

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS**

**HOMERO ANTUNES DE SOUZA NETO**

**O DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL: UMA ANÁLISE BRASIL-CHINA**

**VARGINHA/MG**

**2024**

**HOMERO ANTUNES DE SOUZA NETO**

**O DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL: UMA ANÁLISE BRASIL-CHINA**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Economia e Desenvolvimento.  
Orientador: Prof. Dr. Thiago Fontelas Rosado Gambi

**VARGINHA/MG**

**2024**

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas  
Biblioteca Campus Varginha

Souza Neto, Homero Antunes de.

O desenvolvimento urbano-rural: uma análise Brasil-China / Homero Antunes de Souza Neto. - Varginha, MG, 2024.

109 f. -

Orientador(a): Thiago Fontelas Rosado Gambi.

Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, 2024.

Bibliografia.

1. Desenvolvimento urbano-rural. 2. Brasil-China. 3. Coordenação. I. Gambi, Thiago Fontelas Rosado, orient. II. Título.

O DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL: UMA ANÁLISE BRASIL-CHINA

O Presidente da banca examinadora abaixo assina a aprovação da Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Economia pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Economia e Desenvolvimento.

Aprovada em: 06 de fevereiro de 2024.

Prof. Dr. Thiago Fontelas Rosado Gambi  
Presidente da Banca Examinadora  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Profa. Dra. Nildred Stael Fernandes Martins  
Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Prof. Dr. Wesley Antonio Tadeu Monteiro Cantelmo  
Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Fontelas Rosado Gambi, Presidente**, em 06/02/2024, às 15:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1180337** e o código CRC **666762B3**.

## **AGRADECIMENTOS**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Agradeço também ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG) pelo apoio e a acolhida.

Por ser de lá  
Do sertão, lá do cerrado  
Lá do interior do mato  
Da caatinga do roçado.  
Eu quase não saio  
Eu quase não tenho amigos  
Eu quase que não consigo  
Ficar na cidade sem viver contrariado  
(Moreira; Moraes, 1975).

## RESUMO

Ao se fazer uma investigação sobre o desenvolvimento urbano-rural no Brasil, nota-se que há uma certa independência dos estudos sobre o urbano e sobre o rural, desencadeando na carência de uma linha de pesquisa consolidada do fenômeno urbano-rural em conjunto. Ou seja, há uma certa fragmentação dos estudos de objetos relacionados. Desse modo, na tentativa de complementar os esforços produzidos por teóricos brasileiros em uma perspectiva relacional do fenômeno urbano-rural, este estudo utiliza formulações chinesas como potenciais referências. Afinal, além do desenvolvimento urbano-rural chinês ser uma rica experiência, dado que o país asiático já implementou algumas políticas quanto a esse tema, o debate feito naquele país também compõe análises que parecem complementares as brasileiras. A título de exemplo - diferente de certas teses inseridas no debate feito no Brasil e que avaliam a coordenação como mecanismo de movimentação de algumas ações políticas em prol do desenvolvimento das áreas urbanas e rurais – certas formulações chinesas tratam a coordenação como peça central do tema analisado por esse estudo, integrando todos os esforços das duas áreas no planejamento e operação do desenvolvimento de ambas as áreas. Partindo desses aspectos, o propósito do presente trabalho é fazer uma revisão bibliográfica do debate feito nos dois países, uma sistematização da revisão bibliográfica de cada debate, e, por fim, uma análise comparativa destas sistematizações a fim de expor os pontos onde o debate chinês pode complementar o brasileiro.

Palavras-chave: desenvolvimento urbano-rural; Brasil; China; coordenação.

## **ABSTRACT**

When conducting an investigation into urban-rural development in Brazil, it is evident that there is a certain independence in the studies of urban and rural areas, resulting in a lack of a consolidated research line on the urban-rural phenomenon as a whole. In other words, there is a fragmentation of studies on related subjects. Thus, in an attempt to complement the efforts produced by Brazilian theorists from a relational perspective on the urban-rural phenomenon, this study uses Chinese formulations as potential references. After all, in addition to Chinese urban-rural development being a rich experience, as the Asian country has already implemented some policies on this theme, the debate in that country also contributes analyses that seem complementary to those in Brazil. As an example – unlike certain theses in the Brazilian debate that assess coordination as a mechanism for driving some political actions in favor of the development of urban and rural areas – certain Chinese formulations treat coordination as a central piece in the theme analyzed by this study, integrating all efforts from both areas in the planning and operation of the development of both urban and rural areas. Based on these aspects, the purpose of this work is to conduct a literature review of the debates in both countries, a systematization of the literature review for each debate, and, finally, a comparative analysis of these systematizations to highlight the points where the Chinese debate can complement the Brazilian one.

Keywords: urban-rural development; Brazil; China; coordination.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Municípios que compõem o território Noroeste de Minas Gerais.....	79
Figura 2 - Estrutura de funcionamento do colegiado territorial .....	80

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparação das sistematizações Brasil-China .....	91
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Bacen	Banco Central
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNH	Banco Nacional de Habitação
CCA	Causação Circular Cumulativa
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONSADs	Conselhos de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local Sustentável
CREAI	Carteira de Crédito Agrícola e Industrial
CURD	Coordinated Urban-Rural Development
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPAMIG	Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
IMA	Instituto Mineiro de Agropecuária
MMA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PADAP	Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba
PCCh	Partido Comunista Chinês
PEA	População Economicamente Ativa
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PIB	Produto Interno Bruto
POLOCENTRO	Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
Pronex	Programa de Núcleos de Excelência
PSI	Programa de Substituição de Importações
PTC	Programa Territórios da Cidadania
SAF	Subsecretaria de Agricultura Familiar
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural
SDT	Secretaria do Desenvolvimento Territorial
SI	Substituição de Importações
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
TR	Territórios Rurais
TVEs	Township and Village Enterprises
URLUT	Urban-Rural Land Use Transformation

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>O DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL NO BRASIL .....</b>	<b>17</b>
2.1	A QUESTÃO URBANA NO BRASIL .....	18
2.1.1	<b>A industrialização do século XX e o novo patamar da vida socioeconômica no meio urbano.....</b>	<b>19</b>
2.1.2	<b>Alterações no espaço e na hierarquia urbana brasileira do século XX</b>	<b>23</b>
2.1.3	<b>O que há de novo na questão urbana do século XXI? .....</b>	<b>28</b>
2.2	O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA BRASILEIRA APÓS A PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX.....	31
2.2.1	<b>A modernização da agricultura.....</b>	<b>31</b>
2.2.2	<b>As transformações no emprego e no espaço rural.....</b>	<b>34</b>
2.2.3	<b>Agricultura Familiar e o desenvolvimento Rural.....</b>	<b>36</b>
2.2.4	<b>Desenvolvimento rural e o enfoque territorial rural.....</b>	<b>38</b>
2.3	O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL NO BRASIL .....	40
<b>3</b>	<b>O DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL NA CHINA.....</b>	<b>44</b>
3.1	A BASE TEÓRICA MARXISTA.....	44
3.2	OS TEÓRICOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	50
3.3	O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL NA CHINA .....	61
3.3.1	<b>Teses de autores chineses sobre o desenvolvimento urbano-rural ....</b>	<b>64</b>
3.3.2	<b>O debate sobre o desenvolvimento urbano-rural Chinês: uma sistematização .....</b>	<b>70</b>
3.4	RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS INSERIDAS NO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL CHINÊS.....	73
<b>4</b>	<b>OS DEBATES ACERCA DO DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL: UMA COMPARAÇÃO BRASIL-CHINA .....</b>	<b>77</b>
4.1	A APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL: UMA COMPARAÇÃO DO PROGRAMA CURD E O TERRITÓRIOS RURAIS .....	78
4.1.1	<b>O programa Territórios Rurais.....</b>	<b>78</b>
4.1.2	<b>O programa CURD .....</b>	<b>83</b>

4.1.3	<b>Uma análise comparada dos programas Territórios Rurais e a CURD 88</b>	
4.2	<b>A COMPARAÇÃO ENTRE AS SISTEMATIZAÇÕES DO DEBATE FEITO NA CHINA E NO BRASIL.....</b>	<b>91</b>
4.2.1	<b>Questões gerais sobre o desenvolvimento urbano-rural.....</b>	<b>92</b>
4.2.2	<b>Questões sobre as renovações propostas para as áreas urbanas e rurais.....</b>	<b>94</b>
4.2.3	<b>Questões em que o debate feito na China parece complementar as análises feitas no Brasil.....</b>	<b>96</b>
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>99</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>102</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento urbano e rural brasileiro é o foco de diversas linhas de pesquisa no Brasil, vide o desenvolvimento regional e urbano. Contudo, podemos observar que os estudos relacionados a esse tema, apesar de sua diversidade, exploram mais a análise de alguma das duas áreas do que o desenvolvimento das duas em conjunto. Em outras palavras, existem muito mais estudos sobre o desenvolvimento regional e urbano, o desenvolvimento rural e alguns estudos setoriais que abarcam investigações sobre alguma dessas áreas - tal como os estudos do desenvolvimento agrícola e suas relações com as áreas rurais - do que investigações sobre o desenvolvimento urbano e rural em conjunto. Portanto, parece haver uma oportunidade para que os estudos nacionais se desenvolvam no sentido da compreensão da natureza do desenvolvimento urbano e rural em uma perspectiva relacional e integrada, ou urbano-rural.

Apesar da maior parte desses estudos feitos no Brasil não se tratar dessas áreas em conjunto, ainda há um debate sobre as relações dessas duas áreas em meio aos estudos que as tangenciam, vide as teses que pensam as duas áreas como partes integradas - seja fisicamente, através de estradas, culturalmente, por meio das trocas online ou offline, dentre outras formas de integração. Contudo, se comparado com o debate feito em um país com larga experiência política e acadêmica quanto a esse tema, tal como a China, pode-se concluir que as ideias produzidas no Brasil podem ser complementadas ou enriquecidas por algumas teses chinesas.

Nesse sentido, cabe notar que a China é um país em que modelos de desenvolvimento urbano-rural coordenado, integrado ou similares a isso foram amplamente implementados, fazendo-se notar a CURD, a política de coordenação do desenvolvimento urbano-rural (traduzido do inglês). Ademais, o país asiático tem a vantagem de ter construído um grande arcabouço teórico sobre o assunto.

As investigações iniciais desse estudo apontam algumas ideias extraídas do debate feito na China que podem complementar o que é feito no Brasil, vide o uso da coordenação não só como um vetor reservado a movimentação de ações de certas políticas para o desenvolvimento das áreas urbanas e rurais, como advogam alguns autores brasileiros, mas como uma categoria central do desenvolvimento urbano-rural. Ou seja, os esforços no planejamento e execução dos projetos de desenvolvimento

dessas áreas são feitos em conjunto, de forma coordenada. Então, nota-se que no debate feito na China há uma certa extensão das análises sobre o tema dessa dissertação para horizontes ainda não explorados pela literatura nacional, de modo que se faz necessária uma investigação acerca do potencial dessas ideias para se complementar a produção teórica brasileira.

Portanto, a utilização do debate feito naquele país se justifica tanto pelos motivos citados acima, que denotam um alto potencial para o enriquecimento do debate nacional, quanto pela quantidade relativamente menor de estudos comparando a experiência do desenvolvimento urbano-rural da China e do Brasil.

Posto isto, a questão central do presente trabalho é analisar a complementariedade do debate feito na China em relação ao que é feito no Brasil. Para tanto, o objetivo desta pesquisa é investigar as teses que permeiam o debate sobre o desenvolvimento urbano-rural contemporâneo na China e no Brasil, a fim de perceber as ideias chinesas que podem complementar e desenvolver o debate brasileiro.

A investigação acerca da relação urbano-rural se justifica pela importância desse tema que, como bem observa Cano (1985), está além das relações setoriais existentes entre essas duas áreas. Ou seja, por estarem unidas em uma teia de relações socioeconômicas, o que acontece nas áreas rurais impacta as urbanas e vice-versa. Ainda sobre a importância dos estudos dessas áreas em conjunto, cabe apontar que, em muitos casos, essa relação se manifesta no interior do nível atômico das políticas públicas, ou seja, no município. Portanto, entender a dinâmica conjunta das relações dessas duas áreas também se justifica pela melhoria da capacidade de se criar políticas públicas no nosso país.

Assim, a metodologia adotada por este estudo pode ser dividida em duas partes. A primeira diz respeito à adoção de um método de análise teórico-histórico, partindo da compreensão de que as condições atuais se conformam como um desdobramento de fatos passados, caracterizando um processo de mudança sujeito a algumas determinações apreendidas por teorias reconhecidas no campo do desenvolvimento econômico. Dessa forma, propõe-se uma abordagem analítica e descritiva, através da revisão bibliográfica dos principais artigos e livros referentes ao pensamento sobre o desenvolvimento urbano-rural. Nesses termos, será feito um estudo do debate quanto ao desenvolvimento urbano-rural na China e no Brasil, fazendo-se, *a priori*, uma breve introdução histórica do assunto.

A segunda parte trata-se de um estudo comparativo e argumentativo. Em outras palavras, será feita uma comparação da sistematização do debate feito na China e no Brasil, a fim de expor e argumentar a favor da complementariedade de certas ideias da visão produzida na China em relação as discussões do Brasil.

Para atingir os objetivos expressos, o trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e as considerações finais. No primeiro capítulo será feito, primeiramente, um estudo histórico de categorias fundamentais ao desenvolvimento urbano e rural, a fim de elucidar certas ideias e os fatos históricos que foram base para a produção acadêmica nacional acerca do tema estudado. Em seguida, o capítulo se encerrará em uma tentativa de compor os elementos encontrados debate sobre o desenvolvimento urbano-rural feito no Brasil. No segundo capítulo será feito um esforço análogo ao do primeiro.

Por fim, haverá um capítulo de comparação das sistematizações feitas nos dois capítulos iniciais. Primeiramente será feita uma exposição e comparação de duas políticas públicas relacionadas ao tema desse estudo. Afinal, essas políticas são a materialização de parte do que esses dois países entendem sobre o desenvolvimento urbano-rural, pois elas foram construídas, em certa medida, com base em suas compreensões teóricas quanto ao assunto. Consequente, será feita a comparação das ideias expostas nos capítulos iniciais.

## 2 O DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL NO BRASIL

O desenvolvimento das áreas urbanas e rurais brasileiras é um tema bastante recorrente nos estudos nacionais, de modo que compõe a grade curricular de importantes linhas de pesquisa em desenvolvimento regional e urbano, desenvolvimento rural e temas ligados a indústria e agricultura. Nesse caso, no Brasil há um conjunto de análises acerca do desenvolvimento de áreas urbanas, rurais e algumas em que o estudo de uma delas tangencia observações sobre a outra. Ou seja, diferente do debate feito na China, como notar-se-á no segundo capítulo deste estudo, não existe uma linha de pesquisa sólida que trate especificamente do desenvolvimento **urbano-rural** brasileiro.

Sob outro ângulo, o debate brasileiro sobre esse tema compõe importantes observações quanto a natureza do desenvolvimento urbano-rural, tais como o fato de que há a coordenação de certas políticas públicas em prol do desenvolvimento das duas áreas. Entretanto, como ficará mais claro com a comparação do debate brasileiro e chinês feita no terceiro capítulo, o debate feito na China possui teses sobre o desenvolvimento urbano-rural que podem complementar os trabalhos feitos no Brasil sobre esse assunto.

Desse modo, este capítulo se dedicará a analisar estudos fundamentais inseridos no debate sobre o desenvolvimento urbano e rural promovidos no Brasil, ou seja, em investigações que abarcam a maior quantidade de análises sobre o tema desse estudo. Portanto, não se pretende cumprir a tarefa hercúlea de cobrir todas as matérias sobre o urbano, o rural e o urbano-rural, mas levantar estudos suficientes para que se possa fazer uma tentativa de sistematização das ideias extraídas nesse debate, de modo que ela seja comparável ao trabalho análogo que será feito em relação a China. Portanto, este capítulo será crucial para a avaliação comparada de ideias que será feita no terceiro capítulo e que pretende expor onde a teoria chinesa pode complementar a brasileira.

Nesse sentido, o desenvolvimento urbano-rural brasileiro possui duas categorias bastante explicativas, a urbanização e o processo de desenvolvimento da agricultura brasileira. Esses dois processos serão abordados, a fim de expor as nuances das relações dessas duas áreas em seus processos de desenvolvimento.

## 2.1 A QUESTÃO URBANA NO BRASIL

Desde a colonização, o Brasil já ensaiava um processo de urbanização. As incursões portuguesas no Brasil colônia em busca da exploração de recursos já formavam pequenos centros não planejados como Salvador e Rio de Janeiro (Monte-Mór, 2003; Santos, 1993). A urbanização cumpria um papel político-militar e mercantil, afinal, nessa época o Brasil era um produtor mercantil em prol da acumulação primitiva do capitalismo europeu, em especial a Inglaterra (Clementino, 1990). Entretanto, a urbanização sob os moldes contemporâneos, ou seja, na forma em que este estudo pretende analisá-la, só foi desenvolvida após meados do século XX (Santos, 1993).

No século XIX inicia-se o processo de urbanização que ganharia contornos mais intensos no século XX. A aceleração do crescimento demográfico, a redefinição do papel do Brasil como produtor primário mais eficiente no mercado internacional e a alteração da estrutura habitacional mudou completamente a dinâmica urbana do país. Definiu-se de forma mais sistêmica o papel do meio rural como espaço explorado e o do meio urbano como intermediador da compra do produto da exploração. Além disso, o espaço urbano foi reorganizado de forma que se formaram loteamentos urbanos para fazendeiros, vide a Avenida Paulista em São Paulo, e para operários, tais como os cortiços paulistanos. Todo esse arranjo, ainda bastante precário, desigual e regionalmente descentralizado, gerou as bases para a urbanização do século XX (Clementino, 1990; Fix, 2011; Santos, 1993).

O processo de urbanização do século XX aponta duas grandes mudanças na economia nacional, uma é a mudança na produção, que passa a ser mais industrializada e conectada a eventos de mesma natureza na economia internacional e a outra é a alteração da divisão territorial do trabalho, que está intimamente vinculada à mudança na estrutura de comando e controle da rede urbana. Conseqüentemente, estes fenômenos alteraram a relação das áreas urbanas e rurais do Brasil, promovendo, por exemplo, transferência de mão de obra e a alteração do conceito de urbano e rural.

### 2.1.1 A industrialização do século XX e o novo patamar da vida socioeconômica no meio urbano

A transição do século XIX para o XX foi marcada pelo impulso dado a industrialização brasileira a partir do setor agrícola. Esse movimento, em especial advindo da cafeicultura, fomentou o surgimento de uma economia monetária<sup>1</sup>, a criação de um mercado de trabalho mais amplo, o surgimento de infraestruturas como ferrovias para escoamento de recursos e uma renda extra. Assim, estavam dados alguns dos pilares da alteração do centro dinâmico da economia brasileira. Nesse caso, com o excedente gerado pelos lucros do café e o advento das restrições de oferta pelas leis estaduais da época, os cafeicultores resolveram investir na indústria. Além da transferência do excedente de capital do setor agrícola ao industrial, outro fenômeno que colaborou para essa transição foi o aumento das importações da época. Afinal, os importadores puderam se tornar empresários industriais através de algumas oportunidades de mercado como, por exemplo, a falta de produtos para consumo interno rápido, que criou a necessidade de empresas locais. Há também a facilidade de acesso ao crédito dos importadores que os ajudou a se inserir na indústria nacional. Por fim, eventos externos como a Grande Depressão de 1930, que demandavam uma política econômica favorável a importação, também foram fundamentais para a expansão industrial do início do século XX<sup>2</sup> (Dean; Cajado, 1971; Fishlow, 1972; Furtado, 2003; Sicsú, 2010).

---

<sup>1</sup> Dean e Cajado (1971, p. 9-10) argumentam que a agricultura antes de um mercado exportador no Brasil era de subsistência, ou seja, produzia-se o necessário para viver, necessitando-se de pouco ou quase nada dos mercados fora das propriedades rurais. Havia, portanto, uma condição baixa ou nula da necessidade de fluxo de dinheiro para trocas de mercadoria. Entretanto, “assim que os lavradores encontram um mercado que pagava em dinheiro seus produtos, aumentou o volume de dinheiro em circulação do crédito bancário”. O resultado dessa tendência foi a instalação de novos negócios, o aumento do fluxo de dinheiro e da criação de instituições financeiras. Forma-se, desse modo, uma economia monetária.

<sup>2</sup> Conforme Furtado (2003, p. 203-206), no período prévio a Grande Depressão de 1930 o Brasil havia elevado sua produção de café, chegando até o momento da crise com um grande problema, o de escolher um destino para a oferta excedente. Nesse caso, cabe observar que o país utilizava um mecanismo de retenção de estoque e controle de oferta, financiado via crédito internacional que, por sua vez, foi reduzido durante a crise. Dadas essas condições, o impasse ao setor lhe apontava duas saídas que lhe era costumeira, estocar ou destruir o café e socializar as perdas por meio da desvalorização da moeda nacional em face do dólar. Entretanto, a última opção era muito agressiva ao mercado interno, ainda bastante dependente das importações. De todo modo, a única forma vista pelo governo foi a de destruir o café, ou seja, regular a oferta que causava os altos preços. Por um lado, esse mecanismo manteve uma demanda interna e certa manutenção do emprego. Mas pressionou o setor interno da economia. Afinal, “ao manter-se a procura interna com maior firmeza que a externa, o setor que produzia para o mercado interno passa a oferecer melhores oportunidades de inversão que o setor exportador” (Furtado, 2003, p. 206).

Portanto, nas décadas iniciais dos anos de 1900 e com a contribuição da polarização urbana em centros como São Paulo e outras capitais, passou-se a difundir o uso de formas capitalistas de produção cada vez mais modernas (Santos, 1993).

Durante a Segunda Guerra Mundial, como já era de se esperar, reduziu-se a oferta internacional. Contudo, diferentemente da Grande Depressão, este período foi de alta nas exportações brasileiras. Outro fator que favorecia a substituição de importações era a maior habilidade do país em lidar com a escassez de bens de capital. Em alguns casos, o país já havia, na Grande Depressão, internalizado a produção de insumos como cimento e ferro. Os únicos setores afetados pela falta de suporte do mercado interno foram os de montagem como o de veículos. Então, com o favorecimento da importação de bens de capital por conta das melhores exportações e a maior maturidade das políticas públicas para tratar de questões ligadas a Substituição de Importações (SI), a industrialização brasileira progrediu. Este progresso, apesar de moderado, promoveu uma industrialização mais sofisticada (Fishlow, 1972).

Além dos pontos relacionados a transferência de capital do setor agrícola ao industrial e o favorecimento da SI dado o enfretamento de problemas no mercado internacional, o Brasil também passou a acumular mais conhecimento acerca do desenvolvimento econômico e incrementar mais formas de financiamento, vide os projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU); os do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)-Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); além de instrumentos de internalização de bens de capital estrangeiros vide a autorização da entrada de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial no país. Estas ações, portanto, foram cruciais para o progresso da industrialização nacional a exemplo da liderança adquirida pela produção de bens duráveis, que integram uma certa complexidade produtiva, após o Plano de Metas (Hanley, 2010; Orenstein; Sochaczewski, 2014; Tavares, 1998; Vianna, 2014).

Já durante a ditadura militar, o desenvolvimento econômico brasileiro, especialmente o fomento a industrialização, ganharam um novo contorno que desencadeou no patamar da vida socioeconômica do meio urbano ao fim do século XX. Nesse sentido, o regime militar promoveu uma forma de desenvolvimento que favorecia empresas privadas por meio de incentivos como subsídios e renúncias fiscais; criou mecanismos financeiros como o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Banco Central (Bacen); fomentou indústrias como a da construção civil e

automobilística; além de grandes projetos de infraestrutura capazes de aquecer largas cadeias produtivas como a construção de hidrelétrica. Por outro lado, o regime alargou a desigualdade por meio de reformas como a salarial que reduziram o poder de compra da classe trabalhadora. Além disso, grande parte destes projetos foram financiados por dívidas adquiridas pelo setor público, deflagrando um método de transferência de riqueza por meio da socialização do esforço necessário para a industrialização, enquanto ao setor privado era dado uma série de bônus como incentivos e isenções (Carneiro, 2014; Lago, 2014; Macarini, 2006; Resende, 2014).

Então, em um balanço do regime, o modelo de desenvolvimento de caráter industrial adotado elevou a produção e consumo, inclusive com a segmentação do trabalho. O setor empresarial se tornou hierarquicamente dividido em donos do poder, seu círculo (empregados mais qualificados - nova classe média) e a base da pirâmide, os mais pobres. Este movimento também criou o consumo de luxo ou de melhor patamar em face da classe comum ou pobre brasileira e a expansão do tecido urbano para abrigar esses trabalhadores. Um exemplo de tal desigualdade criada é o fato de que, nessa época, a miséria rural foi exportada para a cidade, formando periferias. Essa massificação urbana criou uma classe de trabalhadores comuns, com acesso a bens de serviços básicos, ainda precários (Mello; Novais, 1998; Santos, 1993). Enfim, na década de 1980 chega-se ao que Cano (2011) chamou de estado “caótico” da urbanização, ou seja, a urbanização brasileira intensifica diversos problemas urbanos como o crescimento de favelas, o desemprego em massa e a incapacidade da cidade de acolher os novos migrantes.

Já em 1990, o plano industrial foi capturado pelas diretrizes do Consenso de Washington, que preconizavam controle fiscal, liberalização comercial e redução do papel do Estado, diretrizes consideradas por alguns autores como não adequadas à América Latina (Cano, 2011). Diante disso, alguns problemas gerados pelas mudanças macroeconômicas implementadas pelo governo fazem-se destacar, são eles: os déficits no balanço de pagamentos derivados das reformas cambiais e abertura de mercado; o conseqüente enfraquecimento do capital nacional; a piora das condições trabalhistas via a desregulamentação das relações trabalho-capital; a limitação da atuação do Estado, em especial nas políticas sociais; o aumento da dependência externa; a perda de controle de empresas estratégicas para o desenvolvimento nacional via privatizações e venda de ações (Cano, 2003; Marques; Nakatani, 2013).

Portanto, a industrialização brasileira do século XX, apoiada em conteúdos científicos, técnicos e informacionais, se caracterizou, ao longo do tempo, pelo uso de ferramentas de produção mais tecnológicas e contribuiu para uma forma mais avançada da manipulação da natureza, a exemplo da produção atual de transgênicos. Ademais, as novas tecnologias também elevaram a eficiência do transporte e da comunicação. Enfim, formou-se um novo sistema de recursos em favor da produção capitalista de cunho industrial que alterou toda a condição socioeconômica do país, vide o crescimento do mercado consumidor, das exportações, da maior integração das regiões do território brasileiro, da maior fluidez dos recursos e da expansão da classe média. Além disso, os desenvolvimentos ocorridos na renda, no crédito e no consumo, formaram uma rede de serviços, tal como os serviços financeiros, de transportes e telecomunicações, que impulsionou essa transformação do capitalismo brasileiro (Santos, 1993).

Dentre os diversos impactos gerados por este fenômeno urbano-industrial nas áreas rurais, destaca-se o fato de que suas modernizações levaram grande parte dos trabalhadores agrícolas a residirem em áreas urbanas, enquanto uma minoria permaneceu trabalhando e vivendo no meio rural. Este processo contribuiu para que surgisse um esquema urbano-rural distinto que, se observado pelo prisma das áreas urbanas, caracteriza-se pelo surgimento de atividades agrícolas nas cidades e pessoas vivendo em áreas urbanas enquanto trabalhavam no setor agrícola<sup>3</sup>. Nesse caso, as áreas urbanas possuíam setores agrícolas, mas estes eram dirigidos pelo setor secundário e terciário (Santos, 1993).

Ademais, ao analisar as relações urbano-rurais no âmbito do desenvolvimento econômico brasileiro, Rangel (2021) alerta para outro efeito do processo de desenvolvimento urbano-industrial no setor agrícola. Em outras palavras, o autor argumenta que a industrialização coloca um duplo problema para a agricultura. Estes são o envio de matéria-prima e alimento para cidade e a liberação de mão de obra do meio rural para o urbano. Portanto, coloca-se um impasse na produção agrícola.

Além disso, observa-se que o desenvolvimento brasileiro, de cunho industrial, favorecia a urbanização e não um progresso equilibrado entre as áreas urbanas e rurais. Nesse caso, o meio rural, além de ser coadjuvante no desenvolvimento

---

<sup>3</sup> As mudanças no esquema urbano-rural deste período vão muito além das que são mencionadas nesse trecho, vide as teses da “Urbanização extensiva” e do “Novo Rural”. Contudo, o complemento da análise desse novo esquema será feito adiante nesse estudo.

nacional, era visto somente como fonte de recursos, sejam eles naturais, humanos ou outros.

