

RELAÇÕES RURAIS-URBANAS E PROJETOS DE INTEGRAÇÃO RURAL-URBANA

*John Redwood III**

Maio 1982

Resumo: Examina-se neste trabalho a questão de "integração rural-urbana" e sugerem-se os componentes básicos e as linhas gerais de uma metodologia para a elaboração de projetos que procurem estimular o desenvolvimento local. Constitui um esforço de planejamento a nível microrregional, tendo como preocupação básica integrar as atividades de planejamento para áreas rurais e núcleos "urbanos" de diversos tamanhos, a nível local, dando atenção prioritária às relações entre áreas rurais e urbanas e à definição de medidas que fortaleçam essas relações e garantam o fluxo de benefícios das intervenções do Estado, tanto no sentido urbano-rural como na direção rural-urbana. Divide-se o estudo em três partes: a primeira examina a idéia de "integração rural-urbana", dando especial atenção às funções de apoio de áreas urbanas para populações e atividades econômicas rurais. A segunda identifica, de modo sucinto, os possíveis componentes gerais de um projeto de integração rural-urbana (ou de desenvolvimento local). Finalmente, a terceira parte esboça uma metodologia para a definição de ações específicas a serem tomadas através de um projeto dessa natureza.

1. INTRODUÇÃO

Neste trabalho pretende-se examinar a questão de "integração" rural-urbana, bem como sugerir os componentes básicos e as linhas gerais de uma metodologia para a elaboração de projetos que procurem estimular o desenvolvimento local. Trata-se, portanto, de um esforço de planejamento a nível microrregional** e não apenas de tentativas de promover o desenvolvimento rural ou urbano isoladamente. Em outras palavras, a preocupação básica é de

* Da Organização dos Estados Americanos (OEA).

** Aqui, "microrregião" refere-se a uma área, envolvendo vários municípios, geralmente polarizada por um deles, mas não necessariamente uma microrregião "homogênea" definida pela FIBGE.

Obs.: O autor agradece os comentários de Liliana e Paul Fiorentino a uma visão anterior deste trabalho.

integrar, ou pelo menos articular as atividades de planejamento para áreas rurais e núcleos “urbanos” – ou aglomerações de população e de serviços – de diversos tamanhos a nível local, dando atenção prioritária às relações entre áreas rurais e urbanas e à definição de medidas que, de um lado, fortaleçam essas relações, mas, de outro, garantam que o **fluxo de benefícios** das intervenções do Estado seja tanto no sentido urbano-rural, quanto na direção rural-urbana.

Este trabalho se divide em três partes: a primeira examina a idéia de “integração rural-urbana”, dando especial atenção às funções de apoio de áreas urbanas para populações e atividades econômicas rurais. A segunda identifica brevemente os possíveis componentes gerais de um projeto de integração rural-urbana (ou de desenvolvimento local), sem pretender exaurir as potenciais linhas de ação. A terceira parte esboça uma metodologia para a definição de ações específicas a serem tomadas através de um projeto dessa natureza.

Antes de iniciar esta discussão, no entanto, cabem algumas palavras de justificativa com relação a este tema. Observa-se, inicialmente, que em muitos países o planejamento espacial de caráter abrangente (“comprehensive spatial planning”) a nível microrregional simplesmente não há, apesar de, frequentemente, existirem esforços significativos de desenvolvimento rural e/ou urbano. No caso nordestino (e brasileiro de modo geral), existem vários “Programas Especiais” de desenvolvimento a nível microrregional – como POLO-NORDESTE, Projeto Sertanejo, etc. (e POLAMAZÔNIA, POLOCENTRO, etc., em outras regiões) – que atuam em subáreas selecionadas com objetivos específicos. O POLONORDESTE, por exemplo, é um programa de “desenvolvimento de áreas integradas” que visa, atualmente, contribuir para a erradicação da pobreza no meio rural. Esses programas envolvem um conjunto de ações, com um maior ou menor grau de integração entre si, formalmente destinados, no caso do POLONORDESTE, a apoiar a produção agropecuária, com prioridade (declarada) dos pequenos produtores, e melhor atender as necessidades básicas da população rural de baixa renda. Embora muitos investimentos feitos e serviços prestados através desses programas se localizem em núcleos urbanos, normalmente não há uma preocupação explícita com as relações rurais-urbanas. Tampouco existe uma estratégia de desenvolvimento local no sentido mais amplo que também cogite da base econômica não-agropecuária, das necessidades e demandas de populações não-rurais e, de forma sistemática, das formas de interação entre atividades econômicas e populações urbanas e rurais.

Em síntese, os atuais programas de desenvolvimento regional no Nordeste brasileiro se dirigem essencialmente às zonas rurais, e apenas secundária e indiretamente às aglomerações urbanas nas áreas incluídas nos chamados projetos integrados. Por outro lado, os programas de desenvolvimento urbano atualmente em vigor no Nordeste (e no Brasil em geral) se preocupam quase exclusivamente com as cidades médias e grandes e as regiões metropolitanas, deixando completamente de lado os pequenos centros urbanos cuja função básica é de apoiar, de várias maneiras, as áreas rurais em sua região imediata de influência (ou "hinterland"). Em outros termos, a parte "inferior" da hierarquia urbana — justamente a parte mais importante do ponto de vista do desenvolvimento rural — é esquecida nos programas de desenvolvimento urbano que tendem, em conseqüência, a simplesmente reforçar as tendências já existentes de concentração dos investimentos públicos e privados nas cidades de maior porte, freqüentemente induzindo crescentes desequilíbrios na estrutura espacial de uma região ou país. Propõe-se, portanto, neste contexto, que os atuais programas de desenvolvimento rural sejam ampliados, para incluir uma preocupação explícita com os centros urbanos de pequeno porte, a nível microrregional, visando, acima de tudo, fortalecê-los em seu papel de centros de serviços e de apoio ao desenvolvimento rural, entendido, em última análise, como a melhoria da situação econômica e das condições de vida da população rural, sobretudo a população rural de baixa renda.

