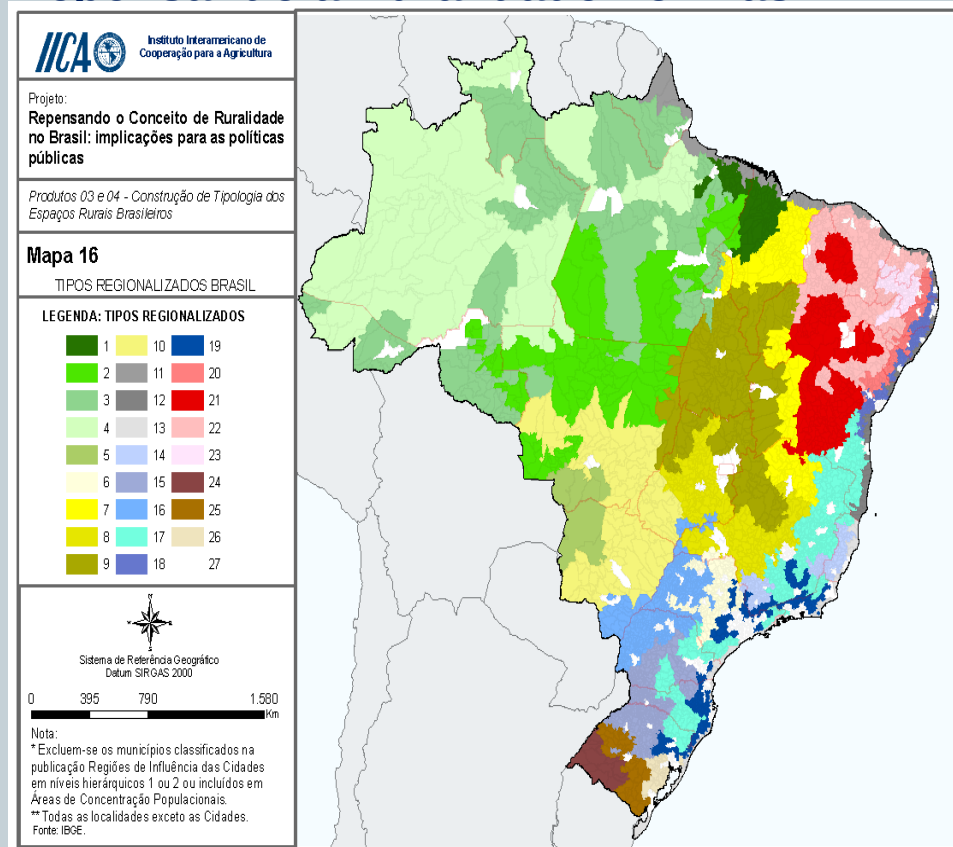


**PROJETO:**  
**Repensando a Ruralidade no Brasil**



**O BRASIL RURAL  
CONTEMPORÂNEO:**  
*reafirmação da importância e  
da diversidade*

**Tania Bacelar de Araujo**  
Professora aposentada da UFPE  
Sócia da CEPLAN Consultoria

**Brasília , 09 de março de 2015**

# Roteiro

---

- **O estudo: motivações, objetivos e organização**
- **A visão predominante sobre o rural : o rural herdado**
- **Outra visão: uma concepção não produtivista**
- **O Brasil rural atual: dimensão e diversidade ( Jan)**
- **Entraves institucionais à afirmação do rural**
- **O rural nas políticas públicas**

# **Motivações do estudo**

# Mudanças recentes no Brasil rural

---

- ✓ O Brasil rural foi impactado positivamente pelos avanços sociais que o país promoveu nos anos recente
- ✓ A produção agropecuária tem se expandido e melhorado sua produtividade enquanto a indústria vem enfrentando
- ✓ A criação do MDA e os avanços do PRONAF junto com outras iniciativas problemas de competitividade (no mercado interno e externo) as de políticas públicas fizeram avançar a produção de base familiar
- ✓ As cidades médias brasileiras , muitas no interior, experimentam nova dinâmica nos anos recentes e a relação rural x urbano sofre mudanças

# Debate internacional estimula revisitar o Brasil rural

---

O debate internacional recente ressalta **mudanças importantes** no mundo rural contemporâneo

Destacam-se **entre elas**:

- ✓ a preocupação crescente com a **conservação do patrimônio natural**
- ✓ a intensificação de **outras atividades** econômicas e de **outros interesses sociais** no meio rural
- ✓ a atribuição de **novas funções** para o meio rural, além da produção de bens agropecuários
- ✓ o **aproveitamento das amenidades** propiciadas pelos centros urbanos próximos, e
- ✓ a exploração de **novas fontes de energia**.

