento básicos.

Compreende-se que a esfera municipal ainda é a mais apropriada para incorporar os elementos subjetivos das condições sociais ao planejamento territorial. Entretanto, constata-se uma lacuna administrativa pelo viés regional, podendo esta ser estabelecida por normatizações nacionais ou estaduais, ou ainda por planos regionais que busquem estabelecer uma visão ampliada dos fenômenos (urbano, rural e urbano-rural) a partir de uma integração que, na prática, é regional e polarizada por determinados centros urbanos. Dito de outra maneira, a construção de uma proposta de tipologia dos espaços rurais do país deve estar associada a melhores instrumentos para o planejamento territorial e para a gestão pública, buscando superar as divisas administrativas que, inevitavelmente, trazem reflexos para a própria concepção dos espaços urbanos e rurais, tendo incidência ainda maior em municípios médios e pequenos, que, por vezes, são descaracterizados pelo crescimento urbano desordenado.

7.3. A Estrutura Estatal e o Espaço Social

O planejamento territorial nos municípios brasileiros ainda é voltado ao espaço urbano. Pela discussão realizada até aqui, afirma-se que, mesmo com os avanços decorrentes dos

Estatuto da Cidade, como na definição de que o Plano Diretor Municipal deve contemplar toda a área municipal, o planejamento territorial e a gestão municipal, todavia, apresentam baixa incidência nos espaços rurais. Parte desta constatação decorre da questão normativa, que reforça a dicotomia urbano-rural e não promove políticas públicas capazes de controlar as desigualdades entre ambos. Outros pontos referidos foram a falta de instrumentos de gestão voltados ao espaço rural, ou ainda, à relação urbano-rural, e a falta de um sistema de informações organizado nas distintas esferas estatais. No cenário nacional, tem-se exceções pontuais a esta tendência geral, como na ainda pequena amostragem de Planos Regionais e alguns Planos Diretores mais inovadores, como é o caso de São Paulo mencionado anteriormente.

A partir da constatação desta tendência geral, emergem duas questões. A primeira relaciona-se com a gestão municipal, que ainda se volta prioritariamente para a cidade. Tal fenômeno pode ter origem jurídico-normativa, tendo em vista as competências estabelecidas constitucionalmente, nas quais, embora a gestão do município abranja todo o território, a questão tributária do espaço rural é de competência da União. Recentemente, por meio do Decreto nº 6433/2008, existe a possibilidade de os municípios realizarem a gestão tributária rural. Todavia, ainda se trata de um processo recente que, embora tenha sido incorporado por muitos municípios no país, ainda não parece ter reflexos na institucionalização. Ilustra esta afirmação o fato de que tanto a determinação das alíquotas tributárias para as propriedades rurais quanto os processos de informações territoriais (como o CAR) ainda são atribuídos à União potencializando a ingerência do governo municipal sobre estes espaços. Soma-se a este fator a constatação de que as atividades de planejamento territorial passam a abranger a totalidade do município somente para os Planos Diretores Municipais elaborados após 2001.

Ou seja, trata-se de um processo recente que, considerando a necessidade de revisão do planejamento indicada para períodos de 10 anos, apenas ocorre para os municípios que realizaram os procedimentos nos prazos indicados e tiveram a oportunidade de aplicar as previsões estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Soma-se a isto o fato de que a elaboração ou a revisão do Plano Diretor Municipal, por vezes, promove reformulação das diretrizes de planejamento, prejudicando o acompanhamento das políticas, programas e projetos, acompanhamento este que deveria fazer parte de uma rotina municipal (WRI, 2020). Por outro enfoque, mas não menos relevante, a população rural detém menor representatividade política, em relação à urbana. O espaço urbano é o que tem maior concentração e diversidade

de capitais, com reflexos evidentes nas ações do poder público pelas cidades. (BOURDIEU, 1997).

Com relação ao capital econômico, que abrange os recursos materiais, renda e posses, tem-se como centralidade a propriedade privada, a qual, além de possibilitar um incremento de arrecadação tributária às prefeituras, quando situadas no perímetro urbano, relaciona-se com os processos de especulação imobiliária. Segundo Maricato (2001), a especulação imobiliária pode ser entendida como o resultado de uma colaboração entre legislação urbanística, gestão pública e mercado imobiliário, sendo associado a este último a responsabilidade de estabelecer as prioridades. Em outras palavras, caso um grande investidor queira estruturar seu investimento imobiliário em uma cidade, pode obter vantagens por parte do poder público como incentivos fiscais, alteração de zoneamento do plano diretor e até mesmo ampliação do perímetro urbano a fim de viabilizar a proposta, em geral com argumento de geração de emprego e renda e arrecadatório. No espaço urbano e rural o capital econômico traduz-se na posse de bens de produção (terra, indústria, trabalho) e no conjunto de bens econômicos configurados como fontes de renda patrimonial, bens materiais e propriedade. Esta forma de capital está ancorada na possibilidade de ganhos monetários, na acumulação de bens patrimoniais e na possibilidade de sua conversão em dinheiro.

Para Bourdieu (1997), o capital cultural, de modo institucionalizado, é aquele que concentra o conhecimento formal, muitas vezes expresso por meio de titulações ou diplomas, sendo um saber socialmente reconhecido. Uma vez que a distribuição de equipamentos de ensino superior, além dos propriamente voltados à cultura como museus, teatros, livrarias e centros culturais, tradicionalmente volta-se às cidades grandes (apenas em um cenário recente incorporado a cidades médias) este também se trata de um capital com maior incidência no espaço urbano. O sujeito que detém capital cultural é reconhecido socialmente. Esta condição pode ser expressa em sua maior participação na composição dos quadros técnicos municipais e do serviço público. Deste modo, trata-se de sujeitos que têm representatividade e que, por suas relações sociais, passam a deter um capital social e um prestígio legitimado traduzido em um maior número de oportunidades e de influência política (BOURDIEU, 1997).

Do prestígio e do status social, quando reconhecido socialmente, decorre o capital simbólico que se traduz em relações de poder que determinam o lugar ocupado pelo sujeito ou por grupos no espaço social, hierarquizado pela desigual distribuição de diferentes capitais (BOURDIEU, 1997 [1982]). Logo, o capital simbólico também incide sobre os efeitos de lugar,

considerando que a ordenação relativa dos sujeitos é estabelecida a partir da posição destes na estrutura social, ou ainda, na maior ou menor facilidade de acesso aos ganhos de capital.

