

# A Ruralidade e o Urbano: reflexões teóricas para a compreensão do Desenvolvimento Regional<sup>1</sup>

Tanise Dias Freitas<sup>2</sup>  
Cidonea Machado Deponti<sup>3</sup>

**Resumo:** Se o território é o local de convergência entre o espaço rural e o urbano, então o desenvolvimento regional poderia ser entendido como um processo de valorização das potencialidades econômicas, sociais, ambientais e culturais da sociedade e do território. Esta complexidade temática fez parte dos primeiros estudos no Brasil sobre o novo rural. Estas interpretações já apontavam para uma nova forma de percepção dos espaços para além da dicotomia rural *versus* urbano ou de uma homogeneização desses espaços como um processo natural e *continuum*. Assim, o presente trabalho tem como objetivo retomar as discussões teóricas que subsidiam ainda as discussões sobre o desenvolvimento territorial. Retomam-se os estudos sobre as Novas Ruralidades, a partir da Sociologia Rural, da Economia e do Desenvolvimento Regional para refletir sobre as atuais perspectivas teórico-analíticas para os estudos das regiões rurais ou interioranas. Por ser um trabalho de cunho teórico, a metodologia utilizada foi qualitativa, com levantamento bibliográfico sobre o escopo das discussões. Pode-se descrever como resultado deste estudo que ainda persistem as dificuldades em operacionalizar conceitos e, conseqüentemente, indicadores que permitam compreender e analisar estas regiões de forma ampla e comparativa.

**Palavras-chave:** Ruralidade. Urbano. Desenvolvimento Regional. Territórios.

## Rurality and the Urban: theoretical reflections for the understanding of Regional Development

**Abstract:** If the territory is the place of convergence between rural and urban space, then regional development could be understood as a process of valuing the economic, social, environmental and cultural potential of the territory. This thematic complexity was part of the first studies in Brazil on the new rural, a new way of perceiving spaces beyond the rural versus urban dichotomy or a natural and continuum process. This paper aims to resume the theoretical discussions that still support the debates on territorial development. Studies on New Ruralities are resumed, through Rural Sociology, Economics and Regional Development to reflect on the current theoretical and analytical perspectives for studies in the interior regions. It can be described as a result of this study that the difficulties in operationalizing concepts and, consequently, indicators that allow understanding and analyzing these regions in a broad and comparative way still persist.

**Keywords:** Rurality, Urban, Regional Development, Territories

---

Submetido em 20.09.2020; aprovado em 28.11.202

### 1. Introdução

A diferenciação entre o rural como sinônimo de “atraso” e urbano como de “moderno” pautaram as diretrizes das políticas públicas para o desenvolvimento e parecem retornar

---

<sup>1</sup> Este trabalho é produto do projeto de pesquisa registrado sob o Termo de Outorga número 18/2551-0000540-1. Edital 04/2018, FAPERGS – CAPES; uma primeira versão foi apresentada no VI SINARUB em Salvador/Bahia em setembro de 2020

<sup>2</sup>Doutora em Sociologia; Pesquisadora DOCFIX do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – UNISC. Email: [tanisediasfreitas@gmail.com](mailto:tanisediasfreitas@gmail.com)

<sup>3</sup>Doutora em Desenvolvimento Rural. Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – UNISC-RS. Email: [cidonea@unisc.br](mailto:cidonea@unisc.br)

com maior intensidade no período recente no Brasil. A associação do rural como agrícola e do urbano como industrial pautou o debate do século XX quanto ao processo de modernização das sociedades. Aliado a esta proposição tem-se o fator demográfico, apontando para redução da população agrícola como consequência do modelo produtivista do agronegócio, intensificado nos anos de 1970 no país.

Nesse sentido, os grandes teóricos do século XX pautaram essa discussão sobre a “dicotomia urbano-rural”. Um deles foi o filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre e sua hipótese da completa urbanização, expressada na obra *A Revolução Urbana*; o outro foi o geógrafo e também sociólogo Bernard Kayser e sua hipótese do renascimento do rural, apresentada na obra *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*.

Lefebvre baseava-se na ideia de uma sociedade que resultava da urbanização completa, junto com o processo de industrialização que absorveria a produção agrícola; nessa sociedade contemporânea, pós-industrial, as questões urbanas prevaleceriam. As proposições do autor resultaram em um intenso investimento da sociologia urbana, especialmente de seus estudiosos brasileiros.

Kayser considerava o renascimento rural uma realidade, que não era unânime nos espaços rurais, mas destacava potencialidades desse novo rural. Para ele, era preciso entender o rural não só pela tendência demográfica, mas sobre os modos de vida, o repovoamento, a reestruturação das localidades, as atividades não-agrícolas, as políticas de desenvolvimento, ou seja, um rural para além do agrícola setorial (VEIGA, 2004).

Corroborando com Veiga (2004b) e outros teóricos da Sociologia Rural e do Desenvolvimento Regional e Territorial, ainda persistem as dificuldades em analisar os diversos sistemas de assentamentos humanos e os “graus de artificialização dos ecossistemas”. Nesse sentido, valemo-nos dos autores Ricardo Abramovay, José Eli da Veiga, Maria Nazareth B. Wanderley, Maria José Carneiro para discutir sobre as perspectivas teóricas sobre as relações rural-urbano. Mais recentemente, estas perspectivas passaram a dialogar com a abordagem dos territórios como espaço para desenvolvimento, como proposto por Arilson Favareto, permitindo assim uma possibilidade de compreensão sobre as políticas de desenvolvimento regional pela ideia de território.