# CONTEXTO internacional: redefinindo a dimensão do rural

- Os países mais desenvolvidos tem usado critérios semelhantes e que revelam que os países mais industrializados do mundo necessariamente não concentram população em áreas essencialmente urbanas
- A OCDE estabelece uma classificação das regiões em :
  - **regiões essencialmente rurais,**
  - **regiões relativamente rurais e**
  - **regiões essencialmente urbanas**
- A OCDE aperfeiçoou sua metodologia incluindo indicador de acessibilidade aos centros urbanos como indicador de acesso a

# **O estudo: objetivos e organização**

# OBJETIVOS

- 1. Realizar releitura do rural brasileiro contemporâneo.**
- 2. Construir tipologia atualizada dos espaços rurais do Brasil.**
- 3. Explicitar as implicações desta releitura do rural e da tipologia proposta nas políticas públicas , em especial as de promoção do desenvolvimento rural.**



# GRANDES ETAPAS DO ESTUDO

## ETAPA 1 : PREPARATÓRIA

- Análise do **alcance e limitações das metodologias aplicadas no Brasil** para caracterização e tipificação dos espaços rurais (*A História conta*);
- Análise de **tipologias** de caracterização dos espaços rurais em **países selecionados** da America Latina e Europa visando extrair indicativos para a construção de uma tipologia brasileira (*Há o que aprender com os outros*);
- Definição das **bases conceituais** e elaboração da **metodologia para tipificação** dos espaços rurais brasileiros, considerando **a diversidade regional** em suas múltiplas dimensões e as **relações do rural com o urbano** (**Partir de bases sólidas e de novas concepções**);

# GRANDES ETAPAS DO ESTUDO

## ETAPA 2 : REALIZAÇÃO DO ESTUDO

- **Construção da Proposta de Tipologia dos espaços rurais** do Brasil
- Análise das **implicações** da Tipologia proposta na construção e implantação de **políticas públicas** de desenvolvimento rural no Brasil; e
- Análise do **quadro institucional** com estudo sobre legislação brasileira que define o rural no país e seus fundamentos conceituais, com sugestões de mudanças.

# **GRANDES ETAPAS DO ESTUDO**

## **ETAPA 3: DISCUSSÃO e DIVULGAÇÃO**

- **Apresentação do estudo no VII Fórum Internacional (nov. de 2012) e no CONDRAF (2012)**
- **Apresentação e Discussão em Oficinas:**
  - **Oficina 1 ( P1,P2 e P3) - realizada em 2012**
  - **Oficina 2 ( P4, P5, P6 e P7) - realizada em 2013**
- **Discussão no VIII e IX Fórum Internacional (2013 e 2014)**
- **Apresentações no Senado ( duas apresentações em 2013)**
- **Publicação dos resultados do estudo (Parte 1 no Vol. 21 na Serie DRS e Parte 2 no prelo)**

# EQUIPE TECNICA

## ***COORDENAÇÃO***

- Tania Bacelar ( UFPE e CEPLAN)
- Humberto Oliveira ( IICA)
- Lucila Bezerra ( IICA)

## ***CONCEITUAÇÃO e COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS***

- Nazare Wanderley ( UFPE)
- Arilson Favareto ( UFABC)
- Nelson Delgado ( UFRJ)
- Sergio Silva ( UFRJ)
- Claudia Schmitt ( UFRJ)
- Equipe de apoio

## ***TIPOLOGIA e REDIMENSIONAMENTO***

- Jan Bitoun ( UFPE)
- Livia Miranda (UFCEG)
- Equipe de apoio

## ***TIPOLOGIA x POLITICAS PÚBLICAS***

- Leonilde Medeiros ( UFRJ)
- Silvia Zimmerman
- Karina Kato e outras (UFRJ)