Finalmente, também cabe ressaltar que os modos de produção que coexistiam com a antiga forma do capitalismo brasileiro, como as economias de autossustentação<sup>4</sup>, passaram a ser atraídos para a economia monetária (face fundamental do capitalismo desse período), que, em última instância, requer mais interconexão e fomenta a urbanização. Afinal, ela tem base na rede de serviços de apoio ao avanço produtivo e socioeconômico citado acima. Portanto, as economias de autossustentação, tipicamente alocadas em áreas rurais, passaram a ser integradas a um fenômeno de caráter urbano, contribuindo para a urbanização do meio rural (Santos, 1993).

### **2.1.2 Alterações no espaço e na hierarquia urbana brasileira do século XX**

Na transição do século XIX para o XX, o Brasil logrou uma grande mudança em sua estrutura urbana. Pois o país abandonou a distribuição urbana similar a arquipélagos de pequenos centros urbanos em torno das capitais dos estados - que forneciam bens e serviços, mas ainda atendiam aos interesses da oligarquia rural dominante - e passou a formar grandes polos, com destaque para São Paulo, que se desenvolviam conforme a lógica de exportação, que no caso paulista era a produção de café. Assim, passa a se formar grandes polos dinâmicos no Brasil que promovem maior fluidez via comunicação e transporte e que guiam o restante do país em direção ao uso dos recursos mais modernos do capitalismo da época. Portanto, o início do século XX marcou o início da progressão da expansão e interconexão da rede urbana para níveis territoriais (Monte-Mór, 2003; Santos, 1993).

Somado a isto, houve o aumento das densidades dos polos urbanos, com destaque para a menor expansão do volume populacional das metrópoles. Entretanto, apesar da menor expansão, a densidade populacional das metrópoles aumentou significativamente e, somado a agregação de outros municípios em suas redes de comando, expandiu o fenômeno de aglomeração. Ademais, a aglomeração também encontrou abrigo em grandes polos urbanos não metropolitanos, que passaram a

---

<sup>4</sup> Economia de autossustentação é um sistema baseado em atividades, muitas vezes rudimentares, que existem com o único objetivo da autossuficiência.

formar suas próprias redes de comando menores do que as metropolitanas. Esses centros, integrados por capitais e cidades afastadas que concentravam serviços importantes, redefiniram suas relações com municípios aos seus redores, cinturões e periferias a favor do surgimento de redes regionais médias. Por fim, a extensão da aglomeração urbana chegou até os centros urbanos locais ou menores, que buscavam modernizar suas instituições para integrar redes microrregionais ou intermunicipais de serviços (Monte-Mór, 2003; Santos, 1993).

Nesse sentido, os centros urbanos locais ou as áreas urbanas menores, não só se integraram a rede urbana dos novos grandes polos e suas regiões de domínio, como passaram a servir como uma rede intermediária de estoque de tecnologias, capitais, mão de obra e centros de consumo. Eles se tornaram, portanto, nódulos intermediários da rede urbana, centros de comando capazes de transferir as ordens, dar respostas a ofertas e demandas regionais e contribuir de forma cada vez mais eficiente para que se gerencie a vida socioeconômica no território brasileiro. Esse centro de comando passa a regular, inclusive, o que se faz no campo (Santos, 1993).

Assim, observa-se a formação de uma rede urbana com aumento absoluto das metrópoles, expansão de polos urbanos abaixo do topo da hierarquia urbana, e ampliação da rede urbana e seus centros de comando e controle desde os centros urbanos médios até os pequenos (Santos, 1993).

Entretanto, essa nova estrutura urbana forma uma nova divisão regional no território brasileiro em que o uso de tecnologias modernas, instituições e processos são concentrados em certas regiões, vide o sudeste do país, enquanto em outras regiões esses recursos ainda são escassos (Santos, 1993). Além disso, as condições sociais mais modernas da época como o acesso a serviços básicos, direitos trabalhistas e Estado de Bem-estar ainda estavam concentradas em centros urbanos maiores e ligados às cidades políticas, ou seja, às capitais e cidades que eram polos de produção e comércio. Havia, portanto, uma exclusão de cidades menores e das áreas rurais (Monte-Mór, 2003).

Essa divisão territorial do trabalho descrita nos parágrafos iniciais desse subcapítulo e a sua desigualdade regional foi ainda mais intensificada durante a ditadura militar. O regime iniciado em 1964 deu início a uma nova forma de desenvolvimento. Em outras palavras, o regime intensificou o projeto de desenvolvimento industrial brasileiro, a exemplo do fortalecimento da indústria de carros, da construção da hidrelétrica de Itaipú e dos incentivos à produção rural

baseados na Revolução Verde<sup>5</sup>. Em termos de configuração urbana, isso representou uma maior concentração da atividade econômica e social nas cidades da região Sudeste, em especial por já ser onde se concentrava a classe média que passou a consumir esses bens (Monte-Mór, 2003).

Depois do golpe militar de 1964, houve uma institucionalização e centralização ainda maior da questão urbana enquanto espaço de reprodução para a atividade produtiva de base industrial. O regime criou o Banco Nacional da Habitação e direcionou a questão urbana a partir da lógica do urbanismo, ou seja, passou-se a focar apenas na habitação. Assim, esse projeto, que contou com a oposição dos movimentos em favor da politização da questão urbana, teve diversos problemas, tais como: a falta de acesso aos programas pela população carente, o viés dos programas que favoreciam as grandes cidades e o Sudeste e o domínio da questão industrial sobre a urbana. Afinal, a expansão do consumo e da produção de bens de consumo passou a moldar o espaço urbano. Enfim, toda a expansão de condições que amparavam a expansão produtiva por todo o território brasileiro - tal como a criação de estradas, redes de telecomunicações e sistemas de saúde - formaram uma cobertura ampliada do tecido urbano (Monte-Mór, 2006).

Portanto, a rede urbana que havia promovido novos grandes centros a uma posição de comando das demais áreas e que se estendia dos grandes polos urbanos até as menores áreas, intensificou seu papel como espaço de reprodução para a atividade produtiva do capitalismo da época. Em outras palavras, essa lógica de urbanização com teor urbano-industrial passou a ser difundida por todo o território brasileiro. Desse modo, as condições de produção e consumo - tais como acesso à energia elétrica, rodovias, telecomunicações, renda, crédito, dentre outras - passaram a ser estendidas para as regiões ainda não ou menos urbanizadas. Concretiza-se, no

---

<sup>5</sup> A Revolução Verde foi a internacionalização de técnicas de criação de plantas, em especial para regiões tropicais e subtropicais. Esse processo se baseou em criar e difundir mecanismos para “controlar e modificar os elementos do processo biológico de produção que determinam o rendimento, a estrutura da planta, a maturação, a absorção de nutrientes e a compatibilidade com insumos produzidos industrialmente”. Assim, por meio de técnicas aperfeiçoadas da biologia aplicada, esta iniciativa trouxe um grande avanço na apropriação industrial do ciclo biológico das plantas (Sorj; Wilkinson; Goodman, 1990, p. 34-35). Ou seja, houve uma homogeneização das práticas e uso de recursos criados em países ditos desenvolvidos, em especial a Europa, e estendidos para países em desenvolvimento como o Brasil. No Brasil, uma das principais mudanças incentivadas pela Revolução Verde foi por meio das medidas de aporte tecnológico propostos pela pesquisa da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Nesse sentido, a empresa foi responsável pelos avanços em fertilização química do solo, correção da acidez do solo do Cerrado brasileiro, mecanização do controle de ervas daninhas, técnicas de conservação do solo, dentre outras iniciativas (Romeiro, 1998).

fim do século XX, uma forma de urbanização em que o fenômeno urbano atinge, pelo menos virtualmente, todo o território nacional. Além disso, essa urbanização conectou, através de redes viárias e via telecomunicações, a cultura dos grandes centros urbano-industriais às pequenas regiões ou áreas rurais. Isso transferiu e integrou a cultura, as relações de produção, o consumo, a propriedade e outras questões à lógica urbano-industrial (Monte-Mór, 2003).

O efeito das mudanças descritas nos parágrafos anteriores na questão urbana vai além das alterações na hierarquia urbana mencionadas, ou seja, o espaço urbano também é afetado. Isto pode ser observado, por exemplo, por meio de uma análise do efeito da especulação imobiliária na configuração do espaço urbano. Afinal, através de uma forte colaboração do estado, terras não ocupadas são reservadas para especulação e bens e serviços são concentrados em regiões para que se atraia uma classe média e seus altos padrões de consumo. Por outro lado, as classes mais vulneráveis, que representam a esmagadora parcela da classe trabalhadora, foram empurradas para as periferias, onde os serviços básicos são prestados com menos qualidade e de onde essas pessoas precisam reservar muito mais tempo para chegar ao mercado de trabalho (Santos, 1993).

A difusão da lógica urbano-industrial e manipulação da habitação conforme os interesses desse modelo fizeram com que os espaços urbanos subdesenvolvidos e periféricos se proliferassem como áreas de sub-habitação, ou seja, houve uma sub-urbanização onde existia pouca ou nenhuma prestação de serviços básicos (Monte-Mór, 2006).

Com a expansão urbano-industrial, a formação de um mercado de trabalho urbano mais amplo e o aumento da rentabilidade relativa dos negócios imobiliários, o mercado imobiliário ganhou o interesse tanto da classe política e das classes mais abastadas brasileiras, quanto de agentes internacionais (Fix, 2011).

Assim, com a volatilidade ou fragilidade de certos setores - tal como o cafeeiro diante da queda da demanda internacional, ou da perda de vantagem industrial em face da concorrência internacional - o capital excedente foi atraído para o mercado imobiliário. Nesse contexto, surgem agentes com capacidade de tirar proveito do mercado financeiro, acessando investimentos internacionais; da legislação local que, por exemplo, não regulava o valor dos aluguéis; do setor de serviços, de modo a concentrar os serviços públicos em certas regiões por meio da cooptação da política institucional; e do aumento da demanda por moradia urbana. Em outras palavras, o

mercado imobiliário se consolidou como uma grande fonte de renda, chegando a superar os ganhos de outras fontes de renda das classes mais abastadas (Fix, 2011).

A partir disso, a extensão das cidades, no sentido da habitação, foi programada em certa medida. As construtoras, com o apoio do Estado, faziam análises e recebiam concessões para remodelar o espaço urbano. Um dos casos notáveis é um relatório de uma comissão parlamentar de São Paulo que analisou a região do distrito da Santa Efigênia e concluiu que os cortiços e aglomerações habitacionais existentes ali poderiam ser transferidos para regiões às margens da cidade de São Paulo. O relatório ainda continha sugestões para a construção de novos bairros para trabalhadores. Esse fato constata o início da intervenção estatal na questão da habitação e a expulsão da classe trabalhadora da região central da cidade (Fix, 2011).

Sendo assim, as cidades passaram a ter uma configuração repleta de problemas como habitacionais, de transporte, emprego e acesso a serviços. Cabe notar que esses problemas foram reflexo de manobras de grupos empresariais que fomentaram uma configuração urbana que lhes privilegiavam, favoreciam em menor escala uma classe intermediária de pessoas e, por fim, excluía a grande maioria da classe trabalhadora. Em última instância, essa configuração "caótica" foi responsável por colocar os trabalhadores mais pobres em regiões distantes do mercado de trabalho e onde havia uma má prestação de serviços públicos (Santos, 1993).

Então, o período de desenvolvimento urbano-industrial descrito nesse subcapítulo caracteriza a expansão da rede urbana para o território nacional, a imposição da lógica industrial sobre a questão urbana e a deterioração do espaço urbano, com destaque para a marginalização e precarização da habitação da classe mais pobre.

Em termos da relação desse fenômeno com as áreas rurais, pode-se destacar a extensão do modelo urbano-industrial, mesmo que em alguns casos feita de modo virtual, para todo o território nacional, inclusive as áreas rurais. Isto não implica que todo o território tenha se tornado urbano, mas sim que grande parte dele, inclusive as áreas rurais, passou a ter urbanidades e a ser integrado à lógica urbana de grandes polos, especialmente São Paulo.

Além disso, tanto os centros urbanos pequenos e médios, como as áreas rurais tiveram suas funções e necessidades vinculadas ao projeto regional hegemônico dos grandes polos urbanos. Ou seja, essas outras áreas se tornaram

repositórios intermediários e locais de recursos, ofertas e demandas. Portanto, reafirma-se a existência de um projeto centrado em grandes polos urbanos, em especial os polos na região Sudeste do país. Ademais, observa-se que as áreas rurais ficaram posicionadas na última linha da hierarquia formada, passando a receber de forma indireta as demandas e ofertas advindas dos grandes polos. Em outras palavras, apesar da integração das relações de ambas as áreas após a expansão da urbanização, o desenvolvimento delas não foi integrado.

Somado, a isto, a expansão da rede urbana descrita nesse subcapítulo aconteceu de tal maneira que até as áreas rurais passaram a ter acesso aos mercados urbanos, estruturas como saneamento básico e rede elétrica, além da cultura urbana. Deste modo, gerou-se uma rediscussão do que é rural e urbano, afinal, além do meio rural assumir diversas características que antes eram tipicamente urbanas, a agricultura foi integrada ao espaço urbano.

Por fim, apesar da extensão da urbanização até os confins desse país, a urbanização brasileira foi extremamente desigual local e regionalmente. Observando-se a questão da habitação, que é um ponto fundamental da questão social no desenvolvimento, pode-se perceber que as áreas com melhor acesso a serviços básicos e mercados de trabalho foram apropriadas pelas classes mais abastadas ou se tornaram meio de acumulação de riqueza para estas mesmas classes via especulação imobiliária. Isto significa, nos termos da relação urbano-rural, que as áreas rurais nas margens da cidade foram atropeladas pela ampliação urbana, sem que houvesse um projeto para integrá-las ao modelo de desenvolvimento vigente. Além disso, o lar da classe trabalhadora advinda de áreas rurais, ou as periferias e margens das cidades, se tornaram cada vez mais precários e excluídos de toda a modernização citada neste subcapítulo.

### **2.1.3 O que há de novo na questão urbana do século XXI?**

Cabe destacar que, sob certo aspecto, na primeira década dos anos 2000 houve uma desaceleração do crescimento populacional, com perspectiva de estabilização e redução da população e uma certa elevação dos ganhos socioeconômicos da população em geral. Além disso, maiores parcelas da população acessaram o mercado de trabalho e de consumo, agregado ao avanço da formalidade e ao aumento real do salário-mínimo. Isso aponta para uma redução relativa das

aglomerações e para um decréscimo das mazelas apontadas no subcapítulo anterior (Monteiro Neto; Castro; Brandão, 2017b).

Esses avanços e a maior atenção da política pública às mazelas citadas no subcapítulo anterior podem ser observados na questão da moradia. Afinal, a complexidade da questão urbana demandou, no início do governo Luís Inácio Lula da Silva (Lula), soluções coordenadas como a criação do Ministério das Cidades e o Estatuto da Cidade, responsáveis por ampliar o mercado de moradia e fazer com que o crédito habitacional alcançasse as pessoas até então excluídas do acesso a moradia (Fix, 2011).

Por outro lado, no decorrer dos anos 2000, a economia brasileira viveu mais um ciclo de crescimento, instabilidade e crise. Nesse contexto, o governo dedicou-se a uma retomada da política industrial e do papel ativo dos bancos e empresas públicas no crescimento econômico (Cano; Silva, 2010). Porém, mesmo tendo ocorrido sucessos parciais e temporários, a Indústria não engendrou uma dinâmica virtuosa de crescimento e investimento. Pelo contrário - sob o pano de fundo dos eventos econômicos dos anos 2000 e na esteira das políticas controversas iniciadas nas décadas passadas, tal como as ações alinhadas ao Consenso de Washington – o país passou por uma “desindustrialização nociva” (Cano, 2012, p. 156). Esse processo teve um grande impacto sobre o setor na fase de instabilidades pós crise de 2008, de modo que gerou, por exemplo, estagnação do crescimento da produção e da geração de emprego (Sarti; Hiratuka, 2017). Enfim, paralelo a isso, o país passou por uma larga expansão do setor de serviços (Oliveira; Souza, 2011). Ou seja, há a transição de um setor mais produtivo, com mão de obra mais especializada e mais bem remunerada, para um que, em geral, tem características contrárias a isso (Labrunie; Saboia, 2016). Todas estas questões se refletem na condição do espaço urbano que será descrita a seguir.

Apesar das melhorias mencionadas e da mudança do eixo ideológico da nova política, ou seja, centrada em políticas sociais para grupos mais vulneráveis, os processos históricos ligados ao desenvolvimento econômico brasileiro, os eventos descritos nos parágrafos anteriores fizeram surgir uma sociedade cheia de contradições. Ou seja, apesar do brasileiro ter tido mais acesso a bens, infraestrutura e serviços públicos nas últimas décadas, certas contradições como uma rede urbana repleta de precariedades permanecem entravando o desenvolvimento urbano brasileiro (Brandão, 2017). Dado isto, percebe-se que algumas precariedades

existentes na rede urbana brasileira estão conectadas a questão urbano-rural, a exemplo da periferização ou outras expressões de vulnerabilidade que atingem, em especial, os migrantes recém-chegados de diversos lugares, bem como de áreas rurais.

Ademais, a população e a riqueza econômica continuam concentradas nas metrópoles e nos grandes centros urbanos. Contudo, vale ressaltar que isso é um fato em termos absolutos, mas não em relativos, afinal a participação dos grandes centros na concentração demográfica tem crescido relativamente menos em comparação aos centros urbanos menores. Ou seja, há um crescimento mais acelerado em cidades que não estão no topo da hierarquia da rede urbana brasileira (Monteiro Neto *et al.*, 2017a).

Sob certo ponto de vista, cabe observar que os certos avanços socioeconômicos, a melhoria de vida da população e a redução relativa das aglomerações apontam para um contra êxodo rural. Contudo, essa inflexão não é vista nas condições de vida urbana das classes mais vulneráveis, às quais se integra grande parte da população advinda de áreas rurais. Este fato também colabora para o contra êxodo citado.

Resende *et al.* (2014) também apontam para o crescimento vigoroso das cidades médias no Brasil. Essas cidades têm duas funções fundamentais, uma é potencializar e viabilizar o desenvolvimento local-regional e a outra é ofertar de forma intermediária serviços que seriam disponibilizados apenas nas cidades maiores (Monteiro Neto *et al.*, 2017a). Então, surge nos estudos sobre a questão urbano-regional no Brasil a importância destas cidades que se tornam cruciais para conectar o meio rural e o urbano.

Sob outra perspectiva, Monteiro Neto *et al.* (2017a) ainda questiona o modelo de desenvolvimento local e a centralidade do governo federal no desenvolvimento brasileiro. Se por um lado o desenvolvimento local ou a técnica de especialização local tem mostrado pouca absorção da riqueza gerada nos rendimentos familiares, por outro deve-se construir um pacto federativo para o desenvolvimento nacional. Ou seja, é preciso fazer planos estratégicos compartilhados entre União, estados e municípios. Trata-se, fundamentalmente, de compatibilizar as capacidades financeiras e gerenciais locais às demandas sociais e econômicas específicas por meio da execução de políticas públicas conjuntas na provisão de bens e serviços públicos. A renovação e o aprimoramento desse processo de planejamento, orçamento e gestão

são, portanto, essenciais e consequentes na conformação desse novo pacto federativo.

Em tese, essa ideia aponta que as áreas urbanas, assim como as rurais, padecem de uma visão orgânica e sistêmica do território. Deixando de utilizar, por exemplo, a capacidade que algumas cidades-polos têm de organizar certas sub-regiões e impactar fortemente, com suas ações locais, outros municípios de seu entorno (Monteiro Neto *et al.*, 2017a).

## 2.2 O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA BRASILEIRA APÓS A PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX

### 2.2.1 A modernização da agricultura

Sob a perspectiva da modernização agrícola e durante o avanço do capitalismo, o complexo rural brasileiro, que possuía animais como fonte de tração, baixa mecanização e tecnologias, perdeu espaço para o complexo agroindustrial que é composto pelo capital agrícola, a indústria e o capital financeiro. Esta nova estrutura e as inovações que a acompanharam elevaram o domínio da sociedade sobre a natureza<sup>6</sup> em prol da valorização do capital, aproximando o processo produtivo agrícola do industrial, no qual quase não há interferência da natureza (Silva, 1999). Portanto, fez-se surgir no meio rural uma nova condição das forças produtivas e, conseqüentemente, novas relações socioeconômicas. Tais relações, vale notar, se conectam ou tangenciam as existentes nas áreas urbanas.

Ainda na fase inicial desse processo, ou durante o período em que a agricultura brasileira era menos desenvolvida, o governo brasileiro criou algumas

---

<sup>6</sup> Essa expressão está ligada a um conceito advindo de análises em Santos (1994) que se apoiam em reflexões advindas de Marx. Assim, a ideia de domínio do ser humano sobre a natureza pode ser entendida como a capacidade da humanidade de exercer controle e influência sobre seu ambiente natural por meio do desenvolvimento tecnológico e científico, refletindo na transformação do espaço e do tempo. A princípio, a ideia de Santos se baseia no fato de que em certo momento histórico o ser humano está inserido e se relaciona com a Natureza, de modo em que esta última exerce certa dominância em relação a ele. Contudo, a partir do domínio da técnica e as criações que derivam disso, tais como a produção de infraestruturas de transporte, o ser humano passa a moldar o meio natural, inverter sua relação de domínio com a Natureza e transformar o espaço onde habita. Isto leva a transição que o autor nomeia como do meio natural para o técnico. Já nos últimos períodos da nossa sociedade, ele aborda uma outra transição, em direção ao meio técnico-científico informacional. Ou seja, trata-se não só do elevado nível de instrumentos técnicos, mas do uso de avançados conhecimentos científicos e da informação. Um bom exemplo disso seria o progresso da indústria de microchips e seu impacto nas mudanças na produção agrícola e industrial moderna.

medidas para o desenvolvimento agrícola, tal como o Conselho Nacional do Café (1931). Nesta época o Brasil era o maior exportador de café em quantidade no mundo. Então, houve um esforço para sofisticar e ampliar políticas de fomento agrícola, vide a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI). Contudo, como se pode notar pelo título dessa carteira de crédito, os esforços em prol da agricultura ainda eram marginais se comparados aos investimentos feitos na esteira da Revolução Verde ou atualmente. Afinal, a agricultura tinha que competir por crédito com a indústria. De todo modo, o fornecimento de crédito ao café foi uma fagulha inicial da modernização agrícola via empenho governamental no período analisado. Este movimento de modernização surgiu para amparar as demandas de produção de uma cultura centrada na exportação, o café, havendo uma menor atenção para as outras culturas, especialmente as que geravam renda aos pequenos agricultores (Coelho, 2001).

Em paralelo, o Brasil passava por um processo de desenvolvimento que tinha como vetor principal o Programa de Substituição de Importações (PSI) e todas as ações em direção à industrialização que o acompanhava. Esse processo trouxe consigo duas mudanças em prol da modernização agrícola: o fomento ao consumo de bens industriais nas áreas rurais e a mudança do papel da agricultura na economia. No primeiro caso, com a intensificação da industrialização, a expansão do capitalismo e, por consequência, da demanda externa, o governo decidiu modernizar a agricultura. Então, após os anos 1960, permitiu-se um amplo aumento do consumo de bens industriais como máquinas e insumos para melhoria da produtividade da agricultura. Neste contexto, diversos instrumentos foram utilizados, tal como o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que visava estimular a produção agrícola dando suporte à compra de recursos agrícolas através de “subsídios no crédito rural e em algumas ocasiões da PGPM, para expandir a fronteira agrícola através do crescimento da produção de grãos” (Coelho, 2001, p. 5). Por outro lado, a agricultura passou a exercer o papel de liberar mão de obra através da substituição de serviço manual por maquinário, fornecer alimento e matéria prima, transferir capital, gerar divisas e ampliar o mercado consumidor de alimentos, insumos e bens de capital.

Contudo, o fomento ao consumo de bens de capital e a alteração do papel da agricultura foram somente parte do processo de modernização. Em linha com essas ações, o governo brasileiro, ao notar a volatilidade do preço agrícola em suas diversas etapas de produção, tratou de criar uma política de controle de preços chamada Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Ou seja, o governo emprestava

valores ou especulava/comparava produtos agrícolas por um preço mínimo para manter o preço em um nível que fosse favorável ao agricultor (Coelho, 2001).

Ademais, um dos principais instrumentos para a modernização agrícola foi implementação da EMBRAPA, apoiada por outras instituições de pesquisa como a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG). A princípio, a intenção da EMBRAPA foi implementar a Revolução Verde no Brasil. Em outras palavras, ela fomentou um pacote de inovações tecnológicas criadas para países desenvolvidos, especialmente europeus, no setor agrícola brasileiro. Contudo, o fato é que este movimento levou a uma espécie de revolução agrícola que pretendia buscar substitutos sintéticos para as matérias primas naturais. Para tanto, aplicou-se uma série de inovações mecânicas, físico-químicas, biológicas e agrônômicas a agricultura brasileira (Romeiro, 1998).

Por fim, outro meio de fomento que gerou a modernização agrícola brasileira do período estudado foi a criação de programas federais especiais como o Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba (PADAP) e o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO). Estes programas tinham a finalidade de comprar e vender áreas por juros subsidiado para agricultores. Na prática, eles deslocaram a agricultura para a região do cerrado (a chapada). Contudo, os beneficiários escolhidos foram do Sul e Sudeste do Brasil, em especial com descendência estrangeira (Pires, 2007).

Desse modo, nota-se que o governo brasileiro empenhou grandes esforços em promover a modernização agrícola no Brasil. Este processo gerou um aumento no fornecimento de crédito agrícola, no subsídio para o setor, no estoque de bens de capital como tratores, no fomento da produção interna de bens de capital e do consumo de insumos. Ademais, o censo agropecuário dessa época aponta para um crescimento enorme da produção agrícola. Entretanto, Bacha (2012) demonstra que a modernização aumentou a colheita apenas nos produtos exportáveis, de modo que produtos como milho e arroz, que estão na mesa do consumidor, foram deixados de lado. Somado a isto, as demandas por escala, utilizadas como requisito para fornecimento de crédito e apoio técnico, selecionaram os agricultores que eram quantitativamente capazes, tecnicamente preparados e apoiaram menos outros agricultores fora desse perfil, em sua maioria os pequenos produtores (Oliveira, 1990). Ressalta-se ainda o aumento do êxodo rural, das lutas pela reforma agrária e por melhorias sociais, do impacto ambiental ou desmatamento e outros prejuízos

causados a grupos vulneráveis, vide a compra de terras a baixo custo de pequenos agricultores que mal tinham noção do custo de oportunidade da negociação para fornecê-las a beneficiários sulistas.

Portanto, o intenso esforço federal para a modernização da agricultura nacional após a segunda metade do século XX foi acompanhado de uma estratégia de mecanização e êxodo rural; exploração dos recursos das áreas rurais e ausência de cuidado ambiental; a criação de mecanismos que permitiam a exploração de classes vulneráveis, tais como o fornecimento de crédito enviesado aos produtores rurais; e o maior suporte técnico aos grandes produtores. Constata-se, desse modo, dois pontos importantes para esse estudo. O primeiro é a vitória política do modelo agroindustrial que colocou o Brasil no mercado mundial de alimentos no século XXI, mas que gerou o aumento da desigualdade e a ampliação da escala de exploração das áreas rurais pelas urbanas. Além disso, o segundo ponto a se notar é que os planos agrícolas feitos na esteira das iniciativas citadas acima não consideraram os impactos que este tipo de desenvolvimento poderia ter gerado nas áreas rurais ou urbanas.

### **2.2.2 As transformações no emprego e no espaço rural**

Uma série de mudanças ocorridas no fim do século XX e início do XXI, tais como questões relacionadas ao trabalho e à modernização da produção agrícola descrita no subcapítulo anterior, contribuíram para uma nova caracterização do meio rural, o "Novo Rural" (Silva, 1999). Nesse sentido, observa-se que as novas configurações do trabalho, como o trabalho feito parcialmente em áreas rurais e parcialmente em áreas urbanas, colaboraram para a transformação do espaço rural e de suas relações socioeconômicas.

Então, o rural passou a ser mais do que agrícola. Ou seja, é preciso pensar a sua dinâmica, em especial a dinâmica de suas atividades não agrícolas, dentro de uma perspectiva na qual ele é entendido a partir de atributos multisetoriais e multifuncionais. Um exemplo disso é a situação de alguns cafeicultores do interior de Minas Gerais que trabalham em outras atividades, a fim complementar a renda que foi reduzida pela nova configuração da produção agrícola relacionada ao café, a saber, as ações promovidas na esteira da Revolução Verde.