Mas os capitais são múltiplos e tendem a ser apropriados de modo cumulativo. Assim, o capital social pode expressar-se como capital político, o capital cultural pode converter-se em econômico, o capital econômico pode conduzir a obtenção de capital social, e assim, sucessivamente. Dependem do seu montante e empoderam o seu detentor com poder simbólico expresso na sua acumulação, conservação e conversão. É o poder que define as possibilidades de ganho nas disputas que se estabelecem pela dominância das condições de desenvolvimento e a posição pessoal e de grupos no espaço, traduzindo-se em sua representatividade política. Desta representatividade, pondera Bourdieu (1997 [1982]), que o foco maior do poder público pelas cidades está relacionado com a concentração das distintas espécies de capital neste espaço (BOURDIEU, 1997).

Como resultado, tem-se a conformação de uma estrutura territorializada, que atua por meio de influências no Estado, tornando-se um princípio gerador de suas decisões. Desta forma, configura-se uma dinâmica de autonomização da esfera burocrática, que opera como “razão de estado”, seja por uma compreensão objetiva, seja subjetiva, construindo “uma lógica particular que não é a da moral, a da religião ou a da política” (BOURDIEU, 2014, p. 160). Essa autonomização, no entanto, não é absoluta levando em conta que os campos burocráticos não estão isolados dos distintos contextos sociais nos quais estão situados. Além disso, tem-se uma interdependência entre os sujeitos políticos e os que operam a institucionalidade, de modo que as burocracias, ainda que operem por essa lógica particular, estabelecem constante negociação com os interesses eleitorais (BOURDIEU, 2014).

Esses interesses eleitorais remetem a outro ponto que pode resultar em uma maior atenção dos políticos e burocratas às cidades. A maior densidade demográfica do espaço urbano, aliada ao fato de que estas populações tendem a ser mais influentes no espaço social, é fortalecida pela sua representação no contingente eleitoral e na formação de opiniões no imaginário social influenciando nas decisões de gestão nas cidades.

Bem ressalta Cardoso (1986) sobre a relevância do voto para a vida política do Brasil no período pós-ditadura militar. Se, por um lado, no espaço urbano, traduziu-se em um maior compromisso dos governos locais com a implantação de políticas sociais, como a provisão de moradias para a população com maior vulnerabilidade socioeconômica, por outra banda promoveu segregação urbana a estas populações e especulações de caráter imobiliário pela expansão do perímetro urbano e conseqüente valorização das áreas incorporadas à cidade. Ou

seja, embora tais ações fossem voltadas a políticas sociais, na prática demonstram-se voltadas aos agentes detentores de capitais, reproduzindo a lógica da especulação a partir da cidade. Ao rural sob o viés econômico, segue sendo atribuído seu papel de propriedade voltada à produção com capital direcionado ao espaço urbano, como sede de concentração do poder. Tais políticas visam a resposta imediata a problemas decorrentes da má distribuição dos bens e direitos à população não se constituindo em ações de planejamento, já que atacam o curto prazo em detrimento das consequências de médio e longo prazos.

Assim, defende-se que é a estrutura estatal que condiciona os processos de gestão e planejamento territorial, não se restringindo apenas à uma questão normativa, mas incorporando também os diferentes poderes do Estado Democrático (executivo, legislativo e judiciário), e uma estrutura do espaço social que compreende uma hierarquia para as questões eminentemente urbanas. Esta compreensão é reforçada estruturalmente pelo Estado por meio de políticas públicas, normatizações e demais discursos.

O centro da discussão não se volta para a abordagem de cada um desses espaços separadamente, mas, sim, para a desigualdade no tratamento realizado pela gestão e pelo planejamento territorial entre o espaço urbano e o espaço rural, buscando apresentar perspectivas que contribuam para a superação desta disparidade. Pode-se ponderar que no espaço rural o cidadão tem, reconhecidamente, menos possibilidades de acumulação de capitais, tendo em vista o menor número de contatos e de referências, enquanto no espaço urbano os capitais econômico, cultural e social/político são concorrentes multiplicando suas possibilidades de acumulação. Embora trate-se de um mesmo fenômeno (a estrutura dicotomia urbano-rural, fundada no condicionamento estatal) as possibilidades manifestam-se de modo diverso em cada um destes espaços.

Panizzi (1989) destaca que existe um grande número de sujeitos que se utilizam de sua influência para realizar uma mediação entre o Estado e as comunidades como políticos, agentes técnicos e, inclusive, concessionárias de serviços públicos. A questão formulada pela autora volta-se para a possibilidade de uma nova legalidade, posto que esta influência é capaz de promover a formulação de normatizações. Trata-se do que Bourdieu (2014) define como uma rede de interdependência, composta por sujeitos que detém mais poder e influência sobre as questões burocráticas estatais, podendo este poder ser manifestado de distintos modos (como o religioso, o burocrático estatal, o jurídico e o econômico).

É na acumulação e manutenção dessas distintas ferramentas diferenciadoras que a dominação sobre um determinado conjunto de sujeitos é assegurada, legitimada, reproduzida e

incorporada à estrutura social. E, nesse sentido, é tangível observar a incidência do modo pelos quais esses sujeitos são distribuídos socioespacialmente (BOURDIEU, 1997 [1982]). Excluídos das arenas de participação e da gestão de onde vivem, os sujeitos com capitais de alcance pouco expressivos são interditos igualmente da possibilidade de participação direta, reversão ou emancipação social, restando improvisar outros modos necessários à sobrevivência.

Cabe destacar que a elaboração e a execução do planejamento territorial não dependem somente do poder político local, mas da compreensão dos conflitos gerados pelas diversas esferas de poder simbólico (BOURDIEU, 2010) que condicionam as políticas urbanas na prática em suas mais variadas territorialidades. Assim,

Clamar por “participação”, por “liberdade” etc., no contexto do modelo civilizatório capitalista, marcado por contradições de classe, por uma fundamental assimetria a separar dominantes e dominados, equivale, no essencial, das duas uma: ou a fazer demagogia política, ou a apontar, na prática, para melhorias cosméticas, sem atentar o suficiente para as barreiras existentes no bojo da sociedade instituída (SOUZA, 2009, p.103).

Verifica-se nestas exposições dois contextos que se interpenetram: os processos de segregação e uma falta de participação social efetiva. A estrutura estatal consolida-se a partir da dinâmica de acumulação de capitais, de modo que sua ação, embora não seja centrada em um sujeito, mas em um conjunto de relações, volta-se especialmente para parcelas seletivas da população, configurando fronteiras que não são administrativas, mas que se sustentam a partir dos processos de segregação (VILLAÇA, 2001).

