

Valadares, Alexandre Arbex

Working Paper

O gigante invisível: Território e população rural para além das convenções oficiais

Texto para Discussão, No. 1942

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Valadares, Alexandre Arbex (2014) : O gigante invisível: Território e população rural para além das convenções oficiais, Texto para Discussão, No. 1942, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121697>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1942

TEXTO PARA DISCUSSÃO

O GIGANTE INVISÍVEL: TERRITÓRIO E POPULAÇÃO RURAL PARA ALÉM DAS CONVENÇÕES OFICIAIS

Alexandre Arbex Valadares

1942

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, março de 2014

O GIGANTE INVISÍVEL: TERRITÓRIO E POPULAÇÃO RURAL PARA ALÉM DAS CONVENÇÕES OFICIAIS*

Alexandre Arbex Valadares**

* O autor agradece a imprescindível colaboração de Janaina Carvalho dos Santos, Lana Torres Barreto e Mariana Fernandes Teixeira, da equipe do Núcleo de Informações Sociais da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Ninsoc/Disoc) do Ipea, pela conferência e tabulação dos dados apresentados nas tabelas que integram este trabalho, e aos colegas Brancolina Ferreira, Marcelo Galiza, Herton Ellery, Nikolas Pirani e Sandro Pereira, pelas críticas, pelos comentários e pelas sugestões feitas ao texto.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boveri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO7

2 ALGUNS LIMITES DA CLASSIFICAÇÃO OFICIAL10

3 ALGUNS ELEMENTOS QUANTITATIVOS PARA A CRÍTICA DO
CONCEITO OFICIAL DE POPULAÇÃO RURAL..... 16

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....32

REFERÊNCIAS 34

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....35

SINOPSE

Este texto busca oferecer uma crítica aos critérios oficiais de classificação da população segundo a situação de domicílio – rural ou urbano. Com argumentos fundados na evolução normativa desta classificação e um exercício quantitativo de sentido ilustrativo, o texto intenta chamar a atenção para a presença ainda marcante da ruralidade como traço característico da estrutura socioespacial de ocupação do território brasileiro.

Palavras-chave: território; população; rural.

ABSTRACT

This text seeks to offer a critique of the official criteria for the classification of the population according to their place of residence – rural or urban. With arguments based on the normative evolution of this classification and a quantitative exercise in an illustrative way, the text tries to draw attention to the still strong presence of rurality as a characteristic feature of socio-occupational structure of the Brazilian territory.

Keywords: territory; population; rural.

1 INTRODUÇÃO

Em artigo publicado, em 2004, José Eli da Veiga contesta a crença generalizada segundo a qual a “histórica contradição urbano-rural” deixaria futuramente de existir em virtude do inexorável processo de urbanização do país (Veiga, 2004). Mantido o ritmo de decréscimo – absoluto e relativo – da população rural, tal como vêm registrando os últimos censos demográficos, esta contradição resolver-se-ia, no curso de poucas décadas, pelo simples desaparecimento de um dos seus polos.¹

Essa tendência tornou a ser evocada com a divulgação dos resultados do Censo de 2010 e, ante a constatação de que a população rural reduzira-se em 6% em relação ao Censo de 2000 – de 31,8 milhões para 29,8 milhões de pessoas –, a perspectiva de que o Brasil poderia tornar-se em breve um país integralmente urbano voltou a difundir-se. Tais conclusões decorrem das regras oficiais de classificação de áreas como urbanas ou rurais, mas a forma com que se definem estas categorias tem sido objeto de críticas importantes, que, em síntese, advertem para o fato de que os critérios adotados nesta distinção subestimam – e invisibilizam –, em suas reais dimensões e problemas, o espaço rural e a população nele estabelecida. Como registra José Eli da Veiga, no título do seu artigo referido anteriormente, “nem tudo é urbano”.

A definição oficial, ainda em uso, de “cidade” tem origem no Decreto nº 311, de 1938. Instituído sob o Estado Novo, período em que se gestou um projeto de modernização fundado no binômio industrialização-urbanização, este decreto conferiu a condição de “cidade” a todas as sedes municipais. Tal critério converteu automaticamente em área urbana qualquer localidade que tivesse esta designação administrativa, independentemente das suas características espaciais e demográficas. As sedes de distrito foram, pela mesma lei, denominadas “vilas” e também passaram a pertencer ao que, então,

1. Em 2001, Veiga apontava que a trajetória descrita pelos dados do censo demográfico projetava o desaparecimento da população rural em 2030 (p. 8). A partir dos resultados do último censo – que, registrando uma proporção de 15,6% da população vivendo em áreas rurais, contrariava previsão anterior do IBGE, segundo a qual a população rural se reduziria a 10% em 2010 –, passou-se a estimar que a população rural desapareceria em 2040. Em termos absolutos, de acordo com os critérios oficiais, o rural perdeu cerca de 4,2 milhões de pessoas entre 1991 e 2000 e pouco mais de 2 milhões entre 2000 e 2010.

se convencionou chamar “quadro urbano e suburbano” do município.² O princípio básico desta regra administrativa segue vigente, e, como notaram alguns autores,³ não foram decerto insignificantes os efeitos que, ao autorizar o interesse político-ideológico de “eivar” localidades pobres à condição de cidades, ela deve ter produzido sobre a configuração oficial da divisão dos espaços urbanos e rurais do país.

A uniformização desses critérios começou a dissolver-se no período subsequente à Constituição de 1946. A autonomia então concedida às Unidades da Federação ensejou o surgimento de concepções diferentes sobre o que se deveria compreender como *perímetro urbano*. A atribuição de assinalar estes limites ligou-se desde então às prefeituras e câmaras municipais. Contemporaneamente, a variedade de interpretações que baseiam esta distinção ganhou expressão nos critérios diversos – ou na ausência de menção a eles – que informam as *leis de perímetro urbano*: de competência municipal, consagrada pelo Art. 30 da Constituição Federal, são estas leis que definem, para quaisquer fins, a área urbana de um município, e a demarcam da área rural. Os processos pelos quais esta divisão se estabelece, assim como os objetivos a que ela atende, caracterizam, em um primeiro nível, o espaço rural como um espaço de exclusão: ao projetar a área de expansão das zonas urbanas, a lei do perímetro urbano não faz senão delimitar, no território, a área no interior da qual os governos estaduais e municipais comprometem-se a instalar equipamentos e serviços de infraestrutura necessários à garantia de qualidade de vida da população – e que, no mais das vezes, constituem direitos sociais básicos, como acesso a serviços de saúde e educação. O rural corresponde precisamente à área excluída desta circunscrição, ou seja, à área não contemplada pela política de planejamento do município.

Não surpreende, pois, que os indicadores socioeconômicos de áreas rurais sejam em geral tão inferiores aos de áreas urbanas; ademais, dado que as leis que periodicamente redefinem o perímetro urbano não são feitas para reduzi-lo, mas antes para abranger novas áreas à medida que cresce a população, é evidente que, mesmo se não houvesse êxodo rural, as áreas rurais – e, por conseguinte, a proporção da população

2. Essas modificações estão determinadas nos Artigos 3º e 4º do Decreto nº 311, de 1938. Como observa Veiga, a regra dos Artigos 11 e 12, que, para reconhecimento de futuras “cidades” e “vilas”, exigia a existência de, no mínimo, duzentas e trinta moradias respectivamente, não se aplicava às localidades que eram, então, sedes municipais e passaram a ser ditas urbanas mesmo que suas dimensões fossem inferiores aos requisitos mínimos (Veiga, 2001).