# **PATROCINADORES E APOIADORES**

## **Patrocinador:**

- MDA

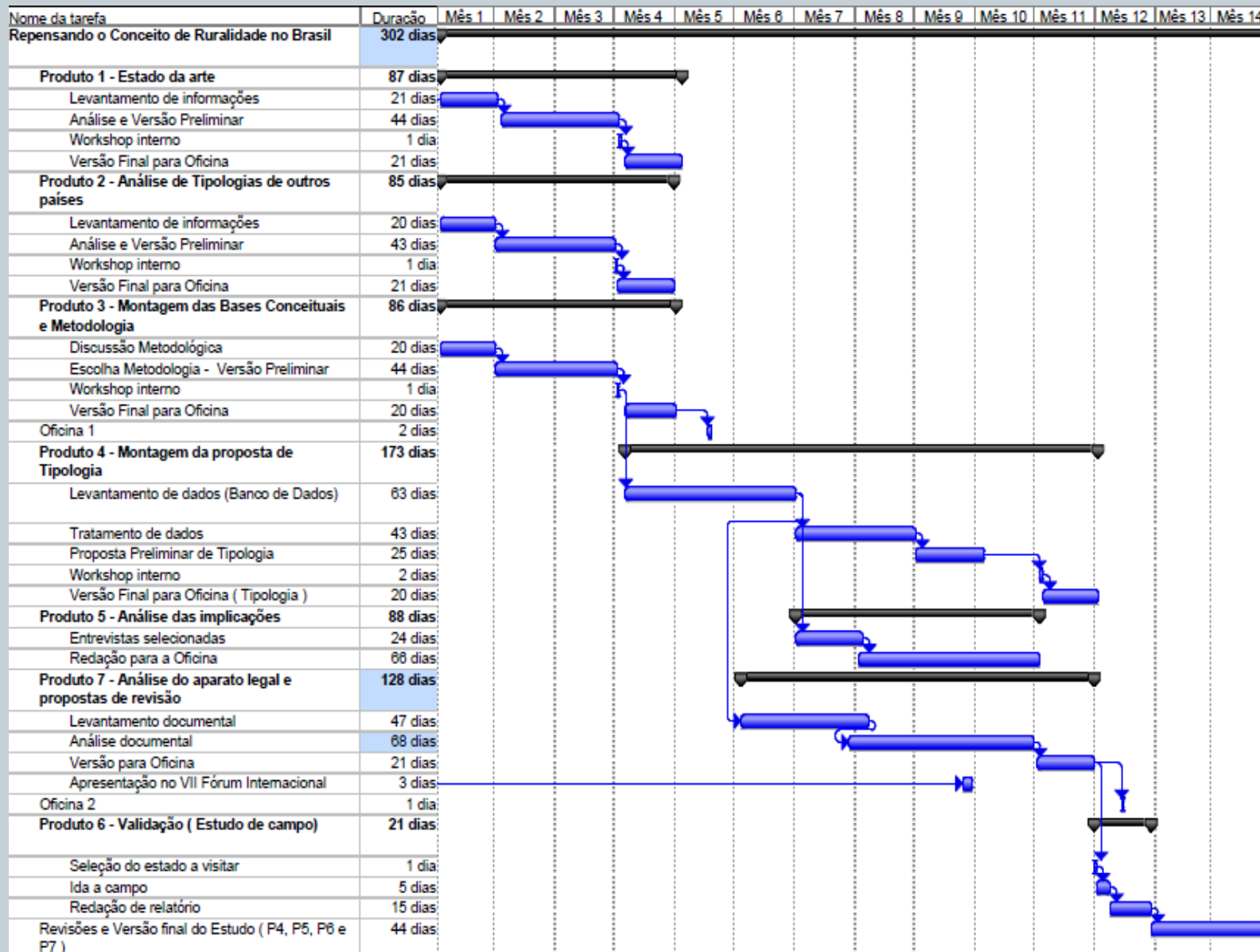
## **Coordenação :**

- Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA

## **Apoiadores:**

- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG): SPI e IBGE
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
- Banco do Nordeste do Brasil (BNB)
- Fundação Banco do Brasil (FBB) e
- Governos dos Estados de Pernambuco, Paraíba, Ceará e Bahia.