Para finalizar, aprofunda-se a questão da participação social, como uma das lacunas dos processos de gestão e de planejamento territorial destacada por Maricato (2011). Em “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias” (2011), a autora faz críticas ao processo de planejamento urbano tradicional, apontando que uma visão simplificada de que uma simples determinação legal não traz os efeitos necessários de mudança na sociedade. Assim, a autora critica a vertente institucionalizada que centra sua atenção em avanços normativos, sendo que, como discutido anteriormente, parte destes não são implantados de fato. Para a autora, tem-se o pressuposto de que um plano diretor municipal “deve ser a expressão democrática da sociedade, se se pretende combater a desigualdade. Muito papel foi gasto em torno do conceito de planejamento participativo, sem que a essa produção abundante correspondesse uma prática efetiva de participação social” (MARICATO, 2011, p. 180).

Logo, Maricato destaca que um plano se torna inviável caso não conte com processos efetivos de participação popular, já que, para ela, o “processo de formulação participativa de

um plano pode ser mais importante que o plano em si, dependendo da verificação de certas condições” (2011, p. 181). Um debate amplo sobre a atividade finda por legitimar a população envolvida, que se sente parte do processo. Trata-se, por conseguinte, de uma ação que se volta não somente para aprofundar ideias e apresentar divergências, mas destaca-se uma questão iminente de processo pedagógico que colabora com o controle social das ações.

Mesmo com os avanços legais que preveem esferas de participação, como conselhos e audiências públicas, tem-se que, na prática, a participação não foi efetivada, salvo exceções, como o orçamento participativo em Porto Alegre (MARICATO, 2011). Além destes, a autora cita algumas críticas aos processos de planejamento urbano, como:

falta de vínculo entre o plano urbano e a gestão urbana; falta de previsão, em especial, da orientação e localização dos investimentos; linguagem hermética "especializada" e propostas setoriais desvinculando o físico do social; conteúdo restrito a diretrizes gerais vagas ou normas de uso e ocupação do solo para a cidade formal (leia-se cidade do "mercado"), enfim trata-se de superar o histórico descasamento entre leis, investimentos e gestão (operação, gerenciamento) (MARICATO, 2011, p. 181).

Dentre os pontos trazidos pela autora como lacunas de grande parte dos processos relacionados ao planejamento, verifica-se uma aproximação com o que defende esta tese, como na relação entre planejamento e gestão e as diretrizes vagas para a ocupação do uso do solo, tornando-se mais permissiva à atuação do mercado. A grande questão apontada pela autora é uma crítica à visão puramente normativa, defendendo a ideia de um Plano de Ação com participação social efetiva, estabelecimento de metas e vinculação de legislação, gestão e previsão orçamentária. Para Maricato (2011),

Mais importante do que apregoar, no papel, direitos sociais vagos como o direito à habitação, até mesmo quando esse papel se torna uma emenda constitucional aprovada, como aconteceu no Brasil em março de 1999, é atingir os obstáculos que impedem o acesso a esses direitos. Nesse caso, a questão central é fundiária e imobiliária. Não há planos ou fórmulas para superar os conflitos que essa questão implica. Instrumentos urbanísticos, textos legais podem ser melhores ou piores, adequados ou inadequados tecnicamente, mas nada garante aquilo que é resultado da correlação de forças (p. 184).

Maricato (2011) entende que os avanços regulatórios foram insuficientes, uma vez que não alcançaram os objetivos pretendidos no que tange o direito à cidade, em especial pela ausência de efeitos e resultados concretos e de melhoria nas condições de vida da população com maior vulnerabilidade social. A ênfase da autora, mesmo com nuances, é que de nada adiantam leis e diretrizes, como as promulgadas pelo Estatuto da Cidade (LF nº 10.257/01), se, mesmo nos casos em que são incorporadas ao planejamento territorial do município, essas não

se efetivam no território, permitindo que os problemas urbanos sigam latentes, como a questão das desigualdades abordada na tese.

No entanto, esta tese evidencia que essas regulamentações têm efeitos mais amplos do que a questão urbana posto que, pelo viés da distribuição socioespacial, ultrapassam os limites das cidades, o que finda por ampliar as desigualdades sociais a partir da distinção entre espaço urbano-rural, a legislação existente incide sobre a totalidade do território municipal, mesmo que, historicamente, seja pautada sob a ótica dos problemas urbanos. Ainda, essas regulamentações reforçam uma compreensão do rural focalizada em sua relevância para a economia do país, em especial voltando-se para o agronegócio, sendo as pequenas comunidades rurais e as áreas não produtivas compreendidas como locais atrasados e pouco desenvolvidos, como se estivessem em um estágio anterior ao urbano. Ou seja, a interpretação da análise regulatória aponta para a compreensão de que o problema do espaço rural não destinado ao agronegócio é, justamente, ser não-urbano, incentivando assim o crescimento da urbanização como forma de resolver questões socioespaciais, ao invés de possibilitar e incentivar que tais localidades continuem com características rurais múltiplas.

Destaca-se, assim, dois pontos de divergência entre a proposta de Maricato (2011) e a discussão defendida na tese. O primeiro — que não se opõe diretamente às ideias defendidas pela autora, mas amplia a problemática aportada — é a incorporação de uma outra dimensão problemática nos marcos normativos nacionais, à medida que esses se propõem a regulamentar todo território municipal e restringem sua atenção à questão urbana. Esta compreensão reforça a intencional abordagem política do rural como não-urbano por princípio, fato explicitado discursivamente pela nomenclatura da principal legislação que estabelece os parâmetros do planejamento territorial: o Estatuto da Cidade. Ou seja, por mais que a legislação urbanística fosse aplicada e viesse a contribuir para uma redução efetiva das desigualdades sociais e para a melhoria na qualidade de vida dos sujeitos, estes avanços permaneceriam concentrados nas cidades, ampliando as diferenças entre urbano e rural e estimulando ainda mais os processos de urbanização.

O segundo ponto se opõe ao entendimento de Maricato (2011) no que se refere à relevância do arcabouço jurídico, mesmo que ainda com pouca efetivação, visto que a tese defende sua importância para assegurar, em alguma medida, a continuidade de diretrizes que fundamentam e referenciam as lutas sociais. Tal fato é explicitado pela inversão das prioridades do Estado a partir do golpe ético-político de 2014, que teve como consequências práticas uma

piora nos indicadores de desigualdades e, por fim, na promoção de um estado de bem-estar social.