3. Como escreve, por exemplo, a geógrafa Lysia Bernardes, citada por Veiga (2001).

rural – tenderiam a sempre ser diminuídas a cada revisão do perímetro. Com isso, caso tenha havido atualização da lei de perímetro urbano de um município no período entre dois censos demográficos, por exemplo, uma família que, no primeiro, era situada em área rural, pode ser computada como urbana no segundo mesmo sem ter se deslocado neste intervalo e ainda que suas condições de vida e ocupação sigam inalterados. Pela regra do perímetro urbano, são frações do espaço ou, antes, as unidades administrativas do município – e não, a rigor, sua população –, que se definem como urbanas; os habitantes de área são classificados como urbanos apenas por força da inclusão dela no perímetro. Este mecanismo normativo, delegado ao arbítrio do poder municipal, explica parte da alegada inexorabilidade do processo de urbanização, em regra atribuída exclusivamente ao êxodo rural.⁴

As modificações metodológicas incorporadas a partir do Censo Demográfico de 1991, conquanto tenham conservado o critério administrativo fundado na lei do perímetro urbano e, destarte, mantido a regra da divisão inframunicipal entre área rural e urbana, introduziram distinções importantes nas categorias gerais de *urbano* e *rural* para a caracterização da situação de domicílio. A área urbana passou a subentender três categorias – *cidade ou vila, área urbanizada; cidade ou vila, área não urbanizada; área urbana isolada* – e a área rural, quatro – *aglomerado rural de extensão urbana; aglomerado rural, isolado, povoado; aglomerado rural, isolado, núcleo; outros aglomerados* –, além de *zona rural exclusive aglomerado rural*. Constituem a *população urbana* as pessoas cujos

4. A despeito de ser imaginado como um escoamento unidirecional da população do campo em direção às cidades, por um movimento que Saraceno (1996), comparou ao dos “vasos comunicantes, em que só o urbano se enche enquanto o rural só podia esvaziar-se”, o êxodo rural é, a rigor, resultado de um saldo migratório. Segundo o penúltimo Censo – estes dados não estão disponíveis para o último –, de 1995 a 2000, 2,03 milhões de pessoas deixaram o campo em direção à cidade, mas 1,34 milhão fez o movimento inverso, migrando do urbano para o rural. Embora a perspectiva urbanocêntrica sob a qual a migração é amiúde estudada presuma que, quase por definição, a cidade seja um polo de atração e o campo um polo de expulsão, a “irreversibilidade” da migração campo-cidade é contestada por estudos que mostram que, em parte das vezes, a migração de um membro do domicílio rural para a cidade, em vez de indicar um processo de desruralização, articula-se à estratégia de reprodução social da família rural: a busca de um trabalho temporário urbano em época adversa à atividade agrícola é exemplo disso. Mas, a despeito disso, não se pode ignorar que o rural oficial tem perdido população. No conjunto dos 1.519 municípios que registram perda populacional absoluta de 2000 a 2010, por exemplo, a proporção média de população rural, bastante alta, chegava a 43% do total em 2010 (era de 50% em 2000); e, embora a população urbana do conjunto tenha crescido 3%, sua população rural decresceu 22% – 1,6 milhão de pessoas. Nos 1.700 municípios que cresceram acima da taxa nacional (12,7%), a população rural representava, em média, um terço do total em 2010 – índice relativamente alto –, mas teve alta global inferior à média – 9% –, ao passo que a população urbana do conjunto cresceu 25%. Vale todavia sublinhar que, dos 1.619 municípios que tinham mais da metade da população no rural, 1.018 (63% deles) tiveram crescimento populacional médio de 15%, acima da média nacional. Este fato pode indicar que grande parte dos municípios rurais possui significativa capacidade de atração ou retenção, característica geralmente associada às cidades. Sobre novas interpretações acerca da migração rural, ver Pietrafesa, Menezes e Marin (2009).

domicílios são situados nas áreas, *urbanizadas ou não urbanizadas*, internas ao perímetro urbano das cidades (sedes municipais) ou vilas (sedes distritais), e nas áreas urbanas isoladas. A população domiciliada em uma destas áreas é contada como urbana porque tais áreas são, por lei, assim definidas.

No entanto, a própria conceituação empregada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2011) para as áreas urbanas não urbanizadas e isoladas sugerem que a inclusão delas – e de suas populações – no domínio urbano é inadequada do ponto de vista de seus perfis socioespaciais característicos. Se a área urbana não urbanizada caracteriza-se por um modo de “ocupação predominantemente rural”, e se a área urbana isolada é aquela que se encontra “separada da sede municipal ou distrital por uma área rural ou outro limite legal”, não há razões, fora da lei municipal que assim dispõe, para sustentar que a população residente em tais áreas seja agregada à população urbana como se seus modos de vida se assemelhassem aos das “áreas urbanas urbanizadas”, marcadas por “construções, arruamentos e intensa ocupação humana”. Caso fossem somadas as cerca de 3,9 milhões de pessoas que vivem em áreas urbanas não urbanizadas ou isoladas à população rural oficial – domiciliada em áreas externas ao perímetro urbano – esta aumentaria da casa de 29 milhões para aproximadamente 33 milhões de pessoas.

2 ALGUNS LIMITES DA CLASSIFICAÇÃO OFICIAL

Mas a adoção do critério administrativo propõe ainda outra questão. Embora o Censo de 2010 tenha estipulado uma exceção a esse padrão ao não isolar em setores urbanos as vilas (sedes distritais) que, mesmo assim definidas por lei municipal, não apresentavam ocupação urbana, a conservação desta regra para as sedes municipais – implicando a automática inclusão de seus habitantes no número da população urbana – acaba por conferir, sobretudo aos municípios menores, uma dimensão “urbana” presumivelmente exagerada. A título de ilustração, podemos selecionar o universo dos municípios com população inferior a 20 mil habitantes. Este patamar era, na década de 1980, reputado por muitos autores o limite populacional mínimo para que um município fosse considerado “urbano” (Faria, 1984; Martine e Garcia, 1987) e estudos posteriores sobre a população do campo sublinharam a estreita dependência de municípios de pequena dimensão em relação ao mundo rural (Wanderley, 2001).

Com efeito, conforme o Censo 2010, 43% da população rural do país vivem em municípios com menos de 20 mil pessoas, e, no conjunto destes municípios, a proporção de habitantes com domicílio rural é de 40%. Ademais, o próprio *Estatuto da Cidade* (Lei nº 10.257/2001, Art. 41, I), ao desobrigar os municípios com menos de 20 mil habitantes de elaborar plano diretor,⁵ consagra este patamar como a dimensão populacional mínima compatível com um município de características urbanas.⁶ A princípio, atingindo apenas municípios com diminuta população, a regra administrativa que torna urbanos os habitantes residentes nas sedes municipais não produziria efeitos significativos sobre a classificação da população por situação de domicílio; no entanto, os municípios com dimensão populacional inferior a 20 mil pessoas representam 70% do total dos municípios brasileiros. E mais: suas superfícies territoriais, somadas, correspondem à metade do território total do país.⁷

Tais municípios, além de contarem com uma proporção média de população rural próxima à metade do total, se distinguem, ainda, por constituírem, na sua imensa maioria, espaços de baixíssimo grau de antropização, isto é, de ocupação humana: basta notar que 95% dos 3.914 municípios que formam esse conjunto têm densidade demográfica inferior a 80 hab./km² – índice que, como será examinado adiante, demarca o limite abaixo do qual um município deveria ser classificado como “rural”, segundo a tipologia proposta por Eli da Veiga – e que apenas 1,5% deles seria “urbano” de acordo com o critério da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que estabelece em 150 hab./km² a densidade demográfica mínima para uma unidade territorial receber tal classificação. A despeito disso, das 32,7 milhões de pessoas que vivem em municípios com tais características – menos de 20 mil habitantes e baixa densidade demográfica –, 19,6 milhões são, oficialmente, computadas como parte da população urbana do país. Isto pode ser atribuído ao fato de que, nestes municípios, a população urbana encontra-se quase toda – 93,6% – concentrada nas respectivas sedes municipais: portanto, ela é, em sua quase integralidade, classificada como

5. O plano diretor pode ser definido como um instrumento de política urbana “voltado à orientação racional do desenvolvimento físico das diferentes áreas do município, visando organizar seu crescimento, estimular e ordenar as principais atividades urbanas” (IBGE, 2009).

6. Veiga (2001) questiona veementemente esta ressalva: “Será razoável que no início do século XXI se considere ‘cidade’ um aglomerado de menos de 20 mil pessoas?”.

7. Uma prova de que não são os municípios da região Norte – de grande extensão territorial e cobertos por vastas áreas protegidas – que supostamente elevariam esse numerador revela-se no fato de que a soma da área do conjunto dos municípios com menos de 20 mil habitantes das demais regiões representaria nada menos que 55% do total do território delas.