# CRONOGRAMA



**TOTAL:  
14 MESES**

# O rural herdado

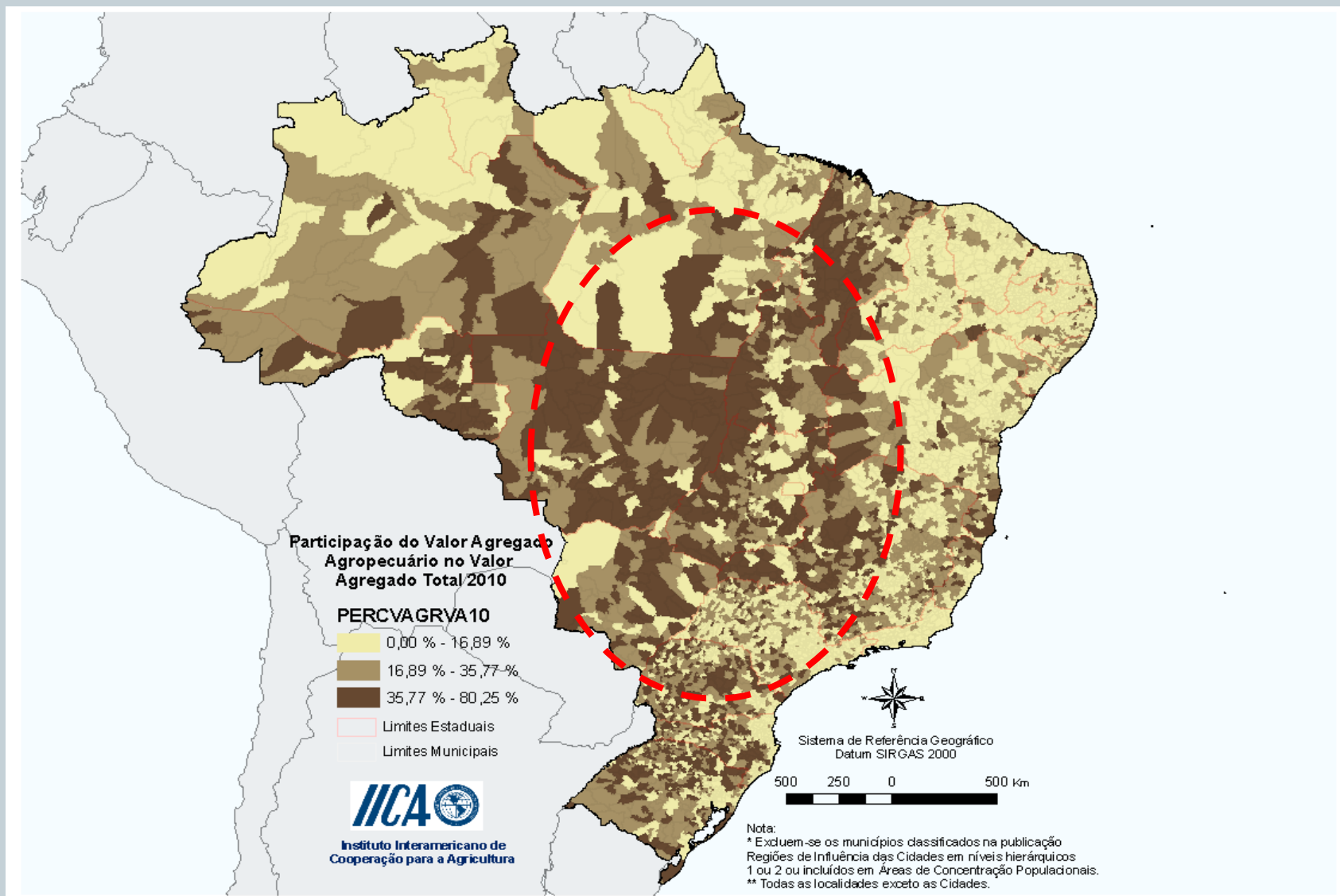
# Brasil: visão dominante do rural

---

- O IBGE, órgão oficial de estatística, leva em consideração as legislações de cada município para subdividir o espaço territorial brasileiro em áreas urbanas e rurais.
- Pela lei, **são urbanos todos os que vivem nos perímetros assim definidos pelas Câmaras Municipais, independente de qualquer outra consideração.**
- **Resultado:** rurais são as áreas externas aos perímetros urbanos de cidades ou vilas do país. **O espaço rural é percebido como periférico, um resíduo do urbano. Pior: rural passa a ser sinônimo de atraso: o progresso é urbano!**