2 – INTEGRAÇÃO RURAL-URBANA E FUNÇÕES DE CENTROS URBANOS DE PEQUENO PORTE

2.1 – Integração Rural-Urbana

Cabe examinar, inicialmente, o que significa "integração rural-urbana" e, antes disso, o que significa "urbano" neste trabalho. No Brasil, nos levantamentos censitários, a população de um lugar é classificada como "urbana" sempre quando este lugar é sede de um município (cidade) ou de um (juridicamente determinado) distrito de um município (vila), independentemente de seu número de habitantes. Este critério puramente administrativo contrasta com outros de natureza demográfica ou sociológica. De acordo com estes últimos, algum tamanho mínimo de população (2.000 ou 5.000 ou até 20.000 residentes) e/ou um conjunto de outros atributos (econômicos e sociais) são necessários antes que uma aglomeração de população deva ser classificada como "urbana". O que interessa do ponto de vista deste trabalho, no entanto, é a existência de aglomerações de populações e de atividades de serviços fornecidas a partir destas aglomerações, e não um tamanho mínimo

de população ou um determinado **status** administrativo. Em outras palavras, o interesse é para núcleos populacionais, independentemente de sua escala, mas que contêm agrupamentos de residências e servem como um ponto de apoio a populações dispersas cuja atividade produtiva principal (seja esta agrícola, pecuária, extrativa, artesanal ou até industrial) ocorre no campo. Inclui-se nesta situação, evidentemente, povoados que não sejam sedes de municípios ou distritos, bem como centros populacionais maiores e com funções administrativas. O critério fundamental, portanto, é que sejam de fato “**lugares centrais**” que prestam serviços para populações e áreas rurais em volta.

Esta definição puramente **operacional** de “urbano” significa que o fator de diferenciação com o “rural” seja essencialmente a localização espacial – concentrada ou não – de atividades associadas basicamente à **troca** e ao **consumo**, e não com a produção (que continua a ser fundamentalmente rural). Se o critério diferenciador fosse a **produção**, pequenos núcleos de população onde não ocorresse a transformação de produtos primários não deveriam (ou poderiam) ser considerados “urbanos”. Isso também significa que é possível (e talvez necessário) distinguir entre pequenos centros de apoio a atividades produtivas e populações rurais, por um lado, e aglomerações que, além desta função de apoio, também sejam caracterizadas por atividades produtivas tipicamente urbanas, particularmente atividades industriais (mesmo em pequena escala) pelo outro. Neste trabalho, a preocupação será tanto com os pequenos núcleos de serviços quanto com as aglomerações caracterizadas por atividades produtivas urbanas.

A discussão anterior implica que existe uma **divisão social de trabalho** entre áreas rurais e “urbanas” (bem como entre os diversos níveis de centros urbanos) que, por sua vez, exige a existência de um **excedente** de produção agrícola suficientemente grande para sustentar (ou garantir a reprodução de) uma população (situada nas aglomerações) não diretamente ou totalmente engajada na produção de alimentos. Isso não significa que residentes em áreas “urbanas” não possam ser principal ou exclusivamente produtores rurais – uma das funções básicas das aglomerações sendo inclusive a habitação para agricultores e trabalhadores rurais. Mas, normalmente, significa que uma parte da população residente em centros “urbanos” se dedica a atividades de beneficiamento ou transformação e/ou de troca de produtos oriundos do campo, bem como da prestação de outros serviços de diversos tipos às populações dispersas, cuja atividade primordial é a geração de produtos agrícolas em quantidades suficientes para garantir, pelo menos, a sobrevivência de suas famílias. Evidentemente, quanto maior a aglomeração em termos demográ-

ficos, mais prevalentes normalmente se tornam as atividades não-agrícolas de seus habitantes. Um outro fator que caracteriza a divisão de trabalho entre áreas rurais e “urbanas” é a utilização da terra — essencialmente para fins produtivos nas primeiras e principalmente para fins residenciais, comerciais, industriais, ou seja, para fins não-agrícolas, nas últimas.

A existência dessa divisão de trabalho entre campo e cidade reflete, portanto, uma **interdependência e complementaridade** fundamental entre áreas rurais e urbanas. O que é produzido no campo é parcialmente consumido nas cidades, muitas vezes envolvendo uma transformação dos produtos gerados na zona rural e tendo a finalidade de reproduzir a força de trabalho nas cidades e, a partir de um determinado nível de renda e de consumo, de atender outras demandas e necessidades das populações urbanas. Os núcleos urbanos como pontos de aglomeração de população residente e como lugares centrais de prestação de serviços para populações dispersas localizadas em áreas geográficas em volta são, acima de tudo, centros de coleta (ou convergência), consumo e/ou distribuição da produção rural. Na medida em que existe uma divisão de trabalho na própria produção agrícola e uma maior mercantilização da agricultura, além do mais, esta função distribuidora e comercial (com ou sem processamento ou beneficiamento da matéria-prima gerada no campo) tende a aumentar. Em outras palavras, tanto maiores os excedentes e tanto mais importante a função comercial das aglomerações urbanas. Tanto maiores os excedentes e mais especializada a atividade econômica a nível das unidades produtivas rurais, adicionalmente, quanto mais complexos e dinâmicos normalmente são os outros serviços fornecidos a partir de núcleos urbanos.