As mudanças nas estruturas socioeconômicas, políticas e culturais da atualidade refletem-se no âmago das discussões sobre relação rural-urbano e, conseqüentemente, no campo normativo da formulação de políticas de desenvolvimento. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo refletir sobre estas abordagens teóricas para pensar em um quadro teórico para o desenvolvimento regional a partir de um estudo teórico-analítico. A proximidade que hoje reverbera entre esses espaços historicamente separados e rotulados

como antagônicos (rural x urbano) carecem de discussões mais pautadas na realidade empírica das regiões.

Em termos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se por qualitativa com levantamento bibliográfico sobre o escopo das discussões. Para isso, o artigo divide-se em duas grandes seções, além da introdução e da conclusão. Na primeira seção discute-se sobre a nova ruralidade e apresenta-se alguns aspectos abordados na Sociologia Rural. Na segunda seção analisa-se a discussão em torno dos conceitos de território e de região.

## 2. Nova ruralidade

Os estudos da *Organization for Economic Co-operation and Development* (OCDE) de 1996 pautaram uma nova tipologia para a classificação de regiões rurais e urbanas. Com base nesse estudo, foi considerado como “ponto de corte” a densidade demográfica de 150hab/km<sup>2</sup>, assim, foram categorizadas como “essencialmente rurais” regiões com mais de 50% das localidades rurais, ou seja, menos de 150hab/Km<sup>2</sup>; foram tipificadas como “relativamente rurais” as regiões entre 15% e 50% com localidade rurais; e tipificadas como “essencialmente urbanas”, as regiões com menos de 15% das localidades rurais.

Tratando-se do contexto europeu, essa tipificação da OCDE permitiu identificar “Holanda, Bélgica, Reino Unido e Alemanha, no qual as regiões “essencialmente urbanas” ocupam mais de 30% do território e as regiões “essencialmente rurais” menos de 20%, sendo que as intermediárias variam entre 30% e 50%” (VEIGA, 2004a, p. 1). No extremo oposto deste grupo mais urbanizado estariam países da OCDE como Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia, Irlanda, Suécia e Noruega com mais de 70% do território composto por regiões “essencialmente rurais” e por menos de 20% de regiões “relativamente rurais”.

Outro aspecto empírico importante mostra o enorme contraste entre “artificialização dos ecossistemas” da Europa e os demais continentes, como é o exemplo da América Latina, na qual apenas 12% do território pode ser considerado como “intensamente alterado”. Assim, com base nessas evidências trazidas OCDE (1996), José Eli da Veiga (2004<sup>a</sup>, p.2)

São bem diversas as combinações entre os vários tipos de atividade econômica que permitem elevar os níveis de renda, educação e saúde de muitas populações que continuam rurais. As novas fontes de crescimento das áreas rurais estão principalmente ligadas a peculiaridades dos patrimônios natural e cultural, o que só reafirma o contraste entre os contextos ambientais dos espaços urbanos e rurais.

O autor critica a visão indutiva da urbanização como única via para o desenvolvimento, pois estes que defenderiam este processo desconheceriam a diversidade das relações entre os espaços urbanos e rurais. É justamente essa relação rural-urbano que

interessa e não mais a perspectiva sociológica da dicotomia rural-urbano ou de um *continuum*.

Nesse sentido, é preciso considerar, segundo Veiga (2004a, 2004b) fatores endógenos das regiões, como o “capital social”, e fatores supranacionais, como a conexão do local com o global. Considerando o caso das regiões brasileiras e mais especificamente as regiões rurais, as relações com o comércio internacional exigiram mudanças estruturais para fomentar o crescimento econômico, o que direciona esses estudos para uma abordagem “territorial” do desenvolvimento<sup>4</sup>. Conforme Veiga, o principal desafio consiste em identificar fatores que permitem ampliar ou que são obstáculos ao desenvolvimento dessas regiões menos dinâmicas.

O desafio acadêmico e normativo, ainda nos dias atuais, seria então compreender as dinâmicas sociais e econômicas, as novas fontes de crescimento das regiões rurais conectadas à valorização do patrimônio natural e cultural, o que não estaria diretamente relacionada às tendências demográficas. Essa perspectiva de Veiga corrobora com a proposta de Ricardo Abramovay (2006), para o qual o meio rural é muito mais do que a agricultura e a compreensão de sua dinâmica requerem que se analise como os diferentes atores sociais interagem nesse espaço.

Para Abramovay (2006) a noção de “território” contribui para o avanço nos estudos das regiões rurais em quatro dimensões básicas: (a) sugere o **abandono do horizonte estritamente setorial**, a agricultura não é o único setor e os agricultores não são os únicos atores. Neste sentido, apresenta duas consequências decisivas, uma sob o **ângulo operacional** e a outra sob o **teórico**. Pelo operacional seria necessário um refinamento dos instrumentos estatísticos que delimitam a ruralidade e pelo teórico, não se definem por limites físicos, mas pela maneira como se produz, em seu interior, a interação social requerendo assim, ênfases em dimensões subjetivas da interação.

A segunda dimensão (b) refere-se ao fato de que a noção de território impede a confusão entre **crescimento econômico e desenvolvimento**. Pode-se exemplificar pela questão da pobreza rural que não pode ser encarada como insuficiência na renda agropecuária, mas enquanto fenômeno multidimensional. Com isso se demonstra que a abordagem territorial exige a análise das instituições em torno das quais se organiza a interação social localizada.

A terceira dimensão refere-se ao (c) **estudo empírico dos atores e de suas organizações** como elementos cruciais para compreender situações localizadas. Os atores provêm de vários setores econômicos e possuem origens políticas e culturais diversificadas, desta forma a abordagem territorial do desenvolvimento estimula o estudo dos mecanismos

---

<sup>4</sup> Essa discussão será aprofundada na seção 4 deste trabalho.

de governança pública. A última dimensão foca na (d) **relação entre sistemas sociais e ecológicos**, pois os territórios são resultados da forma como as sociedades se organizam para usar os sistemas naturais para sua reprodução.