Neste novo contexto, Silva, Del Grossi, Campanhola (2002) apontam três grupos de atividades para o chamado Novo Rural: a agropecuária moderna com a agroindústria ligada à produção de commodities; atividades não agrícolas ligadas à moradia rural como serviços locais e agroindústria; “e novas atividades agropecuárias, ligadas a nichos especiais de mercado” (Silva; Del Grossi, Campanhola; 2002, p. 39-40). Em outras palavras, de um lado se mantém a produção em massa e com escala do tipo da Revolução Verde, mas, por outro lado, surgem novos mercados em meio a novas relações socioeconômicas, consumidores com melhores rendas, demandas específicas etc. Estes movimentos impulsionam essas novas atividades que, em muitos casos, são atividades seculares, ou seja, não tem nada de novo, mas que passaram a ter um novo contorno em relação a sua importância econômica. “Muitas dessas atividades, antes pouco valorizadas e dispersas, passaram a integrar verdadeiras cadeias produtivas” (Silva; Del Grossi, Campanhola, 2002, p. 40). Enfim, por conta das transformações ocorridas no trabalho agropecuário, advindas, por exemplo, de simplificações e mecanizações, surgem novas atividades não agrícolas como caseiro, motorista ou tarefas relacionadas à hotelaria de fazenda.

Dadas essas novas atividades, foi criado o projeto Rurbano<sup>7</sup> que tinha a finalidade de entender as características desse Novo Rural. Assim, este projeto propôs uma classificação das famílias rurais da seguinte forma: as famílias agropecuárias, que exercem atividades tipicamente agropecuárias; as famílias não agropecuárias, ou que não exercem atividades agropecuárias; as famílias pluriativas, em que pelo menos um dos membros exerce atividades agropecuárias e pelos menos um exerce atividades não agropecuárias ou novas atividades agrícolas; e famílias não ocupadas, como é o caso das famílias dependentes das rendas de aposentados e pensionistas. O projeto destaca o crescimento de famílias pluriativas, que possuem, em média, maiores rendas do que as outras famílias. Além disso, o estudo aponta que a melhor renda das famílias pluriativas tem a ver com a tendência de redução dos preços agrícolas por conta das modernizações ocorridas no setor agrícola (Sakamoto; Nascimento; Maia, 2016; Silva; Del Grossi; Campanhola, 2002).

---

<sup>7</sup> O projeto Rurbano inicialmente se propunha a fazer a caracterização do Novo Rural Brasileiro de 1992/98. Ele foi apoiado pela FAPESP, pelo Programa de Núcleos de Excelência (Pronex/CNPq/Finep) e pela Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e do Abastecimento (SDR/MMA). O projeto reunia mais de 40 pesquisadores, 11 unidades federais e dois núcleos da Embrapa (Izique, 2022).

Entretanto, a pluriatividade não é vista como uma nova solução para o desemprego em geral, mas apenas uma fonte de renda importante para a população rural. Afinal, parte desta questão é avaliada sob a crítica quanto ao tipo de inserção no mercado de trabalho gerado pelas novas ocupações. Cabendo ressaltar que muitos trabalhos são domésticos ou de baixa qualificação. Além disso, estas atividades geralmente acontecem sem carteira assinada ou em condições piores de trabalho.

Essa nova dinâmica do trabalho afetou o espaço rural, de modo que se pode observar, por exemplo, uma alteração da dinâmica populacional, principalmente a da população economicamente ativa (PEA) das áreas rurais. Na prática, isso implica que entre os anos 1990 para 2000 o êxodo e o decréscimo da população rural foi contido em certa medida. Isto se deve, parcialmente, às novas características do trabalho rural como foi apresentado. Além disso, o meio rural passou a demandar mais políticas públicas que permitam que as famílias nos espaços rurais sejam capazes de modernizar suas atividades dentro da perspectiva das novas tendências de trabalho, como a pluriatividade e a atividade não agrícola (Silva, Del Grossi, Campanhola, 2002).

### **2.2.3 Agricultura Familiar e o desenvolvimento Rural**

No período do desenvolvimento capitalista, apesar dos debates sobre a importância da agricultura nas décadas de 1950 e 1960, a questão agrária relacionada aos meeiros, posseiros e pequenos produtores foi deixada de lado. Consequente, com a crise econômica dos anos 1980, elevaram-se as pressões sociais no Brasil, especialmente a luta pela terra. Além disso, instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) passaram a propor que se pensasse nos pequenos e médios produtores, a fim de corrigir o caráter excludente das medidas criadas na esteira da Revolução Verde, e explorar o potencial dos agricultores familiares quanto a manutenção da segurança alimentar do país. Assim, essas pressões levaram ao surgimento de políticas nacionais para o desenvolvimento do pequeno produtor ou da agricultura familiar, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

A definição de agricultura familiar deriva de alguns critérios, como: a existência de 4 módulos fiscais (medida de terra que depende da região), mão de obra e direção familiar e renda advinda das atividades efetuadas no próprio estabelecimento. Também são beneficiários os silvicultores, aquicultores e extrativistas. Contudo, a agricultura familiar brasileira é muito heterogênea, inserindo-se os assentamentos, as produções itinerantes e a jardinagem. Isto dificulta a criação de políticas homogêneas e únicas para este setor (Schneider; Cazella; Mattei, 2021).

Cabe notar que o agronegócio brasileiro e a agricultura familiar compartilham uma trama em que os grandes latifundiários, que representam o agronegócio, se beneficiam de diversas vantagens como altos benefícios fiscais ou acesso a crédito e suporte técnico privilegiado. Por outro lado, os pequenos produtores têm menos apoio, apesar de produzirem uma quantidade significativa do que o brasileiro leva a mesa, vide a produção de mandioca e feijão.

Nesse sentido, Guimarães (1968) faz uma ampla análise histórica das condições rurais brasileiras. Essa análise pode ser sintetizada no processo de apropriação histórica dos latifúndios monocultores e voltados para a exportação dos recursos brasileiros. Esse processo de concentração termina no desbalanceamento das condições de desenvolvimento em favor dos latifundiários e na injustiça social. Afinal, o controle dos latifundiários se estende aos recursos financeiros, as políticas econômicas e as condições trabalhistas que eram mantidas em níveis baixos. Em vista disso, a história agrária brasileira é marcada pela luta dos camponeses pobres por terra.

Ainda sobre a análise de Guimarães, ou a trama dos latifundiários e os pequenos produtores, observa-se que a produção de gêneros de subsistência feita pelos pequenos e médios produtores foi historicamente desfavorecida pelo Poder Público em benefício dos latifundiários. Isto acarretou problemas de abastecimento nos grandes centros urbanos. Ademais, o autor argumenta que o deslocamento de parte das pessoas das áreas rurais para as urbanas se deve a concentração de terras e ao entrave que isso gera para a multiplicação dos empreendimentos agropecuários. Contudo, a verdadeira problemática para o autor não seria o êxodo rural. Pois este poderia ser um fenômeno progressista caso o meio urbano se desenvolvesse para captar a mão de obra recém-chegada. O maior problema estaria na quantidade de mão de obra mantida em precárias condições de trabalho e de vida no campo. Portanto, este ponto revela que o setor agrícola predominantemente latifundiário remete

ao atraso no sentido da relação capital/mão de obra, apesar das moderadas modernizações.

Dada a relação das questões do desenvolvimento rural com a questão da superação do subdesenvolvimento nacional, há a necessidade de considerar o território - que é dividido em instâncias municipais, estaduais e da União - no planejamento do desenvolvimento rural. Um exemplo disso, conforme Delgado e Leite (2015), é o PRONAF, pois esse programa trouxe um enfoque mais territorial para a política de desenvolvimento rural, aumentou o protagonismo do pequeno produtor rural e sua interação com o governo através de suas instituições. Contudo, segundo Schneider, Cazella, Mattei (2021), apesar do crédito rural fornecido por programas como o PRONAF ter aumentado o acesso ao crédito aos pequenos produtores, ele ainda apresenta fragilidades relacionadas ao suporte tecnológico e científico.

Ademais, segundo as fontes do MDA/SAF, nos primeiros anos do PRONAF (96/97/98), a região do Sul do Brasil foi a que mais captou recursos do programa, enquanto o maior volume de pequenos produtores estava no Nordeste. O programa, portanto, aumentou a distância entre os produtores do Nordeste e do Sul do país, além de minar recursos de onde mais se precisa para uma região política e economicamente privilegiada. Conclui-se, desse modo, que a lógica homogênea do PRONAF não foi suficiente para promover o desenvolvimento regional. Assim, ainda existe uma lacuna para o desenvolvimento da agricultura familiar por meio de uma lógica territorial e esta lacuna está mais associada ao apoio tecnológico do que financeiro (Schneider; Cazella; Mattei, 2021).

#### **2.2.4 Desenvolvimento rural e o enfoque territorial rural**

O *mainstream* econômico anunciava, na última década do século XX, o fim das fronteiras entre o local e o global, inclusive com o uso do termo *glocal*. Porém, isso não se verifica em face do surgimento de novos espaços de construção de projetos de desenvolvimento de base territorial (Haersbaert; Ramos, 2004; Ortega, 2008). Então, essa lógica de abraçar e em última instância concorrer com o mundo na perspectiva econômica levou o Brasil a perceber a necessidade da organização interna como os Territórios Rurais (TR). Assim, o uso dessa ideia de enfoque territorial passou a ser cada vez mais difundido. De modo que, conforme Moyano Estrada (1999), estes fenômenos levaram a proposição de um novo formato de

desenvolvimento, o de baixo para cima, quebrando a lógica exclusiva do desenvolvimento de cima para baixo. Isso implicou no surgimento de diversos consórcios ou conselhos que reuniam poder público e sociedade civil a fim de deliberar políticas públicas. Ou seja, o pensamento local precisava dar aporte às políticas públicas criadas nas instâncias superiores (Ortega, 2008).

Ainda sobre o desenvolvimento local e territorial, Veiga (2002, 2006) elabora uma tese sobre o desenvolvimento urbano e rural que analisa suas conexões com a dinâmica econômica de outros espaços, assume que o Brasil é menos urbano do que se dimensiona e que a integração do desenvolvimento local e territorial apontam caminhos de melhor desenvolvimento para o país.

Assim, analisando dados nacionais e internacionais<sup>8</sup>, Veiga (2004) revela que o subdesenvolvimento de algumas áreas rurais resulta mais da falta de conexão à dinâmica econômica de outros espaços, inclusive espaços urbanos, do que de sua incapacidade de se urbanizar. Esta ideia está fundamentada no fato de que as áreas rurais dos países têm utilizado de forma criativa diversas atividades econômicas, principalmente as ligadas aos patrimônios naturais e culturais, para elevar e diversificar o nível da renda e de suas condições de vida como um todo. Em outras palavras, as regiões rurais mais dinâmicas são as que conseguem promover desenvolvimento utilizando o que as distingue das regiões urbanas atualmente, ou seja, os ecossistemas naturais ainda preservados ou intocados, junto de atividades do setor manufatureiro e primário de forma menos agressiva. Afinal, se a vantagem comparativa das áreas rurais é ter mais ecossistemas naturais, não vale a pena degradá-los.

O autor também é categoricamente crítico ao argumento que aponta para a dependência das áreas rurais às atividades agrícolas e a hipótese de que o desenvolvimento rural passa exclusivamente pela urbanização Veiga (2004). Suas análises expõem que o fato de o meio rural estar exercendo tarefas relacionadas ao lazer, aposentadoria e o meio natural, por exemplo, advoga a favor da existência de uma via de desenvolvimento rural que não seja por vias estritamente não-rurais. Finalmente, o autor argumenta que o conceito de desenvolvimento territorial<sup>9</sup> é mais

---

<sup>8</sup> O autor analisa dados da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e dos censos brasileiros. A saber, consultar Veiga (2004).

<sup>9</sup> Os territórios se constituem por laços informais, por modalidades não mercantis de interação construídas ao longo do tempo e que moldam uma certa personalidade e, portanto, uma das fontes da própria identidade dos indivíduos e dos grupos sociais (Beduschi Filho; Abramovay, 2003).

ajustado à visão de desenvolvimento atual, sendo capaz de abarcar fenômenos locais, regionais, nacionais e continentais simultaneamente.

Enfim, abordando a pauta do planejamento brasileiro no sentido do fomento de uma lógica territorial e de projetos, Beduschi Filho e Abramovay (2004) advogam pela articulação de uma institucionalidade que esteja além dos limites municipais, aquém dos estaduais e que componha grupos de projetos dentro de contratos de desenvolvimento com todas as instâncias (União, estado e município). Deste modo, o autor propõe uma análise baseada na economia da aprendizagem que conclui que o sucesso deste tipo de projeto depende da ampliação dos horizontes e perspectivas dos atores sociais através da interação de diversas instituições, inclusive as que têm capilaridade para entender os problemas sociais locais. A grande questão é, principalmente no caso brasileiro, promover um “controle social sobre investimentos fundamentais de que depende a vida dos cidadãos” (Beduschi Filho; Abramovay, 2004, p. 58). Portanto, o planejamento não se trata mais da alocação mecânica de recursos existentes “e sim de criar recursos por meio de organizações que sejam significativas para os atores locais” (Beduschi Filho; Abramovay, 2004, p. 47).

### 2.3 O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL NO BRASIL

O subcapítulo anterior caracteriza de forma breve algumas problemáticas e enredo histórico em que se baseiam diversas análises inseridas no debate sobre o desenvolvimento urbano-rural no Brasil. O desenvolvimento urbano-industrial de viés urbano e a modernização agrícola, por exemplo, apontam para uma problemática relacionada a existência de viés de desenvolvimento e falta de coordenação, pois os projetos de desenvolvimento foram promovidos em uma área, como a urbana, muitas vezes sem levar em consideração os impactos que seriam gerados em outras áreas, como as rurais (e vice-versa).

Nesse sentido, algumas teses relacionadas a essa questão surgem no debate brasileiro, tal como a defesa de uma atenção especial as áreas rurais ou cidades que não estão no topo da hierarquia da rede urbana, a fim de superar uma desigualdade histórica no desenvolvimento brasileiro (Monteiro Neto; Castro; Brandão, 2017b; Ortega, 2008).

Portanto, este subcapítulo se dedicara a exposição de algumas dessas teses existentes no debate brasileiro e a sistematização da discussão compreendida por

este estudo, de forma a compor um conjunto de elementos que seja comprável ao trabalho análogo que será feito no capítulo seguinte.

Outra tese que trata do viés citado nos parágrafos anteriores é a de que além dos impactos gerados nas áreas rurais, o favorecimento de áreas urbanas do topo da hierarquia urbana também afeta o desenvolvimento das áreas urbanas abaixo do topo dessa hierarquia. Afinal, as ditas cidades médias se tornaram importantes provedoras, em nível intermediário, de serviços que seriam exclusivos das cidades maiores (Monteiro Neto *et al.*, 2017a). Portanto, esse favorecimento pode reduzir o potencial do desenvolvimento urbano-rural, pois acaba por desfavorecer as conexões e fornecimentos existentes entre as áreas urbanas médias, urbanas pequenas e rurais.

Por outro lado, em perspectiva das políticas públicas - que é, de certo modo, a materialização da compreensão do país acerca do desenvolvimento - algumas medidas políticas de combate à desigualdade como o PRONAF, PRONAT e PTC<sup>10</sup> também têm se dedicado à promoção do desenvolvimento rural com a finalidade de superar desigualdades regionais históricas e de promover um desenvolvimento balanceado entre as duas áreas. Entretanto, esses programas, apesar de terem promovido certos avanços como a elevação da renda rural, também serviram para a propagação das mesmas desigualdades que pretendiam combater. Em outras palavras e usando um exemplo extraído do PRONAT, é possível constatar problemas relacionados à concentração de recursos em municípios com maiores poderes político e econômico (Jesus, 2013). Ademais, Brandão (2017) argumenta que o processo de desenvolvimento brasileiro formou áreas urbanas paradoxais, ou seja, que integram tanto modernidades, quanto atrasos, principalmente atrasos sociais e trabalhistas. Além disso, apesar da concentração de recursos nas metrópoles e nos grandes centros urbanos terem se reduzido após as políticas públicas de desenvolvimento regional e outras políticas macroeconômicas iniciadas nos anos 2000, a população e a riqueza econômica continuam concentradas nessas regiões (Monteiro Neto *et al.*, 2017a). Portanto, percebe-se que tais teses apontam para alguns problemas atrelados a ausência de sincronia entre o desenvolvimento urbano-rural existente nas políticas públicas brasileiras, tais como o enviesamento e descoordenação do desenvolvimento

---

<sup>10</sup> Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) e Programa Territórios da Cidadania (PTC).

dessas áreas, a ineficiência parcial das políticas públicas em gerar um desenvolvimento balanceado para ambas as áreas, dentre outras questões.

Outra análise fundamental acerca do tema estudado é a de que é importante notar que existe no Brasil a persistência de certos modos sociais e econômicos em meio às tendências do modo dominante. A agricultura familiar e a pluriatividade são bons exemplos de como as famílias do meio rural, diante de novas configurações do mercado de trabalho e motivadas pelo interesse em se manter nas áreas rurais, criam formas estáveis e duradouras para sobreviver, se manter em seu lugar e, em alguns casos, financiar sua produção no meio rural através da renda não agrícola (Silva, 1981, 2003; Sakamoto; Nascimento; Maia, 2016; Schneider, 2003). Além disso, o meio rural exerce uma nova dinâmica, com destaque especial para a "urbanização do meio rural". Entretanto, vale destacar que o rural guarda certas distinções históricas em relação ao urbano como a diferença dos graus de ecossistemas naturais entre essas duas áreas. Este último ponto aponta, por exemplo, para uma dotação maior das áreas rurais para projetos de transição de matriz energética, tais como fazendas de energia solar (Silva; Del Grossi; Campanhola, 2002; Veiga, 2004, 2006).

Sob outra perspectiva o desenvolvimento das cidades médias, ou os centros regionais medianos, que integram os centros regionais menores às cidades no topo da hierarquia urbana, têm sido um importante vetor tanto para o desenvolvimento local quanto regional através da descentralização dos serviços. Ademais, a linha de pesquisa em desenvolvimento regional e urbano assume que cidades-polos, por sua grandeza econômica e política, são capazes de organizar e impactar sub-regiões no seu entorno. De forma que amplie mercados, descentralize estímulos produtivos e investimentos para áreas menos desenvolvidas (Monteiro Neto *et al.*, 2017a).

De certa forma, tanto as teses que tratam da dotação das áreas rurais para projetos de transição energética, quanto as que vêm a localização dos centros urbanos intermediários e a grandeza dos grandes-polos como características estratégicas para o desenvolvimento, advogam pelo uso de dotações regionais em prol do desenvolvimento.

Com relação à instância do planejamento do desenvolvimento urbano-rural, alguns estudos parecem elencar elementos que corroboram ou que se aproximam da tese de que esse desenvolvimento precisa ser tratado na instância maior do país, ou seja, precisa ser pensado como uma diretriz governamental e parte integrante de um plano nacional de desenvolvimento. Nesse sentido, Monteiro Neto *et al.* (2017a)

propõem um pacto federativo para coordenar esforços dos segmentos do território (União, estado e município), a fim de promover o desenvolvimento regional. Por outro lado, Beduschi Filho e Abramovay (2004) observam que a missão da política territorial consiste em promover mecanismos de incitação que conduzam à elaboração de projetos, a fim de reunir os horizontes dos atores privados, dos locais e do setor associativo. Por fim, essa integração de esforços deve ser materializada em contratos de desenvolvimento com o governo federal.

Dadas as teses apresentadas, o debate acerca do desenvolvimento urbano-rural brasileiro pode ser sistematizado como uma discussão que percebe o déficit de desenvolvimento existente nas áreas urbanas abaixo do topo da hierarquia urbana e áreas rurais. Assim, esse debate assume uma perspectiva de evitar o viés urbano de desenvolvimento, em especial o viés focado em grandes polos urbanos. Desse modo, há uma defesa pelo desenvolvimento equilibrado ou balanceado, ou seja, promovido por uma forma de desenvolvimento que leve em consideração a importância de ambas as áreas e que as integre de forma mais igualitária no plano e na aquisição dos resultados do desenvolvimento alcançado.

Além disso, esse debate não só percebe as mudanças do meio rural, ou do “Novo Rural”, como aponta para a importância do protagonismo do meio rural ao lado do urbano no processo de desenvolvimento. Reforçando a ideia de equilíbrio e balanceamento dos desenvolvimentos das duas áreas. Somado a isto, certas teses sugerem o uso das dotações dessas áreas inseridas em uma perspectiva urbano-rural.

Por fim, a discussão apresentada faz uma defesa da conexão do plano de desenvolvimento urbano e rural às instâncias superiores do país, ou seja, projetos de amplitude territorial. Entretanto, esta estratégia não tem se realizado especificamente no âmbito do desenvolvimento urbano-rural, de modo que ela acontece em diversas escalas entre o município e a União. Inclusive em escalas onde o urbano e o rural são objetos relacionados, tais como o interior do município e certas microrregiões.

Enfim, essa seção utiliza ideias compreendidas no debate acerca do desenvolvimento urbano, rural e as matérias que congregam os temas relacionados as duas áreas no Brasil. Assim, pretende-se contrastar a sistematização desse conjunto de ideias com um trabalho similar que será feito no segundo capítulo sobre as teses chinesas.

### 3 O DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL NA CHINA

O debate acerca do desenvolvimento urbano-rural que vem sendo feito na China na última década é bastante rico e possui diversas dimensões. Ele integra teses que propõem um desenvolvimento coordenado entre essas áreas, a alocação de recursos mais racional e fluída entre o urbano e o rural e, como meta maior, a integração do desenvolvimento entre ambas as áreas. Assim, como a tarefa central desse trabalho é testar a hipótese de que esse debate apresenta propostas capazes de complementar de forma significativa o debate que acontece no Brasil acerca do desenvolvimento urbano-rural - as próximas seções se dedicarão a revelar o alicerce teórico desse debate, de modo a tratar sobre a teoria marxista e as teorias do desenvolvimento regional. Além disso, por meio da análise das recomendações políticas advindas dos estudos dessa linha de pesquisa, esse capítulo buscará demonstrar as nuances práticas do debate sobre o desenvolvimento em questão na China. Por fim será desenvolvida uma sistematização do debate exposto.

#### 3.1 A BASE TEÓRICA MARXISTA

Marx e Engels fazem análises que são cruciais para as proposições relacionadas a coordenação e integração do desenvolvimento urbano-rural na China. Nesse sentido, conforme Zhao e Snowy<sup>11</sup> (2015, p. 73), Marx e Engels “revelaram as leis do desenvolvimento das relações entre cidade e campo, de modo que identificaram que com o avanço das forças produtivas, a cidade e o campo eventualmente passarão de uma separação para uma integração”. Portanto, com base nisso, parte da tarefa da economia chinesa é “impulsionar a interconexão entre cidade e campo” (Zhao; Jiang, 2022, p. 1). Esta tese também dialoga com a institucionalidade chinesa na medida em que as políticas públicas daquele país buscam “promover o desenvolvimento coordenado de áreas urbanas e rurais” (The State Council the People's Republic of China, 2021). Portanto, este subcapítulo apresentará uma breve introdução ao fundo histórico da análise de Marx a respeito do

---

<sup>11</sup> Vale ressaltar que ambos os autores são membros do Partido Comunista Chinês. Além disso Snowy é professora da Universidade de Pequim, enquanto Zhao é funcionário do governo chinês. Portanto, suas ideias podem expor uma certa percepção institucional quanto aos assuntos discutidos.

desenvolvimento urbano-rural, pois colocar seu pensamento sobre o pano de fundo histórico em que foi elaborado é crucial para entender sua análise materialista e histórica, e o conteúdo principal de seu pensamento a respeito do tema discutido.

O pensamento e a discussão de Marx sobre as relações urbano-rurais é um produto teórico sob o pano de fundo histórico do confronto urbano-rural provocado pela Revolução Industrial e pelo rápido desenvolvimento da urbanização capitalista na década de 1840. Em meados do século XIX, os países da Europa Ocidental como a Grã-Bretanha, França e Alemanha realizaram uma vigorosa revolução industrial. Então, o avanço histórico nas forças produtivas e sociais provocado pela Revolução Industrial permitiu que as economias desses países decolassem, que o sistema capitalista se instaurasse cada vez mais, que a burguesia se tornasse político e economicamente mais forte e que os países da Europa Ocidental aderissem à sociedade industrial. Marx testemunhou a Revolução Industrial e os impactos que ela causou em sua época. Portanto, seu pensamento sobre as relações urbano-rurais baseia-se nesse contexto e relaciona as mudanças econômicas e sociais trazidas pela Revolução Industrial e a urbanização capitalista com as relações urbano-rurais.

Marx expôs suas análises das relações urbano-rurais em obras como *A Ideologia Alemã*, *O Manifesto Comunista*, *O Manuscrito de Economia e Filosofia de 1844*, *O Capital* e outras obras. Assim, do ponto de vista das forças produtivas e da origem e desenvolvimento das cidades, Marx estudou as causas e os efeitos da separação e oposição urbano-rural. De tal modo que o autor, ao lado de Engels, concluiu que a separação e a oposição urbano-rural foram produtos do desenvolvimento histórico da sociedade capitalista e o destino dessas relações urbano-rurais é a integração urbano-rural, conforme será discutido nos parágrafos a seguir.

Marx faz uma descrição de uma etapa da urbanização capitalista onde o desenvolvimento acelerado da indústria intensificou a concentração dos meios de produção, mão-de-obra e recursos, de modo que o resultado foi a criação de outro tipo de relações campo-cidade. Ou seja, a cidade foi amplamente favorecida em detrimento do campo, formando o que ele considerou como a oposição urbano-rural. Criou-se “as grandes cidades industriais modernas, nascidas da noite para o dia. Destruíu, onde quer que tenha penetrado, o artesanato e, em geral, todos os estágios anteriores da indústria. Completou a vitória da cidade comercial sobre o campo” (Marx; Engels, 2007, p. 60). Já em um segundo momento, Marx defende que a “divisão do

trabalho e propriedade privada são expressões idênticas” (Marx; Engels, 2007, p. 39). Sendo que a primeira está relacionada as atividades de cada membro da sociedade e a segunda tem relação com a posse do produto do trabalho ou das atividades dessa sociedade. Portanto - dado que para Marx “cada nova força produtiva, na medida em que não é a mera extensão quantitativa de forças produtivas já conhecidas (por exemplo, o arroteamento de terras), tem como consequência um novo desenvolvimento da divisão do trabalho” e que a oposição urbano-rural é uma face da divisão social do trabalho do período em análise - a superação propriedade privada implica na superação da oposição entre a cidade e o campo (Marx; Engels, 2007, p. 87). Contudo, esta é “uma condição que, por seu turno, depende de uma massa de pressupostos materiais e que não pode ser satisfeita pela mera vontade, como qualquer um pode constatar à primeira vista (Marx; Engels, 2007). Enfim, essas condições são mais bem definidas em Engels (1977), em que o autor estende a análise de Marx, define pressupostos para a criação de uma sociedade guiada por ideias comunistas e argumenta que “a antítese entre cidade e campo também desaparecerá”. Afinal, as mesmas pessoas da sociedade garantiriam o funcionamento da indústria e agricultura (Engels, 1977, p. 19-20). Em outras palavras, conforma-se a tendência à integração urbano-rural na visão dos marxistas clássicos.

Os parágrafos a seguir apresentarão, inicialmente, conceitos fundamentais à compreensão de sua análise sobre as relações urbano-rurais, posteriormente será apresentada a sua leitura do processo de desenvolvimento dessas relações e, finalmente, a análise do autor acerca da tendência dessas relações em direção a integração das duas áreas.

O primeiro conceito crucial em Marx é o de desenvolvimento. Conforme Chauí (2007), Marx trata o desenvolvimento como uma auto reposição das condições de existência de um modo de produção. Neste caso, a capacidade de reposição por completo e feita internamente ao próprio sistema econômico e social, faz deste um sistema completamente desenvolvido. Entretanto, essas transformações, apesar de conservarem o sistema, não eliminam suas contradições. Pelo contrário, elas as expõem. Isto implica, no caso do desenvolvimento, que ele não pode ser completo sem desenterrar as contradições do sistema. E o sistema só pode resolvê-las se deixar de ser o sistema que é e se tornar outro. Esta última sentença está ligada a

outro conceito conectado ao desenvolvimento, o devir<sup>12</sup> (Chauí, 2007). Portanto, Marx não trabalha com uma visão positiva acerca do desenvolvimento capitalista. Afinal, como é demonstrado nas análises históricas do desenvolvimento urbano-rural que esse estudo faz, o desenvolvimento capitalista é capaz de criar condições diferentes da noção de progresso ou avanço como é o caso do subdesenvolvimento das áreas rurais em relação as urbanas.