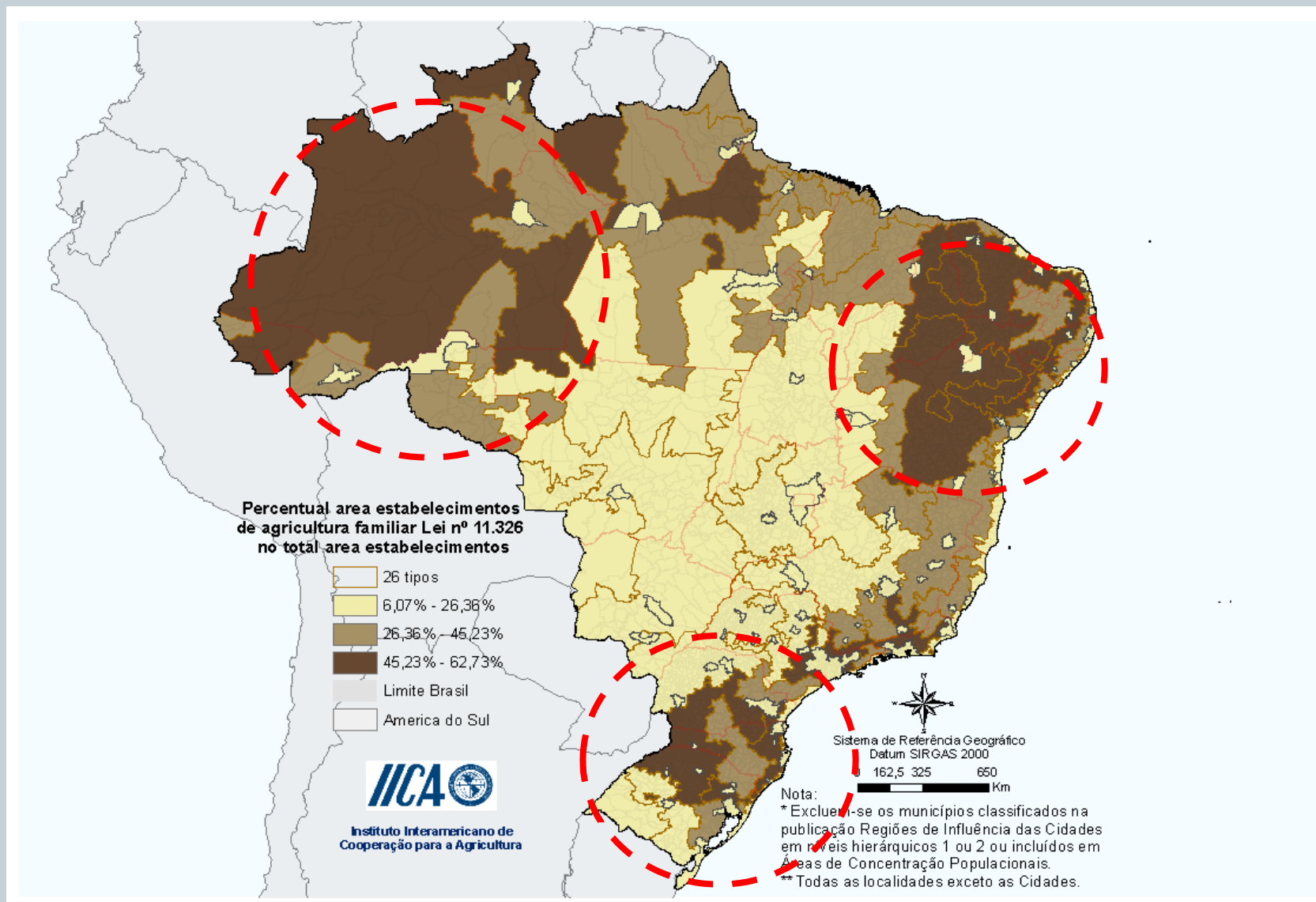


# Participação do dois Brasis agropecuários: o domínio da base PATRONAL moderna



# da do dois Brasis agropecuários : as 3 concent

## da agricultura de base familiar



# **Outra visão: uma concepção não produtivista**

**(Veiga, 2003; Favareto, 2007; Berdegué et alii, 2012;  
Wanderley e Favareto, 2013)**

# A concepção adotada

---

O rural se expressa enquanto “forma territorial da vida social”,

onde a relação com a natureza é forte, a base produtiva se diversifica mas as atividades agropecuárias são dominantes, e o modo de vida, os valores e a cultura de seus habitantes guardam especificidades.