“urbana” por força do critério administrativo, sem consideração de quaisquer outras condições de cunho demográfico ou espacial.⁸

O espaço rural, segundo a regra oficial, abrange as áreas externas ao perímetro urbano legalmente definido. As áreas classificadas como aglomerados rurais constituem-se de “unidades domiciliares que conformam um conjunto de edificações adjacentes – com cinquenta metros ou menos de distância entre si – com características de permanência”, e podem ser: aglomerados rurais de extensão urbana – área de expansão de cidades ou vilas, tendo em geral a forma de loteamentos e conjuntos habitacionais; povoados – onde o solo não está sob domínio privado de um único proprietário (empresa agrícola, usinas etc.) e existe um número mínimo de serviços ou equipamentos; núcleos – onde o solo está vinculado a um único proprietário privado, havendo ou não tais serviços e equipamentos; outros aglomerados – que não dispõem destes serviços ou equipamentos nem estão vinculados a um único proprietário privado do solo. As demais áreas rurais não classificadas entre os aglomerados compõem a *zona rural* (IBGE, 2011). Os aglomerados rurais concentram apenas 20% da população rural brasileira: mas 15%, cerca de 4,6 milhões de pessoas, estão nos aglomerados de tipo “povoado”, onde existe um número mínimo de serviços e o solo não está sob o domínio de um único proprietário privado.⁹ As áreas compreendidas nas zonas rurais (“exclusive aglomerados”) concentram 80% da população rural. Como, ao menos em princípio, tais áreas são as menos suscetíveis à conversão em áreas urbanas – ao contrário, por exemplo, dos loteamentos ou dos núcleos –, é importante verificar que, na sua distribuição no espaço, a população rural não se vai tornando necessariamente maior à medida que se aproxima das áreas urbanas.

Se, como visto, a regra administrativa do perímetro urbano define o rural como espaço de exclusão, na medida em que o situa fora das áreas para as quais a administração municipal planeja uma estratégia de desenvolvimento, por sua vez os critérios que autorizam tal administração a declarar “urbana” uma determinada área, assumindo a responsabilidade de prestar serviços a seus habitantes e usando de sua competência de cobrar os tributos correspondentes, conferem a esta exclusão do

8. Se fosse desconsiderada a divisão inframunicipal de áreas urbanas e rurais e se adotasse por regra que todo município com as características antes descritas seria considerado rural, a população rural total aumentaria em 10% – de 29,8 milhões para os 32,7 milhões; se, retendo este contingente, se acrescentasse a ele a população rural oficial dos municípios com mais de 20 mil habitantes, o total do rural brasileiro somaria quase 50 milhões de pessoas.

9. Essa categoria coincide, em seus critérios, com os assentamentos de reforma agrária.

rural uma dimensão concreta específica. As exigências para a cobrança de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), por exemplo, elencadas no Art. 32, do *Código Tributário Nacional*, permitem constatar o quanto o acesso a serviços básicos e, com estes, a garantia de um nível mínimo de cidadania estão estreitamente associados ao espaço urbano. De acordo com a lei tributária, o município somente pode cobrar IPTU de imóveis situados na sua zona urbana oficial e desde que, nesta área, tenham sido efetuados, pelo poder público, ao menos dois dos seguintes melhoramentos: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotamento sanitário; rede de iluminação, mesmo sem posteamento para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado. Se se pudesse supor, por exemplo, que o avanço do perímetro urbano implicasse necessariamente a satisfação das condições exigidas à cobrança do IPTU, o seguinte paradoxo se consumaria: o espaço rural compreende, de início, uma área desprovida de serviços básicos; tais serviços, embora de acesso universal, dependem de execução pela autoridade municipal, a qual, por sua vez, circunscreve sua área de atuação às áreas urbanas; uma vez que estes serviços são instalados, o espaço rural deixa de ser rural. Mas, a rigor, o perímetro urbano pode avançar (e avança), atendendo a finalidades alegadamente urbanísticas, mesmo sem que estes serviços sejam instalados e, por isso, a prefeitura não possa taxar os imóveis; mas, dado que o IPTU constitui uma das principais fontes de arrecadação das prefeituras,¹⁰ a motivação tributária não pode ser subestimada na explicação do processo de “urbanização” do espaço: se, anos atrás, se podia considerá-la quase irrelevante, porquanto poucas administrações municipais, em geral as mais populosas e essencialmente urbanas, procediam à cobrança do IPTU,¹¹ atualmente 94% dos municípios arrecadam o imposto, e já não apenas os maiores. Entre os municípios de população inferior a 20 mil habitantes, ainda que haja grandes diferenças regionais, este índice chega, no total, a 93%.¹²

10. De acordo com dados do Finanças do Brasil (FINBRA) – relatório de finanças –, desde 1992 o tributo com maior participação na arrecadação direta municipal é o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). O Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) é o segundo (Ipea, 2009).

11. Em 1998, por exemplo, o IPTU só estava generalizado em municípios com mais de 100 mil habitantes e com intensa concentração populacional (IBGE, 2001).

12. No Norte, só 77% dos municípios (73% dos com menos de 20 mil hab.) arrecadavam o imposto; no Nordeste, eram 87% dos municípios (84% dos com menos de 20 mil hab.) (IBGE, 2010).

De toda sorte, ainda que se afirme que o volume arrecadado pelo IPTU não recompensa os custos políticos de sua cobrança em pequenos municípios e que, por isso, muitos deixam de aplicar o imposto (Ipea, 2009), é certo que sua arrecadação, por mais que seja insuficiente, representa, para a administração municipal, uma fonte de recursos muito mais promissora que a arrecadação de Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) poderia oferecer.¹³ O extenso debate jurídico relativo às condições de incidência de cada um destes impostos, tendo por objeto central o estatuto de legalidade da cobrança de IPTU sobre imóveis destinados à atividade agropecuária e todavia situados no interior do perímetro urbano, atesta que esta questão está longe de ser desimportante. As numerosas ações impetradas por produtores rurais que, vivendo da produção agrícola, se viram, de um dia para outro, surpreendidos com a cobrança de IPTU, suscitaram o posicionamento dos tribunais superiores acerca desta controvérsia; com efeito, o entendimento recentemente fixado tanto no Supremo Tribunal Federal (STF) quanto no Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre o tema aponta para a não incidência de IPTU sobre imóvel situado em área urbana municipal, se comprovadamente utilizado em atividade agropecuária. A regra da destinação agropecuária do imóvel acabou por prevalecer, assim, sobre a regra de sua localização, e, isentando-o do IPTU, sujeitou-o aos critérios de cobrança de ITR.¹⁴ A fundamentação destas interpretações reforça o parecer de que o critério administrativo de divisão do território municipal em áreas urbanas e rurais é inadequado.

Mas, no contexto local dos municípios, a regra da destinação do imóvel, que anularia o efeito tributário decorrente da incorporação da área ao perímetro urbano, nem sempre é observada pela administração. A questão, porém, transcende o aspecto tributário: a Constituição Federal, no seu Art. 153, § 4º – com regulamentação dada pela Lei nº 9.393/1996 – isenta os pequenos produtores, familiares e cooperados, do

13. O ITR é um imposto de competência federal, mas a Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 2003, passou a facultar aos municípios a fiscalização e a cobrança deste imposto. Esta municipalização do ITR e a virtual renúncia, por parte da União, à sua arrecadação foram alvo de numerosas críticas, especialmente porque, na sua concepção original, a cobrança do ITR deveria destinar fundos à política de reforma agrária e ter efeito punitivo sobre os latifúndios improdutivos. De qualquer maneira, as alíquotas do ITR são baixas e atreladas aos índices de produtividade que são empregados nos processos de desapropriação para fins de reforma agrária e não são atualizados desde 1975.

14. Para conhecimento do teor das resoluções do STF (2005) e do STJ (2009) sobre a matéria, consultar: Lira (2012). Para um estudo das implicações jurídicas relativas ao tema, ver: Harada (2007). Nesse artigo, o autor menciona o instrutivo caso do município de São José do Rio Preto (SP) que, no fim de 2009, revogou o artigo da legislação municipal que tratava do processo administrativo de comprovação de destinação do imóvel para fins de incidência do IPTU.

pagamento de ITR.¹⁵ É sobre suas áreas, no entanto, que avança o perímetro urbano e, com este, as políticas urbanas municipais de intervenção na configuração do espaço fundiário, na sua forma de ocupação e sua finalidade. Conforme prevê o Estatuto da Cidade (Art. 42), a delimitação das áreas urbanas define o espaço onde se pode aplicar a política de *parcelamento do solo* para fins urbanos segundo uma dada demanda de utilização. Mas a inserção de um imóvel rural no perímetro urbano não ocorre mediante a comprovação de que a área onde ele se situa esteja em processo de urbanização, integrando-se, pela expansão urbana, às dinâmicas típicas da cidade. O Art. 19, da Lei nº 12.651/2012, ilustra este descompasso ao determinar que o proprietário – ou *posseiro* – do imóvel rural incluído no perímetro urbano não se desobriga, por este fato, de manter a área de reserva legal. Isto significa que esta inclusão, anterior ao parcelamento do solo, se concretiza sem que, necessariamente, o imóvel tenha perdido suas características rurais.