Ainda nesta questão, verifica-se que também há um direcionamento legal para o reconhecimento dos movimentos sociais e dos processos participativos voltados às áreas urbanas. Ou seja, mesmo que, em última instância, as regulamentações sejam relevantes para fundamentar e fortalecer as lutas sociais, à medida que são direcionadas às cidades, findam por subsidiar centralmente as lutas com agendas relacionadas à questão urbana. Os movimentos sociais que questionam o papel do Estado com relação às problemáticas associadas ao espaço rural voltam-se fundamentalmente para os temas de posse da terra e da produção primária — justamente os pontos centrais estabelecidos constitucionalmente e nas legislações subsequentes, reforçando o argumento da relevância das legislações para os referidos movimentos.

Configura-se, portanto, uma expressão ideológica, posto que a legislação urbanística do Brasil reforça um viés desenvolvimentista, cujo horizonte é o modelo urbano industrial. Ao analisar este posicionamento para além das desigualdades sociais, outro tema emergente é a questão ambiental e climática, para a qual o espaço rural também tem grande contribuição ao incorporar parte significativa das áreas de proteção ambiental no país. Faz-se necessário, portanto, uma legislação que incorpore esta dimensão no planejamento territorial, o que acarreta, novamente, em questões ideológicas explicitadas pelos recorrentes conflitos de interesses entre o agronegócio e a agenda ambiental. Logo, por mais recentes e avançadas que sejam algumas das legislações estudadas, entende-se que, ao reforçar a dicotomia entre urbano e rural, essas operam como reprodutoras de desigualdades, não enfrentando a questão por uma abordagem ampliada. Não apresentam, portanto, instrumentos do arcabouço jurídico que possibilitem incorporar as especificidades dos espaços rurais tanto no planejamento territorial quanto nas políticas públicas.

Embora pareçam interpelações opostas, entende-se aqui que existe uma relação no que tange às lacunas e perspectivas do planejamento territorial, inclusive pelo reconhecimento de que só a mudança normativa não é o suficiente. No entanto, esta tese defende uma articulação que não é colocada por Maricato (2011), que é a dicotomia urbano-rural. Além da questão normativa, esta separação tem grande interferência, também, nos processos participativos, tema de grande destaque no texto da autora. Além disso, embora com críticas e com outra abordagem, por fim, Maricato (2011) reforça a necessidade de uma revisão normativa. Tem-se, portanto, que se trata de estudos complementares, sendo uma relevante base para integração em

produções futuras, tendo em vista que se voltam aos avanços necessários para uma melhoria dos processos de planejamento territorial.

A partir de um problema teórico inicial que remete às desigualdades socioespaciais, a tese estabelece uma especificidade na relação urbano-rural, fundamentando uma empiria por meio de dados que sustentam a necessidade de uma dimensão articulada da desigualdade brasileira pelo viés territorial, sendo associada, em alguma medida, a uma legislação federal que incide sobre o território do município e não reconhece a existência do espaço rural. Assim, a discussão sobre as problemáticas normativas, constituída como a empiria da tese, reposiciona e circunscreve a abordagem geral estabelecida teoricamente.

Logo, a legislação condiciona a gestão pública, responsável pela estruturação das redes de serviços e infraestrutura, e o planejamento territorial não dá conta, tecnicamente, de apresentar alternativas a fim de promover uma abordagem que considere o rural e as áreas de limites nas cidades - o espaço dos pobres (MARZULO, 2005). Com isso, não se alcança equipamentos e serviços para uma parcela territorial rural fora das grandes cidades e regiões metropolitanas, resultando na manutenção do quadro de desigualdades.

Considerando que a desigualdade é um fenômeno construído historicamente, entende-se que se trata de um tema já incorporado pela estrutura estatal, de modo que é necessário a adoção de novas práticas com intensidade suficiente para fundamentar alterações a partir de uma nova base de sustentação para o planejamento e para a gestão, como defende Vainer (2001) por meio da estratégia transescalar. Trata-se do fortalecimento de políticas públicas redistributivas em larga escala que, como apontado pelos dados trazidos nesta tese, são capazes de interferir nesta estrutura. Neste sentido, Bourdieu (2014), lucidamente, manifesta seu ímpeto sobre a problemática da estrutura estatal:

evoco, ... que é a passagem do Estado burocrático ao Estado providência, e que traz o problema das relações entre o Estado e o espaço social, as classes sociais, a passagem de lutas para a construção do Estado a lutas pela apropriação desse capital absolutamente particular que é associado à existência do Estado (BOURDIEU, 2014, p. 358).

Defende-se, portanto, a urgência de novas práticas, que exigem do Estado um processo de transposição da sua função de normatizador/regulador a uma condição de agente/mediador das relações sociais: deixando a posição de refém das práticas que estruturam as dinâmicas da desigualdade para ocupar a posição de promotora de políticas públicas integradoras entre as populações urbana e a rural. Tal qual a definição de espaço (MASSEY, 2008), esta tese compreende o Estado como uma estrutura em disputa, estando sempre em construção e sendo

o produto de inter-relações, as quais é necessário incorporar a existência da multiplicidade. A partir de aberturas, busca-se continuar na direção de um uma sociedade mais justa e democrática por meio de uma nova imaginação.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. (Org.). O futuro das regiões rurais. In.: **Estudos rurais**. Porto Alegre: UFRGS Ed., 2003. 149p.
- AMIEL, Y.; COWELL, F. *Thinking about Inequality: Personal Judgment and Income Distributions*. Cambridge University Press: Cambridge, 1999.
- AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V. Evolução e perspectivas das cidades médias no planejamento urbano regional. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (org.). **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. p. 1-34.
- ANDRADE, L. L. **Efeitos de lugar nos espaços das classes populares**: uma investigação sobre desigualdade econômica e desigualdade urbana em Porto Alegre. Porto Alegre, 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019.
- ANJOS, F. S. Pluriatividade e ruralidade: enigmas e falsos dilemas. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**, n o 17, out. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade - UFRRJ/CPDA, 2001.
- ARAGÃO, V. **Implantação de assentamentos e criação de municípios**: a ocorrência e as causas de um efeito territorial imprevisto no Rio Grande do Sul das décadas de 80 e 90 do século XX. 2014 Tese (Doutorado Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.
- ARAÚJO, F. G. B. de; HAESBAERT, R. **Identidades e territórios**: questões e olhares contemporâneos. Rio de Janeiro: Access, 2007.
- ARAÚJO, F. G. B. *et al.*, Territorializações em dialogismo impertinente, In **Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR**, Florianópolis, ANPUR; 2009.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **Norma 14.653**: Avaliação de bens - partes 2 e 3: Imóveis urbanos e rurais. 2019.
- BACHELARD, G. **A formação do espírito científico**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996 [1938].
- BAKHTIN, M. **Estética da criação verbal**. Tradução: Maria Ermantina Galvão G. Pereira; São Paulo: Martins Fontes, 1992 [1979].