Dos comentários anteriores fica claro que existe uma relação íntima entre a natureza, volume e destino da produção do campo e a dimensão, complexidade, dinamismo e funções dos centros urbanos. Uma das funções mais importantes das áreas urbanas, além do mais, é de provocar modificações na atividade produtiva rural, freqüentemente dinamizando-a, estimulando transformações adicionais nas economias urbanas locais que repercutem sobre o campo, e assim sucessivamente. O que deve ficar evidente nesta discussão também é que, desde seu surgimento, existe uma **integração** entre centros urbanos e áreas rurais, sendo que esta integração reflete e concretiza a divisão social de trabalho (produção “versus” consumo, transformação e distribuição de produção rural, entre outros aspectos assinalados acima).

Esta integração campo-cidade implica, necessariamente, além da divisão de trabalho já mencionada, que existe uma **integração** constante entre áreas rurais e urbanas e, portanto, **fluxos** de diversas naturezas entre elas. Os fluxos

mais visíveis são de **produtos**, muitos dos quais se tornam **mercadorias** (bens de troca), e **pessoas** (inclusive migrantes permanentes), mas outros fluxos importantes também existem e condicionam as relações cidade-campo. Estes incluem fluxos de **serviços**, **capital** (investimento), **tecnologia** (embutida em capital físico e capacitação), **informação** e até de **poder** (relações de dominação e subordinação) que passam, evidentemente, pelas relações sociais de produção, de trabalho e de circulação de mercadorias, sendo que a produção (e produtores) no campo é (são) freqüentemente subordinada (os) a forças e interesses localizados fora do campo, ou seja, localizados nos centros urbanos. No modo de produção capitalista, especificamente, estas forças e interesses normalmente incluem um ou mais dos segmentos do próprio capital, destacando-se, inicialmente, o capital agrário e comercial e, posteriormente, o capital industrial e financeiro.

Através de diversos mecanismos de subordinação (econômicos e extra-econômicos) da produção agropecuária e, especialmente, da pequena produção agrícola, ao capital, existe uma tendência progressiva de **apropriação** dos excedentes da produção rural por outros grupos e classes sociais, muitas vezes localizados em centros urbanos. Isso significa que as relações rurais-urbanas não são necessariamente (muito menos automaticamente) igualmente benéficas para as populações residentes no campo e na cidade. Isso significa, adicionalmente, que, além de sempre existir uma integração rural-urbana (desde que a própria existência dos núcleos urbanos supõe a existência anterior de um excedente da produção rural), esta integração na realidade consiste em um conjunto de fluxos e relações – de crescente complexidade na medida em que se desenvolvem as forças produtivas da sociedade – que tendem a subordinar populações e atividades produtivas rurais, de forma crescente, a classes dominantes e atividades urbanas, resultando em uma maior concentração dos benefícios da expansão da produção ou do crescimento econômico nas cidades, relativo ao campo. Em conseqüência, a natureza do processo de integração rural-urbana condiciona fortemente, e de maneira desigual, a evolução das condições de vida das populações residentes na cidade e no campo.

2.2 – Funções de Centros Urbanos de Apoio Rural

Com as observações acima em mente é mais fácil identificar as principais funções de núcleos urbanos de apoio rural, lembrando que estes centros ou aglomerações, em última instância, fazem parte de uma hierarquia de assentamentos humanos a nível microrregional (bem como a nível estadual, macrorregional e nacional). Evidentemente, as funções específicas de apoio a populações e atividades produtivas rurais variam em função do tamanho do

centro "urbano", bem como da densidade da população rural, da composição e grau de mercantilização da produção agropecuária, do grau de monetarização da economia local, da localização de outros centros prestadores de serviços semelhantes, etc. Evidentemente, também existem economias de escala na prestação de muitos serviços que explicam, em boa parte, sua oferta a partir de lugares centrais para uma população (e, portanto, uma demanda) que está dispersa no espaço. Quanto mais especializado e complexo o serviço, regra geral, mais provável que seja prestado a partir de centros urbanos de posições superiores na hierarquia de assentamentos, embora isso claramente varie em função de localização da demanda pelo serviço que, por sua vez, depende de fatores tais como densidade demográfica, nível médio e distribuição pessoal da renda, natureza das atividades econômicas rurais e suas tecnologias, preferências pessoais, e existência de mecanismos de divulgação e canais de distribuição, etc.

Na realidade, cada situação ou formação social a nível local tem suas características e peculiaridades que vão influir nas funções específicas desempenhadas por centros urbanos de apoio rural de diversos tamanhos. Por outro lado, baseado nas considerações acima é possível identificar algumas funções genéricas de pequenos centros de população e serviços para as áreas rurais em volta. Estas funções serão discutidas brevemente a seguir sem a pretensão de esgotar o assunto.

Do ponto de vista de uma população rural, os centros urbanos, mesmo pequenos, exercem três funções gerais: (1) apóiam atividades produtivas e famílias através do fornecimento, produção e/ou comercialização de bens e serviços; (2) transformam ou beneficiam produtos primários oriundos do campo para mercados locais e extralocais; e (3) são uma fonte potencial de emprego e renda local em atividades não-agropecuárias ou extrativas. Estas funções bastante gerais podem ser desdobradas de uma forma que permite identificar possíveis demandas para serviços urbanos por parte de uma população rural. Estas funções e demandas potenciais são as seguintes:

a) **Comercialização da produção agropecuária** através de feiras, mercados, casas comerciais e/ou cooperativas localizadas nos centros urbanos, associada à comercialização da produção e sua armazenagem, que também possa ocorrer em estruturas físicas implantadas (e apoio institucional centrado) em núcleos urbanos. Esta função de comercialização da produção rural é uma das mais importantes formas de apoio à atividade produtiva rural e pode envolver, como consumidores eventuais, a própria população rural (de acordo com o grau de especialização da produção agropecuária e o nível de renda), a população do centro urbano (especialmente os não-agricultores) e populações (e,

portanto, regiões) mais ou menos distantes da área em questão. Claramente a atividade comercial é uma opção de emprego **periódico (dias de feira)** ou **permanente (de acordo com o volume de troca de mercadorias)** e **nível local** para a população rural, bem como o meio de realizar o valor de sua produção através de sua concretização em mercadorias.