Na etapa do parcelamento do solo, sob as formas de loteamento e desmembramento, tem lugar o processo de subdivisão das áreas para fins de edificação que as integra ao mercado imobiliário urbano e, assim, promove a supressão de formas de apropriação do solo características do rural. Neste processo, a concepção sob a qual o rural é considerado define-o apenas como área reservada para o crescimento urbano do município, como espaço “vazio”.

A imagem da “ruralidade dos espaços vazios”, segundo a expressão de Maria Nazareth Wanderley (2001), está associada à grande propriedade, ao padrão fundiário dominante que se serve do rural como campo de exploração econômica – com a monocultura mecanizada, por exemplo – ou de reserva de valor – como a pecuária extensiva, por exemplo. Este modelo cerceia a existência de uma dinâmica de ocupação e produção que compreende o rural como lugar de vida e trabalho e que, em termos *demográficos*, se revela como a verdadeira face da agricultura brasileira – a agricultura familiar. A “perda de vitalidade” do rural, ou a “ampliação dos espaços socialmente vazios” que segue caracterizando a questão agrária do país, não decorre, pois, da própria definição do “rural” em oposição à de “urbano”, mas se explica pela dinâmica

15. Para efeitos dessa isenção, a lei considera “pequenos” imóveis rurais de área igual ou inferior a: 100 ha, se situado em município da Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense; 50 ha, se situado em município do Polígono das Secas ou da Amazônia Oriental; 30 ha, se situado em qualquer outro município (Lei nº 9.393/1996, Art. 2º).

constitutiva do latifúndio, improdutivo ou produtivo, em oposição a uma dinâmica de desenvolvimento rural fundada na democratização do acesso à terra. Entre a “cidade” e o “latifúndio”, entre um modelo de desenvolvimento “local” que tem no centro urbano seu núcleo irradiador e um modelo de desenvolvimento agrícola movido pela expansão horizontal da produção de *commodities*, a população rural – os diversos grupos e as identidades sociais que a formam – vê-se sob o signo da instabilidade naquilo que a define, a posse da terra onde vive e da qual vive. O êxodo rural resulta deste duplo processo de desterritorialização.

3 ALGUNS ELEMENTOS QUANTITATIVOS PARA A CRÍTICA DO CONCEITO OFICIAL DE POPULAÇÃO RURAL

De acordo com os critérios oficiais de classificação – que consideram as divisões inframunicipais entre áreas urbanas e áreas rurais, respectivamente internas e externas ao perímetro urbano, definido por lei municipal –, a população rural brasileira soma 29,8 milhões de pessoas. Quase a metade deste contingente (47,6%) vive no Nordeste, região que registra também a maior proporção de população rural (26,87%) em relação à população total. Em termos absolutos, o Sudeste reúne o segundo maior contingente (19,0%) da população rural brasileira, mas é nesta região, a mais populosa do país, que se verifica a menor proporção de população rural (7,05%) em relação ao total. A tabela 1 apresenta a distribuição absoluta e relativa da população brasileira entre áreas rurais e urbanas das grandes regiões.

TABELA 1
População residente, por situação de domicílio – Brasil (2010)

Brasil e Grandes Regiões (GR)	Situação do domicílio					
	População residente (pessoas)			%		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Brasil	190.755.799	160.925.804	29.829.995	100,00	84,36	15,64
Norte	15.864.454	11.664.509	4.199.945	100,00	73,53	26,47
Nordeste	53.081.950	38.821.258	14.260.692	100,00	73,13	26,87
Sudeste	80.364.410	74.696.178	5.668.232	100,00	92,95	7,05
Sul	27.386.891	23.260.896	4.125.995	100,00	84,93	15,07
Centro-Oeste	14.058.094	12.482.963	1.575.131	100,00	88,80	11,20

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011).

Como se pode observar, os dados do Censo 2010 marcam em 84,36% a proporção da população do país que vive em áreas urbanas. A participação da população rural segue declinando, em termos absolutos e relativos, nas contagens oficiais – no Censo de 2000, a taxa de urbanização era de 81,23% – prolongando uma tendência demográfica que começou a se afirmar entre os censos de 1960 e 1970. No entanto, conforme foi visto até aqui, a regra oficial da divisão rural-urbano assenta sobre premissas discutíveis, na medida em que as classificações delas derivadas nem sempre refletem as características espaciais e demográficas das áreas a que se referem. Além dos argumentos expostos, é possível citar ao menos dois indícios, extraídos de dados oficiais e em caráter exemplar, para abonar tal crítica.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009, havia 3,13 milhões de trabalhadores por conta própria em atividade agrícola que eram proprietários de seus respectivos empreendimentos. A definição desta categoria é assimilável à categoria de agricultor familiar, ainda que esta englobe outras condições do produtor em relação à terra, como arrendatários, parceiros etc. Admitindo que, no caso de *conta-própria agrícolas e proprietários*, o local da atividade deve coincidir com o de residência, parece lógico atribuir a eles domicílio em área rural, mas os dados indicam que mais de um quarto deles – 840,1 mil – reside em área urbana. A diferença denota o confronto entre a informação, de base declaratória, sobre atividade, e a informação sobre situação de domicílio, determinada pela regra administrativa. Em outros termos, embora os 840,1 mil conta-próprias agrícolas e proprietários estejam oficialmente domiciliados em áreas urbanas, é provável que os espaços onde vivem e trabalham sejam predominantemente rurais. O número é bastante próximo do que registrou o Censo 2000 – 857,6 mil – cujo universo serve de base para o levantamento, de caráter amostral, da PNAD 2009. O censo entretanto não permite presumir que tais trabalhadores por conta própria sejam os *proprietários*¹⁶ dos estabelecimentos agropecuários em que exercem sua atividade, o que agregaria um indício a mais a favor da hipótese de que o espaço em que eles residem, conquanto seja considerado administrativamente área urbana, tem características rurais. Por sua vez, a comparação dos números dos Censos de 2000 e 2010 permite pôr em questão, sob outro aspecto, o critério oficial de urbanização: no período, o número de conta-próprias na agricultura *elevou-se* de 3,68 milhões para 3,99 milhões – aumento de cerca de 8,5% –, e, neste crescimento,

16. Com efeito, entre esses pode haver arrendatários – certamente em minoria – que mantêm residência em áreas urbanizadas e exercem atividade em áreas ruralizadas.

a proporção relativa de conta-própria na agricultura com domicílio *em área urbana* subiu de 23,3% (857 mil, em 2000) para 26,2% (1,04 milhão). É decerto mais plausível supor que este maior crescimento relativo dos conta-próprias em atividade agropecuária com domicílio urbano se deve antes à inclusão deles em áreas urbanas pelo critério administrativo que propriamente pelo engajamento de uma população urbanizada em ocupações agrícolas, especialmente como trabalhadores por conta-própria, isto é, fora de qualquer relação de assalariamento. Se, em todo caso, quisermos estimar a população total que, tendo modo de vida próximo da ruralidade, é incluída pelas regras oficiais na população urbana, podemos afirmar, empregando os números mais conservadores – os 840,1 mil conta-própria agropecuários e proprietários, da PNAD 2009 e a média nacional de 3,3, moradores por domicílio no país, segundo o Censo 2010¹⁷ –, que pelo menos cerca de 2,77 milhões de pessoas que moram em domicílios com um conta-própria na agricultura e proprietário¹⁸ são computadas como habitantes de áreas urbanas pelo censo. Algo semelhante ocorre quando se cotejam os dados de domicílio do censo – de base administrativa – e os dados correspondentes do Cadastro Único do Programa Bolsa Família (PBF) – de base declaratória: ao passo que, na base do censo, as famílias com domicílio rural beneficiárias do programa somavam 3,04 milhões;¹⁹ na base do CadÚnico, este contingente superava 4,6 milhões, uma diferença de 1,5 milhão de famílias – pouco mais de 7 milhões de pessoas, dado o número médio de pessoas por domicílio (4,9) no cadastro – que, embora tenham informado residir em áreas rurais ao se cadastrarem no PBF, são provavelmente computadas entre a população urbana no censo (Graziano, 1997).