*(rompe com visão produtivista do rural como território da produção agropecuária)*

**Leva ao reconhecimento da :**

- **Interdependência** entre os espaços rurais e as cidades
- **Complementaridade** entre a atividade agropecuária e outras ocupações na geração da renda no meio rural (pluriatividade : origem multisetorial da renda das famílias rurais)
- **Crecente integração** das zonas rurais aos mercados (de produtos, de insumos, de tecnologia, de mão de obra)

## Ponto de partida:

---

*“ Se a **trajetória da urbanização** brasileira permite explicar as razões da predominância da antiga visão, os **caracteres estruturais do território nacional, sua economia e sua organização social no início do século XXI** – com a persistência dos espaços rurais e de sua importância para a economia, a coesão social e a sustentabilidade ambiental - tornam imperiosa a adoção de uma nova visão sobre o rural no país”.*

(Wanderely e Favareto, 2013)

# **Entraves institucionais à afirmação do rural no Brasil**

# Exemplos de tratamento secundário

1. na era Vargas, a **legislação trabalhista** regulou as relações de trabalho nas cidades, mas só chegou ao campo décadas depois;
2. as preocupações com **melhoria das condições de vida**, com políticas de saúde e educação, por exemplo, só começam a aparecer na legislação na década de 1930, mas não saíram das cartas de intenções, pois não se desdobraram em ações efetivas, a não ser num período mais recente;
3. leis reguladoras da **concentração fundiária** só foram criadas em 1964 , num contexto de regime de exceção, e foram aplicadas de forma pouco intensa;
4. a massa de **agricultores, de base familiar** só foi reconhecida por legislação previdenciária no final do século XX, com a Constituição Federal de 1988.

# Tratamento da propriedade

Um exame especial foi feito pelas pesquisadoras sobre as leis que regulam a **propriedade** no país, com olhar mais atento à **propriedade da terra**, dada sua importância para a vida social no meio rural e para as relações de poder que daí advêm.

Fica claro, desde logo, a importância da **Lei de Terras de 1850** como o marco regulatório básico. Antes de extinguir a escravidão, a propriedade do patrimônio terra é regulada para proveito dos poderosos. O poder dos donos se reafirma num novo contexto. A “Lei de Terras” previa as condições de regularização das terras voltadas para a produção agropecuária, mas também do solo das incipientes concentrações urbanas existentes.



# Tratamento da propriedade

Ao longo do Império e do início da República, vão se consolidando, tanto nas áreas rurais como nas urbanas, processos complexos em que a propriedade devidamente registrada convive com uma ocupação espontânea.

Nas áreas rurais, “a posse toma várias formas: desde o controle de imensas quantidades de terras que se constituem na extensão das fazendas, até a ocupação de pequenos lotes, por populações livres e pobres que se estabelecem nas fímbrias das terras de fazendeiros, em áreas de menor fertilidade, ou mesmo em áreas isoladas, onde posseiros fazem a limpeza primeira da terra, cultivam-na por um período, para depois serem expulsos, em geral pela força, pelos fazendeiros que querem delas se apossar”

( MEDEIROS ,L. et ali)

# Tratamento da propriedade

A prática da **grilagem** aparece no estudo como sendo constitutiva da formação da propriedade rural desde então e permanece marcando a vida social no campo brasileiro, muito freqüentemente associada à prática da violência contra os mais fracos. E o Brasil rural contemporâneo não se livrou desta herança.

O estudo conclui que as possibilidades de transformação da estrutura fundiária, uma condição básica para avançar na melhoria das condições de vida das populações rurais, permanece como um horizonte longínquo.

O rural contemporâneo apresenta melhoras resultantes de avanços de políticas públicas, como a previdenciária, as políticas sociais, as políticas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar, a educacional, entre outras.

**A política de reestruturação fundiária, no entanto, não avançou.**

# **O rural nas políticas públicas contemporâneas**

# Públicas analisadas

---

## ***Políticas de caráter universal:***

- Ensino Técnico – PRONATEC (foco nas diferenças de oportunidades entre a população da área rural e urbana).
- Programa de Alimentação Escolar
- Programa Minha Casa Minha Vida
- Programa Nacional de Banda Larga – infraestrutura de alta tecnologia (pela importância deste novo tipo de infraestrutura para o desenvolvimento rural do país)

## ***Políticas de desenvolvimento agrário:***

- Política de Reforma Agrária (pela importância da questão fundiária)
- PRONAF (exceto crédito) - por ser o principal