b) Fornecimento de serviços de apoio à produção agropecuária, incluindo, entre outros:

i) abastecimento de insumos produtivos (implementos, equipamentos, insumos químicos e biológicos, etc.) através de casas comerciais, companhias estaduais tendo esta finalidade, cooperativas, etc. Esta atividade geralmente visa aumentar a produtividade da produção agropecuária e dependerá do nível de renda dos produtores e grau de mercantilização da produção rural na localidade, entre outros fatores;

ii) crédito através de agências bancárias, postos avançados de crédito, cooperativas (repasse) e outras instituições estatais (COBAL – tratando-se da compra antecipada da produção no caso nordestino), bem como casas comerciais que tradicionalmente vinculam a concessão de financiamento aos produtores rurais a um compromisso de venda a preços determinados pelos fornecedores dos recursos (“venda na folha”). A função do crédito é manter as famílias dos produtores no período anterior à safra e fornecer os insumos materiais (sementes, etc.) e humanos (trabalhadores) necessários ao desenvolvimento da atividade produtiva;

iii) mecanização através de casas comerciais especializadas, cooperativas, prefeituras, etc., visando novamente aumentar a produtividade da atividade econômica rural;

iv) assistência técnica e extensão rural através de escritórios e equipes locais tendo em vista a transferência de tecnologias que objetivam, pelo menos teoricamente, o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis nas unidades produtivas rurais. Associada ao esforço de assistência técnica, a atividade de **pesquisa** poderá também operar através de instalações situadas em ou próximas a um centro urbano de pequeno porte. Aqui, de fato, o serviço de relevância é o desenvolvimento e difusão de **tecnologias** apropriadas e adequadas à situação agroecológica local e aos recursos disponíveis ou potencialmente disponíveis nas unidades agropecuárias, visando ao aumento da produção e da produtividade de atividades rurais.

Nota-se com relação a esses serviços de apoio à produção e com referência à comercialização da produção agropecuária que nada impõe que sejam prestados, exclusiva ou necessariamente, em ou mesmo a partir de centros urbanos. Evidentemente – e isso é especialmente o caso com relação à extensão ou transferência de tecnologia – o serviço poderá (e provavelmente deverá) ser fornecido no campo na própria unidade produtiva. Tanto a comercialização quanto o financiamento da produção podem ser feitos na zona rural através de pessoas (intermediários, atravessadores, etc.) que circulam entre as unidades produtivas, freqüentemente tomando proveito da ausência de serviços alternativos institucionalizados (cooperativas, bancos, etc.) e/ou da dificuldade e altos custos de deslocamento da produção e dos próprios agricultores aos núcleos urbanos. Existe, nesta situação, muitas vezes monopolista, de intermediários/fornecedores de crédito, uma das formas principais de apropriação dos excedentes da produção rural por grupos que freqüentemente não se localizam em áreas rurais (o que não significa, evidentemente, que as funções de intermediação na comercialização e de financiamento da pequena produção agropecuária não possam também ser feitas por produtores rurais médios e grandes que utilizam seus recursos maiores para apropriar parte do excedente dos produtores menos privilegiados).

c) **Fornecimento de serviços sociais ou de apoio à unidade familiar**, incluindo serviços de saúde, educação, previdência social, saneamento básico, etc., prestados através de postos e centros de saúde, hospitais locais, clínicas privadas, escolas de diversos níveis, sistemas de água e esgoto em graus diferentes de complexidade e pessoal especializado, geralmente localizados em aglomerações “urbanas” de vários tamanhos em função da concentração de população em comunidades e na zona rural. Estes serviços, como os outros mencionados previamente, também são, em muitas instâncias, fontes de emprego e renda a nível local tanto em sua fase de instalação ou construção, quanto no decorrer de sua operação; evidentemente, os serviços sociais, na medida em que contribuam ao atendimento das necessidades básicas da população rural, desempenham um papel importante na melhoria das condições de vida dessa população. É claro também que a mera existência de instalações físicas – postos de saúde, escolas, etc., – e mesmo de recursos humanos para prestar estes serviços é uma condição necessária, mas não suficiente para sua prestação de fato. É necessário também que a **qualidade** dos serviços fornecidos seja adequada e apropriada à situação específica (isto é, às necessidades e demandas) da população rural (e/ou urbana) afetada, para que possa realmente perceber benefícios concretos destes. Esta observação, obviamente, é de igual relevância para os serviços de apoio à produção e à comercialização já discutidos.

d) **Fornecimento de bens de consumo** (artesanais ou industriais, inclusive alimentos processados) **produzidos localmente ou vindos de fora da região** visando atender as necessidades e demandas da população rural. Outra vez, aparece o núcleo urbano em seu papel de centro de convergência e/ou de distribuição da produção através de feiras, mercados, casas comerciais e mesmo unidades produtivas artesanais e industriais, sendo que, esta vez, a produção é oriunda de cidades ou de fontes (rurais e urbanas) extralocais e não da zona rural da própria região. Entre as mercadorias que podem ser consideradas aqui, mencionam-se os implementos e insumos agrícolas já referidos, em conexão com os serviços de apoio à produção. Encontram-se também uma variedade de outros produtos desde alimentos não-produzidos localmente – sal, café, aguardente – e roupas, implementos domésticos, combustíveis e todo tipo de bens de consumo mais sofisticados – rádios, eletrodomésticos, relógios, bicicletas, etc. freqüentemente utilizados pela população rural e cuja quantidade e composição variam de acordo com o nível de renda familiar. Novamente estas unidades fornecem oportunidades de emprego e de renda fora da unidade produtiva para uma parte da população rural.