A insatisfação com os resultados gerados pelos critérios oficiais, sobretudo no que diz respeito à invisibilização ou à subestimação da ruralidade em suas dimensões demográficas, espaciais e sociais, tem suscitado amplo debate nos últimos anos. Analisando as diferenças e relações entre o rural e o urbano à margem da divisão político-administrativa – cuja regra define o rural basicamente por suas carências, como um negativo do urbano –, este debate concentrou-se, especialmente, na questão espacial, e se esquematizou sob a forma de duas tendências interpretativas principais.

17. Para os domicílios rurais especificamente, a média é de 3,6.

18. Pode-se supor, considerando as categorias de posição na ocupação agrícola, que, nesses domicílios, apenas o chefe ou a pessoa de referência se declara como conta-própria na agricultura – ou produtor que dirige o estabelecimento –, ficando reservadas, aos demais membros da família, se também ocupados em atividade agropecuárias, as categorias de trabalhador não remunerado na unidade familiar ou trabalhador na produção para o próprio consumo.

19. O autor deste estudo agradece ao NINSOC da Disoc do Ipea pela produção dessas informações.

A primeira delas, disseminada pelos estudos de Graziano (1997), aponta que, do ponto de vista espacial, “o rural hoje só pode ser entendido como *continuum* do urbano”. De acordo com este autor, o processo de “urbanização do campo” se revelaria no aumento da pluriatividade no meio rural, com crescimento de atividades não agrícolas ou urbanas – além de “novas” funções rurais –, relativamente dissociadas das atividades agropecuárias (não obstante o predomínio destas entre a população rural ocupada estivesse, segundo a PNAD 2009, acima de dois terços).

Tal abordagem, conquanto tenha logrado influenciar a concepções subsequentes de política pública, suscita diversas críticas contra si. Em primeiro lugar, ela compreende o rural antes sob a perspectiva urbana que em relação às características do próprio rural (Campos e Krahl, 2009); ademais, levada às últimas consequências, a teoria do *continuum* parece sugerir um processo de homogeneização socioespacial que redundaria na diluição das fronteiras entre os dois espaços e “no fim da própria realidade rural” (Wanderley, 2001). Outros autores apontam que a fórmula de Graziano, adequada à realidade rural dos países desenvolvidos, teria aplicação muito restrita para o caso brasileiro, tocando apenas às áreas rurais próximas a centros metropolitanos e, portanto, abrangendo uma diminuta parte da população e do espaço rurais (Siqueira e Osório, 2001). Girardi observa que a implantação, nas áreas rurais, de serviços e equipamentos considerados “urbanos” não cria um rural que se urbaniza, mas, sim, “um rural que se transforma, seja pela melhoria da qualidade de vida da população (com acesso a serviços básicos), seja pela imposição de ritmos produtivos mais acelerados para atender à demanda crescente” do urbano (Girardi, 2010). Pode-se acrescentar a tais críticas que, conquanto o papel da “pluriatividade” tenha sido enfatizado na teoria recente, a variação das ocupações da população rural – entre agrícolas e não agrícolas, rurais e urbanas – não é um fenômeno novo, mas decorre da própria constituição tradicional da unidade produtiva familiar, no interior da qual a busca pela autossuficiência da produção – e pela redução da dependência em relação ao exterior – implica uma diversificação das tarefas; além disso, como foi visto, a pluriatividade se articula às estratégias de reprodução social da família rural.

Em outros termos, o *continuum* rural-urbano apresentar-se-ia como processo de integração subordinada do campo à cidade no qual a contradição entre estes polos se anularia pela passividade do primeiro em relação à influência do segundo. Contudo, realçando formalmente tal contradição, a segunda corrente de interpretação sobre as diferenças entre o rural e o urbano – a abordagem *dicotômica* – defende a ideia de que

o rural segue sendo um espaço diferenciado, capaz de estruturar identidades e relações sociais específicas mesmo em convergência com o urbano, sem insistir na tese da existência de uma oposição propriamente dita entre campo e cidade. Esta visão patenteia-se sobretudo nos estudos de Maria Nazareth Wanderley e se distingue pelo reconhecimento do papel dos movimentos sociais na produção de novas formas de organização social e de um projeto próprio de desenvolvimento rural.²⁰ Em termos bem gerais, pode-se dizer que a semelhança fundamental entre tais abordagens reside em que ambas afirmam o fim do isolamento entre espaços urbanos e rurais, mas, ao passo que a teoria do *continuum* rural-urbano, em seu desdobramento extremo, prevê a desaparecimento do rural em um contexto socioespacial cada vez mais dominado pelo elemento urbano, a perspectiva *dicotômica* descreve este processo como uma dinâmica de interdependência na qual o desenvolvimento local incorporaria o desenvolvimento rural.

Veiga (2004) por sua vez, afirma não ver qualquer “evidência de que esteja desaparecendo a histórica contradição rural-urbano”, mas pondera que esta contradição se apresenta sob a forma de um contraste espacial em um momento em que, em todo o mundo, as novas fontes de crescimento econômico das áreas rurais estão ligadas às “peculiaridades de seus patrimônios naturais e culturais” e em que os vínculos urbano-rurais se reelaboram. Para ele, em termos econômicos e ecológicos, “aprofundam-se, em vez de diluírem-se, as diferenças entre estes dois modos de relacionamento da sociedade com a natureza”. Mas, se a contradição histórica e material entre elas persiste, já não se pode concebê-la nos termos da “falsa alternativa” proposta no confronto entre as teses do *continuum* e da dicotomia. A despeito disso, com a contribuição de Eli da Veiga e outros autores, o debate caminhou para a predominância da visão do *continuum* rural-urbano, mas sob uma perspectiva crítica e experimental. A percepção de que o critério da divisão político-administrativa entre áreas rurais e urbanas engendrava uma imagem distorcida da realidade socioespacial brasileira, superestimando o grau de urbanização do país, e, por sua vez, a necessidade de ilustrar esta discrepância e oferecer referências objetivas à sua crítica, encorajou a proposição de novas tipologias para o rural e o urbano. Tal tarefa inspirou-se especialmente na constatação de que o critério político-administrativo, adotado no Brasil, não encontrava similar em praticamente nenhum outro país do mundo. Com efeito, as comparações com os critérios

20. Ver Campos e Krahl (2009).

internacionais²¹ mostraram que era possível, senão fixar uma nova tipologia, ao menos demonstrar a insuficiência ou a inadequação da regra vigente no país, com base na qual, cumpre advertir, são concebidas as políticas públicas voltadas para o rural.

Em linhas gerais, a tipologia da OCDE (1994),²² de aplicabilidade internacional, tem servido de ponto de partida comum para essas comparações. Seu modelo assimila objetivamente a fórmula do *continuum* rural-urbano ao incluir na sua classificação uma categoria *intermediária*, reservada a áreas de relativo adensamento populacional que não condizem propriamente com a condição de rurais e todavia não chegam a ser urbanas.

Adaptada às divisões administrativas brasileiras, a tipologia da OCDE dispõe o seguinte: *i*) cada município corresponde a uma *unidade territorial* – não se consideram, pois, áreas urbanas e rurais internas ao município, ele será classificado como urbano ou rural; *ii*) se a densidade demográfica de um município for inferior a 150 hab./km², ele é considerado rural, se for superior a 150 hab./km², é considerado urbano; *iii*) assumindo que um conjunto de municípios forma uma *microrregião* (pela classificação do IBGE), esta será considerada *predominantemente rural* (PR) se mais de 50% de sua população estiver em municípios considerados rurais pelo primeiro critério; se a população residente em municípios considerados rurais ficar entre 15% e 50% da população total da microrregião, esta será considerada *intermediária* (I); se a população residente em municípios considerados rurais ficar abaixo de 15% da população total da microrregião, esta será considerada *predominantemente urbana* (PU). A tipologia admite, porém, exceções: *i*) se, em uma microrregião predominantemente rural, existir um município com população superior a 200 mil habitantes, e se esta população não for inferior a 25% do total da microrregião, esta passará à categoria *intermediária*; *ii*) se, em uma microrregião intermediária, existir um município com população superior a 500 mil habitantes, e se esta população não for inferior a 25% do total da microrregião, esta passará à categoria *predominantemente urbana*. A tabela 2 mostra os resultados gerados pela aplicação deste critério aos dados do Censo 2010.