É justamente essa perspectiva mais integradora que justificou a ideia de “construção dos territórios” como forma de ampliar e qualificar os estudos sobre as regiões rurais ou interioranas. De acordo com Sabourin (2002), é preciso compreender o desenvolvimento das atividades agrícolas considerando as relações de proximidade geográfica, cultural, social, econômica. Assim, tal abordagem aponta para “a identificação e a valorização das dinâmicas de coordenação e organização das relações e dos fluxos existentes entre os agentes locais, por uma parte, e entre o território e seu ambiente externo, por outra (SABOURIN, 2002, p.25).

Retomando as discussões de Veiga (2004a; 2004b) e Abramovay (2003; 2006), pode-se ponderar que na relação rural-urbano, a ruralidade é uma categoria territorial essencial na (re)organização dos ecossistemas, na baixa densidade demográfica, na sociabilidade dos seus agentes e na dependência com os centros urbanos (ABRAMOVAY, 2006). Portanto, retoma-se aqui as discussões sobre as novas ruralidades que subsidiaram os estudos mais recentes acerca das regiões rurais e interioranas, apontando para um rural muito além do agrícola e com importantes e fundamentais relações com o espaço urbano.

### *2.1 Sociologia rural e as novas ruralidades*

Conforme Guerin, Deponti e Felippi (2019), as formulações clássicas, com base na visão dualista que opunha o "rural" ao "urbano" como duas realidades empiricamente distintas e normalmente definidas uma em negação da outra, com base em critérios meramente descritivos informados pelo paradigma que associa o "rural" ao agrícola e ao "atrasado" e o "urbano" ao industrial e ao "moderno" não dariam conta da realidade do campo (CARNEIRO, 1998, 2008).

Ainda assim, por muito tempo a ideia do “fim do rural” foi associada ao processo de “urbanização do campo”, ou seja, espaços rurais e urbanos tenderiam a se assemelhar e inter-relacionar gradualmente. Segundo Wanderley (2000), citando Francisco Entrena Durán, é deste entendimento que surge a tese da existência de um *continuum* entre o rural e o urbano, reconhecendo a passagem das comunidades rurais para regiões urbanas, sem rupturas, mas como um processo natural e gradual<sup>5</sup>. Esta vertente da teoria da urbanização entende que este seria um processo de homogeneização social e espacial, que resultaria no desaparecimento das fronteiras entre o rural e o urbano (WANDERLEY, 2000).

---

<sup>5</sup> Este trabalho não tem como objetivo discutir ou apresentar as diferentes interpretações sobre a perspectiva do *continuum* rural-urbano. No entanto, é importante tê-la como marco analítico para as discussões que seguem.

Wanderley (2000) apresenta uma discussão teórica bastante densa sobre como as perspectivas mais urbanistas refletem sobre as questões do processo de urbanização ou de um fim dos espaços rurais. De toda forma, ao tratar das relações campo-cidade e da emergência de uma nova ruralidade, a autora descreve as mudanças experienciadas na modernidade modificaram as relações entre esses espaços não só interpretados como dicotômicos ou homogêneos. Logo, faz-se necessário entender que as transformações do meio rural “não são percebidas como o efeito de difusão da cidade sobre o campo, mas, sobretudo, como o resultado de iniciativas dos próprios ‘rurais’, cidadãos plenos, em articulação com os habitantes das cidades” (WANDERLEY, 2000, p. 27).

Outra autora que trata dessa questão é Carneiro (1998), cuja a proposta é pensar o "rural" e o "urbano" sob o ponto de vista dos agentes sociais que realizam essa interação, rompendo com a dualidade inerente a essas categorias e observando por meio do conceito de ruralidade. Para a autora, o espaço rural não se define mais exclusivamente pela atividade agrícola, concordando com Abramovay (2006), Wanderley e Favareto (2013), mas se afirma na base sobre a qual a cultura realizaria a interação entre o rural e o urbano, ou seja, mantendo uma lógica própria que lhe garantiria a manutenção de uma identidade.

Nesses termos, não podemos entender a ruralidade hoje somente a partir da penetração do mundo urbano-industrial no que era definido tradicionalmente como "rural", mas também do consumo pela sociedade urbano-industrial, de bens simbólicos e materiais (a natureza como valor e os produtos "naturais", por exemplo) e de práticas culturais que são reconhecidos como sendo próprios do chamado mundo rural. Nesse sentido, importa mais do que tentarmos redefinir as fronteiras entre o "rural" e o "urbano", ou simplesmente ignorar as diferenças culturais contidas nessas representações sociais, buscar, a partir do ponto de vista dos agentes sociais, **os significados das práticas sociais que operacionalizam essa interação** e que proliferam tanto no campo como nos grandes centros urbanos, tais como a pluriatividade, os neo-rurais, a cultura *country*, etc (CARNEIRO, 1998, p. 4 – grifo nosso).

No que concerne ao estudo do Brasil e a proposta das Novas Ruralidades, para Wanderley e Favareto (2013) o rural brasileiro apresenta diversidade e realidades distintas do ponto fundiário, produtivo e social, caracterizando-se, assim, não apenas por um meio agrícola. Os autores destacam que o rural não é uma categoria a-histórica que independe do tempo e do lugar, mas que o rural guarda correspondência direta com a trajetória social da formação brasileira, no caso por eles estudado.

Observa-se que não há consenso quanto a noção de ruralidade já que muitas questões que surgiram nas décadas anteriores ainda são atuais. Pode-se dizer que a partir dos anos 2000 um novo olhar foi lançado sobre esse mundo, que não pode ser considerado uma única categoria (Wanderley, 2000). Destaca-se a presença de um novo rural ou uma

nova ruralidade. Ainda que os estudiosos sobre o tema já não diverjam quanto à existência de uma interação ativa e recíproca do rural com o urbano e vice-versa, no entanto, de acordo com Schneider e Blume (2004), não existe um acordo em relação ao modo de “classificar” e definir o conteúdo e a extensão da ruralidade.