# il rural: questões centrais

---

O grande desafio a enfrentar foi o de entender como as políticas públicas selecionadas operavam e os critérios e instrumentos que acionavam na sua implementação, para então compreender, em cada uma delas, **qual rural é potencializado** (e qual é automaticamente excluído), os grupos sociais que são contemplados, quais as dimensões do rural que são priorizadas (social, cultural, ambiental, espacial, produtiva, econômica e/ou política) **e como são incorporadas nas políticas públicas as interações entre rural e urbano.**

# il rural: alguns resultados

---

## *1. Relação das políticas com o rural e peso da participação da sociedade*

O tratamento diferenciado dado ao rural é recente e busca atender a reivindicações de um conjunto de atores, principalmente da sociedade civil organizada, que já vinha cobrando ações do Estado há vários anos e, em alguns casos, há décadas. Um governo aberto à participação social ajudou nos avanços realizados nessa direção. Mas, com relação à participação social, as políticas analisadas se diferenciam significativamente.

## *2. O(s) rural(is) contemplado (s) nas políticas públicas e a importância da intersetorialidade*

Das seis políticas públicas analisadas, quatro delas são direcionadas exclusivamente para o público da agricultura familiar (Pronaf, PNAE, política de assentamentos rurais e PMCMV). No entanto, fica evidente que falta muito para se garantir a **multidimensionalidade**

# il rural: alguns resultados

---

## ***3. O tratamento da fronteira entre o rural e o urbano***

Algumas mudanças proporcionadas pelas seis políticas públicas estudadas, na medida em que dotam de infraestrutura o mundo rural e reconhecem como categoriais sociais pertencentes ao mundo rural outras categorias para além do agricultor familiar (quilombolas, pescadores, ribeirinhos, etc), podem permitir novas referências ao entendimento da fronteira entre o rural e urbano, implicando novos desafios para políticas públicas destinadas a atender as novas ruralidades.

## ***4. A abordagem territorial: um avanço, mas insuficiente***

O fato de existir no país uma política pública que se ancora na dimensão territorial, que se propõe articular políticas públicas e atores e a ampliar as percepções em torno de diferentes contextos do rural brasileiro, já constitui um grande avanço, necessário mas não suficiente, no tratamento das múltiplas dimensões da ruralidade brasileira.

# dos nas Políticas Públicas

---

1. A Tipologia deve estimular gestores a considerar a **magnífica diversidade e uma maior dimensão** do rural brasileiro contemporâneo e vai valorizar a abordagem territorial ( em oposição ao enfoque setorial tradicional)

2. A visão do rural como “**forma territorial da vida social**” deve estimular a aplicação de diversas políticas públicas nos diversos Tipos de rural, permitindo superar atuações muito restritas a políticas agrárias ( estimula a prática da multidimensionalidade)

3. Os resultados devem estimular o reconhecimento da participação de **múltiplos**



# Sinalizações do estudo para as políticas públicas

---

- Criar condições para o desenvolvimento da agricultura familiar, com geração de renda e sustentabilidade (inclusive onde há forte presença da agricultura comercial )
- Apoiar a expansão da produção de *commodities* aumentando vínculos com território e reduzindo custos ambientais
- Incorporar a sócio biodiversidade e conhecimentos tradicionais à estrutura produtiva de forma sustentável
- Ampliar oferta de serviços públicos adequados às áreas rurais
- Dar apoio especial à agricultura familiar no Norte e Nordeste

# Sinalizações do estudo para as políticas

## Importância de: base territorial

- mobilizar e acolher demandas dos diferentes territórios ( dar conta da diversidade)
- intensificar o desenvolvimento e enraizamento de processos intensivos em conhecimento e inovações, visando agregar qualidade e valor aos bens e serviços produzidos nos territórios rurais
- utilizar bases conceituais e metodológicas capazes de refletir a diversidade regional brasileira e as características e dinâmicas dos espaços urbanos e não-urbanos

# **Principais conclusões**

# Conclusões

---

- Pela nova classificação proposta pelo estudo, associada à população recenseada em 2010, o **país é muito mais rural do que se pensa**: abriga 37% dos brasileiros, cerca de 81 milhões, enquanto que a população rural estimada pelo IBGE é de apenas 16%.
- A tipologia proposta pelo estudo **reafirma a magnífica diversidade do espaço rural brasileiro**, que apresenta **26 tipos** de territórios regionalizados por bioma e atestam a convivência de regiões bastante distintas, em algumas predominam o agronegócio, em outras a agricultura familiar e, em muitas delas, convivem os dois tipos de organização produtiva. Nesse conjunto existem territórios onde a qualidade de vida é elevada e, em outros, muito precária.