e) Os pequenos centros urbanos também são freqüentemente **as sedes de atividades associativistas em benefício da população rural**, destacando-se, além das cooperativas de comercialização e fornecimento de insumos já mencionadas, os sindicatos de trabalhadores e produtores rurais. Os sindicatos de trabalhadores, no caso nordestino, também prestam importantes serviços sociais, particularmente de assistência médica e odontológica e, através do FUNRURAL, de previdência social. Referidos sindicatos também fornecem, em muitas localidades, um importante serviço de apoio jurídico aos pequenos produtores rurais, especialmente em conflitos de terras. Nas cidades também se localizam, muitas vezes, clubes e associações esportivas, a nível um pouco mais sofisticado e mais associado com atividades de lazer.

f) **Fornecimento de serviços de lazer**, incluindo, além de clubes recreativos e atividades esportivas já mencionados, parques, diversões, bailes, cinema, festas populares ou folclóricas e até cerimônias cívicas (desfiles de 7 de setembro) que mobilizam a população rural junto com os residentes dos centros urbanos propriamente ditos. Aqui se refere inclusive às famosas “luzes da cidade”, tão citadas na literatura sobre as causas da migração rural – urbana no mundo todo. Poderiam ser incluídas, adicionalmente, atividades espirituais, religiosas, etc. que têm suas instalações físicas em aglomerações urbanas, mas atendem a população rural, tanto quanto a urbana.

g) **Fornecimento de serviços de transporte e de comunicação**, lembrando

do que o núcleo urbano é normalmente o principal ponto de contato com o mundo exterior. Aqui se incluem serviços públicos e privados de transporte — ônibus, combes, camionetas — que ligam as áreas rurais com o núcleo urbano local e este núcleo com outras áreas urbanas (freqüentemente com todo o resto do sistema urbano) e regiões. Os serviços de comunicação incluem geralmente correios, rádio e até telecomunicações com o resto do mundo. Também a cidade é um ponto de contato com as pessoas e informações que vêm de fora, lembrando que o *fluxo de informações normalmente segue a hierarquia urbana, descendo progressivamente dos centros superiores às localidades menores e suas respectivas áreas rurais.*

h) **Fornecimento de serviços “administrativos”** através de prefeituras, cartórios, tribunais de justiça, etc. Aqui se refere essencialmente a sedes municipais (ou distritos municipais com subprefeituras). Associados com esses serviços administrativos, a partir de certo tamanho, os centros urbanos geralmente oferecem outros serviços pessoais especializados como advocacia, contabilidade, etc. Todos estes serviços, *em princípio, podem ser utilizados pela população rural e certamente são aproveitados pelos produtores agropecuários maiores.*

i) **Habitação** para pessoas cujas atividades produtivas se localizam inteira ou parcialmente no campo. Aqui se incluem tanto grandes fazendeiros que não residem em suas propriedades (ou mantêm mais de uma residência, uma na fazenda e outra na cidade), como trabalhadores rurais (bóias-frias) sem terra, freqüentemente expulsos do campo. A qualidade desta habitação claramente varia de acordo com o nível de renda das famílias e poderá incluir habitação pública (através das COHABs) nas sedes municipais maiores. Essa função habitacional dos núcleos urbanos (desde pequenos povoados até as cidades maiores) reflete uma outra função fundamental desses centros que é a *concentração de uma força de trabalho (geralmente barata) — ou reserva de mão-de-obra — para as atividades rurais, utilizada principalmente por médios e grandes produtores em época de plantio e colheita.*

j) **Transformação de produtos agropecuários e extrativos**, incluindo toda uma gama de atividades artesanais e industriais beneficiadores ou processadoras de matérias-primas oriundas do campo. Parte dessas atividades pode ocorrer e de fato ocorre na própria zona rural, envolvendo outra vez desde o artesanato até grandes agroindústrias como as usinas de açúcar. Na medida que aumenta a escala dos centros urbanos, tende a aumentar o número de indústrias — alimentares, material de construção, móveis, etc. — que surgem para atender a demanda local (urbana e rural) para uma variedade de produ-

tos. Dependendo da composição da produção agropecuária local, também podem surgir indústrias processadoras de matérias-primas rurais (alimentos, fibras, derivados de animais, etc.) para atender mercados extralocais (“atividades de exportação”) que poderão estimular enormemente a atividade agropecuária local, bem como afetar as relações predominantes de produção e trabalho na área.

1) **Fontes de renda e emprego não-agrícola** em caráter temporário, sazonal, ocasional ou em bases permanentes. Todos os serviços e indústrias localizadas em áreas urbanas mencionadas acima fornecem oportunidades de absorção de mão-de-obra, inclusive da população rural. Além das atividades já mencionadas, cabe destacar o tradicional papel empregador dos setores de construção civil e de administração pública, especialmente nas cidades maiores e de maior dinamismo econômico e demográfico. Na medida em que a renda gerada a partir da unidade agropecuária não seja suficiente para manter as famílias rurais, as fontes alternativas de renda e emprego (tanto urbanas, quanto rurais) são particularmente importantes para a população rural, permitindo-a, às vezes, inclusive, evitar a emigração permanente do campo à cidade ou para fora da economia local. Além da expulsão de população do campo, a expansão de emprego nas aglomerações urbanas é um dos motivos principais para a migração rural-urbana e, portanto, para a urbanização.