### 3. Territórios e regiões – abordagens para desenvolvimento

As aceleradas mudanças tecnológicas e a emergência de novos centros produtores baseados em tecnologias avançadas abriram a corrida para a busca da inovação como mecanismo de desenvolvimento regional. Tais mudanças ensejaram o debate teórico nessa temática a fim de dar suporte às políticas que alavancaram a sociedade, no entanto, as discussões ficaram essencialmente no campo normativo das políticas.

As políticas de planejamento para desenvolvimento regional/local pautavam-se na racionalidade econômica de mercados (CARGNIN, 2014) buscando dar explicações relativas às diferenças de concentração territorial ou produtiva, abarcando a dimensão econômica do desenvolvimento e sob o ponto de vista dos ganhos de mercado. Porém, os indicadores do desenvolvimento regional como expansão da inovação e crescimento econômico não permitiram explicar a realidade da vida das pessoas pertencentes a determinado território.

Frente às limitações das teorias pautadas no crescimento econômico as quais não deram respostas à redução das desigualdades regionais e a promoção do desenvolvimento, emerge um conjunto de abordagens sobre desenvolvimento regional a partir dos anos 1980. Na década de 1990, agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e a OCDE, informavam a necessidade de adoção de um enfoque territorial para as políticas de desenvolvimento regional.

Um dos estudos referência da OCDE foi o programa *Local Economic and Employment Development* (LEED) de 1982 com foco na criação de empregos nos núcleos com problemas urbanos, rurais e regionais, mediante estímulos ao desenvolvimento local. Tais experiências levaram à criação do serviço de desenvolvimento territorial com o programa de desenvolvimento rural sobre indicadores de Emprego Rural – *Remi Project*. Retomando Veiga (2004a, p.28, grifo nosso), este programa [...]

deixou claro o quanto podem ser enganosas as comparações cronológicas de indicadores de emprego para uma mesma área, e o quanto podem ser instrutivas as comparações espaciais em um mesmo momento. (...) Também se deve ao *Remi* a demonstração de que o sucesso e o insucesso em criar novas oportunidades regionais de emprego **não estão estritamente correlacionados aos graus de urbanidade ou de ruralidade**. A ruralidade não é deficiência, e também não é sinônimo de declínio; tanto quanto urbanidade e aglomeração não garantem automaticamente um próspero desenvolvimento. Em vez de comparar apenas as diferenças entre áreas rurais e urbanas, tornando implicitamente o urbano como modelo para o rural, o *Remi* preferiu se dedicar a

comparações entre regiões mais e menos dinâmicas. Principalmente porque as regiões rurais mais dinâmicas podem ser melhor referência para similares mais atrasadas do que o seriam as urbanas.

Essa transformação nos espaços rurais não se deu de forma homogênea em todas as regiões. Ainda, é preciso considerar a diferenciação com os próprios espaços urbanos, o que permitiu construir uma rede de relações entre o rural e o urbano de forma heterogênea. Nesse sentido, a superação das perspectivas que colocaram em polos opostos o rural e o urbano são necessárias, especialmente como mecanismos teóricos para subsidiar consensos sobre programas de desenvolvimento.

### *3.1. Regiões e desenvolvimento*

A aproximação entre os conceitos de território e região está justamente no entendimento da complexidade local, decorrente das inter-relações desse local com o global e nas suas próprias dinâmicas internas. Recorrendo a autores como Jean-Paul Ferrier e Iná Elias de Castro, Cunha (2000) afirma que a região pode ser vista como um espaço de acumulação de causalidades, uma estrutura que é sujeito na relação entre homem e seu território, ou seja, um acumulador de historicidade (CUNHA, 2000, p. 47).

Citando Rogério Haesbaert e Ester Limonad, este mesmo autor descreve que existem diferentes interpretações para a abordagem de território. A primeira seria a “jurídico-política” que entende o território a partir das relações de poder; a segunda, “culturalista” que vai se basear nos aspectos de identidade e representações; e uma terceira vertente, que estaria relacionada aos aspectos econômicos, como as vantagens locacionais, de competitividade, inovações tecnológicas e desenvolvimento.

A caracterização territorial permite identificar as relações de domínio, controle e gestão que são próprias de um determinado território. Ou seja, com isso pode-se desnudar o exercício do poder que, naturalmente, ou melhor, socialmente, relaciona-se a grupos, classes e instituições, enfim, atores individuais e coletivos, públicos e privados, que atuam a partir de heranças culturais e configurações políticas e econômicas próprias de uma determinada região. E, aqui, volta-se a utilizar a palavra região, para marcar uma das posições assumidas no presente texto de que o conceito de região não deve ser substituído, simplesmente, pelo de território. Considera-se o conceito de região mais abrangente do que o de território. Assim, a definição de região e sua análise deve considerar todas as dimensões caracterizadoras de um determinado recorte socioespacial, entre elas a territorial, mas não apenas ela (CUNHA, 2000, p.49-50).

Logo, é preciso entender o conceito de região pelo reconhecimento de velhos e novos processos de construção desse espaço que se transformam e dinamizam-se ao longo do tempo (CUNHA, 2000). A diversidade é um fundamento da regionalização como um



processo mais geral de produção de singularidades, de desigualdades e de diferenciações em múltiplas escalas.