Outro conceito bastante valioso para a análise das relações urbano-rurais é a alienação do trabalho. A premissa inicial que Marx propõe ao tratar da alienação é o fato de que o trabalho é uma atividade vital, humana, social, imprescindível no processo de sociabilidade ou “o elemento universal da socialização da humanidade” (Marx, 2010, p. 12). Contudo, há previamente o ato de se tomar consciência do que se precisa e depois produzi-lo. Entretanto, no capitalismo, em especial o capitalismo industrial analisado por Marx, essa atividade inicial é cooptada, pois o capitalismo passa a produzir não mais para simplesmente produzir bens necessários à sobrevivência humana, e sim para produzir bens convertidos em mercadorias e que têm a finalidade de enriquecer os proprietários dos meios de produção dessas mercadorias. Então, o trabalho se torna uma atividade alienada, pois separa o trabalhador do que ele produz. Em outras palavras, o que o trabalhador produz não é consumido por ele e, no processo de produção, suas necessidades humanas não são o objetivo principal. Assim, diferente de momentos históricos anteriores, em que o trabalhador tinha fortes relações com o que produzia, produzia o que precisava e por ter produzido o consumia, nesta condição seu trabalho é coisificado e depois vendido no mercado. Portanto, este é alienado do trabalhador (Marx, 2010).

Por fim, um conceito que também é fundamental para a análise marxista da relações urbano-rurais é a acumulação primitiva. Marx, diferente de outros autores contemporâneos a ele<sup>13</sup>, descrevia o processo de acumulação de riquezas por uma

---

<sup>12</sup> É o desenvolvimento interno e completo de um modo de produção que faz a passagem dele para um outro. O entrecruzamento do devir, sucessão cronológica e do desenvolvimento, completude das contradições de um modo de produção, explica a afirmação de que “o novo nasce dos escombros do velho” (Chauí, 2007, p. 153-154).

<sup>13</sup> Marx (2013, p. 780) resume brevemente a origem das ideias dos autores aos quais ele fazia uma crítica conforme a seguinte anedota: “numa época muito remota, havia, por um lado, uma elite laboriosa, inteligente e sobretudo parcimoniosa, e, por outro, uma súcia de vadios a dissipar tudo o que tinham e ainda mais”. Portanto, eles viam a acumulação primitiva como um processo derivado da existência histórica de certas virtudes e habilidades em uma classe em detrimento da ausência dessas características em outra. Assim, estaria revelado o motivo de uma classe não ter o dever do trabalho, ao contrário da outra. Ou, como cita o autor: “deu-se, assim, que os primeiros acumularam riquezas e os últimos acabaram sem ter nada para vender, a não ser sua própria pele”.

pequena parte da sociedade como resultado de um processo histórico “desempenhado pela conquista, a subjugação, o assassinio para roubar, em suma, a violência” (Marx, 2013, p. 781). Parte do argumento do autor se refere à forma como a população rural perdeu seu direito à terra e ganhou o ingrato direito de vender sua mão de obra nas cidades. Em suas palavras, “esses recém-libertados só se convertem em vendedores de si mesmos depois de lhes terem sido roubados todos os seus meios de produção, assim como todas as garantias de sua existência” (Marx, 2013, p. 782). A segunda condição para a acumulação primitiva foi o saque direto via fogo e artimanhas jurídicas para se obter tanto as propriedades dos trabalhadores rurais, quanto a propriedade de órgãos como igrejas e grupos como a velha nobreza feudal (Marx, 2013). Portanto, Marx parte do princípio de que parte da história das relações urbano-rurais foi forjada a fogo e sangue, se opondo a qualquer análise que tenda a ver o processo de acumulação desigual de riquezas entre essas áreas e as classes que nelas vivem como um curso natural das coisas.

O pensamento de Marx sobre o processo de desenvolvimento das relações urbano-rurais é uma análise aprofundada da tendência histórica do desenvolvimento urbano-rural na perspectiva da produtividade e da divisão social do trabalho. Nesse sentido, Marx descreve que: “A divisão do trabalho no interior de uma nação leva [...] à separação entre o trabalho industrial e comercial, de um lado, e o trabalho agrícola, de outro, e [...] à separação da cidade e do campo” (Marx; Engels, 2007, p. 87). Assim, de acordo com o nível de desenvolvimento das forças produtivas, Marx e Engels analisam o processo de desenvolvimento das relações urbano-rurais em três etapas que serão descritas nos parágrafos a seguir.

Marx descreve o período inicial da sociedade humana até o momento em que havia pequenos brotos urbanos como uma etapa onde as sociedades, ainda tribais, não possuíam divisão social do trabalho bastante elaborada e a propriedade de fatores como terra e moradia ainda eram coletivas (Marx; Engels, 2007). Após certos avanços na agricultura e ferramentas, essa estrutura social foi se alterando, a organização da população passou a se concentrar e a propriedade de fatores de produção a ser privatizada. Contudo, as cidades ainda eram de certo modo submetidas à economia natural, ou à agricultura. Ou seja, a distinção urbano-rural ainda não era gritante como nos períodos que seguem (Marx; Engels, 2007). Na etapa posterior, as sociedades passam a desenvolver melhor suas ferramentas e se reunir em torno das cidades, que passaram a ser centros de produção e comércio. Contudo,

as cidades, apesar de apresentar traços de progresso, ainda são “fundadas na propriedade de terra e na agricultura” (Marx, 2015, p. 521). Ainda nessa etapa, em que Marx descreve a separação e confronto urbano-rural, há a Revolução industrial e a indústria ainda frágil e pautada na manufatura é substituída pela indústria moderna e pujante da maquinaria e do vapor. Além disso, emerge o setor terciário, impulsionado pelo aumento da produção e demanda, em especial aquela advinda do comércio exterior. O resultado disso foi a superação da cidade moderna, industrial, comercial sobre o campo (Marx; Engels, 2007). Ou seja, passa a haver uma nova condição da relação urbano-rural. Uma condição de dominância, separação e confronto do urbano em face do rural.

Finalmente, Marx e Engels tratam da fase de integração urbano-rural. Assim, os autores argumentam que o contraste ou a oposição entre estas áreas custam uma série de problemas às sociedades humanas tal como a uma subsunção dos indivíduos a divisão do trabalho “que transforma uns em limitados animais urbanos, outros em limitados animais rurais e que diariamente reproduz a oposição entre os interesses de ambos” (Marx; Engels, 2007, p. 51-52). Posto isso, a fim de dissolver esta contraposição e elevar a condição do desenvolvimento destas áreas, Engels (1977) propõe uma sociedade que busca centralmente superar o modo de produção capitalista, eliminar a propriedade privada e a extinção da divisão de classes. Com a produção sendo guiada pelo controle popular ou público, a sociedade seria capaz de “planejar a produção conforme a disposição de recursos e de suas necessidades” (Engels, 1977, p. 17-18). Nesse contexto, ambos os setores da indústria e agricultura passam a se beneficiar de todo o potencial de melhoria possível (ex.: desenvolvimento científico, melhoramento de processos etc.) em vista de atender, da melhor forma, as necessidades de toda a sociedade (Engels, 1977).

Portanto, as teses que propõem a coordenação e integração das áreas urbanas e rurais na China compreendidas por esse estudo também se baseiam na análise de Marx e Engels. Esta análise, por sua vez, sugere ideias cruciais ao debate feito na China como a de que a superação da oposição urbano-rural e integração dessas áreas depende de um projeto de governo que torne “as forças produtivas altamente desenvolvidas” e o estabelecimento da propriedade pública em detrimento da privada (Zhao; Snowy, 2015, p. 74).

## 3.2 OS TEÓRICOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As teorias do desenvolvimento regional, conhecidas pelos teóricos chineses como ocidentais têm esclarecimentos importantes para promover o desenvolvimento coordenado de áreas urbanas e rurais na China. Em tese, eles extraíram dessas teorias o conhecimento acerca de problemas específicos do desenvolvimento urbano e rural sob a perspectiva da alocação de recursos e da interação urbano-rural (Zhao; Snowy, 2015; Wen; Wang, 2020). Assim, essa etapa desse estudo pretende esclarecer de maneira breve os desdobramentos dessas teorias até as teses mais recentes e que influenciam os chineses.

Após os anos 1960, quando o desenvolvimento regional como ciência regional passa a ser pautado por diversas escolas do pensamento com abordagens interdisciplinares, este assunto passa a ser analisado por meio de várias perspectivas (Theis *et al.*, 2022).

Dentre essas perspectivas, uma das primeiras é a das estruturas duais. Nesta, Lewis (1954) formulou um modelo econômico para países em desenvolvimento baseado na ideia de que, quando a oferta de mão de obra é abundante, como na China, e os salários são de subsistência, essa mão de obra pode ser direcionada para o setor industrial sem prejudicar a agricultura. Ele dividiu a economia em dois setores: o capitalista, com uso de capital e produtividade, e o de subsistência, com baixa produtividade, salário de subsistência ou menor do que o do setor industrial e sem capital reproduzível. No modelo, a transição do excedente de mão de obra do setor agrícola para o industrial ocorre devido a expansão do capital industrial, sem impacto negativo na produção agrícola, pois a produtividade marginal da agricultura é considerada quase nula. Lewis também identificou outros fatores que afetam essa transição, como limites populacionais, desabastecimento nas cidades, inflação agrícola, pressão salarial, investimento industrial e fluxo de forças produtivas internacionais.

Ranis e Fei (1961) desenvolveram um modelo econômico derivado do modelo de Lewis, focando na transição de economias subdesenvolvidas da estagnação para o crescimento efetivo. Seu modelo, conhecido como Lewis-Ranis-Fei, expande a análise de Lewis sobre a transição de mão de obra excedente do setor agrícola para o setor industrial e o estímulo à indústria por meio desse excedente. O modelo propõe três fases de desenvolvimento econômico. Na primeira, a economia é agrícola, com

produtividade marginal insignificante. Na segunda, ocorre a dualidade econômica, com produtividade marginal positiva no setor agrícola. A terceira fase representa uma economia madura, dual e com produtividade marginal agrícola positiva, após um processo de desenvolvimento equilibrado. O desenvolvimento equilibrado implica investimentos e gerenciamento sincronizados em ambos os setores, visando o aumento da produtividade agrícola e a absorção da mão de obra excedente desse setor pelo setor industrial. O setor agrícola deve gerar um excedente comercializado que alimenta ambos os setores, enquanto o setor industrial cria demanda pelos produtos agrícolas e pela mão de obra desse outro setor. O modelo destaca a importância da sincronia de investimentos e da transformação do setor agrícola em uma economia comercializada, promovendo a evolução do setor industrial.

Jorgenson (1967) apresenta um modelo econômico binário. Este propõe analisar, sob o espectro da teoria do desenvolvimento dual, a relação entre o grau de industrialização e o nível de desenvolvimento. O estudo assume a não existência de mão de obra insignificante no setor agrícola e considera que toda a força de trabalho contribui para a produção do setor. O foco da tese é de que o setor industrial é estratégico para o desenvolvimento de uma economia dual. Seu estudo altera a atenção da transferência de mão de obra entre setores para a transição da demanda dos produtos agrícolas para os industriais. Representando a dominação do setor industrial sobre a economia desenvolvida. O principal motivo para este movimento é o fato de que o aumento da renda per capita eleva o nível de investimento na produção. Apesar da dominação da indústria, o abastecimento vindo do setor agrícola é crucial, principalmente para garantir o desenvolvimento do próprio setor industrial.

Ainda sob a perspectiva dual, Kaldor (1955) elabora uma análise acerca da problemática da distribuição. Sua abordagem levanta elementos teóricos relacionados à teoria da distribuição de Ricardo e seu modelo de economia dual; também analisa os conflitos distributivos entre capitalistas e trabalhadores expostos nas teses de Marx; as feitas pela teoria da distribuição e valor dos neoclássicos e a aplicação do pensamento Keynesiano no assunto em questão. Portanto, Kaldor acaba por analisar a importância da agricultura para o desenvolvimento da economia dual (agricultura-indústria). Esclarecendo os obstáculos criados pela insuficiência da oferta e da demanda efetiva para a expansão do setor industrial.

No modelo de mobilidade urbano-rural em uma economia dual (indústria-agricultura) desenvolvido por Harris e Todaro (1970), o foco do desenvolvimento

passa a ser a região rural. A pesquisa dos autores parte de evidências de que alguns países em desenvolvimento, com alta taxa de desemprego urbano, sem excedente de mão de obra rural e com produto marginal agrícola positivo possuem uma migração de mão de obra progressiva para as áreas urbanas. Neste sentido, o modelo assume que existe uma relação entre o salário-mínimo institucional (politicamente determinado) empregado na região urbana e a produção marginal do setor agrícola. Então, o desequilíbrio dessa relação a favor do setor industrial, ou um salário industrial maior do que o do setor de agricultura, tende a criar as condições para a migração mencionada, mesmo que a taxa de desemprego urbano já esteja alta. Portanto, o estudo propõe uma análise da importância das políticas salariais, de restrição de mobilidade e da melhoria dos padrões produtivos e de vida na região rural a fim de conter o desemprego urbano.

Enfim, na diversidade existente nos debates dentro do paradigma da estrutura econômica dual, podemos concluir que o ponto de convergência entre esses autores é o de que um nível superior de integração urbano-rural é uma premissa fundamental para o desenvolvimento dessas áreas.

Consequente, outra perspectiva bastante estudada no desenvolvimento regional é a da polarização espacial, na qual Perroux (1950) constrói um modelo que assume que o crescimento econômico não é espacialmente igualitário. Então, esse acontecerá inicialmente em pontos ou polos de crescimentos que possuem intensidade, nível de expansão e efeitos diferentes de outras áreas. Assim, os polos se caracterizam como as áreas motrizes, ou seja, que possuem taxas de crescimento e inovação maior e, portanto, estimulam o crescimento das outras áreas conectadas a ele. Por outro lado, as outras regiões (polarizadas) possuem menor crescimento e utilizam os estímulos vindos do polo para isto. Por fim, através deste movimento os polos são capazes de alterar o meio geográfico imediato e a estrutura econômica nacional.

Ainda sob a mesma perspectiva, Myrdal (1957) apresentou um modelo de análise regional baseado na Causação Circular Cumulativa (CCA), que enfoca a interdependência circular entre fatores econômicos. A CCA sugere que um fator, como a pobreza, pode desencadear efeitos acumulativos em outros fatores, criando um ciclo autossustentável. Por exemplo, a pobreza pode levar à subnutrição, afetando a saúde dos trabalhadores e intensificando ainda mais a pobreza. O modelo examina os efeitos da CCA na economia regional sem intervenção política, considerando apenas fatores

de mercado como a falta de recursos naturais ou pioneirismo em uma atividade. A mão de obra desempregada em regiões sem oportunidades tende a migrar, afetando a distribuição etária e, conseqüentemente, a atração de capital, por exemplo. O autor sugere que regiões predominantemente agrícolas tendem a permanecer pobres, enquanto as industrializadas experimentam efeitos progressivos ou de melhoria. As regiões industrializadas e agrícolas também interagem entre si, sendo que as industrializadas impactam positivamente (demanda por produtos agrícolas) e negativamente (absorção de mão de obra) nas regiões agrícolas.

Hirschman (1961) propôs um modelo baseado em sua tese da polarização espacial, reconhecendo que países subdesenvolvidos têm potencial para desenvolvimento sob condições favoráveis. Seu modelo enfoca o desenvolvimento desequilibrado, no qual o crescimento em um setor desencadeia desenvolvimento em outros e em sua própria cadeia produtiva, seja por correlação (como casa e telhado) ou por produção relacionada (como mineração e maquinário), conhecido como investimento induzido. Há também desequilíbrio entre setores, ou seja, alguns interessam mais ao setor privado e outros necessitam de investimento público. O desenvolvimento desses últimos depende da pressão política da sociedade. O autor também introduziu os conceitos de encadeamentos para trás (investimento em insumos) e para frente (cadeias posteriores em direção ao consumidor) na propagação do desenvolvimento. Assim, ele argumenta que a concentração espacial natural do crescimento econômico sugere que o caminho para o desenvolvimento em países subdesenvolvidos é promover polos de desenvolvimento. Portanto, esses polos podem ter efeitos polarizadores, como concentração da mão de obra geral, ou efeitos fluentes, como o aumento da produção primária nas regiões periféricas devido à maior demanda do polo.

Williamson (1965) destaca que países, em suas fases iniciais de desenvolvimento, frequentemente experimentam um processo de polarização, resultando em disparidades regionais crescentes. No entanto, à medida que o desenvolvimento amadurece, ocorre um fenômeno de difusão que reduz essas disparidades, formando uma curva em forma de "U" invertido. O autor apresenta diversas evidências para ilustrar o efeito polarizador, incluindo barreiras migratórias, concentração de capital nas regiões mais desenvolvidas e políticas governamentais favorecendo áreas mais ricas. Esses fatores são contrabalançados pelos efeitos de despolarização ou difusão. Conforme a economia amadurece, os custos de migração

diminuem, o capital se espalha para outras regiões por meio de economias de escala e o governo busca reduzir as desigualdades regionais com mais recursos disponíveis.

Boudeville (1966) expande a análise de Perroux sobre a perspectiva dos polos de crescimento e a aplica no estudo da economia francesa. Dessa forma, ele utiliza três abordagens de regionalização: o espaço de planejamento, que aponta para o plano ou programa do Estado; o espaço polarizado, que trata dos polos de crescimento, ou seja, do espaço concentrador da vida econômica, social e política que impõe domínio sobre seu entorno; e o espaço homogêneo, que é orientado para as características convergentes das regiões. Fazendo uma aplicação do espaço econômico abstrato ao espaço geográfico, ele caracteriza o crescimento econômico como matriz industrial em desenvolvimento e conglomerados industriais capazes de impulsionar o desenvolvimento formado em áreas urbanas. Por fim, o autor propõe que o desenvolvimento regional só se torna favorável as áreas atrasadas, quando o efeito difusor ou despolarizador dos polos de crescimento for maior do que o efeito polarizador.

Friedmann (1970) apresenta a teoria do "núcleo-periferia" em quatro estágios para analisar o desenvolvimento regional desigual, seja entre regiões ou entre áreas urbanas e rurais. Ele constrói um modelo que começa com uma economia predominantemente agrícola e isolada em seu primeiro estágio. À medida que essa economia se desenvolve, surge um impulso urbanizador que gera centros de crescimento e regiões periféricas, aumentando inicialmente as desigualdades. No entanto, à medida que os centros de crescimento se expandem, o desenvolvimento se difunde para outras regiões, resultando, no quarto estágio, em um sistema urbano predominantemente industrializado, integrado e com desigualdades espaciais reduzidas. O crescimento econômico implica na integração dos espaços econômicos, com o centro concentrando recursos e inovação, e espalhando progresso para além de suas fronteiras. A periferia, por sua vez, depende do desenvolvimento do centro. O sistema espacial global é composto pelo centro-periferia, e o desenvolvimento é influenciado pelo centro e se manifesta na periferia.

As teses do desenvolvimento econômico regional polarizado compartilham a ideia de que há uma fase inicial de desequilíbrio no desenvolvimento e que ela se dissolverá nas fases mais maduras do desenvolvimento. O desenvolvimento econômico, neste caso, parte de cidades centrais e se difunde para as outras regiões.

Finalizando as disparidades urbano-rurais e promovendo um desenvolvimento equilibrado entre as regiões.

Na esteira das medidas para o desenvolvimento tomadas pelo mundo todo após a Segunda Guerra Mundial (após 1945), diversos países, certamente influenciados por algumas das teorias expostas neste subcapítulo, aplicaram modelos de desenvolvimento urbano e rural. Contudo, vários países como o Brasil acabaram não só desenvolvendo as áreas urbanas de forma desproporcional em relação as outras áreas, como também retardaram o desenvolvimento das áreas rurais. Este fenômeno abriu um debate sobre a justiça e a eficácia deste desenvolvimento que privilegia certas regiões e pretende, posteriormente, se propagar para outras regiões. Como consequência disso, surgiram planos de desenvolvimento centrados nas áreas rurais.

Lipton (1977) propõe a teoria do "viés urbano" para analisar a desigualdade no desenvolvimento entre áreas urbanas e rurais após 1945. Este estudo destaca a injustiça na distribuição de recursos, resultado do desequilíbrio político entre grupos urbanos e rurais. O conflito de interesses levou os atores urbanos a favorecerem as cidades, resultando em políticas que impulsionaram o desenvolvimento urbano em detrimento das áreas rurais. Isso gerou alta produtividade nas cidades, mas baixa qualidade de vida nas áreas rurais em países pobres. As políticas, como investimentos, tributação e preços, privilegiaram as cidades e criaram um sistema desigual. Além de injusto, esse viés urbano é ineficiente, retardando o desenvolvimento rural e agravando problemas nacionais, como degradação ambiental e desigualdade. Lipton argumenta que o conflito central em países pobres ocorre entre classes urbanas e rurais. Ele defende programas que reduzam essas desigualdades, promovendo o desenvolvimento equitativo e saudável das áreas rurais em benefício do desenvolvimento nacional.

Stohr e Todtling (1977) questionaram a teoria e prática do desenvolvimento regional, introduzindo a ideia do "fechamento espacial seletivo". Eles advogaram pela igualdade de oportunidades entre regiões, autonomia para áreas rurais e um desenvolvimento abrangente que incluísse aspectos sociais e culturais. Os autores criticaram as políticas de desenvolvimento regional baseadas em teorias como a da estrutura dual e a polarização, argumentando que falharam em reduzir disparidades, gerando novas desigualdades entre áreas urbanas e rurais. Para corrigir essas falhas, propuseram o "fechamento espacial seletivo", descentralizando o poder decisório em

unidades geográficas para permitir que áreas menos desenvolvidas alcancem seu potencial. Isso envolveria uma alocação seletiva de recursos entre áreas urbanas e rurais, levando em consideração as especificidades locais. Essa abordagem busca um desenvolvimento regional mais equitativo, considerando não apenas aspectos econômicos, mas também culturais e existenciais das comunidades.

Amartya Sen (1981) formula a tese de que a pobreza rural é derivada da falta de direitos. O autor focaliza sua análise na possibilidade ou direito de acesso aos recursos ao invés de avaliar a existência dos recursos. Assim, sua elaboração aponta que a pobreza tem uma relação íntima com os sistemas de direitos de vários tipos como o direito à propriedade, direito a troca de mercadorias, o direito a proteção social e trabalho, os direitos relacionados ao modo de produção (ex.: em alguns outros modos de produção, um trabalhador que não vende a sua mão de obra pode ter direito a comida se planta-la, no capitalismo ele é forçado a vender a mão de obra e ainda corre o risco de não comer), ou mesmo os direitos vinculados ao sistema de mercado (ex.: perda do direito ou poder de compra por aumento dos preços ou baixa da oferta). Portanto, a pobreza rural é resultado de uma má distribuição entre as áreas urbanas e rurais dos direitos que permitem o desenvolvimento.

Essas teses criticam o desenvolvimento regional de viés urbano e tratam da importância de se promover um tipo de desenvolvimento equânime. A questão é permitir que o meio rural seja protagonista do seu desenvolvimento, baseando-se em suas próprias dotações. A consequência final disso não é desvincular o desenvolvimento das áreas urbanas e rurais, mas sim promovê-lo de forma mais balanceada. E isto é visto pelos autores como a única forma de se atingir um desenvolvimento nacional sustentável e produtivo.

Após os 1970 e 1980 o crescimento populacional e a maior transição de pessoas nos países em desenvolvimento trouxeram uma série de questões relacionadas as formas de análise das relações urbano-rural. Isto levou o foco da pesquisa para o campo das interações entre essas duas áreas.

Nesse sentido, Unwin (2017) avalia modelos de desenvolvimento regional até a década de 1970, como a teoria dos "polos de crescimento", desenvolvimento de cima para baixo e de baixo para cima (centrada no meio rural). Ele conclui que abordagens centralizadas, que tratam as questões urbano-rurais separadamente, não são eficazes e requerem uma reavaliação. Ele identifica problemas, como a alocação de recursos focada em pessoas, não em locais, e a dificuldade de categorizar áreas

como urbanas ricas ou rurais pobres. Também ressalta a complexidade dos fatores que afetam o fluxo de recursos entre essas áreas. Então, Unwin propõe um modelo analítico que se concentra nas "conexões econômicas, sociais, políticas e ideológicas" entre áreas urbanas e rurais, avaliando o fluxo de recursos, como a migração de mão de obra, nessas conexões, e as interações resultantes, como aquelas entre mão de obra e capital. Esse enfoque visa compreender as transformações sociais e econômicas mais amplas nas relações urbano-rurais.

Douglass (1998) desenvolveu um modelo de desenvolvimento regional em rede, baseado na interconexão entre áreas urbanas e rurais. Ele identificou cinco tipos de fluxos: pessoas, produção, mercadorias, capital e informação. A premissa central é que um desenvolvimento equilibrado entre áreas urbanas e rurais pode ser alcançado por meio do ciclo virtuoso das conexões entre essas regiões, promovendo reforço mútuo. O autor também criou um gráfico para avaliar mudanças estruturais e o desenvolvimento das áreas rurais em relação às funções urbanas, exemplificadas pelos cinco fluxos, como a circulação de pessoas ou o fornecimento de insumos agrícolas e produtos manufaturados. A pesquisa visa analisar os padrões dos fluxos e seu impacto no desenvolvimento regional. Cada fluxo envolve diversos elementos, como migração, turismo e acesso à mão de obra qualificada. Douglass enfatiza a intervenção política para potencializar as melhorias mútuas geradas pelos fluxos, destacando o papel da política na promoção do desenvolvimento regional equitativo.

Lipietz (2003) acrescenta um modelo de análise e proposição de políticas que evidencia a importância de uma classe dominante disposta para os fins do desenvolvimento inter-regional e um estado capaz de utilizar seu alcance nacional para garantir políticas públicas com compromisso social amplo. Desse modo, seu modelo coloca o foco nas interações de poder entre as regiões. Ao avaliar as relações sociais dentro do espaço, o autor assume que o modo de reprodução social, exceto em casos de transformações históricas como revoluções, executa o papel de molde social, determinando as condições e propriedades das ações como o comportamento e a oportunidade existente para as pessoas. Sob este prisma, o espaço social é um momento, no sentido Hegeliano<sup>14</sup>, da reprodução social. Assim, surge o conceito de

---

<sup>14</sup> Nos textos de Hegel como a "Fenomenologia do Espírito" e a "A Ciência da Lógica" o conceito de "momento" desempenha um papel crucial na sua dialética. Um momento, nesse contexto, refere-se a uma fase ou estágio no processo de desenvolvimento dialético, onde as contradições iniciais são confrontadas e superadas, levando a uma síntese mais elevada.

espaço em si mesmo, que é a dimensão espacial de blocos sociais, no sentido Gramsciano<sup>15</sup>, como os blocos hegemônicos. Deste ponto de vista, uma área homogênea (ex.: uma nação), onde há a combinação das diversas relações sociais (ex.: urbano-rural) forma uma totalidade que a individualiza e é composta por uma conexão de modos de produção diferentes que representa uma "região econômica". Entretanto, é dentro dessa ideia de grupo totalizador e seus subgrupos que se evidencia a importância do estado, que é o aparato pelo qual a sociedade se reforma para não permitir que os grupos se esgotem em luta. Somente em escala nacional uma política com compromisso social é estável e duradoura. Dentro da totalidade do estado, a reprodução social pode dispor de todos os mecanismos ao seu alcance. Contudo, este caráter nacional tem uma limitação que reside na natureza compensatória do balanço de pagamentos. Ou seja, em uma mesma região econômica existem a divisão espacial do trabalho interna como urbano e rural (que estão imersos nos blocos de poder, inclusive o bloco hegemônico, que impõe seu modo) e a divisão externa como a divisão do trabalho entre países. Permitindo-se concluir que uma boa relação urbano-rural depende de uma política nacional socialmente compromissada; o interesse dos blocos hegemônicos em utilizar o aparato ideológico e político para regular aspectos do conflito socioeconômico; e a disposição e oportunidade do bloco hegemônico para resistir ou reagir aos fenômenos externos.