BANCO MUNDIAL. *World Development Indicators Database*. Washington, DC; 2022. Disponível em <<http://data.worldbank.org>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

BEM, A; MIEBACH, A. Pode a América sentir-se grande de novo? In.: **Panorama Internacional**: Volume 2, nº 2, 2016. Disponível em <<http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/pode-a-america-sentir-se-grande-de-novo/>>. Acesso em: 07 fev. 2022.

BERNARDELLI, M. L. F. H. Contribuição ao debate sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Orgs.). **Cidade e campo**: relações e contradições entre urbano e rural. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

BERNARDINI, R.; KANG, T.; WINK M.V. **Desigualdades regionais no Rio Grande do Sul**: uma abordagem multidimensional, utilizando o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), 2007-10. In.: *Indic. Econ. FEE*, Porto Alegre, v. 42, n. 4, p. 59-72, 2015.

BEZERRA, J; SILVA, C. Entre o rural e o urbano interiorizado. In.: **Mercator**, Fortaleza, v. 17, e 17019, 2018.

BEZERRA, Maria. L.; BACELAR, Tânia. Introdução: As concepções contemporâneas de ruralidade e suas singularidades no Brasil. In: MIRANDA, C. e SILVA, H. (Organizadores da Série). **Concepções da ruralidade contemporânea**: as singularidades brasileiras. Brasília: IICA, 2013, v. 21.

BIDOU-ZACHARIANSEN, C. Introdução. In: Bidou-Zachariansen, C.; Hiernaux-Nicolas, D.; Rivière d'Arc, H. (org.) **De volta à cidade**: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.

BORTOLOTTI, J. VANZELA, C. A. **ITR - Imposto Territorial Rural Cobrado pelos Municípios**: Possibilidades e Limites. São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://www.bbmo.adv.br/artigo/itr-imposto-territorial-rural-cobrado-pelos-municipios-possibilidades-e-limites#:~:text=Como%20o%20ITR%20%C3%A9%20um,com%20100%25%20de%20sua%20arrecada%C3%A7%C3%A3o.>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BORTOLOTTI, Fábio. **EJA no Campo**: Limitações e Conquistas. Paraná, 2021. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/54377?show=full>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BOURDIEU, P. O campo econômico. In.: *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, nº 119. Tradução de Suzana Cardoso e Cécile Raud-Mattedi. Setembro de 1997, p. 48-66.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

BOURDIEU, P. **Contrafogos**. Táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Tradução: Lucy Magalhães. Título original: *Contre-feux: propôs pour servir à la résistance contre l'invasion neo-libérale*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998. ISBN 857110476.

BOURDIEU, P. Efeitos do lugar. In.: Pierre Bourdieu (org.) **A Miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997 [1982]. p. 159 - 166.

BOURDIEU, P. Esboço de uma teoria da prática. In.: ORTIZ, Renato; FERNANDES, Florestan. **Pierre Bourdieu: sociologia**. São Paulo: Ática, 1983, p. 60-61.

BOURDIEU, P. O camponês e seu corpo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.26, p.83-92, jun. 2006. ISSN 1678-9873. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782006000100007>>. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n26/a07n26.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2021.

BOYER, R. *A World of Contrasted but Interdependent Inequality Regimes: The Latin America Paradox*. In.: **Review of Political Economy**, 28(1), 1-22. 2016.

BRANDÃO, H. N. Enunciação e construção do sentido. In Figaro, Roseli Ed. **Comunicação e Análise do Discurso**. São Paulo; Contexto, pp. 19-43; 2012.

BRASIL, Casa Civil. **Decreto-lei nº 311 de 2 de março de 1938**. Divisão Territorial do País, 1938. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0311.htm>. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL, Casa Civil. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL, Casa Civil. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispões Sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL, Casa Civil. **Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979**. Parcelamento do Solo, 1979. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL, Casa Civil. **Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993**. Regulamentação dos Dispositivos Constitucionais Relativos à Reforma Agrária, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm>. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL, Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Panorama da educação do campo**. Brasília: Inep, 2007a.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Mais Saúde: Direito de Todos**. Brasília, 2011. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/mais_saude_direito_todos_2ed.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)**. Brasília, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano>>. Acesso em: 8 mar. 2012.

BRASIL, Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL, Senado Federal. **Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências, 1979.

BRASIL, Casa Civil. **Lei Complementar nº 1 de 9 de novembro de 1967**. Criação de Novos Municípios, 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp01.htm>. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Estatuto da Metrôpole, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966**. Sistema Tributário Nacional, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 01 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais (2003; 2012)**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-

analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 08 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Assistência de Média e Alta Complexidade no SUS**. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/colecao_progestores_livro9.pdf> Acesso em: 08 jul. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 120-A, p. 1-7, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.lhtm>. Acesso em: 8 mar. 2022.

BREZZI, M.; DIJKSTRA, L.; RUIZ, V. **OCDE Extended regional typology: the economic performance of remote rural regions**. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development - OECD, 2011. (*OECD regional development working papers*, 2011/6). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kg6z83tw7f4-en>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Conheça o Auxílio Brasil e Demais Programas de Redução da Pobreza**. Brasil, 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/conheca-o-auxilio-brasil-e-demais-programas-de-reducao-da-pobreza/index.html#:~:text=Em%202020%2C%20o%20programa%20recebeu,efetivamente%20as%20pessoas%20mais%20pobres>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

CAMARGO, Angela. **IPTU ou ITR? É Possível Pagar ITR em ÁREA Urbana**. Disponível em: <<https://angelacamargo.jusbrasil.com.br/artigos/214474718/iptu-ou-ittr-e-possivel-pagar-ittr-em-area-urbana#:~:text=O%20Imposto%20Territorial%20Rural%2C%20ITR,im%C3%B3veis%20situados%20em%20%C3%A1rea%20urbana>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

CASTREE, N.; KITCHIN, R.; ROGERS, A. (Eds.). **Um Dicionário de Geografia Humana**. Oxford, Reino Unido: *Oxford University Press*, 2013.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano**, vol. I - artes de fazer. Petrópolis: Vozes, 1994.