21. Para conhecimento de exemplos internacionais e para uma síntese crítica das tipologias rural-urbano propostas, consultar o importante trabalho de Girardi (2008).

22. Descrita no texto de Girardi (2008) e, mais especificamente, em OCDE (2009).

TABELA 2
População residente, por situação de domicílio, segundo a tipologia da OCDE – Brasil (2010)

Brasil e GR	Microrregião				População				Área			
	PR	I	PU	Total	PR	I	PR	Total	PR	I	PR	Total
N	54	8	2	64	8.470.384	3.212.258	4.181.812	15.864.454	3.477.520	331.683	44.373	3.853.576
%	84,38	12,50	3,13	100	53,39	20,25	26,36	100	90,24	8,61	1,15	100
NE	158	15	15	188	29.142.961	5.925.007	18.013.982	53.081.950	1.420.723	96.389	37.276	1.554.388
%	84,04	7,98	7,98	100	54,90	11,16	33,94	100	91,40	6,20	2,40	100
SE	100	41	19	160	17.180.400	14.728.473	48.455.537	80.364.410	657.664	212.598	54.334	924.596
%	62,50	25,63	11,88	100	21,38	18,33	60,29	100	71,13	22,99	5,88	100
S	75	12	7	94	12.201.012	4.940.555	10.245.324	27.386.891	463.575	71.973	28.254	563.801
%	79,79	12,77	7,45	100	44,55	18,04	37,41	100	82,22	12,77	5,01	100
CO	47	2	3	52	7.105.546	1.414.071	5.538.477	14.058.094	1.529.715	36.608	40.046	1.606.368
%	90,38	3,85	5,77	100	50,54	10,06	39,40	100	95,23	2,28	2,49	100
Brasil	434	78	46	558	74.100.303	30.220.364	86.435.132	190.755.799	7.549.197	749.250	204.282	8.502.729
%	77,78	13,98	8,24	100	38,85	15,84	45,31	100	88,79	8,81	2,40	100

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011).
Elaboração do autor.

Embora, em comparação com os dados do Censo, estes elevem a proporção da população rural e diminuam a taxa de urbanização em todas as regiões, é interessante notar que a ordem entre elas, quanto à participação do rural na população, se mantém praticamente inalterada: em termos absolutos, o Nordeste (29,1 milhões) e, em seguida, o Sudeste (17,1 milhões) concentram a maior parte da população rural brasileira; em termos relativos, o Nordeste (54,9%) e o Norte (53,4%) se equivalem, e o Sudeste apresenta o menor peso proporcional da população rural (21,4%) sobre o total da região. O Centro-Oeste oferece o quadro mais alterado: mais da metade de sua população é classificada como rural, uma consequência direta da adoção dos dados de densidade demográfica como critério classificatório. As últimas duas linhas da tabela 2 registram que 77,7% das microrregiões são predominantemente rurais e 74,1 milhões de pessoas (38,8% do total) vivem em área rural. A população residente em áreas predominantemente urbanas somaria 86,4 milhões de pessoas (45,3% do total). As microrregiões intermediárias (14% do total) reuniriam 30 milhões de pessoas. Considerando a área abrangida pelas microrregiões em cada categoria, o rural recobriria 88,8% do território.

A aplicação da tipologia da OCDE ao caso brasileiro enseja evidentemente numerosas críticas. Em primeiro lugar, o índice de densidade demográfica usado para caracterizar um município como rural (abaixo de 150 hab./km²) é considerado alto demais para a realidade de um país cuja densidade demográfica média é de 22,4 hab./km².

Além disso, a fixação de um único índice de referência para todo o país negligencia a diversidade dos contextos regionais, seja em relação aos diferentes processos de ocupação do território, seja em relação às diferentes grandezas das divisões administrativas (embora estas diferenças, que dizem respeito ao fato de haver municípios de grande extensão no país, como Altamira, Porto Velho, Lábrea etc., sejam elas próprias expressão do grau relativamente baixo de antropização das áreas e de concentração geográfica de suas populações). A tipologia da OCDE, além de permitir estabelecer um padrão de comparação entre os países, oferece uma imagem da distribuição da população no espaço ao adotar como critério a densidade demográfica. Assim, se, à primeira vista, é difícil aceitar que as microrregiões (e não os municípios) de Uberaba e Porto Velho, por exemplo, sejam consideradas *intermediárias*, isto sucede porque o ponto de vista habitual de análise enfoca apenas a mancha geográfica onde existe o maior adensamento populacional nestas microrregiões, e perde de vista toda a extensão do território que elas abrangem. O critério da OCDE nos restitui esta perspectiva espacial.

A proposta de tipologia desenvolvida por José Eli da Veiga também elege o município como unidade territorial, opera com três categorias de classificação – rural, intermediário e urbano – e com os critérios de densidade demográfica e tamanho da população; as suas diferenças em relação à OCDE estão na definição dos índices de referência para cada categoria e no reconhecimento de delimitações legais ou administrativas específicas para as áreas urbanas. Partindo dos critérios identificados no estudo *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*, Veiga classifica como *inequivocamente urbanos* todos os municípios pertencentes a regiões metropolitanas – considerando núcleos, colares e áreas de expansão – e aglomerações/aglomerados urbanos, além de todos com população superior a 100 mil habitantes. São considerados de tipo *intermediário* os municípios cuja população tenha entre 50 mil e 100 mil habitantes ou cuja densidade demográfica esteja acima de 80 hab./km², ainda que sua população total seja inferior a 50 mil habitantes. Por fim, são rurais os municípios cuja população não ultrapasse 50 mil habitantes e cuja densidade demográfica seja inferior a 80 hab./km². Veiga (2002) fundamenta²³ a utilização da variável “densidade demográfica” no fato de que ela exprime o grau da “pressão antrópica” e reflete as modificações do meio natural realizadas pelo homem, porquanto “nada pode ser mais natural que as escassas áreas de natureza intocada, e não existem ecossistemas mais alterados pela ação humana que as

23. Ver Veiga (2001), a partir da seção *A abordagem analítica*.

manchas ocupadas por megalópoles” (Veiga, 2002, p. 33).²⁴ O resultado da aplicação dos critérios de Veiga aos dados do Censo Demográfico 2010 sintetiza-se na tabela 3.

TABELA 3
População residente, por situação de domicílio, segundo a tipologia de José Eli da Veiga – Brasil (2010)

Brasil e GR	População					
	Rural	%	Intermediário	%	Urbano	%
Norte	5.495.626	34,64	2.721.662	17,16	7.647.166	48,20
Nordeste	18.344.116	34,56	9.648.806	18,18	25.089.028	47,26
Sudeste	13.477.343	16,77	8.231.257	10,24	58.655.810	72,99
Sul	6.656.917	24,31	2.637.841	9,63	18.092.133	66,06
Centro-Oeste	4.604.279	32,75	1.191.437	8,48	8.262.378	58,77
Brasil	48.578.281	25,47	24.431.003	12,81	117.746.515	61,73

Brasil e GR	Área					
	Rural	%	Intermediário	%	Urbano	%
Norte	2.770.828	71,90	762.912	19,80	319.837	8,30
Nordeste	1.222.867	78,67	205.822	13,24	125.699	8,09
Sudeste	694.552	75,12	108.439	11,73	121.605	13,15
Sul	358.751	63,63	57.395	10,18	147.655	26,19
Centro-Oeste	1.308.035	81,43	94.896	5,91	203.437	12,66
Brasil	6.355.033	74,74	1.229.464	14,46	918.232	10,80

Brasil e GR	Municípios					
	Rural	%	Intermediário	%	Urbano	%
Norte	372	82,85	41	9,13	36	8,02
Nordeste	1.288	71,79	273	15,22	233	12,99
Sudeste	1.235	74,04	190	11,39	243	14,57
Sul	787	66,25	61	5,13	340	28,62
Centro-Oeste	403	86,48	17	3,65	46	9,87
Brasil	4.085	73,41	582	10,46	898	16,14

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011).
Elaboração do autor.