Satterthwaite e Tacoli (2003) desenvolveram modelos de "interação urbano-rural e desenvolvimento regional" que exploram correlações positivas e negativas. Seu estudo destaca a importância das pequenas e médias cidades para o desenvolvimento das áreas rurais circundantes e da região em geral. Eles observam que uma parte significativa da população urbana reside em centros urbanos menores. Essas cidades desempenham um papel crucial no desenvolvimento regional, baseando-se nos recursos locais, na distribuição de poder político para atores locais e na coordenação de planos em níveis local, nacional e internacional, bem como na redução da pobreza. Eles fornecem mercado para produtos rurais, empregos não rurais, destino para a migração rural e serviços essenciais como saúde e educação. Isso contribui para combater a pobreza ao proporcionar empregos não rurais à

---

<sup>15</sup> Na obra "Cadernos do Cárcere", Gramsci introduz a ideia de blocos sociais, ou seja, à coalizão de grupos sociais com interesses compartilhados que buscam exercer influência e controlar o Estado e a sociedade.

população rural. Esse modelo reconhece um continuum entre áreas rurais e urbanas e destaca que a principal diferença relevante para combater a pobreza é o meio de subsistência da região: recursos naturais nas áreas rurais e emprego remunerado nas áreas urbanas.

Lynch (2005) observa que as teses sobre as relações urbano-rurais têm se distanciado das estruturas e processos existentes entre essas áreas e se aproximado do estudo de suas relações. Grande parte desse movimento surgiu a partir de mudanças no contexto urbano-rural como as tendências de contra urbanização (ex.: retorno de pessoas às áreas rurais e pluriatividade). Neste sentido, o autor sintetiza a existência de cinco fluxos: o de alimentos, recursos naturais, pessoas, ideias e recursos financeiros. Este modelo também propõe o conceito de dinâmica urbano-rural, que trata das interações ou relações entre essas duas áreas. Isto é visto como altamente complexo em face da diferença e natureza variante destes elementos de país para país e região para região. Lynch coloca que essas relações devem ser estudadas pelas perspectivas da estratégia de subsistência e a alocação de recursos. Permitindo, portanto, que as políticas se baseiem nos possíveis impactos e prováveis oportunidades da interação urbano-rural, sendo capazes de alcançar metas de desenvolvimento acompanhadas de sustentabilidade e redução da pobreza. Contudo, o autor acrescenta que para evitar com que o progresso seja a ponte para a exploração do meio rural, deve haver “uma melhor compreensão socioeconômica dos prováveis benefícios e de algum tipo de representação dos interessados na concepção e implementação de quaisquer intervenções” (Lynch, 2005, p. 184).

Outra teoria importante para os chineses é a teoria do sistema de inovação. De forma geral, ela pressupõe que um ecossistema inovador, no sentido da inovação tecnológica, surge em uma determinada região a partir da interação de talentos, uma rede de relações entre pessoas e o fluxo de conhecimento com as empresas. Além disso, esse corpo teórico integra teorias da inovação e teorias do desenvolvimento regional. Um importante teórico do desenvolvimento que utilizou teorias de inovação foi Shumpeter. Sua tese pensava na inovação como uma reorganização dos fatores e condições de produção, em prol de dar um passo adiante na capacidade produtiva. Consequente, P. Cooke aprofundou as ideias de inovação dentro dos estudos do desenvolvimento regional. Assim, o autor criou uma ideia de que um sistema de inovação organizacional regional pode surgir por meio da interação mútua de agentes, tais como universidades e empresas, em uma determinada região. Sua proposta se

baseia no fato de que essas interações criam conhecimento. Portanto, tal conhecimento ou aprendizado, podem se acumular e gerar uma ação cíclica de inovação que se torna cada vez maior quanto maior a aglomeração de instituições e o fortalecimento da rede de conexões entre pessoas e instituições. Essa perspectiva teórica tem sido uma das bases para o desenvolvimento regional chinês (Wen; Wang, 2020).

Ao longo dessa seção, as teorias sobre as relações entre áreas urbanas e rurais apresentam uma evolução dinâmica, refletindo as transformações nas perspectivas de desenvolvimento regional que foram utilizadas pelos chineses. Inicialmente, os modelos clássicos destacam a transição da mão de obra agrícola para o setor industrial, visando investimentos conjuntos e o desenvolvimento equilibrado dos dois setores que, cabe ressaltar, naquela época eram representativos da divisão urbano-rural. Posteriormente, teorias como os Polos de Crescimento e a Causação Circular Cumulativa enfatizam a influência de polos urbanos na dinâmica econômica regional, enquanto a Teoria do Núcleo-Periferia aborda o desenvolvimento desigual entre centros urbanos e regiões periféricas, inclusive nas áreas urbanas. Sendo assim, ao se notar a desigualdade criada por estes modelos, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, surgem teses como a Teoria do Viés Urbano, que destaca desequilíbrios políticos em favor das cidades. Esta inflexão teórica abre espaço para as abordagens mais contemporâneas, como o Fechamento Espacial Seletivo, que propõem a descentralização e igualdade de oportunidades, enquanto teorias baseadas em redes, como as de Douglass e Tacoli-Satterthwaite, ressaltam a interconexão essencial entre áreas urbanas e rurais. Ademais, no bojo dessa nova visão crítica das relações urbano-rurais, emergem teses como a de Lefebvre que destaca a subordinação do rural ao urbano na sociedade atual, enquanto perspectivas como a de Lynch enfatizam a complexidade das dinâmicas, considerando múltiplos fluxos entre essas áreas. Dessa forma, o texto delinea uma trajetória que vai desde modelos que pensam na indução planejada da transferência de recursos do meio rural ao urbano ou da polarização do desenvolvimento no meio urbano na expectativa de que futuramente ele seja radiado para o rural até abordagens mais contemporâneas, que percebem a existência de importantes interações entre as duas áreas e advogam por um modelo de desenvolvimento que agregue a importância de ambas as áreas como partes igualmente relevantes.

Assim, o estudo das interações urbano-rurais demarca a fronteira da pesquisa das relações dessas duas áreas nos anos 2000. Em contraste ao antagonismo urbano-rural clássico das teorias tradicionais, esta linha de pesquisa foca na dinâmica das relações urbano-rurais. Se tornando mais capaz de elaborar políticas de desenvolvimento urbano-rural e promover a integração dessas áreas nas condições existentes no mundo contemporâneo. Em suma, essa tese “pode fornecer suporte teórico para o governo formular políticas de desenvolvimento urbano e rural e, em última análise, alcançar um desenvolvimento urbano-rural coordenado” (Zhao; Snowy, 2015, p. 75).

### 3.3 O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL NA CHINA

A China possui um histórico de décadas de políticas destinadas ao desenvolvimento das áreas urbanas e rurais. Essas políticas sempre tiveram uma forte relação com a produção científica e esta última também possui uma relação umbilical com ação política do país. Em outras palavras, as plenárias do Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês (PCCh), que definem as diretrizes das ações políticas a serem tomadas quanto ao desenvolvimento urbano-rural (dentre outras coisas), se orientam em grande medida pela produção científica do país. Por outro lado, a produção científica sobre esse assunto parece demonstrar a intenção de munir as diretrizes criadas através de análises dos objetivos postos por elas. Assim, é razoável supor que as diretrizes políticas da China acerca do desenvolvimento urbano-rural apresentam o status da pesquisa sobre esse assunto naquele país. Na china “os estudiosos sugerem que a evolução das relações entre áreas urbanas e rurais na China passou por um processo de separação, confronto, coordenação e, em seguida, integração” (Zhao; Jiang, 2022, p. 2). Portanto, tal como grande parte das pesquisas daquele país, o desenvolvimento coordenado entre áreas urbanas e rurais tornou-se uma questão importante para o governo chinês, levando-o a promover estratégias de desenvolvimento urbano-rural coordenado na primeira década dos anos 2000 (Tang *et al.*, 2020). Mais recentemente a política do desenvolvimento urbano-rural na China passou a centrar-se na integração urbano-rural (Zhao; Jiang, 2022). Posto isso, esse tópico irá se dedicar ao debate criado em torno da coordenação e da integração urbano-rural, tendo em vista que ele possui análises que podem complementar o estudo sobre esse assunto no Brasil. A primeira parte dos

parágrafos a seguir fará uma introdução ao fundo histórico do desenvolvimento urbano-rural chinês, a fim de criar um plano de fundo o debate que será analisado. Após a exposição deste debate, será feita uma análise das sugestões políticas na China em torno da perspectiva da coordenação e integração. Afinal, a análise desse ponto pode elucidar as nuances da prática da coordenação e da integração no debate sobre o desenvolvimento urbano-rural na China.

Antes das reformas econômicas e sociais de 1978, que aconteceram durante o governo de Deng Xiaoping e foram responsáveis pela abertura econômica e transformação da economia chinesa em uma economia de mercado - a China tinha um desenvolvimento urbano-rural dicotômico, ou seja, de clara distinção das áreas urbanas e rurais. Esse período foi marcado, dentre outras coisas, por medidas que restringiam o fluxo de recursos como pessoas e materiais, tal como a Hukou, que foi uma política de restrição de mobilidade de pessoas entre regiões. Logo, gerou-se concentrações e disparidades regionais, especialmente em prol das áreas urbanas (Chen; Gao, 2011; Tang *et al.*, 2020).

Após a reforma, o país passou a desenvolver sua indústria em larga escala e a população urbana acompanhou esse progresso. Nesse sentido, a China, assim como outros países em desenvolvimento, teve um processo de desenvolvimento urbano-rural que levou a uma polarização regional, ou seja, a um fluxo unilateral de recursos das áreas rurais para as áreas urbanas. Em tal contexto, o país asiático elevou o nível de urbanização de 17,9% em 1978 para 52,6% em 2012. Esse crescimento poderia levar a China a ter uma população urbana de 1 bilhão de pessoas até 2040. Sob outro prisma, nota-se também que a diferença entre a renda média das áreas urbanas e rurais do ano de 1978 ao de 2008 aumentou sua proporção de 2,57 em áreas urbanas para 1 em áreas rurais, para 3,31:1. Parte desse movimento deveu-se as políticas de urbanização aplicadas no fim dos anos 1990, que tinham a finalidade de servir como meio para resolver os “Three Agriculture-related Issues”<sup>16</sup>. Todavia, gerou-se uma rápida urbanização, aglomeração, superconsumo de recursos naturais, declínio da economia rural e esvaziamento das áreas rurais. Ademais, o efeito de difusão desse desenvolvimento alcançado pelas áreas urbanas para as rurais foi

---

<sup>16</sup> “Three Agriculture-related Issues” resumem-se a seis grandes problemas em três questões: os problemas na questão agrícola estão representados na oferta de quantidades de produtos agrícolas e suas qualidades; os problemas na questão rural são generalizados como serviços públicos e conservação do meio ambiente no campo; por fim, os problemas na renda do agricultor e direitos sociais e políticos.

insignificante, o que aprofundou ainda mais o desenvolvimento desbalanceado dessas áreas (Liu *et al.*, 2016; Long *et al.*, 2011; Tang *et al.*, 2020; Wen; Wang, 2020).

Após a reforma, o governo adotou uma política de criação de Township and Village Enterprises (TVEs). Essa estratégia de fomento a empresas de vilarejos e pequenas cidades ajudou a formar um setor não agrícola perto das áreas rurais, empregar e melhorar a renda da população rural, a formar aglomerações de caráter urbano em torno dos vilarejos rurais e a manter a população rural nas áreas rurais ou em torno delas. Conseqüente, o governo passou a adotar a estratégia de utilização das pequenas e médias cidades para evitar as aglomerações nas grandes cidades. Na prática, isso implica que quando um camponês se tornava trabalhador dessas pequenas e médias cidades, ele adquiria permissão de mobilidade para essa região, mas ainda não tinha permissão para se mover para as grandes cidades. Utilizou-se, portanto, uma estratégia combinada de redução do interesse de migração para grandes cidades, pois as pequenas cidades estavam se desenvolvendo, e o controle administrativo sobre a migração, de modo que as taxas extras cobradas a população rural pela residência temporária nas grandes cidades os desestimulavam a fazer tal coisa (Chen; Gao, 2011). Esse movimento gerou, como esperado, um aumento da urbanização por meio do surgimento de novas áreas urbanas em torno das áreas rurais. Com o grande crescimento da urbanização, o governo decidiu alterar o foco do desenvolvimento. De tal maneira que, no 16º Congresso Nacional do Partido Comunista (2002), propôs-se uma abordagem de urbanização que compartilhava o resultado da industrialização com as áreas rurais. Em outras palavras, focou-se no desenvolvimento coordenado. A ideia central dessa proposta era balancear o desenvolvimento alcançado pelas áreas urbanas e rurais. Além de inserir as duas áreas numa relação de benefício mútuo (Chen; Gao, 2011). Entretanto, o problema do desenvolvimento desequilibrado não foi fundamentalmente corrigido. Assim, no 18º Congresso Nacional (2012), o governo resolveu melhorar a integração urbano-rural através do fomento da agricultura por meio da indústria e alavancar o desenvolvimento rural a reboque do urbano. Contudo, o desenvolvimento permanecia mantendo o meio rural como coadjuvante no desenvolvimento integrado. Logo, no 19º Congresso Nacional (2017), o governo propôs a diretriz de revitalização rural e a criação de novos mecanismos e instituições para melhorar a integração urbano-rural. Essa proposta pretende criar um sistema de coexistência, co-prosperidade e harmonia entre as duas áreas. (Wen; Wang, 2020).

Na Nova Era<sup>17</sup> do desenvolvimento chinês, inaugurada com o governo de Xi Jinping (2012), um dos pilares fundamentais é a prosperidade comum. Isso significa, além de outras coisas, que aquela nação está transitando de uma estratégia de desenvolvimento que é rápida para uma de alta qualidade. Ou seja, o governo propõe, por exemplo, reduzir o *gap* de desenvolvimento das áreas urbanas e rurais ao mesmo tempo em que trata das questões socioambientais (Wen; Wang, 2020). Além disso, o governo trabalha para que esse plano de integração se incorpore ao plano de desenvolvimento mais geral da China que visa construir um socialismo moderno. (Dou *et al.*, 2019). Em última instância, esse modelo de desenvolvimento urbano-rural surge da visão marxista quanto ao desenvolvimento urbano-rural, combinado com a evolução da história das relações urbano-rurais da China e exigências realistas. O que leva grande parte do debate sobre o tema desse estudo a assumir que a integração urbano-rural é uma tendência inevitável das relações entre essas duas áreas (Zhao; Jiang, 2022; Zhao; Snowy, 2015; Zhou; Qi; Zhong, 2021).

### 3.3.1 Teses de autores chineses sobre o desenvolvimento urbano-rural

Existem diversas perspectivas quanto ao modelo de desenvolvimento urbano-rural contemporâneo desenvolvido na China. No entanto, essa dissertação descreverá teorias fundamentais e distintas acerca da coordenação e integração, a fim de expor importantes e diferentes análises, sem a pretensão de esgotar todas elas.

A primeira perspectiva, a de Long *et al.* (2011) propõe analisar as áreas rurais a partir da interação de fatores e forças motores do desenvolvimento. Um exemplo disso é o papel que o fornecimento de alimentos e matéria prima que as áreas rurais têm no desenvolvimento industrial e, conseqüentemente no desenvolvimento das áreas urbanas e rurais. Desse modo, seu estudo é composto de uma análise do (1) desenvolvimento socioeconômico e cultural do meio rural, da (2) transformação do desenvolvimento rural e da (3) coordenação entre as áreas urbanas e rurais. Esta segunda análise, trata das transformações que o desenvolvimento do meio rural é capaz de fomentar nas áreas rurais. Assim, um nível considerável de desenvolvimento rural significa que essa região foi capaz de acumular recursos como capital, tecnologia

---

<sup>17</sup> A política chinesa é dividida em eras. A combinação do momento político interno e externo e os desafios que ela implica ditam o tom da nova era. Isso, por sua vez, é um subsídio que os chineses usam para escolher os governantes de alto escalão e o modo como a política do país será operada.

agrícola, pessoas e infraestrutura de produção, para gerar um movimento de transformação do meio rural, tal como mudanças na indústria rural, no emprego, no consumo, na população, no uso e na intensidade de utilização da terra. Essa transformação em prol do desenvolvimento é um dos pilares do desenvolvimento urbano-rural coordenado. Afinal, com um baixo nível de transformação do meio rural em prol do desenvolvimento, as áreas urbanas e rurais estariam em descompasso. Já no estudo da terceira análise, pode-se assumir que o nível de coordenação "reflete a alocação relativa de recursos regionais para os sistemas urbanos e rurais e o efeito integrado da transformação do meio rural no desenvolvimento socioeconômico a nível regional" (Long *et al.*, 2011, p. 1096). Ou seja, a coordenação está associada a distribuição de recursos de uma região para suas áreas urbanas e rurais e às consequências da transformação do meio rural no contexto do desenvolvimento socioeconômico dessa região.

Outra perspectiva sobre o desenvolvimento urbano-rural contemporâneo na China assume que o desenvolvimento coordenado pretende balancear o desenvolvimento alcançado pelas áreas urbanas e rurais. Além de inserir as duas áreas numa relação de benefício mútuo. Essa análise propõe que: (1) os moradores rurais possam migrar para áreas urbanas, seja para grandes centros urbanos ou pequenas cidades, com o advento de terem sua cidadania e acolhimento garantidos; (2) que haja concentração da utilização da terra, de modo a aumentar a produtividade rural através de economia de escala; e (3) que se crie áreas industriais organizadas que teriam o papel de concentrar empresas de uma mesma indústria e criar empregos não agrícolas. Sobre a cidadania e acolhimento da população recém-chegada das áreas rurais, o autor aponta que, durante o processo de desenvolvimento da China, o governo resolveu aplicar medidas de apoio social como isenções de tarifas sociais e suporte para que essas pessoas conseguissem emprego na cidade. Em um segundo nível desse plano, deu-se mais atenção as políticas de melhorias das condições de vida e prestação de serviços nas áreas periféricas das grandes cidades, onde os recém-chegados residiam. Em um próximo nível, o governo criou uma estratégia de desenvolvimento via isentivos as áreas rurais com estrutura potencial para se tornarem pequenas e médias cidades. Consequente, teve-se a criação de condições para a migração de pessoas das áreas rurais para as áreas urbanas. O último passo dessa estratégia foi convencer a população rural a fazê-lo, em seguida adquirir e concentrar a terra das áreas rurais para projetos mais eficientes nos termos

produtivos. Enfim, quanto a questão da concentração de terras rurais durante as estratégias de desenvolvimento coordenado (primeira década dos anos 2000), como a terra na China é um bem público, os agricultores tiveram apenas suas propriedades compradas pelo governo, trocadas por propriedades em outras regiões, ou foram integrados a modos de produção coletivos como empresas de propriedade compartilhada ou cooperativas. Então, o uso da terra foi reorganizado para que empresas de vários sócios e cooperativas atendessem as demandas de produção agrícola, não agrícola e de moradia no meio rural. A última parte dessa proposta de coordenação do desenvolvimento urbano-rural é a concentração industrial em áreas industriais organizadas. O que significa que essa medida teve a intenção de gerar trabalho não rural próximo das áreas rurais e organizar a concorrência e uso desviado de recursos que a industrialização chinesa havia promovido nas etapas anteriores do desenvolvimento do país (Chen; Gao, 2011).

Conforme Zhao; Snowy (2015), o desenvolvimento coordenado das áreas urbanas e rurais também pode ser estudado a partir de quatro pilares:

A integração das áreas urbanas e rurais como um requisito inevitável para o desenvolvimento das forças produtivas; a promoção do desenvolvimento coordenado das áreas urbanas e rurais de acordo com as condições locais; o desempenho de um papel vital no crescimento pelas cidades; e o fortalecimento do fluxo de fatores urbanos e rurais (Zhao; Snowy, 2015, p. 73).

O primeiro pilar reflete a tarefa de romper as barreiras urbano-rurais, a fim de se alcançar um desenvolvimento urbano- rural coordenado entre essas duas áreas. Isso significa providenciar oportunidades de desenvolvimento e recursos sociais básicos de forma igualitária entre os residentes urbanos e rurais. Ademais, o desenvolvimento igualitário das cidades e aldeias requer o livre fluxo de fatores de produção entre as duas áreas. Para tanto, o governo precisa criar condições em que se possa contar com forças de mercado para construir uma troca igualitária de fatores entre áreas urbanas e rurais. Enfim, esse ponto trata da construção simultânea de transformações como a industrialização rural, informatização e urbanização, fomento da urbanização do meio rural, a solução das contradições urbano-rurais e a modernização agrícola. O segundo pilar implica em se pensar o desenvolvimento do conjunto de áreas urbanas e rurais a partir das dotações regionais que essas áreas têm como localização, disponibilidade de recursos naturais etc. O terceiro pilar

pressupõe que a cidade deve ter um papel de liderança na promoção do desenvolvimento coordenado das áreas urbanas e rurais. Ou seja, o caminho do desenvolvimento das cidades deve ser o da criação de aglomerações industriais capazes de gerar emprego e renda para a mão de obra excedente do meio rural e urbano. Além disso, deve-se fomentar a expansão desse efeito, de tal forma que se evite a aglomeração industrial apenas em grandes centros urbanos. O último pilar trata do estabelecimento de um mercado unificado de fatores entre as duas áreas e na promoção do livre fluxo de trabalho e capital entre elas.

Nas últimas décadas, uma série de soluções foram criadas para pensar as relações urbano-rurais na China, uma delas chama-se *Urban-Rural Land Use Transformation* (URLUT). A URLUT "reflete o resultado espacial das atividades socioeconômicas em uma região", portanto, analisá-la pode levar a compreensão das relações urbano-rurais durante o processo de uso de recursos da terra (Liu *et al.*, 2016, p. 1). Especificamente, esse método possui uma análise quantitativa via um índice que mensura a proporção das construções, de cultivo e de construções rurais em determinado espaço. Além disso, ele integra essa análise quantitativa a uma análise qualitativa sobre o desenvolvimento urbano-rural de determinada região (Liu *et al.*, 2016). Entretanto, o fato principal sobre essa tese é o de que o desenvolvimento urbano-rural coordenado é tido como a "formação de uma relação especial entre áreas urbanas e rurais em termos de distribuição espacial, investimento econômico, meio ambiente e serviços sociais" (Tang *et al.*, 2020, p. 2). Particularmente, conforme Liu *et al.* (2016), o desenvolvimento é coordenado se houver um desenvolvimento planejado que leve em conta a localização e condições dos recursos naturais das áreas urbanas e rurais, a fim de se cumprir a tarefa de utilizar a terra de maneira mais eficiente e integrar essas duas áreas.

Por outra via, Dou *et al.* (2019) assume que a estratégia de integração urbano-rural é pensada a partir da ideia de um plano conjunto para essas duas áreas. Ou seja, pensa-se na transferência de capacidade industrial para a agricultura, no desenvolvimento conjunto das duas áreas e na eliminação das diferenças de condições de vida entre camponeses e trabalhadores urbanos. Isso se reflete em uma forma de desenvolvimento igualitária para as duas áreas, ou que pensa na aquisição dos mesmos resultados do desenvolvimento adquirido pelas duas áreas. Trata-se, portanto, de uma nova forma das relações urbano-rurais. Ou, nas palavras do autor, "o desenvolvimento integrado das áreas urbanas e rurais é um processo de trazer

essas duas áreas para uma união orgânica, de modo que se promova a alocação balanceada de recursos entre as duas áreas e o livre fluxo de fatores entre elas" (Dou *et al.*, 2019, p. 3).

Em vista dos problemas ambientais e de exploração de recursos naturais durante o processo de desenvolvimento, em especial a urbanização, Guo e Bai (2019) elaboram um modelo que simula o desenvolvimento de áreas urbanas e rurais em uma região da China. A proposta é entender os padrões de exploração de recursos naturais durante o desenvolvimento urbano rural até 2035 e, conseqüentemente, propor caminhos para se manter a segurança do ecossistema da região e resolver as contradições entre proteção ecológica e o desenvolvimento urbano-rural. A tese dos autores surge do próprio pensamento chinês tradicional sobre a organização estrutural dos espaços de forma ecológica, o *Feng Shui*; das propostas de construções de jardins em espaços urbanos advindas do ocidente; da necessidade crescente de infraestruturas verdes, dadas as demandas motivadas pelas mudanças climáticas. Os autores criam uma simulação espacial que integra a análise da hierarquia dos diversos tipos de áreas urbanas e rurais, o tráfego entre elas e o uso da terra. Todos esses pontos são analisados sob a perspectiva de restrições ecológicas via a avaliação das infraestruturas verdes da região (verdes ou azuis). Em resumo, a proposta é simular as mudanças das estruturas espaciais urbano-rurais no seu caminho para o desenvolvimento urbano-rural integrado e avaliar essa simulação sob a ótica da preservação ecológica. Ou seja, avaliar esses termos sob a distância que as áreas urbanas e rurais estão de recursos naturais protegidos, como parques e fontes hídricas, e a existência de serviços ecológicos nas áreas analisadas, tais como mecanismos de regulação climática (Guo; Bai, 2019). Portanto, a perspectiva de integração urbano-rural colocada pelos autores integra uma ideia de segurança do ecossistema e proteção ecológica, assumindo a ideia de que o processo de desenvolvimento em questão de nada valerá sem o bem-estar social e a melhoria da saúde que essa perspectiva gera.

Há também uma análise do desenvolvimento urbano-rural que trata centralmente da justiça espacial no desenvolvimento dessas áreas. Esta proposta está vinculada as diretrizes do 19º Congresso Nacional do Partido Comunista da China em 2017, que determina a prioridade em "criar e aperfeiçoar os mecanismos, sistemas e políticas sobre o desenvolvimento integrado do meio urbano e rural" (Embaixada da República Popular da China no Brasil, 2017). Então, propõe-se que

haja coexistência e co-prosperidade entre essas áreas, ou seja, elas precisam ser equivalentes no processo de desenvolvimento nacional. Assim, as suas barreiras, como as que impedem o fluxo de recursos e a prestação igualitária de serviços, precisam ser derrubadas. Nessa análise, a revitalização rural, que é uma das diretrizes fundamentais do desenvolvimento chinês atual, perpassa também pela revitalização industrial. Outro ponto basilar desse estudo é a nova urbanização, em outras palavras, o fomento de áreas urbanas racionais, mais capazes de se integrar as áreas rurais de uma forma saudável e de criar um ambiente ecológico. Esse tipo de desenvolvimento, em última análise, é chamado pelo autor de desenvolvimento de alta qualidade. Isso significa que ele não só melhora as bases da estrutura econômica da relação urbano-rural, mas também desenvolve a estrutura social entre as duas áreas. Então, essa proposta pretende gerar condições de vida para as áreas rurais e urbanas, colocando seus desenvolvimentos sociais no mesmo estágio. Na prática, isso implica, por exemplo, na geração de oportunidades para a indústria rural se desenvolver e escoar seus produtos, na melhoria dos serviços públicos fornecidos aos cidadãos das áreas rurais, no compartilhamento dos resultados obtidos pelas duas áreas etc. Em resumo, o propósito central dessa teoria é coordenar o desenvolvimento das duas áreas através de um movimento de fortalecimento da integração entre elas. Isso tudo feito à base de melhoramento qualitativo das condições humanas, naturais e econômicas das duas regiões (Wen; Wang, 2020).

Finalmente, uma perspectiva mais recente pressupõe que a integração das áreas urbanas e rurais reflete a criação de mecanismos e instituições para: a eliminação de diferenças ecológicas entre essas duas áreas; o fomento de conexões espaciais mais eficientes entre esses dois espaços; e o fluxo livre, balanceado e eficiente de recursos. Então, o processo de desenvolvimento integrado trata de um meio de alocar recursos entre os meios urbano-rurais de forma efetiva, a fim de que se alcance uma prosperidade compartilhada. Pretende-se que isso seja feito através da coexistência via interação benigna das duas áreas nos mais diversos níveis de suas interações, tais como o econômico, social, ecológico e espacial (Zhao; Jiang, 2022). Enfim, vale notar que essa proposta está em linha com a agenda mais recente da política chinesa exposta, por exemplo, nas diretrizes quanto ao crescimento de alta qualidade da China do 20º Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês. Esta, por sua vez, propõe que o país deve “impulsionar o desenvolvimento urbano-rural integrado e o desenvolvimento regional coordenado, fazendo com que a economia

alcance um salto eficaz na qualidade e um crescimento razoável na quantidade” (Diário do Povo Online, 2022, p. 25).

### **3.3.2 O debate sobre o desenvolvimento urbano-rural Chinês: uma sistematização**

Esta seção parte da premissa de que o subcapítulo anterior elenca elementos teóricos significativos quanto ao debate sobre o desenvolvimento urbano-rural na China e, portanto, busca sistematizá-los, de tal maneira que possa haver uma comparação com a sistematização feita no capítulo anterior.