CONJUR, Consultor Jurídico. **Senado Aprova Normas para Criação de Municípios**. São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2008-out-16/senado_aprova_normas_criacao_municipios?pagina=3>. Acesso em: 12 fev. 2022.

CUSTÓDIO, V. **A necessária Distinção Entre Direito Urbanístico e Direito do Ordenamento Territorial**. 17 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-edilicias/285746/a-necessaria-distincao-entre-direito-urbanistico-e-direito-do-ordenamento-territorial>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DAS, V. Fronteiras, violência e o trabalho do tempo: alguns temas wittgensteinianos. In.: **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - Vol. 14 Nº 40. junho/1999, p. 31-42.

DAS, V; POOLE, D. *El estado y sus márgenes*. In.: *Etnografías comparadas. Cuadernos de Antropología Social*, Buenos Aires, n. 27, 2008, p. 19-52.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

DAVOUDI, S.; STEAD, D. *Urban-Rural Relationships: An Introduction and Brief History*. In.: *Built Environment*. 28. 268-277. 10.2307/23287748. 2002.

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (DEE). **Desigualdades de Gênero dos Ocupados nas Atividades Ligadas à Agricultura no RS**. 2021. Disponível em: <<https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202111/12170325-dee-spgg-apresentacao-desigualdades-de-genero-campo.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2022.

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (DEE). **Mulheres do Rio Grande do Sul**. 2019. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201903/27175806-mulheres-27-03-final.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2022.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Estatísticas do Meio Rural 2010 - 2011**. Brasil, 2011. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/anuario/2011/anuarioRural10-11/index.html?page=3>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

DUPAS, G. O mito do progresso. In.: **Novos estudos**, CEBRAP n. 77, março 2007 pp. 73-89. Rio de Janeiro: Front Editorial, 2007.

ENDLICH, A. M. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Org.). **Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 11-31.

FARRINGTON, J.; FARRINGTON, C. *Rural accessibility, social inclusion and social justice: Towards conceptualisation*. *Journal of Transport Geography*. 13. 1-12. 2005.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

FÁVERO, E. **Desmembramento territorial: O processo de criação de municípios - Avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-20122004-125028/publico/TeseEdisonFavero.pdf>>. Acesso em 22 fev. 2022.

FIGUEIREDO, A. H. de. Proposta de atualização da legislação sobre zoneamento ecológico-econômico. In: **Caderno de Referência: subsídios ao debate**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2006. p. 35-50. Disponível em: <http://www.pt-pr.org.br/pt_pag/Governo%20Lula/Meio%20Ambiente/Zoneamento%20Ambiental.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

FIGUEIREDO, M. J. **A gestão urbana no Paraná e a reforma do estado: O processo de implantação do Paranaidade. No prelo**. Disponível em: <<http://www.abphe.org.br/arquivos/mario-joao-figueiredo.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2022.

FIGUEROA, A. *Hacia un nuevo enfoque sobre el desarrollo rural en America Latina*. 1997.

FILHO, Oswaldo A.; SERRA Rodrigo V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In.: **Cidades Médias**. IPEA, 2001. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3081/4/Cap_1_evolucao.pdf>. Acesso em: 23 set. 2021.

FOURASTIÉ, Jean. *Les trente glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 a 1975*. Paris: Fayard, 1979, 300 p.

FROEHLICH, J. M. *et al.*, Êxodo seletivo, masculinização e envelhecimento da população rural na região central do RS. **Revista Ciência Rural**. vol. 41 n° 9 - Santa Maria; 2011. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0103-84782011005000124>>. Disponível em <

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-84782011000900030>. Acesso em: 22 dez. 2021.

HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In.: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**, São Paulo, USP, 2005, p. 6774-6792.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013 [1982].

HECK, M. A.; HECK, A. R.; COLUSSO, I. **Aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade nos Planos Diretores**: incorporação do conceito de Mais-Valias. Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul. n° 32, Porto Alegre, 2018. ISSN 2446-7251. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/boletim-geografico-rs/article/view/4191>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

HOFFMANN, R. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil? **Rev. Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 21, p. 417-421. São Paulo, 2014. DOI: <<https://doi.org/10.20396/san.v21i1.1386>>. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1386>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

IHU, Instituto Humanitas Unisinos. **A Pirâmide Global da Desigualdade da Riqueza 2017**. 25 de Novembro de 2017. Brasil, 2017. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/574025>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **CENSO 1991**. Brasil, 1991. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/82/cd_1991_n1_caracteristicas_populacao_domicilios_br.pdf>. Acesso em: 23 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **CENSO 2000**. Brasil 2000. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7308>>. Acesso em: 23 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **CENSO 2010**. 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 23 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **CENSO AGROPECUÁRIO 2006**. Disponível em 312

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf>. Acesso em: 23 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **CENSO AGROPECUÁRIO 2017**. Disponível em <<https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>>. Acesso em: 23 set. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação** / IBGE, Coordenação de Geografia. - Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), 2017**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/cultura-recreacao-e-esporte/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101734.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira**. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **2001** Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent§ion=31&category=313&Itemid=351>. Acesso em: 01 mar. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **2009** Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent§ion=30&category=305&Itemid=357>. Acesso em: 01 mar. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **2016** Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent§ion=31&category=390&Itemid=359>. Acesso em: 01 mar. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Panorama da Educação do Campo**. Brasília, 2007.

JACOBS, J. **Morte e vida nas grandes cidades**. Trad.: Carlos S. Mendes Rosa; - 3 ed. - São Paulo: Martins Fontes, 2011 [1961].

JÚNIOR, P. H. B. de C. Defasagens na Cobrança de IPTU. **Desafios do Desenvolvimento (IPEA)**, 26 de fevereiro de 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1076:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 14 fev. 2022.

KAGEYAMA, Ângela A. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicações ao caso brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS - PGDR, 2008.

KAYSER, B. *El espacio rural y el nuevo sistema de relaciones ciudad-campo*. **Revista de Geografia**, Barcelona: *Universitat de Barcelona, Departamento de Geografia*, v. 6, n. 2, p. 209-216, jul./dez. 1972. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/RevistaGeografia/>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

KELLER, E. C. de S. O “habitat” rural. In: AZEVEDO, A. de (Org.). **Brasil: a terra e o homem**. São Paulo: Ed. Nacional, 1970. v. 2, p. 291-345. (Brasiliana. Formato especial, v. 1).

LEFEBVRE, H. **A Produção do Espaço**. Título original: *La Production de l'Espace*. Paris: Anthropos, 1986 [1974].