Essas reflexões sumárias sobre as funções dos pequenos centros urbanos para atividades produtivas e populações rurais podem ser complementadas com algumas breves observações sobre as funções das atividades produtivas e populações rurais para as áreas urbanas, e, particularmente, para o crescimento urbano. Os fatores a serem mencionados já foram citados na discussão anterior, mas não especificamente como “insumos” para o crescimento urbano. Pelo menos seis “produtos” do campo são de importância para sustentar e expandir as áreas urbanas: a) matérias-primas agropecuárias e extrativas (minerais e vegetais) a serem transformadas; b) mão-de-obra excedente para absorção temporária ou permanente nas cidades; c) abastecimento alimentar para a população urbana; d) materiais de construção; e) demanda por parte da população rural para bens e serviços produzidos em (ou fornecidos a partir de) centros urbanos; e f) capital para investimento em atividades urbanas.

De um modo geral, os excedentes da produção rural, isto é, excedentes em relação ao consumo nas próprias áreas rurais, são encaminhados às cidades para consumo local e/ou exportação. Frequentemente, estes excedentes são apropriados através das relações de produção e comercialização prevalentes no meio rural, muitas vezes comandados ou controlados a partir das áreas urbanas ou, mais especificamente, por grupos sociais residentes em áreas urbanas,

inclusive o próprio Estado (na forma de tributação). Geralmente, os benefícios gerados pela utilização desses excedentes rurais tendem a concentrar-se nas áreas urbanas, conforme sugerido, sem que haja um fluxo adequado de renda e de serviços em direção ao campo. E mesmo quando isso ocorre, através da penetração ou intensificação de relações capitalistas de produção, visando aumentar a produção rural, freqüentemente prevalecem os mesmos mecanismos (ou surgem novos mecanismos) de extração dos excedentes ampliados, perpetuando, portanto, as desigualdades espaciais na captação dos benefícios do “desenvolvimento” rural.

3 – COMPONENTES BÁSICOS DE UM PROJETO DE INTEGRAÇÃO RURAL-URBANA

A discussão anterior fornece o contexto geral para a identificação dos componentes básicos de um projeto de integração rural-urbana ou de desenvolvimento local (ou microrregional). Claramente, um projeto dessa natureza tem de se preocupar com atividades produtivas e populações rurais e urbanas, bem como com as relações existentes e potenciais entre cidade e campo. Mais precisamente, um projeto de desenvolvimento local tem de cogitar tanto da **base produtiva** – e, portanto, da infra-estrutura e os serviços necessários para aproveitar plenamente (ou melhor) esta base produtiva – como das **necessidades básicas**: nutrição, saúde, saneamento, educação, habitação, lazer, além de renda e emprego dessa população local (rural e urbana). Isso, por sua vez, implica que o ponto de partida para um projeto dessa natureza é um **conhecimento aprofundado**, a nível local, dessas bases produtivas (atual e potencial) e necessidades básicas. No item que segue, as linhas gerais de uma metodologia para se chegar a este conhecimento serão esboçadas. Aqui cabe indicar algumas preocupações específicas ou componentes de um projeto de integração rural-urbana, muitas das quais não estão presentes atualmente nos esforços existentes de desenvolvimento rural integrado. Mencionam-se, a seguir, vários possíveis componentes de um projeto de desenvolvimento local sem pretender esgotar o assunto, nem estabelecer nenhuma ordem de prioridade.

a) **Organização espacial** da área do projeto, incluindo uma proposta de planejamento territorial a nível microrregional. Aqui existem várias preocupações ou variáveis mais específicas:

i) distribuição da população e das atividades econômicas, rurais e urbanas, os padrões de ocupação do espaço local e o uso do solo, especialmente o solo rural, em face da vocação agrícola da área e sua base ecológica e de recursos naturais;

ii) sistema de transporte, incluindo sua organização e qualidade;

iii) localização, distribuição espacial e hierarquia de assentamentos urbanos (povoados, vilas, cidades); e

iv) identificação de necessidades de reforçar ou até criar núcleos urbanos de apoio à atividade agropecuária e à população rural.

b) **Criação, ampliação e/ou melhoria qualitativa dos serviços** prestados através de núcleos urbanos de diversos tamanhos, incluindo:

i) serviços de apoio à produção, especificamente, bancos e/ou postos avançados de crédito, casas de venda de insumos, armazéns e/ou postos avançados de cooperativas (ou cooperativas propriamente ditas), assistência técnica e pesquisa agroeconômica, comercialização, etc.; e

ii) serviços de apoio à população rural e urbana, por exemplo: escolas, postos e centros de saúde, obras de saneamento e abastecimento de água, infra-estrutura e serviços de abastecimento alimentar (mercados, feiras, etc.).

Em ambos os casos, a preocupação fundamental deverá ser com a **qualidade e eficácia** dos serviços prestados, e não apenas com a instalação de estruturas físicas e a contratação de pessoal.

c) **Acesso** (físico, financeiro e cultural) da população rural aos serviços existentes ou a serem instalados. Entre os fatores relevantes mencionam-se:

i) a localização das populações a serem atendidas;

ii) a localização, natureza e qualidade dos serviços em questão;

iii) o sistema, os meios e os custos de transporte, que condicionam fortemente o acesso físico; e

iv) capacitação da população potencialmente beneficiária (com relação à relevância, utilização, operação e benefícios dos serviços).

d) Construção, melhoria e manutenção de “**habitação**” (entendida em seu sentido amplo de ambiente residencial – estruturas e infra-estrutura) tanto em áreas rurais, quanto em assentamentos urbanos de diversos tamanhos.