Com a tipologia proposta por Veiga (2002), a proporção de população urbana, que, no censo, é da ordem de 84%, cai para 62%; a população rural passa a representar um quarto do total. A exemplo da classificação da OCDE, no quadro proposto por Veiga a ordem das regiões quanto ao grau de ruralidade de suas populações, tal como o censo apresenta, se conserva inalterada: Nordeste (18,3 milhões) e

24. A citação encontra-se destacada em Girardi (2008).

Sudeste (13,4 milhões) concentram, em termos absolutos, os maiores contingentes da população rural; além disso, como ocorre no censo, o Nordeste (34,5%) divide com o Norte (34,6%) a liderança quanto à proporção relativa da população rural sobre o total regional, ao passo que o Sudeste (16,8%) registra o menor índice desta participação. A eleição da densidade demográfica como critério realça a dimensão dos territórios ruralizados: as áreas dos municípios brasileiros considerados rurais abrangem 74,7% do território brasileiro. Em número, os municípios rurais somam cerca de três quartos do total dos municípios do país: com efeito, 73,4% dos municípios brasileiros têm população inferior a 50 mil habitantes, densidade demográfica menor que 80 hab./km² e não pertencem a regiões metropolitanas nem a aglomerações urbanas de nenhum tipo.

A tipologia proposta por Veiga é objeto de críticas semelhantes às que são feitas à classificação da OCDE: o índice de densidade demográfica adotado por ele para caracterizar um município como rural é considerado alto demais para a realidade demográfico-territorial brasileira e, além disso, não leva em conta o fato de que as diferenças regionais determinam diferentes processos de urbanização no país. No entanto, pode-se alegar, em favor desta classificação, que ela admite, para a definição de um município como urbano, também critérios administrativos, e não apenas critérios demográficos. Se, por exemplo, empregássemos apenas estes critérios demográficos, definindo como rural qualquer município cuja população estivesse abaixo de 50 mil habitantes e cuja densidade demográfica fosse menor que 80 hab./km², a população rural total do Brasil ficaria, em 2010, em torno 53 milhões de pessoas (aproximadamente 27% do total). A delimitação de uma área como parte de região metropolitana – núcleo, colar, área de expansão – ou aglomeração urbana resulta, por regra, de lei complementar estadual. Respeitando as definições administrativas em sua tipologia, Veiga evita a inclusão inadvertida, no Brasil rural, de municípios pequenos em população, mas estreitamente vinculados a centros urbanos.

A classificação de José Eli da Veiga mantém a categoria de “intermediária” para distinguir municípios que, embora tenham deixado de ser predominantemente rurais, não possuem o mesmo grau de urbanização que grandes cidades e suas áreas de influência. A teoria do *continuum* rural-urbano engendrou outras propostas de tipologia, que se caracterizam pela preocupação em qualificar, com subcategorias, as graduações do rural e do urbano no território do país. É este o caso, por exemplo, da tipologia encontrada no estudo *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*, citada anteriormente,

que estabelece três subtipos para os municípios rurais, segundo a dimensão demográfica, econômica – por grau de ocupação da população economicamente ativa (PEA), segundo setor de atividade – e o grau de urbanização. Girardi (2008) formula uma sofisticada categorização, que, também elegendo o município como unidade territorial, incorpora critérios administrativos à definição do urbano e, na dimensão econômica, o grau de participação de cada setor de atividade – primário, secundário e terciário – no produto interno bruto (PIB) municipal, além de outras especificações. Outra tipologia, contida no Projeto de Lei (PL) nº 1.327/2011,²⁵ atendendo aos mesmos critérios de José Eli da Veiga acerca do tamanho da população (50 mil habitantes) e da densidade demográfica (80 hab./km²) para a definição do rural, também agrega à fórmula a contabilização do PIB municipal segundo o setor, estabelecendo, com isso, cinco categorias para a classificação dos municípios. Mas, conquanto imprimam mais precisão a seus tipos, tais classificações acabam por diluir o rural em uma escala pautada por critérios urbanos, isto é, que fixa o urbano como polo máximo e o rural como mínimo de sua gradação.²⁶ Ao mesmo tempo que “invisibilizam” de certa forma o rural, elas suprimem as contradições presentes nas relações entre campo e cidade.

Essa crítica não postula, é claro, reabilitar a tese da dicotomia, supondo um rural e um urbano nitidamente demarcados e isolados um do outro: trata-se de assinalar que os espaços urbanos e rurais entretêm relações mútuas e intensas, mas que tais relações não estão isentas de conflitos, de oposição de interesses, de assimetria de poder. Marx e Engels (1993) situam na separação – com oposição – entre a cidade e o campo o fundamento de toda a divisão de trabalho, e esta divisão constitui-se como *divisão territorial do trabalho*, na medida em que cidade e campo são frações do território usado, que se distinguem por funções específicas (Steinberger, 2006). Subjacente às gradações do *continuum* rural-urbano, esta divisão territorial do trabalho presidiria às relações campo-cidade.

Não é um acaso histórico que a contraposição entre o rural e o urbano tenha começado a se afirmar como questão nacional justamente nas décadas de 1950 e 1960, quando as proporções relativas das populações rural e urbana se inverteram e esta última passou a ser majoritária. Estavam em voga então a ideia de que o campo – território no

25. De autoria do deputado Wellington Fagundes, para modificação do *Estatuto da Cidade*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=501865>>. Acesso em: 2 out. 2012.

26. Por vezes, essas tipologias geram uma população rural menor que o dado oficial do IBGE.

qual prevaleciam relações sociais arcaicas – constituía obstáculo à modernização do país, e a visão funcionalista segundo a qual o rural devia servir ao desenvolvimento urbano-industrial, fornecendo matérias-primas baratas e alimentos a baixo preço – rebaixando o custo de reprodução da força de trabalho –, gerar divisas com a exportação e, posteriormente, liberar mão de obra para os setores secundário e terciário (Delgado, 2005). É discutível, mesmo à luz da tese do *continuum*, que esta concepção das relações entre rural e urbano tenha deixado de ser válida em seus efeitos: as abissais diferenças que se revelam no cotejo entre os índices socioeconômicos das áreas rurais e urbanas – em relação a educação, renda, condições de trabalho, acesso a serviços etc. – parecem antes atestar a persistência da contradição que corroborar a ideia de progressiva homogeneização rural-urbana. A comparação dos dados de produção da agricultura familiar e de segurança alimentar da população rural denota tal contraste: enquanto a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009 apurou que só 54,4% das famílias do campo estimavam consumir alimentos em quantidade sempre suficiente, o Censo Agropecuário 2006 apontava que a agricultura familiar produzia 70% dos alimentos consumidos no país (França, Del Grossi e Marques, 2009). Isto significa que, na sua globalidade, a agricultura familiar responde à “função” histórica de abastecer as áreas urbanas; mas, ao mesmo tempo, na sua particularidade, a família produtora rural segue sujeita a condições que conferem a seu trabalho um caráter de superexploração ante a pequena parte dos rendimentos dele de que ela consegue apropriar-se. Em certa medida, é como se o rural fosse um “objeto de consumo” do urbano (Campos e Krahl, 2009).

Tendo por pano-de-fundo essa contradição, é possível, por fim, propor um redimensionamento do espaço e da população rural do país, adotando, como ponto de partida, os dados oficiais do Censo 2010. O objetivo não é oferecer um método substitutivo ao existente, mas, para empregar as palavras de Veiga (2002), tentar “mostrar a necessidade de uma renovação do pensamento brasileiro sobre as tendências da urbanização e suas implicações sobre as políticas de desenvolvimento que o Brasil deve adotar.” Em outras palavras, trata-se de um exercício quantitativo de finalidade crítica e ilustrativa, cujo objetivo é extrair, dos números oficiais, outra configuração do rural. Para tanto, cuidou-se de adotar critérios de recontagem que realçassem elementos que constituíssem um sinal inequívoco do grau de ruralidade de um município. Com esta preocupação, e em nome da simplicidade, vamos considerar que um município – sua área e sua população – pode ser dito rural em função da proporção da sua população rural sobre o total, em função da proporção dos seus ocupados na agropecuária e em função da sua densidade demográfica. Evidentemente, estes critérios importam

em numerosas sobreposições, mas, para ser classificado como “rural”, basta que o município atenda a apenas um deles.