Retoma-se com Cunha (2000) a proposta de Abramovay (2006) para qual as regiões/territórios<sup>6</sup> representam uma rede, uma trama de relações, de configurações políticas e identidades. É essa rede (de instituições) que permite enriquecer o tecido social dessas localidades, valorizando o ambiente onde atuam para a promoção do desenvolvimento. Reconhece-se aqui as regiões como dinamizadoras (ou não) do seu desenvolvimento, evidenciando seus ativos humanos, naturais, econômicos e culturais.

Portanto, não há como pensar o desenvolvimento regional “sem se considerar as condições sociais, políticas, econômicas, de estruturação e organização das comunidades locais”, o que “só poderá ser alcançado pela participação social no processo de decisão e construção regional, garantindo a adaptação rápida às constantes mudanças provenientes do dinamismo global” (BECKER, 2000, p. 140).

Para Boisier (2000), o desenvolvimento regional é um processo de mudança estrutural localizado num dado território que necessariamente deve combinar três dimensões de mudança: a espacial, a social e a individual. Tal processo de mudança estaria associado a um constante progresso da região, da comunidade ou da sociedade nela existente. É justamente para pensar o regional que se lança a perspectiva territorial, a fim de entender de forma mais endógena como esses processos ocorrem no espaço local.

### *3.2. Territórios e desenvolvimento*

A literatura sobre Desenvolvimento Territorial ganhou força na América Latina a partir dos anos 1990, com intuito de traduzir/importar o modelo europeu sobre a Terceira Itália e os programas já destacados implementados pela OCDE. No Brasil, ganham destaque os estudos de José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, influenciando a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o que reverberou no campo acadêmico e normativo do país.

Nesse contexto, o Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural (Rimisp) tornou-se a principal referência, uma vez que desenvolveu pesquisas ao longo de cinco anos em diferentes países do continente (BERDEGUÉ et al., 2015). A proposta visava entender por que a pobreza e a desigualdade social persistiam em determinadas regiões e em outras localidades experienciava-se o crescimento econômico com redução das desigualdades. Para os autores desta pesquisa [...]

en América Latina, las trayectorias de desarrollo territorial son el resultado de la acción de las coaliciones sociales que se forman y

---

<sup>6</sup> O uso da palavra regiões separada por uma barra (/) da palavra território seguiu a escrita proposta por Cunha (2000) em seu artigo. No entanto, ressalta-se que alguns autores não utilizam estas palavras como sinônimos, mas com significados opostos. Para este artigo seguiu-se a escrita do autor citado.

consolidan en procesos, muchas veces de larga duración, al calor de las interacciones de los actores en torno a cinco factores principales: estructura agraria y capital natural, mercados, estructuras productivas, ciudades ligadas a los territorios, e inversión pública. Las relaciones entre los actores que integran las coaliciones sociales, así como la acción de las coaliciones en torno a dichos factores, están reguladas o estructuradas por las instituciones que operan en el territorio. Estas, que pueden ser formales o informales, endógenas o exógenas, finalmente establecen las reglas del desarrollo territorial (BERDEGUÉ et al., 2015, p. 36).

Outro aspecto importante dessa proposta, e que será posteriormente adotado por teóricos brasileiros, é o avanço em teorias de médio alcance, com análises empíricas que permitem explicar e interpretar as dinâmicas territoriais. Tais “modelos operacionais” dialogam com as áreas da economia, sociologia, geografia, ciência política, etc. Isto então fica contemplado nas cinco instâncias empíricas do programa, descritas no quadro que segue, e que permitem compreender as diferentes trajetórias das regiões rurais ou interioranas.

Quadro 1: Determinantes das Dinâmicas Territoriais – RIMISP.

Fonte: Berdegué et al. (2015) e Favareto et al. (2015)

Instância Empírica	Características
a) Estrutura de acesso e uso dos recursos naturais	Crescimento econômico tende a ser mais incluyente em regiões de menor concentração de acesso aos recursos naturais como terra, água, florestas, etc.
b) Mercados Dinâmicos	O acesso aos mercados dinâmicos possibilitaria captar rendas externas e incrementar a economia local e a produção de riqueza.
c) Estrutura Produtiva	A especialização e concentração produtiva marcaram a trajetória de crescimento econômico, mas não necessariamente com redução das desigualdades. A diversificação e desconcentração produtiva amplia a participação social dos pequenos produtores rurais e urbanos, fomentando sistemas produtivos locais.
d) Relações com as cidades	A relação com importantes centros urbanos dentro dos territórios ampliaria as chances de diversificar a estrutura produtiva, pois esses centros seriam locais de acesso à infraestrutura e serviços, tornando o território um local para investimentos de diferentes capitais.
e) Políticas Públicas	As políticas públicas reforçam as dinâmicas, as estruturas de poder e as coalizações locais.

Segundo Favareto et al. (2015) com base nos trabalhos de Berdegué, empiricamente, pode-se partir da proposição de dois polos de categorização. Por um lado, quanto mais diversificado é um território, o uso e o acesso aos recursos naturais é mais aberto, somado aos acesso aos mercados dinâmicos e estáveis e onde se encontram centros urbanos estruturados que oferecem serviços e oportunidades, há a possibilidade de desenvolvimento a partir do próprio território, favorecendo a acumulação de capital, a endogeneização e a reprodução social. Ou seja, uma estrutura produtiva mais diversificada e desconcentrada. Isso implica maior acesso à riqueza e aos espaços sociais, gerando uma pressão nas instituições para dialogarem com os interesses de pessoas e de grupos sociais, tornando também mais distributivo o poder político e econômico. Este contexto resultaria em um mecanismo positivo de retroalimentação, com estruturas menos concentradas.