LIMA, L.D. **Arranjos regionais de governança do Sistema Único de Saúde: diversidade de prestadores e desigualdade espacial na provisão de serviços**. In.: *Cadernos de Saúde Pública*, ISSN 1678-4464, 35 n°. Suplemento 2, Rio de Janeiro, 2019.

LIMA, M.H.P. **Cidade-campo, urbano-rural: uma contribuição ao debate a partir de pequenas cidades em Minas Gerais**. Rio de Janeiro, 2007. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

LOTT, D. Apesar de problemas, SUS é referência em saúde pública, dizem especialistas. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 23 de abril de 2018. Seminários Folha. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2018/04/apesar-de-problemas-sus-e-referencia-em-saude-publica-dizem-especialistas.shtml>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

MACHADO, R. A.; GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

Mais de 4,2 bilhões de pessoas vivem sem acesso a saneamento básico. **ONU News**, 19 novembro 2020. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2020/11/1733352>>, Acesso: 8 mar. 2022.

MARICATO, E. 10 anos do Estatuto da Cidade: a questão do acesso à terra urbanizada. In.: **Observatório das Metrôpoles**. 2011. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/10-anos-do-estatuto-da-cidade-questao-do-acesso-terra-urbanizada/>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

MARICATO, E. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L. B. (org.) **Urbanização Brasileira / redescobertas**. Belo Horizonte. Disponível em <http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2022.

MARICATO, E. Contribuição para um plano de ação brasileiro. In.: BONDUKI, Nabil. (org.) **Habitat**. São Paulo: Studio Nobel, 1996. p. 38-44.

MARICATO, E. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violência**. São Paulo, 1995. Disponível em: <http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_metrperif.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2022.

MARICATO, E. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados. 2003, 17(48), 151-166.

MARICATO, E.; ROSSI P. O novo ataque cerrado às cidades brasileiras. In.: **Outras Palavras**, 2021. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/cidadesemtranse/o-novo-ataque-cerrado-as-cidades-brasileiras/>>. Acesso em: 8 mar. 2022.

MARQUES, Eduardo. Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo. **Revista Espaço & Debates**, Vol. 27, 42ª Edição; Neru - São Paulo. 2001. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854762/mod_resource/content/0/MARQUES%2C%20Eduardo%3B%20BICHIR%2C%20Renata.%20Investimentos%20p%C3%BAblicos%2C%20infra-estrutura%20urbana%20e%20produ%C3%A7%C3%A3o%20da%20periferia%20em%20S%C3%A3o%20Paulo.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

- MARZULO, Eber P. **Espaço dos Pobres**: Identidade social e territorialidade na modernidade tardia. Rio de Janeiro, 2005. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/33456/000790059.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 23 set. 2021.
- MARZULO, Eber P. MetrÓpole e classe: crítica ao conceito de segregação sócio-espacial. In.: **XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología**. Buenos Aires: ALAS/ CD-ROM, 2009.
- MARZULO, Eber P; HECK, Marcelo A.; FILIPPI, Eduardo E. Desigualdades socioeconômicas no Brasil: dinâmicas territoriais no urbano e no rural. **Revista Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 10, p. 1377-1402, 11 dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v10i0.3191>
- MASSEY, D. *A global sense of place*. *Marxism Today*, junho, pp. 24-29. 1991.
- MASSEY, D. **Pelo espaço**: uma nova política da espacialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- MATOS, J. D. Distribuição de Renda: Fatores Condicionantes e Comparação Entre as Regiões Metropolitanas Pesquisadas Pela PED. In.: **Documentos FEE - n. 62**. Porto Alegre: FEE, 2005. ISBN 85-7173-036-9. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/documentos/documentos_fee_62.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Resolução nº 1 de 2 de fevereiro de 2006**. Diretrizes Curriculares para o Curso de Engenharia Agrônômica ou Agronomia, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces01_06.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Resolução nº 2 de 17 de junho de 2010**. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Arquitetura e Urbanismo, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5651-rces002-10&Itemid=30192>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- MORENO, M. A. Tres Décadas de Mayor Desigualdad. *El Blog Salmón*. 21 de Dezembro de 2009. Economia. Disponível em: <<https://www.elblogsalmon.com/economia/tres-decadas-de-mayor-desigualdad>> Acesso em: 04 jan. 2022.
- MOTTA, D.; AJARA, C. **Configuração da rede urbana do Brasil**. Belo Horizonte: ESAF/Curso de gestão urbana e de cidades. 2001.

NETO, N.T. **Resenha de Pelo espaço**: uma nova política da espacialidade. São Paulo. Revista Formação, n.15 volume 1 – p.162-166. Disponível em: <https://www.fct.unesp.br/Home/Pos_Graduacao/Geografia/editorial.pdf>. Acesso: 8 mar. 2022.

NOBREGA, C.; BANDEIRA, O. Agronegócio e mídia brasileira: onde duas monoculturas se conectam. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Especial - Proprietários da mídia, 2019.

OLIVEIRA C; MOCCI, M.; LEONELLI, G. O Avanço legal da expansão urbana na área rural: Contrassenso democrático e flexibilização do perímetro urbano em Campinas-SP 2019. - **Anais XVIII ENANPUR**. Natal, 2019.

OLIVEIRA, Elida. Brasil Regride em Meta para Acabar com o Analfabetismo e não Alcança Objetivo de Investir mais na Educação, diz Relatório. **G1 Globo**. São Paulo, 24 de junho de 2021. Educação. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/06/24/brasil-regride-em-meta-para-acabar-com-o-analfabetismo-e-nao-alcanca-objetivo-de-investir-mais-na-educacao-diz-relatorio.ghtml>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

ONU, Perspectiva Global Reportagens Humanas. **Covid-19 faz Pobreza Extrema Crescer na América Latina Após Três Décadas**. Disponível em: <[ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT \(OCDE\) BREZZI, M.; DIJKSTRA, L.; RUIZ, V. *Extended regional typology: the economic Performance of Remote Rural Regions*. Paris, 2011. Disponível em: <\[http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-extended-regional-typology_5kg6z83tw7f4-en\]\(http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-extended-regional-typology_5kg6z83tw7f4-en\)>. Acesso em: 10 jun. 2020.](https://news.un.org/pt/story/2022/01/1778032#:~:text=Pesquisar-,Covid%2D19%20faz%20pobreza%20extrema%20crescer%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina%20ap%C3%B3s,BR&text=Brasil%20%C3%A9%20%C3%BAnico%20pa%C3%ADs%20que,queda%20de%200%2C9%25.>>. Acesso em: 28 de jan. 2022.</p></div><div data-bbox=)

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **A OCDE e o Brasil**: Uma Relação Mutuamente Benéfica. Brasil, 2021. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-extended-regional-typology_5kg6z83tw7f4-en>. Acesso em: 01 mar. 2022.