e) **Organização e participação comunitária** visando ao **planejamento par-**

ticipativo e a descentralização da execução e controle das ações e envolvendo as seguintes atividades, entre outras:

- i) a definição de necessidades e demandas locais para serviços de apoio;
 - ii) a implantação, manutenção e controle dos serviços a nível local;
 - iii) o acompanhamento e avaliação dos resultados das ações tomadas (em função de seus objetivos gerais de melhorar a base produtiva e atender as necessidades básicas da população local);
 - iv) a preparação e execução de projetos comunitários de acordo com as necessidades e demandas de cada localidade; e
 - v) a criação de associações comunitárias a nível de povoado e município para articular as relações entre as populações demandantes e os órgãos do Estado prestadores de serviços.
- f) **Fortalecimento de governos locais** através de apoio financeiro, administrativo e técnico, esforços de capacitação e, principalmente, através do fortalecimento de base tributária local que normalmente pressupõe a **expansão e melhoria da base econômica local** – o que, evidentemente, também é de importância fundamental para aumentar o emprego e a geração de renda a nível local.
- g) **Apoio a atividades econômicas não-agropecuárias**, especialmente indústrias e serviços absorvedores de mão-de-obra e utilizadores de matérias-primas locais, novamente através de apoio financeiro, gerencial e técnico, capacitação e estímulo à criação de novas atividades artesanais, agroindustriais, comerciais, etc.

De modo geral, essas preocupações ou componentes de um projeto de integração rural-urbana incluem e complementam os componentes tradicionais dos projetos de desenvolvimento rural integrado, dando, no entanto, maior ênfase às atividades produtivas e serviços localizados em centros urbanos de apoio ao desenvolvimento rural. Evidentemente, o público-meta de um projeto deste tipo também não pode, nem deve, se restringir à população rural, embora o projeto deva dar prioridade à população mais necessitada, ou seja, de baixa renda, tanto na zona rural, como em áreas urbanas. O que talvez seja mais importante salientar com relação a um projeto dessa natureza, finalmente, é seu **caráter abrangente**, tanto em termos espaciais, quanto no que

diz respeito a suas diversas linhas de ação. Isso não significa, por outro lado, que se propõe a fazer tudo em uma área geográfica imensa. Pelo contrário, as áreas dos projetos devem ser relativamente **pequenas** e, em função do processo de planejamento participativo, deverá haver uma seleção de linhas de ação com uma clara definição das **ações prioritárias** dentro de uma **estratégia coerente e explícita de intervenção**. Acima de tudo, voltando a um ponto anterior, um projeto de desenvolvimento local precisa fundamentar-se no **conhecimento e compreensão** da realidade e potencialidades locais e das necessidades e demandas das populações a serem beneficiadas, que, por sua vez, precisam ser claramente identificadas. De outra parte tornam-se imprescindíveis, também, o conhecimento e a compreensão das relações rurais-urbanas a nível local, ou seja, dos principais fluxos entre campo e cidade, e das funções atuais e potenciais da cidade para o campo e vice-versa.

4 – METODOLOGIA PRELIMINAR PARA DETERMINAÇÃO DE POSSÍVEIS INTERVENÇÕES EM NÚCLEOS URBANOS DE APOIO RURAL

A metodologia que se propõe em termos bastante simples envolve um levantamento de **demandas** para serviços, sobretudo, mas não exclusivamente, por parte da população rural, sua projeção para o futuro próximo e uma comparação com a **oferta, localização e qualidade** de serviços existentes, sobretudo, mas não exclusivamente, em núcleos urbanos de tamanhos diversos. Os serviços em questão deverão ser tanto de apoio às atividades produtivas e de fortalecimento da base econômica local, quanto de apoio às famílias visando ao melhor atendimento de suas necessidades básicas. Nos parágrafos que seguem, listar-se-á, inicialmente, um conjunto de **tarefas** a serem executadas no processo de definição de ações para um projeto de integração rural-urbana, ou de desenvolvimento local, seguido por várias **considerações metodológicas** com relação às tarefas apontadas. Antes, porém, devem ser lembradas as principais **fases** de um trabalho deste tipo.

Identificam-se, num processo contínuo de planejamento – execução – replanejamento de ações concretas em qualquer projeto de desenvolvimento, seis fases principais: a) clara definição dos **objetivos e público-meta** do projeto; b) seleção de **áreas** geográficas específicas para intervenção e, portanto, programação das ações; c) **diagnóstico** sócio-econômico das áreas selecionadas envolvendo, além da consulta aos dados secundários, o levantamento de informações sobre as comunidades locais colhidas nas comunidades e envolvendo a participação direta da população beneficiária; d) **programação** das intervenções propriamente ditas, na qual se incorporam as demandas e necessidades externadas pelas comunidades; e) **execução** das ações planejadas com o máxi-

mo de participação local; f) **acompanhamento, avaliação e reprogramação** das ações, novamente com a participação local.

Como um projeto dessa natureza potencialmente afeta diversos setores de atividade econômica e numerosos órgãos executores, em vários níveis de governo, é essencial que haja uma efetiva **integração** das ações e órgãos participantes, tanto na fase de programação, quanto na etapa de execução. Evidentemente, um projeto desse tipo precisa articular-se com programas de desenvolvimento (POLONORDESTE, Projeto Sertanejo, etc.) já existentes nas áreas de intervenção escolhidas para garantir a **complementaridade**, e não da duplicação de ações, estruturas administrativas, etc. Idealmente, um projeto de integração rural-urbana chegará a coordenar os diversos esforços setoriais e programas especiais de desenvolvimento a nível microrregional, sendo, portanto, um projeto não apenas integrado, mas, acima de tudo, **integrador**, especialmente a nível local.