Por outro, quanto maior a concentração e especialização produtiva, menor seria a participação dos atores, menor a coesão territorial, o que poderia levar a uma dependência maior de fatores externos para o desenvolvimento. Retomando Favareto et al. (2015) e Berdegué et al. (2015), este contexto concentrador desencadearia um *path dependence*, tendo as desigualdades como elemento estrutural desse território, pois a riqueza e o poder político e econômico acabariam capturados por grupos “poderosos”, impedindo o desenvolvimento com a melhoria da qualidade de vida da população.

A despeito destas diferentes interpretações, parece-nos que a aplicação conceitual no campo empírico ainda está distante das conotações teóricas sobre o território e desenvolvimento.

Em suma, pode-se dizer que a noção de território abre caminho para um avanço notável no estudo do próprio desenvolvimento, já que convida a que se coloque ênfase na maneira como os diferentes atores – privados, públicos e associativos – relacionam-se no plano local. O processo de desenvolvimento é o resultado da forma específica como são usados os fatores materiais e imateriais disponíveis, com base nestas relações. Parte significativa da literatura contemporânea sobre desenvolvimento local ou territorial, entretanto, é marcada pela ausência de uma teoria a respeito da interação social que possa inspirar hipóteses quanto à situação diferenciada das regiões abordadas. Em seu lugar aparecem descrições pouco fundamentadas teoricamente ou, com mais frequência, recomendações de política cuja base em realidades locais é, muitas vezes tênue (ABRAMOVAY, 2011, p.6).

Diante disso e da própria implementação da Política Nacional dos Territórios no Brasil, o sociólogo Arilson Favareto tem enfatizado o debate sobre as dinâmicas regionais também com base no “desenvolvimento territorial”, dando ênfase aos estudos sobre as regiões rurais ou interioranas para o campo das políticas públicas. Segundo Favareto et al. (2015), a abordagem territorial foi amplamente disseminada na sua vertente normativa no

início do século XXI, fazendo parte do cotidiano de planejadores e *stakeholders*, entendida como projeto ou tentativa de intervenção, especialmente nas regiões rurais.

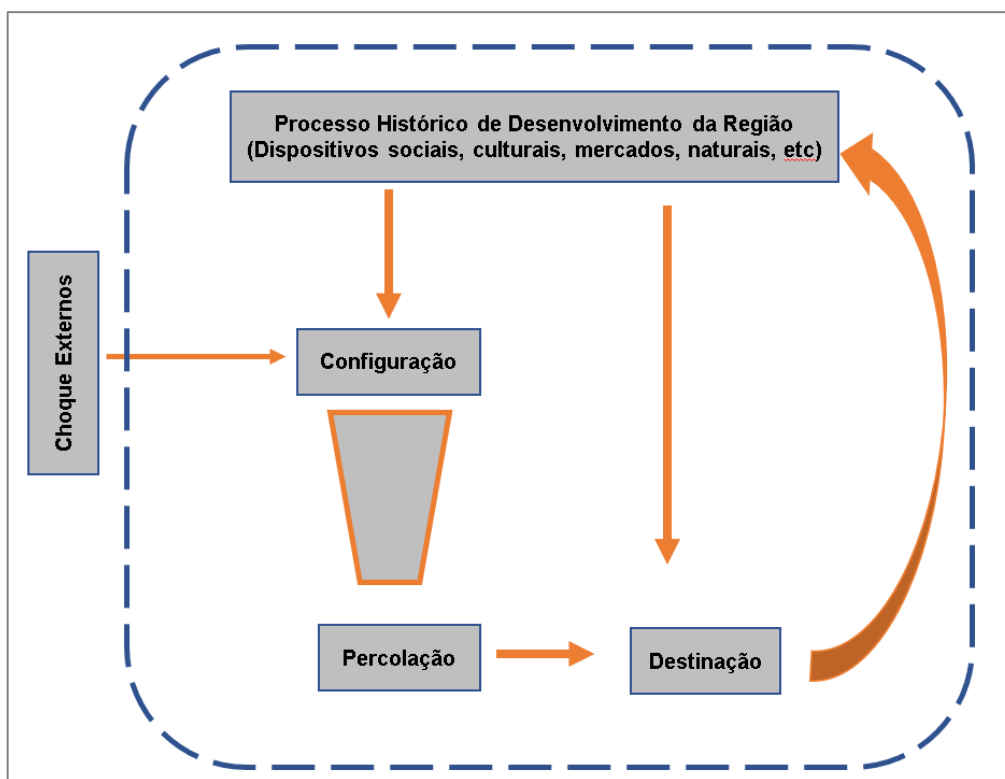
A discussão mais atual perpassa então duas áreas que, segundo Abramovay (2011) poderiam explicar melhor a noção de “territórios”, a saber, a Nova Economia Institucional e a Nova Sociologia Econômica. Pelo lado econômico, compreende-se o funcionamento dos mercados pelos custos de transação e a atuação das instituições como reguladoras dessas ações, para que estes produzam soluções eficientes. Pelo lado sociológico, e que Abramovay considera o mais interessante para entender o desenvolvimento dos territórios, estaria a abordagem estrutural dos mercados, que retoma as discussões de Karl Polanyi e Mark Granovetter sobre mercados imersos ou *embeddedness*.

É claro que territórios são mais que mercados e envolvem o Estado, suas diferentes agências, os eleitos locais, os vários tipos de organização da sociedade civil, os partidos políticos e o próprio ambiente cultural de uma determinada região. A maneira como os mercados são construídos e como funcionam representa, porém, uma síntese destes diferentes elementos. Em outras palavras, mercados não são pontos neutros de equilíbrio entre oferta e procura, mas, ao contrário, devem ser encarados como estruturas sociais, capazes de fornecer a seus participantes, regras de interação e referências cognitivas que moldam suas ações (ABRAMOVAY, 2011, p.8).