# Conclusões

---

- A conjunção do redimensionamento e da tipificação da diversidade do Brasil rural contemporâneo mostra claramente a **insuficiência e/ou a inadequação das políticas para considerarem as especificidades, atenderem as necessidades e mobilizarem plenamente as potencialidades** do desenvolvimento dos territórios rurais brasileiros, em seus diversos biomas.
- A importância de construir e implementar **políticas públicas diferenciadas** que dialoguem com a diversidade do país.

**A título de sugestão: duas agendas**

# Agenda de estudos e debates

---

Uma iniciativa **no campo da pesquisa** seria voltada para discutir a tipologia dos espaços rurais com base na representação social do imaginário construído historicamente pelos próprios atores locais sobre sua ruralidade, seus limites físicos, significado, importância e potencialidades para o desenvolvimento.

Para isso, os resultados do estudo seriam submetidos a **discussão** por especialistas e representantes de instituições públicas das regiões identificadas pela Tipologia Regionalizada.

Esse **debate deve ser levado a três públicos essenciais:**

- i) os gestores das políticas públicas nas diferentes escalas de governo;
- ii) os legisladores, desde os senadores até os vereadores; e
- iii) os representantes dos movimentos sociais, redes e organizações da sociedade civil

# Agenda de estudos e debates

---

- Poderia ser elaborada uma espécie de **Campanha pela Valorização e Democratização do Brasil Rural Contemporâneo**, com o objetivo básico de construir uma nova imagem social, uma nova representação simbólica sobre a ruralidade brasileira.
- Deve-se estabelecer uma **estratégia de incidência política** junto às instituições ligadas ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo para que os resultados desse processo de debates sejam refletidos não só nas diretrizes e nas ações das políticas públicas, mas também no marco jurídico-normativo do País.
- Seria muito importante a realização de um conjunto de atividades de **intercâmbio internacional**, seja com os governos dos cinco países da América Latina que participaram dos estudos de caso do projeto (Uruguai, Chile, Equador, Costa Rica e México), seja com outros governos nacionais que demonstrem interesse e compromisso de intercambiar experiências.



# Agenda para apoiar políticas públicas

---

- A visão de que “a ruralidade diz respeito à forma como se organiza a vida social” abre uma nova perspectiva para pensar políticas públicas e também para impregná-las de necessária **multisetorialidade**.
- O reconhecimento no momento de formular políticas, da força, da vitalidade e da importância do rural para um projeto de desenvolvimento incluyente e sustentável do país ainda vai requerer novos esforços. A herança de visões hegemônicas distorcidas ainda tem muito peso no imaginário da maioria dos brasileiros.

Uma nova safra de políticas públicas pode ajudar nesta passagem.

# Agenda para apoiar políticas públicas

---

- É importante **aprofundar a análise das “implicações para as políticas públicas”**, ou seja, buscar identificar desdobramentos possíveis dos resultados dos estudos aqui apresentados sobre as orientações estratégicas das políticas de desenvolvimento rural no país, hoje levadas a cabo de forma fragmentada e desarticulada por distintas instituições governamentais.

O primeiro diálogo com as seis políticas públicas examinadas mostrou que há um espaço importante para realizar avanços e mudanças de rotas em políticas já existentes. Mas **há espaço também para novas iniciativas de políticas**, em especial no que se refere a avanços na abordagem territorial.

# ... as mudanças recentes ... estão consolidadas

---

- **Ainda é hegemônica a visão tradicional:** o progresso está no urbano e o futuro do Brasil rural está no agronegócio
- A abordagem territorial ajudou a avançar na leitura da **diversidade do rural atual**, mas ela não está consolidada nas políticas públicas ( exemplo: Territórios da Cidadania)
- Governos e organizações da sociedade estão estruturados com base na **dimensão setorial ( rural = espaço das atividades primárias)** , o que leva a predominância da velha abordagem.



**O presente estudo e seus resultados não podem ficar nas prateleiras.**

central que permanece

---

Dar conta da real dimensão e  
da diversidade do rural do país

**OBRIGADA**

[taniabacelar@gmail.com.br](mailto:taniabacelar@gmail.com.br)