As **tarefas básicas a serem realizadas no processo de definição** das ações de um projeto de desenvolvimento local incluem as seguintes:

- a) **identificação das necessidades e demandas atuais e potenciais** para serviços a serem prestados fundamentalmente a partir de núcleos urbanos para a população rural e urbana de baixa renda;
- b) determinação de, até que ponto, onde e como essas necessidades estão sendo **atendidas** atualmente e o que já existe em termos de planos quanto ao atendimento dessas necessidades e demandas;
- c) levantamento e análise das **funções** efetivamente desempenhadas e dos **serviços** realmente prestados pelos núcleos urbanos de tamanhos diversos nas áreas de intervenção selecionadas;
- d) identificação das principais **carências** ou deficiências existentes e futuras de equipamentos e serviços urbanos;
- e) análise das atividades produtivas **não-agropecuárias** existentes e potenciais, particularmente aquelas com base urbana e mais absorvedoras de mão-de-obra e utilizadoras de matérias-primas locais;
- f) identificação de potencialidades de **transformação local** de produtos agropecuários e extrativos nos centros urbanos;

- g) levantamento e avaliação das **intervenções já feitas** na área através dos programas governamentais existentes; e
- h) definição do **esquema “gerencial”** do projeto, incluindo mecanismos de planejamento participativo, articulação institucional, acompanhamento, avaliação e reprogramação.

Para deixar mais claro o que significam as diversas tarefas indicadas, várias **considerações metodológicas** devem ser feitas. Em primeiro lugar, as **demandas atuais** devem ser levantadas através de **entrevistas** com a população-meta (rural e urbana) nas áreas selecionadas. Estas entrevistas devem ser tanto **individuais** quanto **coletivas** (reuniões com comunidades locais, sindicatos de trabalhadores, etc.). Por sua vez, as **demandas potenciais** serão uma função das **demandas atuais** (na medida em que vêm sendo atendidas satisfatoriamente ou não), da **dinâmica sócio-econômica** das áreas selecionadas e de suas potencialidades econômicas **ainda não-proveitadas** e que, portanto, terão que ser identificadas e avaliadas. Os **serviços** urbanos de apoio à população-meta (rural e urbana) incluem atividades: a) de apoio à produção agropecuária; b) de apoio à produção não-agropecuária (atividades extrativas, artesanais, industriais e terciárias); c) de apoio à comercialização de bens e serviços (rurais e urbanos); d) de atendimento das necessidades básicas das famílias (rurais e urbanas), particularmente nutrição, saúde, saneamento, educação, habitação e lazer; e) de fornecimento de bens e serviços privados; e f) de associativismo e participação social da população-alvo.

Vários **critérios** para a determinação do grau de **adequação** (atual e potencial) de **serviços existentes** podem ser citados, entre eles: a) a **localização** dos serviços; b) o **acesso** (físico, financeiro e cultural) da população-meta a esses serviços; c) o **funcionamento** (instalações, equipamentos, insumos materiais e recursos humanos) dos mesmos; e d) sua **qualidade** (medida em termos da efetiva geração de benefícios para o público-meta). O que interessa aqui, acima de tudo, tanto para o levantamento ou diagnóstico dos serviços existentes, quanto para a avaliação posterior dos serviços instalados por um projeto de desenvolvimento rural-urbano, é sua **eficácia**. Essa apreciação só pode ser feita através de entrevistas com a população-meta, tanto as pessoas economicamente ativas (produtores rurais, pequenos empresários urbanos, trabalhadores rurais e urbanos) como seus dependentes. A análise dos serviços fornecidos a partir de núcleos urbanos, portanto, requer, além da observação visual, contatos com pessoas envolvidas na prestação desses serviços e, principalmente, com seus **usuários** e supostos beneficiários.

Finalmente, é necessário analisar e aprofundar o conhecimento das **relações e fluxos rurais-urbanos** existentes nas áreas de intervenção selecionadas. Acima de tudo, é preciso identificar e compreender a **natureza e a direção** dos fluxos de bens, serviços, pessoas, capital, tecnologia, informação e poder, ou seja, dos diversos elementos que caracterizam e condicionam a interdependência, ou tipo de integração, entre áreas rurais e núcleos urbanos. Isso claramente requer informações oriundas tanto do campo, como dos centros urbanos. A variável mais importante nesta análise de relações rurais-urbanas talvez seja a **distribuição espacial e, principalmente social, dos benefícios e custos gerados** por qualquer organização social da produção e circulação de bens e serviços e que necessariamente se altera ao longo do tempo em decorrência de um processo dinâmico de transformações das relações sócio-econômicas existentes, no qual, entre outros fatores, desempenha um papel importante a intervenção do próprio Estado através de programas e projetos de desenvolvimento e outros instrumentos de política. Todos estes aspectos deverão ser considerados como parte do diagnóstico que visa à definição de ações em um projeto de desenvolvimento local.

Abstract: The question of rural-urban "integration" is analysed and it is suggested that the essential components and the general lines of a methodology for drafting projects that seeks to stimulate the local development. It constitutes an effort to planning at microregional level, having as a basic worry, integrate the planning activities for rural areas and "urban" centers of several dimensions, at local levels, giving special priority to the relations between rural areas and urban areas, and the definition of measures that strengthens those relations and that it may assure the flow of benefits from the state interventions, both in the urban-rural sense and in the rural-urban direction. The study is divided into three parts: the first one examines the idea of "rural-urban integration", giving special attention to the supporting action of urban areas for populations, and rural economic activities. The second part briefly identifies the possible general components of a rural-urban integration project (or of local development). Finally, the third part outlines a methodology for a definition of specific steps to be taken through a project of this kind.