PAHL, R.E. *The Rural-Urban Continuum*. In.: **Sociologia Ruralis**, vol.VI, 3-4:299-329. 1966.

PANIZZI, W. M. Entre cidade e Estado, a propriedade e seus direitos. In: **Rev. Espaço e Debates**. Ano IX, n. 26. São Paulo: Neru, 1989.

PANIZZI, W. M. **Estrutura metropolitana**: seu apoio institucional. Porto Alegre, 1977. Dissertação (Mestrado em Planejamento urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1977.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). **2017**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270-pnad-continua.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 01 mar. 2021.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). **2018**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 01 mar. 2021.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). Educação **2019**. Brasil, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). **Um Panorama da Saúde no Brasil**: Acesso e Utilização dos Serviços, Condições de Saúde e Fatores de Risco e Proteção à Saúde. Brasil, 2008. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/panorama.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINHEIRO, L. **Retrato das Desigualdades de gênero e raça**. 3. ed. Brasília: IPEA: SPM: UNIFEM, 2008. 36 p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/edicoes_anteriores.html>. Acesso em: 01 mar. 2022.

PNUD. Human Development Report **1990** - Human Development for Everyone. Nova Iorque: Oxford University Press, 1990.

PNUD. Human Development Report **1996** - Human Development for Everyone. Nova Iorque: Oxford University Press Inc, 1996.

PNUD. Human Development Report **2010** - Human Development for Everyone. Nova Iorque: Macmillan Publishers Limited, 2010.

PNUD. Human Development Report **2016** - Human Development for Everyone. Nova Iorque: Lowe-Martin Group, 2016.

POZZOBON, R.M. [org.]. Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado do Rio Grande do Sul. In.: **Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos**. 2015. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/RioGrandeSul_RelatorioRS.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2021.

RAMOS, L; VIEIRA, M.L. Desigualdades de Rendimentos no Brasil nas décadas de 80 e 90: evolução e principais determinantes. **Texto para discussão nº 803 - IPEA**: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. ISSN 1415-4765. 2000. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1979/1/TD_0803.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2021.

ROCHA, D. e DEUSDARÁ, B. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re) construção de uma trajetória; In **ALEA**; volume 7; número 2; p. 305-322; 2005.

ROLNIK, Raquel. **Dez anos do Estatuto da Cidade**: das lutas pela reforma urbana às cidades. 2013. Disponível em: < <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. **Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano**: Por que nossas Cidade Continuam tão Precárias? Brasil, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002011000100006>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

RORATO, G. Z. **Expansão do ensino superior federal, atores territoriais e emergência de novas escalas de poder e gestão**: A Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRGS. Porto Alegre, 2016.

ROSA, L.R.; FERREIRA, D.A.O. As categorias rural, urbano, campo, cidade: a perspectiva de um continuum. In: SPOSITO, M.E.B.; WHITACKER, A.M. (org.). **Cidade e campo**: relações e contradições entre urbano e rural. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 187-204.

ROSENVALD, N. **A preferência da Mulher no Registro Imobiliário**. Brasil, 20 de janeiro de 2021. Disponível em:

STATISTICAL OFFICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (EUROSTAT). *Urban Rural Typology*. Luxembourg: **Eurostat**, 2011. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Urban-rural_typology>.

Acesso em: 01 mar. 2022.

STEINBERGER, M; BRUNA, G. C. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado. In: ANDRADE, Thompson; SERRA, Rodrigo (Org.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001, p. 35-77. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3081/5/cap_2_cidademedias.pdf>. Acesso em: 23 set. 2021.

TISCHER, W.; ROCHA, I. O. Novas Universidades Federais para o Desenvolvimento Regional - Expansão do Ensino Superior Público e a expansão dos campi. In.: **XVIII ENANPUR** - 27. mai. 2019, Belém. Anais [...] Belém: ENAMPUR, 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=467>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

TORRADO, Santiago. Comunidades Rurais da América Latina Enfrentam o Avanço do Coronavírus. **El País**, São Paulo, 08 de junho de 2020. Sociedade. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-06-08/comunidades-rurais-da-america-latina-enfrentam-o-avanco-do-coronavirus.html?>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

TROIAN, A.; BREITENBACH, R. **Jovens e juventudes em estudos rurais no Brasil**. Interações, Campo Grande, v. 19. N. 4, p. 780-802, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA (UNIPAMPA). 2022. Disponível em <<https://docs.google.com/document/d/1Yo6M6WwzXH-oUbraUUVHO-wRwRw06FrN/edit>>. Acesso em: 24 fev. 2022.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In.: **Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade**. CADERNOS IPPUR Ano XV, Nº 2, Ago.-Dez 2001 / Ano XVI, Nº1, Jan-Jul 2002. pp. 13-33.

VEIGA, José E. **O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 101-119, Dez de 2001. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000300010>>. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-401420010003000010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 set. 2020.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**; o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.

VEIGA, J. E. **Destinos da ruralidade no processo de globalização**. Estudos Avançados, v. 18, n. 51, p. 51-67, 2004.

VEIGA, J. E. A dimensão rural do Brasil: A importância do Brasil rural. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, vol. 12, n.1, 2004. Disponível em: <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/246>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

VELHO, Otávio G (org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1967.

VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**, v. 62, n. 2, p. 221-246, 2008. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0034-71402008000200006>>. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402008000200006>. Acesso em: 28 set. 2020.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. Barueri: Studio Nobel, 2001.

WANDERLEY, M. N. B.; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. p.413-472. In: MIRANDA, C.; SILVA, H. (Orgs). **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras**. Brasília: IICA, 2013, v.21. p. 413-472.

WANDSCHEER, E. A. R.; da SILVA DUTRA; E. J., FONTOURA, L. F. M. **A relação entre o rural e o urbano**: transformações e dinâmicas na formação espaço-temporal de Canguçu e Horizontina, Rio Grande Do Sul, Brasil. *Geografia (Londrina)*, 21(1): 163-183. 2012.

ZAGO, N. Migração rural-urbana, juventude e ensino superior. In.: **Rev. Brasileira de Educação** 21 (64). Jan-Mar 2016. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/RioGrandeSul_RelatorioRS.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2021.