Ao se observar o debate feito na China acerca do desenvolvimento urbano-rural contemporâneo, podemos elencar diversos elementos destacáveis. Um dos principais é o fato dessa matéria ser tratada na instância maior do planejamento do desenvolvimento chinês, ou seja, nas plenárias do PCCh. Isso implica que esse assunto é visto como um tópico altamente importante, que deve ter amplitude nacional e que, dada a sua importância, deve estar intimamente conectado ao plano de desenvolvimento mais geral da China, que atualmente é a “construção integral de um país socialista moderno” (Diário do Povo Online, 2022, p. 1).

A primeira linha de pensamento estudada no subcapítulo anterior é sobre a coordenação do desenvolvimento urbano-rural. A princípio, ela parte de uma perspectiva de compasso entre o desenvolvimento das duas áreas. Tal compasso deve prever o impacto do que é feito em uma área na outra e, a partir de então, busca atingir um desenvolvimento que seja balanceado entre as duas. Esse balanceamento, por sua vez, está vinculado ao alcance de certa otimização da alocação de recursos e resultados (Long *et al.*, 2011).

Por outro lado, as áreas urbanas devem criar condições de vida para receber a mão de obra desprendida das áreas rurais. A urbanização também deve ser pensada de forma que as áreas urbanas e a industrialização que lhes acompanham sejam distribuídas em centros menores e mais próximos das áreas rurais (Chen; Gao, 2011). Ou seja, o debate citado advoga pela descentralização da indústria; da aglomeração de indústrias em centros urbanos mais próximos de áreas rurais, de modo a compartilhar os benefícios desse fenômeno com as áreas rurais; e a otimização do escopo industrial, tendo em vista que a aglomeração da indústria e a

super competição centradas em grandes centros podem gerar o uso excessivo de recursos.

Além disso, deve-se derrubar as barreiras de fluxo e alocação de recursos entre as áreas urbanas e rurais, a fim de fomentar as oportunidades de desenvolvimento para ambas. Ou seja, a relação entre essas áreas deve, por exemplo, permitir a transferência industrial que está concentrada em certas regiões para outras regiões; o fluxo de pessoas entre essas áreas em prol de suas necessidades, atendendo as demandas produtivas das duas áreas e sem criar condições adversas como aglomerações populacionais (Zhao; Snowy, 2015).

Um fato importante no debate estudado é a análise de dotações regionais, tal como argumentado no segundo pilar da tese de Zhao; Snowy (2015) citado no subcapítulo anterior. Esta ideia se trata de pensar nas condições predispostas nas duas áreas e que, portanto, podem ser utilizadas na busca pelo desenvolvimento em questão.

Um outro ponto importante no debate analisado é o desenvolvimento e justiça social. Fenômenos como o fluxo de pessoas das áreas rurais para as urbanas, por exemplo, precisam ser acompanhados pela criação de condições civilizatórias na área urbana e em especial nas partes da área urbana onde os recém-chegados irão viver ou habitualmente vivem (Chen; Gao, 2011).

Enfim, há no debate quanto ao desenvolvimento coordenado citado nesse estudo uma perspectiva de compartilhamento de esforços entre o mercado e as instituições governamentais na tarefa do desenvolvimento. Argumenta-se, por exemplo, que o governo deve criar condições para que forças de mercado promovam uma troca igualitária de recursos entre as áreas urbanas e rurais (Zhao; Snowy, 2015). Ademais, o estudo de Wang e Tan (2018) propõe que, considerados o grau de complexidade do projeto e a heterogeneidade regional, os agentes capacitados como empresários ou produtores rurais "devem ser incentivados a realizar a renovação rural de maneira auto-organizada e identificar caminhos de desenvolvimento adequados às condições locais" (Wang; Tan, 2018, p. 20).

Portanto, nota-se que as ideias acima formam uma sistematização que caracteriza a parte do debate analisado que trata do desenvolvimento urbano-rural coordenado. Contudo, o debate exposto neste estudo aponta uma transição do desenvolvimento coordenado para o integrado. Essa alteração reflete algumas

mudanças em relação a sistematização feita acima, mas abarca ideias que não foram alteradas, tal como a atenção especial dada a revitalização rural.

Posto isto, é primordial observar os elementos que existem na coordenação e que permanecem na integração. O ponto mais evidente, como se percebe ao se comparar a tese de Wang e Tan (2018) com a de Long *et al.* (2011), é a ideia de que se deve dar atenção especial ao desenvolvimento rural ou a revitalização rural, de modo a elevar as condições industriais e socioeconômicas dessa área. Esta ideia, por sua vez, continua sendo essencial para que tanto as áreas urbanas, quanto as rurais se desenvolvam em um cenário de desenvolvimento conjunto.

Outro ponto que também continua existindo na integração é a presunção de que a eliminação das barreiras e permissão do livre fluxo de recursos entre as duas áreas é fundamental para se gerar condições de igualdade na distribuição dos resultados do desenvolvimento das duas áreas. Em outras palavras, ações como a alocação de recursos de forma balanceada entre as duas áreas e a transferência de capacidade industrial de áreas mais capacitadas para as menos capacitadas são essenciais para a melhoria das condições de vida das áreas menos desenvolvidas (Zhao; Jiang, 2022; Zhao; Snowy, 2015).

A mudança mais importante do desenvolvimento coordenado para o integrado é a ideia de que não se pensa mais no compasso entre o desenvolvimento das duas áreas, mas sim na união orgânica desses desenvolvimentos. Ou seja, a proposta deixa de ser, por exemplo, “alcançar um desenvolvimento equilibrado entre os dois setores [urbano e rural]” (Chen; Gao, 2011, p. 500) e passa a ser a promoção de um tipo de desenvolvimento que promove “a igualdade de status entre áreas urbanas e rurais, no qual essas áreas alcançam um desenvolvimento conjunto” (Zhao; Jiang, 2022, p. 2). Essa visão não altera certos pontos, como os que foram descritos nos dois parágrafos anteriores, mas altera algumas perspectivas, tal como o planejamento desse desenvolvimento, que passa a ser unitário, e a ideia de igualdade entre as duas áreas que passa a ter maior peso no modelo.

Uma outra mudança no modelo de desenvolvimento integrado é a premissa da construção de uma área urbana racional. Esse ponto determina que as áreas urbanas devem ter maior capacidade de se conectar as áreas rurais, permitindo que essas se tornem uma só por meio da fluidez das relações entre elas. Além disso, ele também implica em atender as demandas climáticas e reduzir a diferença ecológica entre o urbano e o rural. Ou seja, fazer do urbano um ambiente mais ecológico. Esse

ponto integra uma ideia de segurança do ecossistema e proteção ecológica. Assim, o urbano, tanto quanto o rural, deve prever os potenciais impactos climáticos e desgastes do ecossistema e integrar isto aos seus planos de desenvolvimento. Desse modo, essas áreas têm que tomar medidas a respeito desse tema, tal como a restrição da exploração de certos recursos naturais (verdes ou azuis) e construir mais infraestruturas verdes, tais como prédios que são envolvidos em placas solares, parques e lagos. A ideia final não é só preservar a espécie humana em um sentido global, mas preservar, localmente, a qualidade de vida das pessoas no curto prazo, ou no presente (Guo; Bai, 2019).

### 3.4 RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS INSERIDAS NO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL CHINÊS

É comum na literatura econômica chinesa que, ao fim de seus estudos, os autores apontem caminhos para as políticas públicas de seu país. Então, de modo a compreender as nuances práticas do debate feito sobre o desenvolvimento urbano-rural na China, este estudo fará um levantamento de algumas recomendações políticas alinhadas a este tema.

Long *et al.* (2011), argumentam que uma das prioridades do governo chinês, a coordenação do desenvolvimento urbano-rural, tem sido deteriorada pela rápida urbanização e industrialização. Desse modo, os autores propõem que as políticas se concentrem em gerar medidas que, por exemplo, fortaleçam o suporte financeiro e tecnológico dado pela indústria e as áreas urbanas para a agricultura e as áreas rurais. Assim, gerar-se-á um movimento de transformação do meio rural, tal como mudanças na indústria rural e no emprego que serão capazes de fomentar a coordenação do desenvolvimento entre as duas áreas.

Liu *et al.* (2016) advoga a favor de uma ideia de desenvolvimento feita por meio de políticas de transformação das áreas urbanas e rurais que integrem as dotações das regiões, tais como a localização e os recursos existentes nessas áreas. Ademais, os autores propõem uma redução do papel do investimento soberano em prol de um maior protagonismo do setor privado na tarefa de alocar recursos para o desenvolvimento dessas áreas.

Wang e Tan (2018) fazem um estudo da política de renovação das áreas rurais na China por meio de um modelo que analisa ações e instituições rurais. A

proposta dos autores é compreender o desempenho comparado da renovação rural promovida pelo governo e pela sociedade civil. Por fim, esse desempenho é avaliado sob a ótica do desenvolvimento urbano-rural integrado, ou seja, quanto maior integração a renovação rural promover, melhor ela será.

Através dos resultados do modelo em questão, os autores propõem três pontos para fomentar políticas públicas: o primeiro ponto alerta para fato de que, devido a heterogeneidade regional que geralmente há neste tipo de projeto, é aconselhável que o tipo de estrutura de governança (via governo ou sociedade civil) utilizada para a renovação rural seja escolhida conforme as dotações da região e não sendo um tipo para toda a região. Segundo o modelo, o governo lidera melhor projetos de grande especificidade, complexidade e incerteza, mas, em contrapartida, agiu de forma mais controladora. Então, a segunda proposta de política pública é que ele promova estas medidas utilizando mecanismos de participação pública, de forma a aproximar as demandas da população aos resultados da renovação rural e a captar a expertise local, crucial para a execução dos projetos. Por fim, os autores sugerem que os atores das áreas rurais com "condições apropriadas devem ser incentivados a realizar a renovação rural de maneira auto-organizada e identificar caminhos de desenvolvimento adequados às condições locais" (Wang; Tan, 2018, p. 20). A intenção por trás desse ponto é dar autonomia a sociedade civil na matéria do desenvolvimento e utilizar um outro método de transferência de riqueza social além do investimento soberano.

Guo e Bai (2019), apesar de não apresentarem caminhos políticos claros, advogam que o uso de seu simulador, que busca prever as características das áreas urbanas e rurais, pode suportar políticas públicas em prol de um desenvolvimento urbano-rural mais sustentável. Os autores assumem que políticas como a proibição de atividade em que existem corpos aquíferos ou florestas, a restrição do mal uso de terras agrícolas e serviços de ajuste hídricos são encaminhamentos que podem ser sugeridos pelo uso de seu modelo.

Tang *et al.* (2020) formulam duas propostas de direcionamento de políticas públicas. A primeira pretende utilizar as regiões que possuem maior capacidade de fomento do desenvolvimento nas regiões de seu entorno para gerar um desenvolvimento mais abrangente. Assim, a ideia é fomentar os centros que são capazes de mover a estrutura econômica das regiões que o cercam. Por outro lado, os autores avaliam que, como o desenvolvimento recente degradou as áreas rurais

em termos socioambientais, é preciso buscar medidas para eliminar a pobreza rural que se caracteriza tanto pela falta de recursos, tal como uma indústria rural menos desenvolvida, como pela falta de acesso vide a educação. Esse ponto, portanto, se trata do apelo para que o setor público controle e promova a urbanização rural, em face do livre desenvolvimento do mercado. Afinal, segundo os autores, o mercado tende a se ater em maximizar os resultados em prol de seus próprios interesses. O que, por sua vez, gera degradação ambiental por conta dos desperdícios praticados, e desigualdade social. Assim, o governo deve guiar o fluxo populacional de forma otimizada, promover emprego para a população rural nas áreas urbanas, fomentar a educação e treinamento das pessoas das áreas rurais e otimizar a indústria rural para corrigir as deformações citadas.

Zhao e Jiang (2022) recomendam que, diante da heterogeneidade de níveis de desenvolvimento existente na região estudada por eles, as políticas absorvam a seguinte lógica: nas regiões mais desenvolvidas, onde há um forte efeito de transbordamento (*spillover*) das áreas urbanas para as rurais, deve-se equilibrar os benefícios entre as duas áreas e remediar as deficiências do desenvolvimento rural. Paralelo a isso, a conexão entre essas áreas via infraestrutura de transporte deve ser uma prioridade e o layout industrial deve ser distribuído para fora dos centros regionais que aglomeram recursos, a fim de promover um melhor efeito difusor e radiador do desenvolvimento. Por outro lado, quanto aos centros de menos desenvolvimento, onde grande parte da região ainda está no estágio do desenvolvimento via polarização e urbanização, a urbanização deve ser utilizada como meio de integração das áreas urbanas e rurais. Assim - prevenindo-se do efeito sifão e do de borda, ou seja, dos efeitos que atraem e concentram recursos e os que criam barreiras para a transferência de recursos - as políticas devem buscar formas de otimizar a distribuição populacional, industrial, de capitais e outros fatores para obter melhores resultados socioeconômicos e gerar a integração urbano-rural.

A segunda recomendação política dos autores trata de promover uma entre as áreas urbanas e rurais na região. Isso pode ser feito através de mecanismos coordenados entre as duas áreas e da conexão administrativa da região (municípios, distritos etc.). Essa interconexão deve coordenar ações nas relações dos mercados entre as duas áreas e na distribuição e fortalecimento da indústria entre elas de forma coordenada, de forma a prezar pelo fortalecimento da cooperação entre as áreas mais e menos desenvolvidas.

Utilizando-se da dinâmica existente na integração e interconexão entre as áreas urbanas e rurais, propõe-se utilizar recursos e construir infraestruturas ecológicas, industriais, de bem-estar social produtivas de formas otimizada. Ou seja, não duplicando esforços e uso de recursos entre as áreas. Isso implica na inserção de uma lógica de economia de recursos na economia regional, ou em políticas de baixo consumo energético, baixa poluição e economia verde. Além disso, os mecanismos integradores como a construção de infraestruturas de transporte eficientes devem ser otimizados, a fim de promover compartilhamento de serviços e melhor fluxo de recursos entre as regiões Zhao e Jiang (2022).

Por fim, esta seção colabora com a exposição do que alguns autores pensam quanto a prática da sistematização feita no subcapítulo anterior e que será comparado a sistematização do capítulo sobre o debate do desenvolvimento urbano-rural no Brasil.

#### **4 OS DEBATES ACERCA DO DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL: UMA COMPARAÇÃO BRASIL-CHINA**

Dado que os dois capítulos iniciais desse estudo se encerram em sistematizações dos debates sobre o desenvolvimento urbano-rural no Brasil e na China, este capítulo irá compará-los a fim de avaliar as convergências e complementaridades nos debates desenvolvidos nos dois países. Para tanto, o capítulo se inicia com uma análise comparativa de uma política de cada país que empenharam esforços em promover o desenvolvimento urbano-rural. Afinal, tais políticas se abasteceram em grande parte das compreensões acadêmicas acerca do tema em cada país. Por fim, será feita uma comparação sistematizada dos dois capítulos iniciais, a fim de se compreender as congruências e complementariedades existentes entre eles.

Ainda cabe ressaltar, em defesa do método comparativo utilizado, que ambos os países passaram por processos históricos similares em relação ao tema estudado e construíram suas ideias com bases parecidas. As influências teóricas dos dois países são bastante similares como se pode notar pela forte presença de autores como Albert Hirschman na construção das ideias sobre o desenvolvimento brasileiro nos pós Segunda Guerra e Henri Lefebvre, que influenciou autores importantes como Roberto Monte-Mór. Sob outra ótica, o contexto socioeconômico que motivou as elaborações teóricas e políticas acerca do tema desse estudo é bastante similar. Tanto no contexto pré-reforma de 1978 na China, quanto no de antes de 1900 no Brasil havia nos dois países uma ampla disparidade do desenvolvimento urbano-rural a ser resolvida. Além disso, a etapa posterior do desenvolvimento desses países, ou seja, o desenvolvimento urbano-industrial pós-reforma de 1978 da China e do século XX no Brasil, gerou concentração dos fatores de produção em polos urbanos. Enfim, com base em experiências similares relacionadas a concentração urbana, os dois países também chegaram a compreensões aproximadas sobre aspectos como a contraposição ao viés urbano de desenvolvimento e a importância de cidades intermediadoras do desenvolvimento entre as áreas mais e menos desenvolvidas.

#### 4.1 A APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO-RURAL: UMA COMPARAÇÃO DO PROGRAMA CURD E O TERRITÓRIOS RURAIS

Com o propósito de complementar a análise comparativa deste capítulo, este subcapítulo fará uma investigação de uma política pública voltada para o desenvolvimento urbano-rural em cada país. Especificamente, se fará uma análise comparada do programa Territórios Rurais na região Noroeste de Minas Gerais e do programa *Coordinated Urban-Rural Development* ou CURD (em português, a coordenação do desenvolvimento urbano-rural) na região de Chengdu, na China.

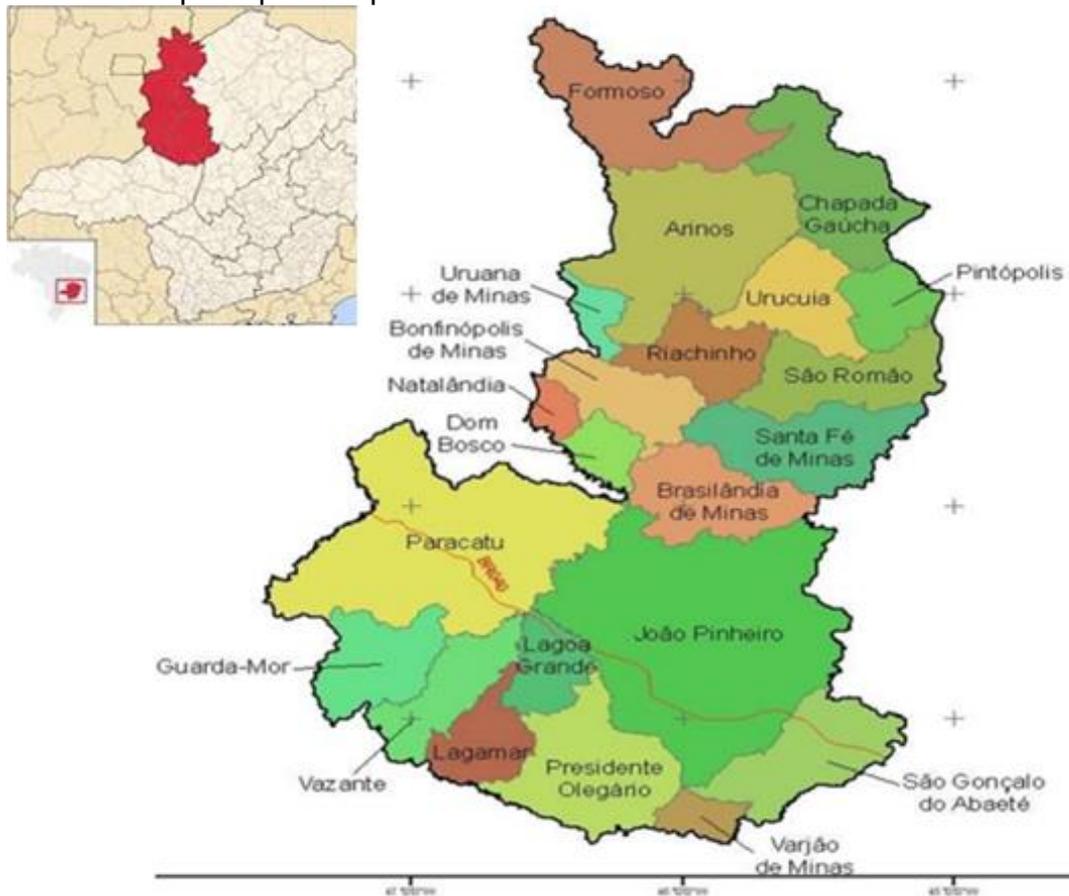
##### 4.1.1 O programa Territórios Rurais

O estudo de Jesus (2013), especificamente o capítulo intitulado O território induzido por políticas públicas: o caso do Território Noroeste de Minas, faz uma análise criteriosa do caso do território Noroeste de Minas Gerais, onde foi utilizada a indução via políticas públicas para o desenvolvimento rural sob uma perspectiva territorial, ou seja, agregando diversos municípios e, conseqüentemente, suas zonas urbanas.

O programa Territórios Rurais agregou um conjunto de políticas públicas analisadas entre 2003 e 2011 que tinham a finalidade de promover o desenvolvimento territorial rural, são elas: o Território Rural (TR), gerenciado pela Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); o Territórios da Cidadania (TC), capitaneado pela Casa Civil; e o Consórcio Intermunicipal de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) (Jesus, 2013).

No governo do ex-Presidente Lula, os Conselhos de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local Sustentável (CONSADs), que tinham a finalidade de desenvolver ações para o combate a fome em âmbito local e regional, foram completamente reestruturados. A ideia desses conselhos era fomentar o desenvolvimento com a participação da sociedade civil e o poder público em um formato intermunicipal. Dado isto, em 2003, dentre as CONSADs criadas, havia uma que compunha o Território Noroeste de Minas (Jesus, 2013).

Figura 1 - Municípios que compõem o território Noroeste de Minas Gerais



Fonte: Adaptado de Jesus (2013).

Com o suporte do PRONAT, o Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais, as ações de desenvolvimento rurais dessa política buscaram ter maior participação da sociedade civil, de modo a evitar a exclusão social. Isto implica que o programa se estruturou em três frentes: a organização e fortalecimento dos atores sociais, adoção de princípios a práticas da gestão social e implantação e integração de políticas públicas. Ou seja, criaram condições para movimentação dos atores locais mais engajados e o poder público em prol do desenvolvimento do território em questão (Jesus, 2013).

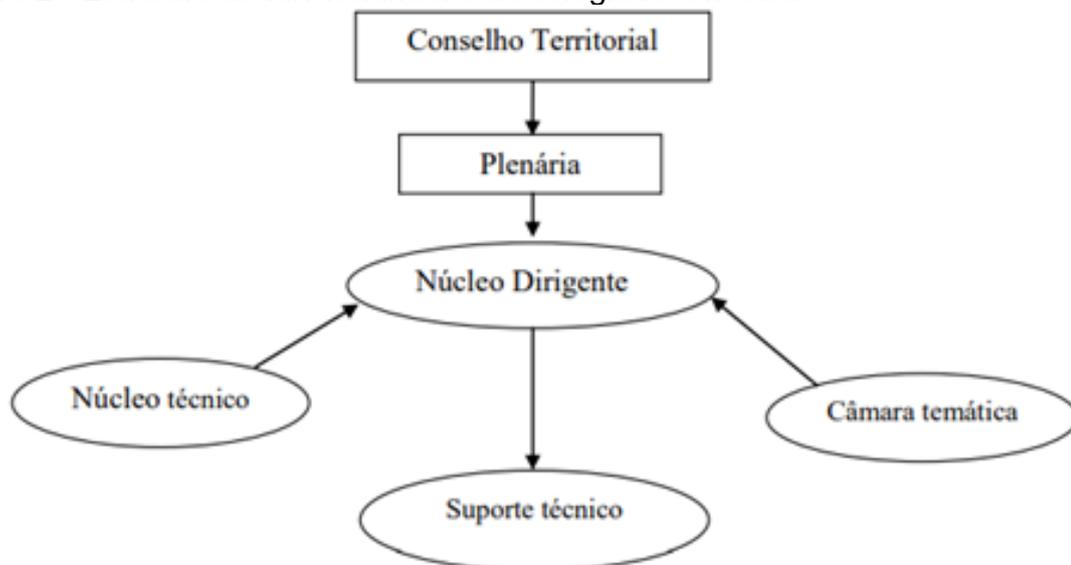
Assim, dadas a base organizacional criada no CONSAD e os instrumentos financeiros e operacionais concedidos pelo PRONAT, começou a se desenhar as características principais do programa Territórios Rurais, tais como a extrapolação dos limites do município, a ideia de superação da dicotomia urbano-rural e a tentativa de se criar um compromisso territorial. Assim, em 2003 os Territórios Rurais começaram a ser criados em todo o Brasil, com grande representação de famílias assentadas da reforma agrária e agricultores familiares. A partir de 2008, as políticas dos Territórios

Rurais foram estendidas e ampliadas com cunho social a fim de superar a pobreza rural. Nesse sentido foi criado o programa Territórios da Cidadania. Após essa expansão, a proposta passou a ser a da inclusão produtiva das populações rurais através de ações governamentais integradas, inclusive através da universalização de programas básicos e políticas governamentais (Jesus, 2013).

Os beneficiários do TC foram os territórios menos desenvolvidos. Para que estes municípios fossem designados dessa forma, além de critérios econômicos, foram avaliadas a concentração de quilombolas, assentados da reforma agrária, agricultores familiares e beneficiários do Bolsa Família na região (Jesus, 2013).

A princípio, o programa integrava horizontalmente 19 ministérios sob a coordenação da Casa Civil e, verticalmente, Comitês de Articulação Estaduais, que intermediavam o Comitê Gestor Nacional e os Colegiados Territoriais. Estes últimos foram montados utilizando tanto a institucionalidade existente, quanto buscando integrar entidades representativas do território. Assim, a fim de gerenciar as tarefas e estratégias adotadas, eles eram compostos por uma Plenária, o Núcleo Dirigente e o Núcleo Técnico, além de poder contar com Câmaras Temáticas para auxiliar na gestão e um Suporte Técnico (Jesus, 2013).

Figura 2 - Estrutura de funcionamento do colegiado territorial



Fonte: Jesus (2013).

Estes Colegiados precisavam compor forças equilibradas e diversidade, portanto, pelo menos 50% do grupo deveria ser de membros da sociedade civil, com

respeito a pautas como as de gênero e raça, e os outros 50% se dividiam entre os três poderes do Governo (Jesus, 2013).

Este Colegiado era responsável por tarefas desde a criação do plano de desenvolvimento e articulação das partes que o executariam, até tarefas como a implementação e controle dos projetos efetuados. Em sua primeira instância, havia a Plenária, responsável por deliberar e tomar decisões estratégicas quanto ao desenvolvimento territorial. Em seguida existia o Núcleo Dirigente, responsável por coordenar as ações deliberadas, organizando agentes e políticas públicas em torno do mesmo propósito. Esse grupo precisava ter membros ligados as entidades que participavam da Plenária do Colegiado. O Núcleo Técnico, que apoiava as ações, era composto por membros técnicos como pesquisadores e profissionais da assistência técnica em geral. Havia também as Câmaras Temáticas, grupos permanentes na estrutura do colegiado e que debatiam temas transversais ao desenvolvimento territorial, tal como a regularização fundiária e pautas de gênero. Por fim, havia o Suporte Técnico, composto por responsáveis administrativos, assessores e a organização dos eventos do Colegiado. Enfim, esta é a estrutura do Colegiado Territorial, que é uma entidade política, ou sem CNPJ, para o debate do processo de desenvolvimento rural sustentável do território (Jesus, 2013).

Portanto, a ideia central do programa era a de que o Colegiado fosse capaz de apresentar, com a ampla participação da sociedade civil e representantes do Governo, projetos em prol do desenvolvimento rural em uma perspectiva territorial. Tais projetos seriam propostos pelas instâncias municipais, avaliados por técnicos de instituições como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e o Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) e, por fim, os recursos seriam desembolsados pela Caixa Econômica Federal. Somado a isto, durante o processo, as ações e as atividades em seu entorno, como fiscalização e apoio técnico, seriam executadas pelos grupos competentes conforme mencionado no parágrafo anterior.

O território Noroeste de Minas Gerais, conforme foi ilustrado na Figura 1, possui, a princípio 19 municípios, que passaram a ser 22 a partir de 2008 com a promoção do programa Territórios Rurais para Territórios da Cidadania. O território conta com 60.906,30 km<sup>2</sup>, que é uma área relativamente extensa e, portanto, sugere alguns desafios ao programa, tal como a distância das sedes municipais até as áreas rurais. Isto implica que estes municípios demandam mais investimentos em infraestrutura como estradas e pontes. Além disso, a distância e tempo percorrido

entre os municípios e o município que é a sede territorial é mais uma questão a ser tratada na aplicação do programa. Outro desafio legado de sua extensão territorial é o de criar uma união territorial, afinal a amplitude desse território também lhe impõe diferenças entre suas regiões. Enfim, a economia deste território é baseada, especialmente, na agricultura empresarial e exploração mineral (Jesus, 2013).

Para além dos desafios causados por questões geográficas desse território, analisando-se a distribuição das entidades envolvidas no programa, nota-se uma quantidade majoritária de entidades ligadas ao meio rural, tal como grupos de assentados rurais e sindicatos de agricultores. Isto levantou algumas críticas em relação a existência de um viés rural no programa. Ademais, mesmo dentre as instituições que participam do Colegiado, há a concentração de instituições localizadas em certos municípios e a ausência de representantes de outros. Ou seja, conforme Jesus (2013), faltou diversidade e cobertura dos municípios pelo programa.