Nesse mesmo desenho conceitual e ampliando o escopo teórico, Favareto (2007, 2010) trata o desenvolvimento territorial com base em uma Teoria da Mudança de longo prazo, associada a uma Teoria de Médio Alcance das Dinâmicas Territoriais (voltando à Merton) junto ainda de uma Teoria das Articulações entre Estrutura e Sociedade. Para tanto, o autor mobiliza conceitos dos sociólogos Pierre Bourdieu, Norbert Elias e dos economistas Amartya Sen e Douglass North elaborando um *framework* para compreender as articulações internas e externas dos territórios (FAVARETO et al., 2015).

Favareto e Abramoway (2012) concordam com Berdegué et al. (2015) quanto a necessidade de entender os contrastes territoriais considerando fatores externos que impactam nos territórios, como, por exemplo, investimentos privados, políticas governamentais que ampliam as vantagens locais. No entanto, os autores destacam que nem todos os territórios reagem da mesma maneira diante dos mesmos estímulos, deslocando a explicação do desenvolvimento para o campo das instituições (FAVARETO et al., 2015), conectando assim teorias da História, da Sociologia, da Economia. Os autores lançam os conceitos de “configuração”, “percolação” e “destinação” para compreender as especificidades das regiões interioranas ou rurais. A figura que segue busca organizar os conceitos desse grupo de pesquisadores.

Figura 1: Organização Framework Teórico Configuração-Percolação-Destinação dos Territórios



Fonte:

Elaboração própria com base em Favareto et al. (2015)

Conforme Favareto et al. (2015), o estudo das regiões interioranas ou rurais devem iniciar pelo conhecimento das configurações territoriais, considerando as características intrínsecas do território, como o tempo estrutural e a dinâmica das organizações sociais, as formas de dominação e o exercício da violência (simbólica). Em termos práticos, significa analisar a constituição histórica das regiões – análise diacrônica, desde a apropriação e uso dos recursos naturais até a origem e atuação das instituições locais, compreendendo o processo evolutivo das estruturas de formação do território.

Ainda nas configurações, os autores propõem a realização de uma **análise sincrônica**, ou seja, o entendimento das disposições atuais na região, quais sejam, de mercado, políticas públicas, etc. “Essas duas abordagens combinadas devem permitir identificar que tipos de comportamentos sociais foram e são predominantes na formação social (...) de posições e hierarquia social local” (FAVARETO et al., 2015, p. 39).

Em um segundo momento, tem-se a fase da **percolação**, que significa analisar as mudanças graduais no tecido social, entendendo as “lacunas” existentes no território em um

determinado espaço de tempo. É nesse ponto que Favareto et al. (2015) corroboram com Veiga, Abramovay quanto às mudanças que resultam desses “choques externos” em relação às forças tradicionais das regiões. A percolação é o resultado desse filtro que opera nas estruturas locais em relação aos aspectos externos, que pode ser um processo de transformação dessas estruturas ou mesmo de manutenção das formas de distribuição dos capitais, de dominação e de articulação no desenvolvimento desses locais.

Na terceira etapa, os autores sugerem analisar as **destinações**, a saber, as trajetórias dos indivíduos e as possibilidades de realizações futuras em relação à hierarquia social local. O indivíduo aqui não seria um ente racional maximizador, mas aquele autorregulado pelas estruturas pré-existentes (constrangimentos e normas sociais). Essas trajetórias individuais revelariam as formas pelas quais “a violência se encontra organizada tacitamente na ordem social, permitindo ir além da análise formal das instituições e estruturas sociais” (FAVARETO et al., 2015, p.41).

Com base nas instâncias empíricas apresentadas no quadro 1, afirmam que se pode entender um território pela inter-relação desses fatores. Essas instâncias empíricas podem se combinar de diferentes maneiras, o que favoreceria uma menor ou maior distribuição dos ativos necessários para organizar as coalizões, as quais teriam capacidades para influenciar nas instituições que estabilizam as relações sociais e de poder e que completam os contornos de um determinado território. Logo, atores, ativos e instituições são os elementos explicativos das dinâmicas territoriais, sendo estes três as variáveis que dependem das cinco instâncias empíricas.

Nesse sentido, a perspectiva teórica e analítica do desenvolvimento regional careceria estar assentada na cultura, na natureza e nos valores ético-ideológicos do território regional. As particularidades e as especificidades regionais tornaram-se atributos próprios a cada região que precisam ser valorizados enquanto diferenciais e que darão sustentação às dinâmicas de desenvolvimento específicas da região, o que impulsiona para ir além da dicotomia rural-urbano. Portanto, o regional pode ser entendido como uma categoria analítica e empírica que permite compreender as relações rural urbano, ultrapassando a dicotomia que ainda impera, especialmente no campo das políticas de desenvolvimento rural e desenvolvimento urbano, apesar de toda uma geração de estudos iniciada por Veiga, Abramovay, Wanderley.

#### **4. Considerações**

As concepções que passam a compreender o desenvolvimento como um processo *botton-up*, considerando as regiões como promotoras do seu desenvolvimento ganharam destaque nos últimos vinte anos. Essas abordagens emergiram nos centros acadêmicos e de pesquisa, influenciando também o campo normativo, o qual logrou destinar maior

atenção aos modelos regionais, locais, dando ênfase aos fatores internos como a identidade cultural comunitária, mercados e fluxos econômicos, recursos naturais, humanos e sociais de uma determinada configuração político-ideológica.

A grande questão que retorna à agenda nesse campo é a operacionalização desses arcabouços conceituais no cotidiano das regiões, seja para estudos empíricos ou mesmo no espaço do planejamento e gestão de políticas de desenvolvimento. Aqui, não se pode desconsiderar as críticas e as contribuições que autores como Arilson Favareto, Ricardo Abramovay, José Eli da Veiga, Maria José Carneiro, Maria Nazaré B. Wanderley trouxeram aos estudos do desenvolvimento territorial e, conseqüentemente, das regiões rurais ou interioranas que não se assemelham às regiões urbanas ou metropolitanas.