Enfim, este projeto foi aplicado e desenvolvido conforme suas capacidades e os desafios descritos nos parágrafos acima, gerando resultados que indicam os pontos de melhoria do programa.

De acordo com Jesus (2013), ao se analisar os 27 projetos financiados pelo SDT no programa Desenvolvimento Sustentável Territorial Rural, 11 vieram dos Colegiados, já os outros 16 vieram de emendas parlamentares destinadas a municípios privilegiados desse território, ou seja, aos municípios que tiveram maior articulação política. Em outras palavras, o autor entende que os Colegiados apresentaram poucos projetos e isso resultou em um valor de investimento muito baixo para todo o território.

Fazendo uma investigação mais acurada dos 11 projetos propostos pelo Colegiado, nota-se que apesar de seus investimentos terem sido concluídos, eles tiveram sucesso parcial e em muitos casos não cumpriram os propósitos maiores do programa como a atuação territorial. Alguns projetos com propostas de integração territorial, tais como a compra de veículos ou a construção de viveiros de mudas para serem compartilhadas a um grupo de municípios, acabaram sofrendo com problemas como a concentração do uso desses recursos por parte de alguns municípios. Além disso, outros projetos como a construção de um laboratório e um centro de capacitação não operam plenamente por falta de recursos como água e financiamento (Jesus, 2013).

Por um lado, os membros dos Colegiados entrevistados apontam que uma parte considerável de seus projetos não foi aprovada. Por outro lado, os assessores técnicos descrevem que grande parte das ideias sugeridas são interessantes, mas não foram propostas de forma factível por falta de capacidade técnica. Ademais, a avaliação dos Colegiados é de que a burocracia envolvida na aprovação dos projetos estava além de suas limitações técnicas e entraves relacionados ao próprio município. Dois problemas apontados, por exemplo, foram o alto critério do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural, formado por técnicos da EMATER e IMA e as dificuldades com as exigências para a liberação dos recursos devido ao fato de parte dos municípios terem “pendências” com a esfera Federal (Jesus, 2013, p. 198-199).

Outros problemas apresentados por Jesus (2013) nos projetos são o fato de que a maioria teve o financiamento completo, mas não operam em 100% do que foi planejado. Somado a isto, existem problemas processuais como a ausência de transparência do uso dos recursos ou a falta de participação coletiva e acompanhamento da gestão dos projetos. Ou seja, grande parte dos projetos executados não cumprem os requisitos iniciais do programa relacionados a gestão participativa e, de certa forma, popular. Finalmente, houve problemas vinculados à relação microrregional dos projetos. Nesse sentido, de acordo com o autor, o planejamento e recursos a serem compartilhados ou repassados entre os municípios foram concentrados em alguns deles.

Portanto, nota-se que o programa descrito como Territórios Rurais, que integra as políticas Territórios Rurais, em seguida o Territórios da Cidadania e o CONSAD, formou um sistema operacional relativamente elaborado, se alimentou das experiências passadas e adquiridas com o decorrer do projeto e centrou-se em um território específico. Entretanto, o programa não obteve êxito em certos pontos que servirão de base comparativa para esse estudo.

#### **4.1.2 O programa CURD**

O programa CURD foi criado na China em 2002 para lidar com as disparidades de longa data entre áreas urbanas e rurais em termos de renda, bem-estar social e serviços públicos. Sua política se baseou no balanceamento do desenvolvimento regional, urbano-rural, social e econômico, na atenção as

necessidades humanas e da natureza, por fim, no desenvolvimento doméstico e abertura de mercado (Peng, 2018; Sheng, 2011).

Especificamente no caso de Chengdu, esse programa se tratou da transferência da população agrícola para construções feitas pelas autoridades governamentais e o desenvolvimento de um novo sistema de uso da terra, concentrando e intensificando o uso de áreas designadas tanto para produção agrícola, quanto para moradia rural. Em suma, sua estratégia era minimizar a disparidade entre áreas urbanas e rurais no desenvolvimento econômico, estrutura do mercado de uso da terra, padrões de vida e infraestrutura social (Li, 2017).

Em 2007, a Comissão de Desenvolvimento e Reformas Nacionais da China aprovou a implementação de duas regiões pilotos para experimentar alguns pacotes de reformas rurais dentro da estratégia da CURD, dentre elas a região de Chengdu. Assim, conforme Li (2017) e Sheng (2011), em 2009 se iniciou uma série de medidas com dois aspectos principais:

- a) Aprimorar o bem-estar social dos residentes rurais: o programa visava melhorar o bem-estar social dos residentes rurais que historicamente não tinham os mesmos benefícios disponíveis para os residentes urbanos, vide a falta de seguro social e apoio assistencial de baixa renda. A CURD, portanto, buscou corrigir isso aprimorando o bem-estar social e enfrentando os desafios de infraestrutura que afligiam os residentes rurais devido à sua dispersão espacial. Afinal, quanto mais dispersas são as residências, maior é o desafio do Governo para prestar serviços básicos como estradas, pontes, escolas, rede de energia elétrica e outros;
- b) Mobilizar a terra para uso produtivo: A CURD também se concentrava em mobilizar um importante fator de produção para os residentes rurais, a terra. A estratégia focou em direcionar a terra rural para usos mais produtivos e recompensadores. Isso envolveu reformar a gestão da terra rural e garantir que a estrutura de direitos de uso da terra entre áreas urbanas e rurais fosse unificada. O objetivo desse aspecto foi tornar a circulação (por concessão de direito de uso ou locação) da terra rural mais eficiente, de modo a contribuir para melhores ganhos econômicos.

Então, o modelo introduzido nos parágrafos anteriores foi aplicado a cidade de Chengdu, que tinha 14,3 milhões de habitantes em 2014, sendo 9,92 milhões de moradores de áreas urbanas e 4,38 mi em áreas rurais. Além disso, a cidade tem 12,392 km<sup>2</sup>, além de ser um importante centro econômico da China. Sua hierarquia integra 5 distritos principais, 4 distritos suburbanos, 4 cidades satélites e 6 condados. A dimensão populacional desses lugares vai de 260 mil habitantes à aproximadamente 1 milhão (Li, 2017).

A implementação do programa envolveu várias medidas gerais, incluindo: a alocação de recursos nacionais, capital e subsídios para apoiar o desenvolvimento rural; o estímulo à transformação da agricultura tradicional em atividades agrícolas modernas; o aumento dos investimentos em infraestrutura rural, serviços públicos e pacotes de bem-estar social; a aceleração da transformação da estrutura dual urbano-rural para estimular o desenvolvimento econômico rural; e a melhoria da governança rural (Li, 2017; Schneider, 2015).

Especificamente, o principal aspecto do programa foi a reforma na gestão da terra rural, incluindo a proteção da terra agrícola, a maximização da eficiência dos mecanismos de uso e circulação da terra. Isto foi feito por meio da criação de um mercado de compra e venda de terras rurais mais moderno e menos burocrático do que o modelo anterior. No modelo anterior, os agricultores chineses tinham o direito de usar a terra, mas não podiam comprá-la ou vendê-la livremente em um mercado orientado para o comércio. Desse modo, as transações de terras estavam sujeitas a várias restrições administrativas e eram, principalmente, regulamentadas pelo modelo de propriedade coletiva ou estatal. Enfim, após o novo sistema de terras, os residentes rurais puderam fazer a transferência ou locação do direito de gerenciar a terra para outra pessoa ou entidade (Chen; Gao, 2011).

Em 2008 o governo aplicou um sistema de urbanização e correção do *gap* de desenvolvimento urbano-rural, através da reforma do sistema de terras descrito no parágrafo anterior, em Chengdu. Essa ação foi feita em duas etapas, uma foi o registro e confirmação do uso da terra por parte dos residentes rurais para aquisição do direito de gerenciar essa terra e a segunda foi a criação de um sistema de circulação de terras em mercado aberto.

A partir de então, tanto os direitos pessoais quanto coletivos de terra puderam ser utilizados para trabalho, transferidos ou locados para agentes interessados em fazer negócios. No caso de Chengdu, parte dos direitos coletivos foram locados e os

portadores do título da terra trabalhavam para o novo gerente. Isto compôs uma importante forma de elevação da renda rural. De 2003 a 2013, por exemplo, a prefeitura de Shuangliu, em Chengdu, elevou a renda per capita de 5.252 yuan para 16.806. O *gap* de renda urbano-rural foi de 2,28:1 para 1,93:1 e o nível educacional, avaliado por quem fez ao menos o ensino fundamental, foi de 70,3% para 78,75% (Li, 2017).

Portanto, a CURD criou uma finalidade mais comercial para a terra rural de forma suave. Afinal, deixando formalizado o direito à terra, as pessoas puderam usá-la e transferi-la para acumularem riqueza. Isto foi feito seguindo 3 princípios operacionais e políticos, que são: (i) o de que não há tomada ou compra compulsória da terra, seja por entidade pública ou privada. Ou seja, as pessoas teriam que ser incentivadas a usar essa terra, a permanecer em sua vila e não a sair dela; (ii) deve-se fazer o uso de empreendimentos comerciais para trazer renda para o meio rural; (iii) as pessoas no meio rural teriam que ter acesso aos mesmos benefícios sociais do meio urbano (Li, 2017).

Quanto a estes 3 pontos, cabe observar que antes da CURD as pessoas no meio rural acabavam perdendo suas terras para agentes que as utilizavam para construir negócios tipicamente urbanos e atender a demanda da pressão do desenvolvimento que se expandia do meio urbano para o rural. Isso punia as pessoas do meio rural por comprimir seu espaço de moradia e por forçá-las a migrar para o meio urbano, onde não desfrutavam da mesma assistência social que seus homólogos do meio urbano (Li, 2017).

Ademais, ainda sobre a questão comercial, o programa tinha uma proposta de incentivo à concessão ou locação do direito de uso da terra para atender a demanda do meio urbano sem atingir os direitos do meio rural. Então, as pessoas podiam locar a terra sem que tivessem seu direito subtraído. Ou seja, elas negociavam suas terras para fins comerciais temporários, atendendo as legítimas demandas urbanas, mas sem que elas precisassem abandonar sua vila e perder seus direitos sociais. Uma análise de algumas regiões rurais de Chengdu, por exemplo, demonstra que este princípio, intitulado de "deixar a terra, mas não deixar a vila" foi cumprido (Li, 2017, p. 11). Afinal, os donos de terras rurais transformaram suas terras em estabelecimentos para resorts, restaurantes, salões de festas, estúdios, escolas, hotéis fazenda, plantações de flores para fornecer a floriculturas da cidade etc. Além

disso, parte desses moradores rurais continuou vivendo em casas na vila e trabalhando nesses empreendimentos.

Outra grande problemática enfrentada pelo programa, foi a questão da moradia rural. Afinal, como mencionado anteriormente, a dispersão das residências rurais dificultava o trabalho do serviço público por conta da amplitude da área a ser atendida. Então, inicialmente o programa organizou os direitos de terra de forma que incentivou via subsídios à construção de imóveis onde havia mais concentração de pessoas. Dado isto, a estrutura social a ser construída pelo governo poderia ser focada nas concentrações, de modo a evitar o excesso de esforço ao cumprir esse papel em localidades com dispersão de residências (Li, 2017; Peng, 2018). Além disso, outra grande inovação do programa, foi a permissão para que as pessoas que quisessem ir para o meio urbano, pudessem fazê-lo renunciando ao direito de uso da terra e acessando os mesmos benefícios sociais dos cidadãos urbanos. Neste ponto, é válido ressaltar que antes da CURD o residente rural não tinha acesso ao serviço social ao migrar para o meio urbano.

Outra parte das ações de moradia do programa tratou da questão de que, depois da obtenção do título de posse da terra, a pessoa poderia acessar uma política de "terra para uma nova casa" (Li, 2017, p. 9). Assim, ela poderia transferir o direito de uso de sua terra (temporariamente), adquirindo capital para construir uma nova casa em outro lugar, desde que não fosse uma terra maior do que a que ele já tinha (Li, 2017).

Ou seja, sob a CURD algumas coisas melhoraram como: (i) o fato de serem criados ganhos econômicos combinados, como aluguel da terra, venda de participação em negócios rurais, salário junto de aluguel etc.; (ii) a transferência de conhecimento, já que a pessoa do meio rural, ao locar a terra ou participação, poderia se tornar participante do negócio e aprender habilidades comerciais que poderiam ser usadas depois que o contrato de locação acabasse; (iii) a aquisição de assistência social fornecida pela empresa que os contratavam; (iv) o acesso ao serviço de assistência social urbano ao entrar na CURD; (v) e a melhora da autoestima da população rural ao ser integrada a um plano de desenvolvimento que os beneficiava e supria algumas de suas demandas históricas (Li, 2017; Schneider, 2015).

A CURD, portanto, facilitou a governança do direito da terra, os ganhos e transferências de mais valia rural, melhorou a condição social do cidadão rural que permaneceu no meio rural ou que migrou para o urbano e, conseqüentemente, reduziu

os problemas como periferação ou crime tanto nas áreas urbanas como nas rurais. Ademais, esses desenvolvimentos geraram uma melhora importante na tributação local rural por meio do incentivo aos empreendimentos. Enfim, dadas as características do programa expostas até aqui, nota-se que o programa aproveitou a quase inevitável pressão de urbanização do meio rural de forma sustentável (Chen; Gao, 2011; Li, 2017).

#### **4.1.3 Uma análise comparada dos programas Territórios Rurais e a CURD**

Dado que as análises dos programas feitas neste subcapítulo pretendem apontar as diferenças no debate acerca do desenvolvimento urbano-rural do Brasil e a China, este tópico irá contrastar as ideias das duas políticas, de modo a expor os pensamentos chineses que poderiam complementar os brasileiros.

A primeira grande diferença entre os dois programas está na atuação dos entes que os promoveram. De um lado, o Territórios Rurais estava abaixo de 19 ministérios, com destaque para o SDT/MDA e a Casa Civil e intermediava a tomada de decisões entre colegiados federal, estadual e municipal. Isto implica, por exemplo, que os caminhos do programa precisaram ser coordenados entre muitas instituições ministeriais e seus diversos interesses. Além disso, as decisões eram tomadas conforme o envio de soluções aprovadas via a burocracia estatal, vide o conselho formado pela EMATER e o IMA. Então, como aponta o estudo citado, essa burocracia estava, em alguns casos, além das capacidades técnicas dos agentes que deveriam propô-las.

Por outra via, a CURD foi implementada pela Comissão de Desenvolvimento e Reformas Nacionais da China. Sua atuação se baseou em um processo detalhado de designação e incentivo de áreas para produção e construção; na criação de um sistema específico e menos burocrático para a circulação de terras e na aplicação direta, sem negociação ou intermediação, de políticas públicas como a prestação de assistência social a moradores rurais.

Portanto, nota-se que o modelo chinês utilizou menos camadas horizontais e verticais de entidades governamentais e não-governamentais. Além de ter menos camadas de entidades, o modelo chinês utilizou uma estratégia de lançar as bases e direções para o funcionamento do programa e, feito isto, eliminar as burocracias para que os empresários e residentes rurais pudessem promover suas ações com fluidez.

Especificamente, a Comissão de Desenvolvimento e Reformas Nacionais da China (i) mapeou a designação de cada área, (ii) determinou incentivos para a produção e transferência de terras; (iii) impôs a propriedade definitiva das terras para os residentes rurais; (iv) aplicou políticas públicas essenciais para o sucesso do programa. Assim, com os pontos (i) e (ii) a comissão pôde ajustar a produção e a construção de moradia a intenções maiores do Governo, tal como uma produção ligada a planos nacionais, regionais e locais e a construção de moradia em áreas concentradas. No ponto (iii), evitou-se a histórica transferência da terra dos residentes rurais para os urbanos, de modo que também se inibiu o êxodo rural. Além disso, criou-se um arranjo que permitiu acúmulo de riqueza aos residentes rurais. Já no último ponto a comissão garantiu políticas básicas para o sucesso programa como a assistencial social rural similar à urbana. Portanto, o alicerce para o sucesso do programa foi criado de forma unilateral pelo governo. Em seguida, as ações que aconteceram dentro do programa, tais como circulação de terras e criação de novos empreendimentos, puderam ser relativamente fluidas e desburocratizadas, vide o sistema de compra e venda de terras que eliminou as burocráticas intermediações estatais.

Enfim, a título da estratégia de ação das entidades que gerenciaram os programas, observa-se que o modelo chinês tomou para si e executou de forma unilateral as ações básicas e orientadoras do desenvolvimento urbano-rural. Por outro lado, no caso brasileiro adotou-se uma estratégia de deixar a cargo dos colegiados a tarefa de fomentar as ações do programa. Contudo, essa estratégia esbarrou na capacidade técnica das entidades, na burocracia do programa e em questões da política institucional como cortes de investimentos. Isto fez com que o programa brasileiro não implementasse nem o básico do que se espera de uma política de desenvolvimento urbano-rural.

O segundo ponto onde os programas se diferenciam é a sua operacionalização. No caso brasileiro os projetos eram enviados por um colegiado que buscava ter uma composição entre a sociedade civil e esferas do poder público. Assim, cabe observar que o colegiado possuía membros ligados a certos municípios e seus interesses e a ausência de membros ligados a outros. Ademais, permitiu-se que membros da política institucional inscrevessem projetos via emendas parlamentares, ou seja, abriu-se espaço para que as soluções aplicadas fugissem ao

proposito maior do programa, o desenvolvimento territorial, e fossem capturadas por diversos interesses políticos.

Um grande entrave à operacionalização do programa foi a falta de conhecimento dos colegiados, fazendo com que os projetos enviados não atingissem os critérios necessários. Por outra via, mesmo os projetos aprovados corriam riscos de não serem financiados por “pendências” entre o ente federativo e municipal envolvido. Por fim, uma questão que também gerou problema foi o investimento soberano, que por vezes foi reduzido ou cortado.

Por outro lado, cabe lembrar que o governo chinês promoveu a parte fundamental das ações do programa e estabeleceu os limites para os projetos a serem implementados pelos residentes e empresários. Após isto, todos os projetos tais como a construção de novas casas, exploração de recursos, produção agrícola, busca de financiamento e criação de empreendimentos em geral foram feitos exclusivamente pelos empresários interessados e residentes rurais.

Tal como no caso brasileiro, o programa chinês também lidou com o déficit de conhecimento necessário para o sucesso do programa. Contudo, este modelo supriu essa demanda abrindo espaço para que agentes e companhias mais preparados como grandes empresas locassem as terras de residentes rurais e, de forma gradual, os transferissem seus conhecimentos.

Enfim, quanto ao investimento, o governo chinês apenas garantiu os investimentos básicos de forma soberana, tais como a criação de infraestrutura nas áreas rurais e prestação de assistência social. Ou seja, os investimentos em empreendimentos gerais como a construção de hotéis e mecanização de lavouras foi feito de forma privada, contando com o excedente de capital urbano. Entretanto, é valido mencionar que isto não significa uma liberalização econômica aos moldes da escola que convencionalmente conhecemos como neoliberal. Afinal, o estado continuou garantindo os limites destes investimentos como a impossibilidade de aquisição definitiva das terras de um residente rural ou a restrição produtiva a designações criadas no planejamento da CURD.

## 4.2 A COMPARAÇÃO ENTRE AS SISTEMATIZAÇÕES DO DEBATE FEITO NA CHINA E NO BRASIL

A fim de promover uma discussão detalhada dos pontos listados na Tabela 1, esse estudo contará com a seguinte divisão de temas: (I) Evita-se o viés urbano ou rural, Descentralização industrial e do fenômeno urbano ou a aproximação destes com as áreas rurais, Balanceamento dos resultados, Justiça social, Dotações regionais e Incentivo a integração do investimento privado ao modelo; (II) Revitalização rural, Racionalização da questão urbana e Preservação do meio ambiente; e (III) Alocação ótima de recursos, Livre fluxo e alocação de recursos, Coordenação e integração e Instância do planejamento. Assim, os temas da lista (I) tratam de questões mais gerais sobre o desenvolvimento urbano-rural, os da lista (II) sobre as renovações propostas para as duas áreas e, por fim, a (III) que trata das questões em que o debate feito na China parece complementar as análises feitas no Brasil.

Quadro 1 - Comparação das sistematizações Brasil-China

		Brasil	China
I	Evita-se o viés urbano ou rural		
	Descentralização industrial e do fenômeno urbano ou aproximação destes com as áreas rurais		
	Balanceamento dos resultados		
	Justiça social		
	Dotações regionais		
	Incentivo a integração do investimento privado ao modelo		
II	Revitalização rural		
	Racionalização da questão urbana		
	Preservação do meio ambiente		
III	Alocação otimizada de recursos		
	Livre fluxo e alocação de recursos		
	Coordenação e integração		
	Instância do planejamento	Territorial	Nacional

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

#### 4.2.1 Questões gerais sobre o desenvolvimento urbano-rural

Ambos os países já passaram por um processo histórico em que a industrialização e, conseqüentemente, a urbanização foram o foco do desenvolvimento. Especificamente, a China adotou esse modelo de desenvolvimento nos períodos após a reforma de 1978 e o Brasil o adotou com mais intensidade durante o século XX. Portanto, estes países tiveram motivos políticos para se dedicarem a estudos de modelos de desenvolvimento regional que evitassem o viés urbano. Além disso, as duas nações foram influenciadas pelas ideias mais recentes acerca desse tema, ou seja, o debate existente nessas nações percebe a necessidade de que o meio rural tenha protagonismo similar ao do urbano na tarefa do desenvolvimento urbano-rural e que se pense nessas áreas como integradas.

Por outra via, tanto a China como o Brasil promoveram fases de urbanização intensas que criaram concentração industrial e aglomerações. Nesse sentido, o debate nos dois países migrou para ideias de distribuição de sua estrutura industrial. A China desenvolveu e aplicou um modelo de redistribuição do parque industrial em prol da aproximação do mercado de trabalho tipicamente urbano as áreas rurais. Ademais, alguns estudos daquele país também pensaram tal distribuição baseados nas teses de que a redução da competição concentrada em certos polos permitiria ao país evitar desperdícios derivados do excesso de concorrência. Esse movimento foi capaz de diluir e reduzir as grandes aglomerações urbanas na China, pois criou melhores condições de vida em localidades além dos polos urbanos. Já o Brasil, por conta de seu histórico problema de viés regional do desenvolvimento em prol do Sudeste, tratou de estudar e implementar modelos que pretendiam redistribuir a indústria a fim de incentivar as economias além do eixo Sudeste brasileiro. Essas distribuições industriais também foram responsáveis por uma redistribuição das aglomerações urbanas.

O processo de desenvolvimento com viés urbano dos dois países criou dois grandes problemas, o primeiro foi um grande déficit de desenvolvimento nas áreas rurais e o segundo um desenvolvimento relativamente menor nas áreas urbanas abaixo do topo da hierarquia urbana. Sendo assim, o debate atual de ambos os países, como citado nos capítulos anteriores, incorpora ideias de balanceamento do resultado do desenvolvimento urbano-rural, especialmente em prol da correção dos déficits citados.

No Brasil, após a primeira metade do século XX, a questão do desenvolvimento urbano-rural está intimamente ligada a uma questão de justiça social, especialmente no século XXI. Afinal, por um lado o governo Lula, que assumiu no início do século XXI, tinha como principal bandeira o combate às desigualdades sociais. Por outro lado, as mazelas urbanas criadas por meio do fomento excessivo de aglomerações dos diversos recursos nacionais em polos urbanos do Sudeste do país escancararam o que precisava ser corrigido no curso do desenvolvimento brasileiro. Assim sendo, algumas teses brasileiras apontam para uma promoção de justiça social no desenvolvimento urbano-rural, tal como a elevação do protagonismo do meio rural, de modo que se equalize e incorpore os interesses das duas áreas aos projetos desenvolvidos, a fim de corrigir déficits históricos de desenvolvimento. O debate feito na China tem o mesmo aspecto sobre a justiça social, contudo, algumas ideias fomentadas naquele país agregam uma análise a mais em relação ao debate nacional exposto nesse estudo. Ou seja, além de propor teses como a da melhoria de espaços urbanos a margem dos centros urbanos, ou para onde migram-se grande parte dos migrantes de áreas rurais, argumenta-se a favor da transferência industrial do meio urbano para o rural, por exemplo. Essa ideia implementa um esforço de correção do desenvolvimento ocorrido durante as fases anteriores do desenvolvimento urbano-rural. Contudo, essa correção vai além de apenas fomentar, mais ou de forma equivalente ao meio urbano, o desenvolvimento rural. Ela trata da transferência do que o meio urbano já acumulou historicamente.

A visão chinesa e brasileira também concorda quanto à incorporação das dotações regionais das áreas durante o planejamento do desenvolvimento a ser adotado. Isso fica exposto, por exemplo, na tese de aproveitamento da dotação do meio rural para projetos de transição energética, tal como fazendas de energia solar. No debate feito na China, algumas teorias citadas propõem o uso de dotações industriais de certas regiões para concentrar setores em torno de áreas rurais, gerando mercados urbanos para populações rurais.

Enfim, como podemos ver na tese de articulação de uma institucionalidade de projetos rurais para o nível territorial, de Beduschi Filho e Abramovay (2004, p. 67), o debate feito no Brasil também possui ideias a favor do incentivo a integração do investimento privado ao modelo de desenvolvimento urbano-rural. Afinal, conforme os autores, o objetivo dessas políticas seria “promover mecanismos de incitação a projetos que reúnam os interesses dos atores privados, dos locais e do setor

associativo” e os conectem a contratos federais. Essa proposta se baseia no fato de que os atores que representam essa classe fazem parte da sociedade beneficiada pelos projetos e o fazem como membros com certa relevância, pois são jogadores da dinâmica econômica que engendra o desenvolvimento. O debate feito na China, por outro lado, faz análises similares, inserindo apenas um grau a mais de interesse nessa participação privada. Em outras palavras, também se pensa no alívio ao investimento e risco soberano.

#### **4.2.2 Questões sobre as renovações propostas para as áreas urbanas e rurais**

Como parte da história do Brasil e da China refletem um período de exploração e exclusão das áreas rurais em detrimento do intenso desenvolvimento das urbanas, tanto um país quanto o outro tem dado uma atenção especial ao desenvolvimento rural. No caso brasileiro, existem três questões que parecem guiar os caminhos a serem tomados pelo desenvolvimento rural dentro das relações urbano-rurais. O primeiro é o fato de que o rural já não é mais o mesmo de outrora, o segundo é o de que o rural precisa de protagonismo durante o desenvolvimento das duas áreas e o terceiro trata da necessidade de inserção do meio rural em uma outra lógica de desenvolvimento. Quanto ao primeiro, como já foi citado nesse estudo, o rural congrega novas características, inclusive algumas que eram reservadas ao meio urbano, possui atividades emergentes e modos de produção distintos do hegemônico. Então, as novas etapas do desenvolvimento rural e urbano rural precisam considerar tais questões. Além disso, dado que a percepção atual quanto ao meio rural é de que ele é distinto e possui alta relevância para as relações urbano-rurais, advoga-se pelo protagonismo destas áreas nos projetos de desenvolvimento urbano-rural. Por fim, certas teses defendem a ideia de que o rural precisa sair de uma lógica de desenvolvimento regional-setorial e dependente de demandas, especialmente internacionais. Ou seja, o desenvolvimento rural precisa se inserir a uma lógica de desenvolvimento territorial, se associando a dinâmicas economias (inclusive urbanas) de seu entorno em escalas microrregional, regional e nacional. Ademais, seu desenvolvimento precisa deixar de ser refém de demandas e passar a ser tratado por projetos que mirem melhores ganhos de eficiência e sustentabilidade.

No debate feito na China, a tônica a tônica das teses compreendidas por esse estudo sobre esse assunto foca no fato de que é preciso empenhar recursos para o

desenvolvimento rural de forma mais equânime, a fim de eliminar o *gap* da estrutura socioeconômica existente no meio rural em relação ao urbano. Ademais, essas teses também tratam da melhor utilização e previsão do uso de recursos naturais rurais, a fim de cumprir objetivos ligados a preservação ambiental.

Quanto ao que se pensa sobre as áreas urbanas, os debates nos dois países aderem a ideias sobre formas de racionalizar a urbanização. No Brasil, autores como Monteiro Neto *et al.* (2017a) argumentam a favor de uma atenção especial a áreas menos desenvolvidas da hierarquia urbana. Em tese, isso implica em uma melhor distribuição ou menor polarização dos investimentos urbanos do país. Sob outro aspecto, há também uma defesa pelo uso das cidades médias como pontes para a redistribuição de serviços que antes eram exclusivos aos grandes centros. Além disso, pensa-se quanto ao uso de dotações urbanas, como as já citadas quanto ao polo urbano e sua capacidade de aquecimento da economia de seu entorno. Portanto, as ideias acerca da renovação urbana giram em torno de uma otimização dos investimentos dentro da rede urbana e da conexão mais eficiente do meio urbano às regiões de seu entorno, inclusive as regiões rurais.