Por outro lado, não foram poucas as experiências nacionais e internacionais que lograram questionar e refletir sobre as relações rural-urbano. No Brasil, a própria Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I e II), bem como os Programas dos Territórios Rurais e Territórios da Cidadania (PRONAT e PTC) também expuseram a necessidade de compreender as realidades regionais a partir das suas características locais. Ressalta-se assim o enorme esforço nacional de sistematização e pesquisa que contribuiu para a formulação, implementação e avaliação pontual dessas políticas.

No entanto, os autores apresentados neste texto reforçam as críticas sobre os problemas teóricos da abordagem do desenvolvimento territorial e seus métodos de análise comparativo entre regiões com características objetivas semelhantes, mas essencialmente divergentes no que concerne ao dinamismo econômico, social e ambiental e que intentam explicar essas diferenças a partir da noção de “capital social”. Retomando as críticas trazidas por Abramovay, tais estudos, não raro, transformaram-se em recomendações de ações para organizações públicas e privadas em prol do desenvolvimento dessas regiões, tendo como base análises comparativas, com foco nas dinâmicas culturais (maior ou menor abertura social) como fator explicativo causal para as diferenças entre regiões mais ou menos desenvolvidas.

Por fim, as discussões desenvolvidas neste trabalho levam a concluir que ainda persistem as dificuldades em operacionalizar conceitos e, conseqüentemente, indicadores que permitam compreender e analisar estas regiões de forma ampla e comparativa. Mesmo que exista produção de evidências, especialmente no caso brasileiro, com estudos, por exemplo, da região do Matopiba, como é possível analisar empiricamente o desenvolvimento de outras regiões que apresentam estruturais sociais e econômicas diferentes dessas evidências? Seria possível adotar um modelo teórico-empírico para o conjunto das diferentes regiões rurais ou interioranas do Brasil efetivando assim uma análise que permita comparações e explicações sobre os motivos que levam determinadas regiões ao desenvolvimento e outras a permanecerem estagnadas?

## Referências

ABRAMOVAY, R. **O Futuro das Regiões Rurais**. Ed. UFRGS, Porto Alegre, 2003.

\_\_\_\_\_. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. **Desarrollo Rural** – Organizaciones, instituciones y territorios, Ediciones Ciccus, Buenos Aires, 2006, pp. 51-70, 2006.

\_\_\_\_\_. **Para uma teoria dos estudos territoriais**. 2011. Disponível em [http://nmdsc.paginas.ufsc.br/files/2011/05/Abramovay\\_Para\\_uma\\_teor%C3%ADa\\_dos\\_estudos\\_territoriais.pdf](http://nmdsc.paginas.ufsc.br/files/2011/05/Abramovay_Para_uma_teor%C3%ADa_dos_estudos_territoriais.pdf) Acesso em out. 2019.

BECKER, D. F. Necessidades e Finalidades dos projetos regionais de desenvolvimento local. In: BECKER, D. F. e BANDEIRA, P. S. (Org.). **Desenvolvimento Local-Regional: determinantes e desafios contemporâneos**. V. 01. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000, pp. 129-150.

BOISIER, S. Desarrollo (Local): De qué estamos hablando? In: BECKER, D. F. e BANDEIRA, P. S. (Org.). **Desenvolvimento Local-Regional: determinantes e desafios contemporâneos**. V. 01. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000, pp. 151-185

CARNEIRO, M. J. O ideal rurano: campo e cidade no imaginário de jovens rurais. In: Silva, F.C.T.; SANTOS, R.; COSTA, L.F.C. (Org.). **Mundo rural e política: ensaios interdisciplinares**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

\_\_\_\_\_. “Rural” como categoria de Pensamento”. **Revista Ruris**. Campinas, volume 2, número 1, 2008, pp.9-38.

CUNHA, L. A. G. Sobre o Conceito de Região. **Revista de História Regional**. Ponta Grossa, volume 5, inverno 2000.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, num. 24 (68), 2010.

\_\_\_\_\_. et al. Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade** – Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-46, dez. 2015.

GUERIN, Y. S.; DEPONTI, C. M.; FELIPPI, A. C. T. Novos Olhares sobre a Ruralidade. In: Escosteguy, A. C. D (coord.). **As tecnologias de comunicação no cotidiano de famílias rurais: (re)configurações de uma ruralidade (ebook)** – Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2019, pp. 32-52

SABOURIN, E. Desenvolvimento Rural e Abordagem Territorial: Conceitos, Estratégias e Atores. In: Sabourin, E; Teixeira, O. A. Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais Conceitos., controvérsias e experiências. Embrapa, 2002.

SCHNEIDER, S; BLUME, R. Ensaio para Uma abordagem Territorial da Ruralidade: em busca de uma metodologia. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n.107, 2004, pp.109-135.

SOROKIN, P.; ZIMMERMAN, C.; GALPIN, C. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. In: MARTINS, J. S. de (org.) **Introdução crítica à sociologia rural**. São Paulo: Hucitec, 1986.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, 2000, pp. 87-145.

\_\_\_\_\_.; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, C.; SILVA, H.



(org.) **Concepções da ruralidade contemporânea**: as singularidades brasileiras. Brasil: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.21, 2013.

VEIGA, J. E. da. Nem tudo é urbano. **Ciência e Cultura**. vol.56 no.2 São Paulo Apr./June, 2004a.

\_\_\_\_\_. Destinos da ruralidade no processo de globalização. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, vol.18, n.51. Maio/Agosto, 2004b.

ZAMBAM, N. J.; KUJAWA, H. A. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017. ISSN 2238-0604.