O debate que ocorre na China pensa a racionalização urbana sob diversos aspectos. Um deles é o da sinergia durante o desenvolvimento urbano-rural. Tendo em vista, por exemplo, que parte desse processo gera fuga de mão de obra rural para áreas urbanas, os autores chineses argumentam que é preciso criar condições dignas e civilizatórias para que esses novos migrantes sejam acolhidos nos espaços urbanos. As ideias sobre esse mote também giram em torno da necessidade de se distribuir a indústria para áreas rurais e, conseqüentemente, aproximá-la de áreas rurais. Este último ponto também se trata da utilização de dotações urbanas a favor do desenvolvimento das duas áreas. Enfim, a racionalização urbana neste debate também é vista como um meio encontrar soluções que conectem as áreas urbanas às rurais e permita que o meio urbano contribua com a preservação ambiental, seja através da otimização do uso dos recursos entre as duas áreas ou pela transformação de sua infraestrutura interna conforme pautas verdes.

#### **4.2.3 Questões em que o debate feito na China parece complementar as análises feitas no Brasil**

A otimização e o livre fluxo e alocação de recursos são dois temas que os chineses fazem um debate de uma forma distinta em relação aos que é feito no Brasil. A otimização trata do uso de recursos entre as duas áreas de maneira que não haja desperdício ou desigualdade. Assim, a o debate da China propõe, por exemplo, que não haja viés de desenvolvimento para qualquer área e que recursos acumulados em certas áreas sejam redistribuídos. Dessa forma, todo o esforço empenhado nos projetos de desenvolvimento urbano-rural é desempenhado da forma mais eficiente possível, ou seja, buscando uma otimização da alocação de recursos. Somado a isto, o debate daquela nação defende a ideia de livre fluxo e alocação de recursos. Em outras palavras, propõe-se maior fluidez na transferência de recursos entre as duas áreas, simplificando o suprimento das demandas e dando vazão as ofertas de uma área para a outra. Contudo, esse tema é debatido sob a premissa de que se deve evitar certas problemáticas, tal como as super aglomerações, o desemprego e a expansão das periferias. Além disso, a liberdade defendida nesse tema em específico abarca a ideia de que deve ser tão simples e interessante para que um recurso, tal como uma indústria ou um serviço público, seja implementado em uma área urbana quanto em uma área rural.

Quanto aos temas abordados no parágrafo anterior, nota-se que algumas ideias tangenciam as propostas teóricas dos autores brasileiros desse estudo, vide a perspectiva de desenvolvimento não enviesado e a redistribuição industrial. Entretanto, a distinção entre os dois debates reside na centralidade dada a otimização, a liberdade e a sincronia entre as áreas urbano-rurais. Ao se pensar sobre o viés urbano, o debate brasileiro parte de uma experiência prévia com a desigualdade gerada por um modelo enviesado e propõe um outro modelo mais balanceado. Já o chinês, além de assumir estas mesmas ideias, ele assume que os recursos destinados ao desenvolvimento dessas áreas possuem a mesma fonte e, portanto, precisam ser utilizados em projetos compartilhados e sinérgicos. Trata-se, portanto, não só de balanceamento, mas de eficiência na alocação de recursos da nação em contraposição ao desperdício, como pode acontecer pelo excesso de concorrência concentrada ou gastos duplicados para corrigir problemas gerados pela expansão de periferias. Já quanto a liberdade, o debate nacional defende teses de alteração relativa

do foco do fomento ao desenvolvimento para áreas rurais. Contudo, as teses chinesas abordadas nesse estudo se distinguem pelo fato de que elas somam essa ideia de alteração desse foco do investimento para uma ideia de criação de condições objetivas e subjetivas - tais como transporte eficiente ou um ambiente favorável a certos negócios - que democratizam o fluxo e alocação de recursos públicos ou privados entre as duas áreas. Portanto, os recursos são mais livres, pois não enfrentam barreiras como a inviabilidade econômica ou a falta de estrutura em certas áreas em detrimento de outras.

Finalmente, o debate que ocorre na China pensa o desenvolvimento urbano-rural conforme as ideias de coordenação, que mais recentemente migraram para a integração, e sob a presunção de que esse tema possui importância nacional. Esta última questão compõe algumas análises que são importantes de serem observadas. A primeira delas é o fato de que o desenvolvimento urbano-rural é tratado como um tópico das diretrizes nacionais do desenvolvimento. Ou seja, ele está vinculado ao plano nacional de desenvolvimento, que na Nova Era chinesa é a construção de um socialismo moderno, e, além disso, trata da aplicação dos programas no âmbito nacional. Estes dois pontos versam sobre a alta importância do desenvolvimento urbano-rural para o desenvolvimento nacional.

Ligado a esse ponto, que diz sobre a instância em que o desenvolvimento urbano-rural é planejado, existe um outro ponto, a coordenação e integração urbano-rural. Assim como foi discutido no capítulo anterior, o desenvolvimento urbano-rural chinês já parte de uma perspectiva de união entre as relações das duas áreas, compartilhamento entre as ações e uso de recursos de ambas, sinergia e balanceamento dos resultados. Portanto, as áreas urbanas e rurais não são vistas como uma unidade apenas por estarem conectadas fisicamente, culturalmente, ideologicamente, dentre outros fatores. Elas também devem ter a governança e gerenciamento dos projetos que as impactam compartilhados entre elas.

Estes dois pontos são cruciais para o desenvolvimento urbano-rural chinês e se distinguem, até certo ponto, das ideias compreendidas no debate feito no Brasil. O primeiro fato a se observar é o de que o debate brasileiro pensa em modelos que integram os planos de desenvolvimento nacional aos planos que atingem as áreas urbanas e rurais. Contudo, essa proposta, a do desenvolvimento territorial, propõe a incorporação das instituições conforme a escala municipal, microrregional e regional, ou estadual e nacional. Ou seja, parte-se de uma análise em que a menor escala é

municipal. Contudo, as relações urbano-rurais se dão, muitas vezes, dentro dos próprios limites do município, ou entre seu perímetro urbano e rural. Dessa forma, pode-se assumir que uma análise que parte do desenvolvimento urbano-rural e se integra aos planos de escala municipal, microrregional, regional e nacional, seria mais completa. Afinal, avaliaria relações extremamente importantes dentro do nível atômico das políticas públicas, ou seja, dentro do município. Além disso, essa forma de análise também propõe que o plano de desenvolvimento urbano-rural se oficialize junto do plano nacional e as diversas escalas dos planos intermediários. De modo a dar a merecida importância ao desenvolvimento urbano-rural.

Quanto a coordenação e integração urbano-rural, o debate feito no Brasil pensa as relações das duas áreas como integradas. Isto implica que as teses integradas a esse estudo percebem que o rural e o urbano estão conectados via infraestrutura de transporte, via fluxo de informações, telecomunicações, trânsito e trocas culturais, política etc. Além disso, algumas dessas teses observam e argumentam que o rural e o urbano possuem uma interconexão, de modo que o que é feito em uma área tem potencial para afetar a outra. Contudo, o debate promovido na China complementa essas ideias com a perspectiva de compartilhamento da governança e gerenciamento dos projetos de desenvolvimento urbano-rural. Ou seja, a conexão pensada para as duas áreas no plano de desenvolvimento e o compartilhamento otimizado, tanto dos recursos quanto dos resultados, é onde mora a complementariedade das ideias chinesas quanto a essa questão em relação as teses brasileiras.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate feito no Brasil acerca do desenvolvimento urbano e rural como objetos relacionados é bastante reduzido se comparado aos debates quanto ao desenvolvimento dessas duas áreas separadamente. Isto revela uma importante oportunidade de pesquisa, tendo em vista que as dinâmicas socioeconômicas dessas áreas estão relacionadas, seja em um nível interno ao município ou no nível regional. Sendo assim, a tarefa de comparar um debate mais robusto, tal como o que feito na China, com o debate feito no Brasil é crucial para a busca pelo fomento dessa importante perspectiva, o desenvolvimento urbano-rural.

Esta pesquisa, portanto, se insere em uma perspectiva do desenvolvimento regional que pensa tanto as relações sociais das áreas urbanas e rurais, quanto as relações econômicas, setoriais, dentre outras interações existentes entre ambas as áreas – como objetos relacionados. Ou seja, partimos da perspectiva que opera expressões como relações integrativas, vide Wilson Cano, ou relações integradas, das obras de Graziano da Silva. Assim, o objetivo desse estudo está vinculado a uma exploração do debate feito na China em busca de se expandir o leque de soluções dessa perspectiva em face dos desafios econômicos brasileiros.

Portanto, a proposta central desse estudo foi fazer uma contribuição ao debate sobre o desenvolvimento urbano-rural no Brasil e uma defesa da promoção da perspectiva citada acima como tema central nos estudos sobre o desenvolvimento dessas duas áreas. Nesse sentido, três elementos extraídos da comparação feita nessa investigação são fundamentais para o caso brasileiro. São eles: a capacidade de execução do Estado, a inclusão dos diversos agentes no processo de desenvolvimento e a capacidade estatal de controle do setor privado.

A elevação da capacidade de execução do Estado trata do potencial de se adquirir melhores resultados por meio da capacidade política de acessar os recursos ao seu alcance, organizar os conhecimentos e agentes envolvidos nos projetos e empenhar esses recursos em projetos focados no desenvolvimento urbano-rural. Isto foi determinante, por exemplo, na forma como a CURD foi mais bem sucedida do que a TR. Ou seja, ambos os projetos estiveram vinculados ao governo federal, foram assistidos por programas de assistência social da instância superior nacional e possuíam uma solução bem elaborada para a execução dos projetos. Contudo,

diferente da CURD, o TR esbarrou na baixa capacidade institucional da política brasileira em executar tais projetos - seja por meio de ingerência, como na ausência de recursos e suporte técnico, ou pela falta de governança existente em meio aos conflitos de interesses.

De toda forma, um Estado com maior capacidade de execução também pode operar desigualdades ao desenvolver uma área em detrimento da outra. Assim, a tarefa de trazer a matéria do desenvolvimento urbano-rural em uma perspectiva relacional para o mais alto nível do planejamento nacional torna-se fundamental. Afinal, isto permite que o Estado possa coordenar o desenvolvimento das duas áreas nos projetos que as afetam. Isto implica em evitar que os projetos tratem objetos relacionados de maneira independente, possibilita que esses projetos sejam planejados conforme a dinâmica econômica existente entre as duas áreas e que eles estejam vinculados ao plano de desenvolvimento nacional.

Entretanto, ainda cabem questionamentos quanto ao processo de inclusão dos agentes dessas duas áreas. Afinal, existiram no Brasil, como foi analisado nesse estudo, algumas iniciativas com uma perspectiva que relaciona o urbano e o rural. Contudo, a capacidade de execução do Estado não foi a única problemática, há também a questão de que os agentes mais vulneráveis do espaço afetado pelos projetos foram excluídos do processo de desenvolvimento de uma forma geral.

Este ponto sugere a importância de se planejar o desenvolvimento sob uma perspectiva de integração dos recursos do urbano e o rural, de modo que os diversos grupos de agentes envolvidos compartilhem seus recursos e se beneficiem dos resultados de forma balanceada. Assim, a proposta é que haja a eliminação da disparidade de bônus e ônus entre os grupos de agentes na tarefa do desenvolvimento. De tal maneira que se evite que os grupos mais vulneráveis sejam marginalizados durante o desenvolvimento alcançado, tal como acontece quando as pessoas precisam vender suas terras diante da intensificação de desigualdades regionais.

Tanto a capacidade de execução do Estado, quanto a inclusão dos diversos grupos de agentes no processo de desenvolvimento tangenciam uma terceira questão, a capacidade estatal de controle do setor privado. Dentre os diversos grupos que geralmente estão envolvidos nesses tipos de projetos, o setor privado é um dos grupos que, em geral, tem interesses conflitantes com outros. Um bom exemplo dessa ideia é o fato de que, geralmente, os interesses por ganhos de curto prazo do setor

privado vão de encontro a investimentos socioeconômicos como a construção de um parque industrial fora de eixos regionais com maior poder econômico e político. Ou seja, aponta-se para a necessidade de que o Estado possa manobrar o setor privado em direção ao foco do desenvolvimento urbano-rural. Isto suscita duas premissas da linha de pensamento adotada por essa investigação. A primeira é de que o lucro privado não pode ser o único objetivo central dos projetos adotados e que, certos projetos ou ações envolvidas nesse tipo de desenvolvimento, não precisam prever um retorno financeiro objetivo ou direto, a exemplo de ações civilizatórias tal como a criação de um hospital em uma aldeia indígena afastada de regiões com dinâmicas econômicas mais intensas.

Enfim, o desenvolvimento urbano-rural tem potencial para assumir lugar central no desenvolvimento brasileiro, sendo capaz de se articular com diferentes agendas, vide a agricultura familiar e a dita “neointustrialização”, em prol de uma forma de desenvolvimento que não incorra nas mesmas desigualdades do desenvolvimento de viés urbano-industrial ocorrido no século XX ou nas problemáticas da TR.

Assim, abre-se espaço para pesquisas em torno de questões como: de que forma o Brasil pode articular uma política nacional de desenvolvimento urbano-rural a um plano nacional de desenvolvimento? Qual a relação entre o setor privado e as populações onde os projetos de desenvolvimento urbano e rural se fazem presentes? Como criar uma relação de cooperação e equidade entre o setor privado e as populações que vivem nesses espaços? Quais as diretrizes para se articular os interesses dos residentes urbanos e rurais em um projeto de benefício mútuo? Como aplicar tais políticas mantendo um caráter de permanência dos residentes em suas terras? Estas são questões que merecem uma reflexão apropriada.

## REFERÊNCIAS

BACHA, C. J. C. **Economia e política agrícola no Brasil**. 2. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2012.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos; ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 41., 2003, Juiz de Fora. **Anais [...]**. Juiz de Fora: SOBER; Embrapa, 2003.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos; ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 13, p. 35–70, 2004.

BOUDEVILLE, J. **Problems of regional economic planning**. Edimburgo: Edinburgh University Press, 1966.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Cadernos MetrÓpole**, [s. l.], v. 19, p. 45-69, 2017.

CANO, Wilson. América Latina: a necessária integração. **Economia e Sociedade**, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 295–310, jan. 2003

CANO, Wilson. Dinâmica da economia urbana de São Paulo: uma proposta de investigação. **Revista de Administração de Empresas**, [s. l.], v. 25, p. 15-25, 1985.

CANO, Wilson. Industrialização, desindustrialização e políticas de desenvolvimento. **Revista Faac**, Bauru - SP, v. 1, n. 2, p. 155-164, out./mar. 2011/2012.

CANO, Wilson. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 27-53, 2011.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia Gonçalves. **Política industrial do governo Lula**. Campinas: IE/Unicamp. Texto para Discussão, n. 181. jul. 2010.

CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e esperança 1974-80. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

CARVALHO, Carlos Eduardo. As origens e a gênese do Plano Collor. **Nova Economia**, [s. l.], v. 16, p. 101-134, 2006.

CHAUÍ, M. **História no pensamento de Marx**. [S. l.]: CLACSO, 2007.

CHEN, A.; GAO, J. Urbanization in China and the Coordinated Development Model- The case of Chengdu. **The Social Science Journal**, [s. l.], v. 48, n. 3, p. 500-513, 2011.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. **Complexidade de uma urbanização periférica**. 1990. 307 f. Tese (Doutorado em Economia ) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1575013>. Acesso em: 9 jan. 2024.

COELHO, Carlos Nayro. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de política agrícola**, [s. l.], n. 3, 2001.

DEAN, Warren; CAJADO, Octavio Mendes. **A industrialização de São Paulo: 1880-1945**. [S. l.: s. n.], 1971.

DELGADO, N.; LEITE, S. O PRONAT e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C; SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2015.

DIÁRIO DO POVO ONLINE. Manter erguida a grande bandeira do socialismo com características chinesas e lutar com união pela construção integral de um país socialista moderno. 2022. Disponível em: <http://portuguese.people.com.cn/n3/2022/1026/c309806-10163526.html>. Acesso em: 24 jan. 2024.

DOU, Wang-sheng; WANG, Cheng-xin; JIANG, Xu; LIU, Yue-qing. Research on the urban-rural integration development level of Shandong Province from the perspective of rural revitalization. **Journal of Natural Sciences of Hunan Normal University**, [s. l.], v. 42, n. 6, p. 1–8, nov. 2019.

DOUGLASS, M. A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages: an agenda for policy research with reference to indonesia. **Third World Planning Review**, [s. l.], v. 20, n. 1, 1998.

EMBAIXADA DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA NO BRASIL. **Íntegra do Relatório do 19º Congresso Nacional do Partido Comunista da China**, 2017. Disponível em: [http://br.china-embassy.gov.cn/por/ssht/SJD/201711/t20171118\\_4953314.htm](http://br.china-embassy.gov.cn/por/ssht/SJD/201711/t20171118_4953314.htm). Acesso em: 28 jan. 2024.

ENGELS, F. **Principles of communism**. Peking: Foreign Languages Press, 1977.

FISHLOW, Albert. Origens e consequências da substituição de importações no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 2, n. 6, p. 7-75, 1972.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 263 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1616201>. Acesso em: 10 jan. 2024.

FRIEDMANN, J. **Regional development policy: a case study of Venezuela**. Cambridge: MIT Press, 1970.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional, 2003.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2015.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1968.

GUO, R.; BAI, Y. Simulation of an urban-rural spatial structure on the basis of green infrastructure assessment: the case of Harbin, China. **Land**, [s. l.], v. 8, n. 12, 2019.

HAESBAERT, Rogério; RAMOS, Tatiana. O mito da desterritorialização econômica. **GEOgraphia**, [s. l.], v. 6, n. 12, p. 25-48, 2004.

HANLEY, A. G. Financing Brazil's industrialization. *In*: HORN, J.; ROSENBAND, L. N.; SMITH, M. R. (ed.). **Reconceptualizing the industrial revolution**. Cambridge, MA: MIT Press, 2010.

HARRIS, A.; TODARO, M. P. Migration, unemployment and development: A two-sector analysis. **The American Economic Review**, [s. l.], v. 60, n. 1, p. 126–142, 1970.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

IZIQUÉ, Cláudia. O Brasil rural não é só agrícola. **Pesquisa Fapesp**, p. 202-207, maio 2012.

JESUS, C. M. de. **Desenvolvimento territorial rural: análise comparada entre os territórios constituídos autonomamente e os induzidos pelas políticas públicas no Brasil e na Espanha**. 289 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

JORGENSON, D. W. Surplus agricultural labour and the development of a dual economy. **Oxford Economic Papers**, [s. l.], v. 19, n. 3, p. 288–312, 1967.

KALDOR, N. Alternative theories of distribution. **The Review of Economic Studies**, [s. l.], v. 23, n. 2, p. 83, 1955.

LABRUNIE, Mateus; SABOIA, João. A produtividade do trabalho do setor de serviços e a evolução recente do mercado de trabalho no Brasil. **Texto para Discussão**, [s. l.], v. 26, 2016.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

LEFEBVRE, H. **The urban revolution**. London: University Of Minnesota Press, 2003.

LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supplies of labour. **The Manchester School**, v. 22, n. 2, p. 139–191, 1954.

LI, Ling-Hin. Balancing rural and urban development: applying Coordinated Urban–Rural Development (CURD) strategy to achieve sustainable urbanisation in China. **Sustainability**, [s. l.], v. 9, n. 11, 2017.

LIPIETZ, Alain. The national and the regional: their autonomy vis-à-vis the capitalist world crisis. *In*: BRENNER, Neil *et al.* **State/Space**: a reader. Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2003. p. 239-255.

LIPTON, M. **Why poor people stay poor**: a study of urban bias in world development. London: Maurice Temple Smith and Cambridge; U.S.A.: Harvard University Press, 1977.

LIU, J.; LIU, Y.; YAN, M. Spatial and temporal change in urban-rural land use transformation at village scale: a case study of Xuanhua district, North China. **Journal of Rural Studies**, [s. l.], v. 47, p. 425–434, 2016.

LONG, Hualou; ZOU, Jian; PYKETT, Jessica; LI, Yurui. Analysis of rural transformation development in China since the turn of the new millennium. **Applied Geography**, [s. l.], v. 31, n. 3, p. 1094–1105, 2011.

LYNCH, K. **Rural-urban interaction in the developing world**. New York: Routledge, 2005.

MACARINI, José Pedro. A política econômica do governo Costa e Silva 1967-1969. **Revista de Economia Contemporânea**, [s. l.], v. 10, p. 453-489, 2006.

MARQUES, R. M.; NAKATANI, P. Crise, capital fictício e afluxo de capitais estrangeiros no Brasil. **Caderno Crh**, [s. l.], v. 26, n. 67, out. 2013.

MARX, K. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858; esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2015.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K. **O Capital**: Livro 1: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K.; ENGELS, F. E. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia Alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. São Paulo: Boitempo, 2007.

MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando Antonio. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. *In*: NOVAIS, Fernando Antonio (org.). **História da vida privada no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. v. 4. p. 559-658.

MONTEIRO NETO, A. *et al.* Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. *In*: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2017a.

MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2017b.

MONTE-MÓR, R. L. Urbanização extensiva e novas fronteiras urbanas no Brasil. *In*: RASSI NETO, Elias; BÓGUS, Cláudia Maria (ed.). **Saúde nos grandes aglomerados urbanos: uma visão integrada**. Brasília, DF: Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), 2003. v. 3. p. 79-96.

MONTE-MÓR, Roberto L. M. As Teorias Urbanas e o Planejamento Urbano no Brasil. *In*: DINIZ, C.C.; CROCCO, M. (org.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MOYANO ESTRADA, E. El concepto de capital social e su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. **Revista Economía Ensaos** [s. l.], v. 13/14, n.2/1, jul./dez. 1999.

MYRDAL, G. **Economic theory and underdeveloped regions**. London: G. Duckworth Co, 1957.

OLIVEIRA, Francisco de. Metamorfose da arribaca: fundo público e regulacao autoritaria na expansao economica do Nordeste. **Novos Estudos Cebrap**, [s. l.], n. 27, p. 67-92, 1990.

OLIVEIRA, João Maria de; SOUZA, Alexandre Gervásio de. Heterogeneidade estrutural no setor de serviços brasileiro. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, DF, n. 14, jun. 2011.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos**. Campinas, SP: Alínea; Uberlândia, MG: EDUFU, 2008.

PENG, Yi *et al.* Risks of developing concentrated rural settlement after the Wenchuan earthquake in China. **Sustainability**, [s. l.], v. 10, n. 5, p. 1569, 2018.

PERROUX, F. Economic space: theory and applications. **The Quarterly Journal of Economics**, [s. l.], v. 64, n. 1, p. 89, 1950.

PIRES, M. O. Programas agrícolas na ocupação do Cerrado. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 3, n. 1, 2007

RANGEL, Ignácio *et al.* **Obras reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021. v. 2.

RANIS., G.; FEI, J. C. H. A theory of economic development. **The American Economic Review**, [s. l.], v. 51, n. 4, p. 533–565, 1961.

RESENDE, André Lara. Estabilização e reforma: 1964-1967. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

RESENDE, Guilherme *et al.* Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil. *In*: RESENDE, Guilherme Mendes (org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise de seus impactos regionais. Brasília: Ipea, 2014.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. **Meio ambiente e dinâmica de inovações na agricultura**. São Paulo: Annablume, 1998.

SAKAMOTO, C. S.; NASCIMENTO, C. A.; MAIA, A. G. As famílias pluriativas e não agrícolas no rural brasileiro: condicionantes e diferenciais de renda. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [s. l.], v. 54, n. 3, p. 561–582, 2016.

SANTOS, Milton. **A Urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais. **Texto para Discussão**, Campinas, n. 290, abr. 2017.

SATTERTHWAITE, David; TACOLI, Cecilia. **The urban part of rural development**: the role of small and intermediate urban centres in rural and regional development and poverty reduction. London: IIED, 2023.

SCHNEIDER, Mindi. What, then, is a Chinese peasant? Nongmin discourses and agroindustrialization in contemporary China. **Agriculture and Human Values**, [s. l.], v. 32, p. 331-346, 2015.

SCHNEIDER, Sergio. **A pluriatividade na agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro Francisco. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf–Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Revista grifos**, [s. l.], v. 30, n. 51, p. 12-41, 2021.

SEN, A. K. **Poverty and famines**: an essay on entitlement and deprivation. Oxford: Oxford Univ. Press, 1981.

SHENG, Zhong. Towards China's urban-rural integration: issues and options. **International Journal of China Studies**, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 345, 2011.

SICSÚ, João; PORTARI, Douglas (org.). **Desenvolvimento e igualdade**: Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: IPAE, 2010.

SILVA, J. Graziano da. **O novo rural brasileiro**. Campinas-SP: Instituto de Economia, 1999.

SILVA, J. Graziano da. **Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura**. São Paulo: Hucitec, 1981.

SILVA, J. Graziano da. **Tecnologia agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2003.

SILVA, J. Graziano da; DEL GROSSI, Mauro; CAMPANHOLA, Clayton. O que há de realmente novo no rural brasileiro. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, [s. l.], v. 19, n. 1, p. 37-67, 2002.

SORJ, B.; WILKINSON, D.; GOODMAN, D. **Das lavouras às biotecnologias**. [S. l.]: Campus, 1990.

STOHR, W. B.; TÖDTLING. Patial equity: some anti-theses to current regional development doctrine. **Papers of the Regional Science Association**, [s. l.], v. 38, n. 1, p. 33–53, 1977.

TANG, Daizhong; LI, Baorui; QIU, Yuan; ZHAO, Linlin. Research on urban and rural coordination development and its driving force based on the space-time evolvment taking Guangdong Province as an example. **Land**, [s. l.], v. 9, n. 8, p. 253, 2020.

TAVARES, Maria da Conceição. **Ciclo e crise**: o movimento recente da industrialização brasileira. Campinas, SP: Unicamp, 1998. v. 30.

THE STATE COUNCIL THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **Full text**: resolution of the CPC Central Committee on the Major Achievements and Historical Experience of the Party over the Past Century. 2021. Disponível em: [https://english.www.gov.cn/policies/latestreleases/202111/16/content\\_WS6193a935c6d0df57f98e50b0.html](https://english.www.gov.cn/policies/latestreleases/202111/16/content_WS6193a935c6d0df57f98e50b0.html). Acesso em: 17 dez. 2023.

THEIS, I. M.; LIMA, J. F. de; OLIVEIRA, N. M. de; BARBOSA, J. L. A.; RANDOLPH, R. Desenvolvimento regional: construção de um campo de saber? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [s. l.], v. 18, n. 1, 2022.

UNWIN, Tim. Urban-rural interaction in developing countries: a theoretical perspective. In: POTTER, Robert; UNWIN, Tim (ed.). **The Geography of urban-rural interaction in developing countries**: essays for Alan B. Mountjoy. [S. l.]: Routledge, 2017.

VEIGA, José Eli da. A face territorial do desenvolvimento. **Interações**, Campo Grande, 2002.

VEIGA, José Eli da. Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [s. l.], v. 3, n. 1, 2006.

VEIGA, José Eli da. Nem tudo é urbano. 2004. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v56n2/a16v56n2.pdf>. Acesso em: 10 maio 2022.

VIANNA, Sérgio Besserman. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

WANG, R.; TAN, R. Rural renewal of China in the context of rural urban integration: governance fit and performance differences. **Sustainability**, [s. l.], v. 10, n. 2, 2018.

WEN, F.; WANG, X. Quality development of urban-rural integration in the new era: scientific connotation, theoretical basis and promotion path. **Expand. Horiz**, [s. l.], v. 3, 2020.

WILLIAMSON, J. G. Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns. **Economic Development and Cultural Change**, [s. l.], v. 13, n. 4, part. 2, 1965.

ZHAO, Dogming; SNOWY, Autumn. The theoretical basis and enlightenment of the coordinated development of urban and rural areas. **Economic Aspects**, [s. l.], v. 4, 2015.

ZHAO, W.; JIANG, C. Analysis of the spatial and temporal characteristics and dynamic effects of urban-rural integration development in the Yangtze river delta region. **Land**, [s. l.], v. 11, n. 7, 2022.

ZHOU, De; QI, Jialing; ZHONG, Wenyu. Review of urban-rural integration evaluation: Connotation identification, theoretical analysis, and system reconstruction. **Journal of Natural Resources**, [s. l.], v. 36, n. 10, 2021.