Antes de tudo, seguindo a sugestão de Veiga, restringiremos a aplicação dos critérios *a municípios com menos de 50 mil habitantes*. A partir disso, por primeiro critério (critério A), *consideramos rural todo município cuja população rural, segundo os dados oficiais do IBGE, for superior a 50% do total*, ou seja, ruralizamos toda a população do município que satisfizesse tal requisito. Como a tendência dominante é a urbanização, podemos afirmar que, nos municípios onde a população urbana é inferior à metade, as características demográficas e especiais devem ser marcadamente rurais. A tabela 4, a seguir, registra que 28,4% dos municípios do país atendem a esta regra inicial: possuem menos de 50 mil habitantes e população majoritariamente rural. Suas áreas somam, em conjunto, 28,1% do território do país.

TABELA 4
Critério A – municípios com população rural superior a 50% do total – Brasil (2010)

Brasil e GR	Pop Rural (A)	Mun. (A)	%	Área (A)	%	Rur Rest	Total Rur (A)	%
N	2.444.750	153	34,1	1.213.712,1	31,5	2.637.918	5.082.668	32,0
NE	10.114.567	741	41,3	676.944,3	43,6	7.940.049	18.054.616	34,0
SE	1.763.077	212	12,7	114.744,4	12,4	4.590.064	6.353.141	7,9
S	2.106.234	416	35,0	138.684,1	24,6	2.758.128	4.864.362	17,8
CO	477.318	61	13,1	242.269,8	15,1	1.285.553	1.762.871	12,5
Brasil	16.905.946	1.583	28,4	2.386.354,7	28,1	19.211.712	36.117.658	18,9

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011).
Elaboração: Ninsoc/Ipea.

Aos 16,9 milhões de pessoas que constituem a população total desses municípios rurais, somamos, então, os 19,2 milhões de pessoas que formam a *população rural restante* dos municípios não rurais (coluna rural restante): uma vez que nos prendemos à classificação oficial para a construção da tipologia, recorreremos então a ela para complementar a contagem, de maneira a não excluir, especialmente, do cômputo total, as populações rurais que formam maioria em municípios com mais de 50 mil habitantes e as que, conquanto sejam numericamente muito expressivas em determinados municípios – chegando em alguns casos a mais de 50 mil pessoas –, não constituem maioria nele: como nestes municípios a população rural, embora inferior à metade, constitui isoladamente um contingente superior à boa parte da população total de dezenas de municípios classificados como rurais, não seria adequado desconsiderar seu número. Este recurso – o acréscimo da população rural restante ao

total apurado pelo critério A – reforça o caráter ensaístico deste exercício. Aplicando-o, chegamos, então, a uma *população rural de 36,1 milhões de pessoas* (18,9% do total), cerca de 7 milhões a mais que o dado oficial.²⁷

O segundo critério (critério B) para definir um município como rural levaria em conta as ocupações. Assim, em lugar de adotarmos, como referência, o peso do PIB primário sobre o PIB municipal, consideramos a proporção da população, ocupada na semana de referência do Censo 2010, cujo trabalho principal era em atividade agrícola, pecuária, de produção vegetal, pesqueira ou aquícola. Nesta decisão, ponderamos o fato de que a redução da população rural de um município pode envolver a expansão de uma *commodity* agrícola, que, mesmo contribuindo para o aumento do PIB agrícola, não diversifica a economia local, não absorve mão de obra e, assim, desestimula a expansão de serviços que poderiam reduzir a emigração dos jovens (Veiga, 2001). Por outro lado, o trabalho em atividade agropecuária liga-se, sem dúvida, à ocupação do espaço rural. Para a tipologia utilizada neste trabalho, *consideramos rural toda a população do município em que os ocupados em atividade agropecuária representassem, segundo censo, mais de 50% do total de ocupados*.²⁸ Esta situação verifica-se em um quarto dos municípios brasileiros – isto é: em 25% deles, a população é inferior a 50 mil habitantes e os ocupados estão majoritariamente ligados ao setor agropecuário. Eles abrangem 24,6% da área total do país. A tabela 5 reflete estes números.

TABELA 5
Critério B – municípios com mais de 50% dos ocupados em atividade agropecuária – Brasil (2010)

Brasil e GR	Pop Ocup	%	Mun.	%	Área	%	Rur Rest	Total Rur	%
N	2.125.244	13,4	128	28,5	1.153.117,4	29,9	2.911.875	5.037.119	31,8
NE	9.203.059	17,3	666	37,1	604.273,4	38,9	8.933.606	18.136.665	34,2
SE	1.855.178	2,3	212	12,7	114.444,9	12,4	4.689.701	6.544.879	8,1
S	1.863.264	6,8	369	31,1	132.184,3	23,4	2.964.847	4.828.111	17,6
CO	159.112	1,1	27	5,8	92.545,6	5,8	1.482.880	1.641.992	11,7
Brasil	15.205.857	8,0	1.402	25,2	2.096.565,6	24,7	20.982.909	36.188.766	19,0

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011).

Elaboração: Ninsoc/lpea.

Obs.: a variável utilizada foi a v6471 (Código da Atividade - CNAE) e as categorias incluídas foram todas do grupo A (agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquíicultura). Na PNAD, a variável correspondente é a v7100.

27. Se for aplicado o critério também a municípios com mais de 50 mil habitantes nos quais a população rural é maioria (são 36 em todo o país), a população rural totalizaria 36,9 milhões de pessoas.

28. É possível que o ocupado nessa atividade exerça-a em outro município, mas, nesse caso, é plausível supor que nenhum outro setor de atividade do seu município de origem é suficientemente desenvolvido a ponto de fazê-lo perder o caráter de município rural.

Observando apenas esse critério, sem combiná-lo com o primeiro, verificamos que a população total dos municípios, onde há menos de 50 mil habitantes e os ocupados na agropecuária são maioria, soma 15,1 milhões de pessoas. Adicionando a este número os 21 milhões de pessoas com domicílio rural nos municípios que não atendem a este segundo critério, estimamos uma população rural total de 36,18 milhões de pessoas. Se, agora, for cumulado o segundo critério com o primeiro, eliminando as sobreposições – que previsivelmente correspondem à maioria dos casos –, chegamos a *uma população rural total de 38,6 milhões de pessoas*, quase 10 milhões a mais que o apontado no Censo e equivalente a um quinto da população total do país. Nas tabelas, este total é dado pela soma da população rural A (tabela 4) com a população rural B (tabela 6) e com a população rural restante dos municípios não atingidos por nenhum dos dois critérios (tabela 6). O efeito da conjugação destes critérios aparece na tabela 6.

TABELA 6
Conjugação critério A mais critério B, excluídas sobreposições

Brasil e GR	Municípios com população total abaixo de 50 mil									
	Pop Rur (B) ¹	Mun. (B) ²	Área (B) ³	Rur Rest (A) //(B)	Total Rur (A) U (B)	%	Munic. (A) U (B)	%	Área (A) U (B)	%
N	477.242	35	486.666	2.433.209	5.355.201	33,8	188	41,9	1.700.378	44,1
NE	2.597.090	188	143.815	6.861.096	19.572.753	36,9	929	51,8	820.759	52,8
SE	831.908	100	48.403	4.263.063	6.858.048	8,5	312	18,7	163.147	17,6
S	366.339	52	25.913	2.601.064	5.073.637	18,5	468	39,4	164.597	29,2
CO	42.093	7	19.260	1.267.280	1.786.691	12,7	68	14,6	261.530	16,3
Brasil	4.314.672	382	724.057	17.425.712	38.646.330	20,3	1.965	35,3	3.110.411	36,6

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011).
Elaboração: Ninsoc/Ipea.

Notas: ¹ População total dos municípios com maioria de ocupados rurais extra e população total dos municípios com maioria de população rural.

² Número total de municípios com maioria de ocupados rurais extra e número total dos municípios com maioria de população rural.

³ Área total de municípios com maioria de ocupados rurais extra e área total dos municípios com maioria população rural.

Excluídas as sobreposições,²⁹ o número total dos municípios em que ou a população rural é maioria ou em que os ocupados em atividade agropecuária são maioria (dos ocupados) representa 35,2% dos municípios brasileiros. A área destes municípios rurais totaliza 3,1 milhões de km², 36,6% do território do país – e 52,8% do território da região Nordeste.

29. As três primeiras colunas da tabela 6 fornecem o resultado dessa operação: assim, por exemplo, os 4,3 milhões de pessoas que aparecem na primeira coluna representam a população rural definida segundo o critério B que não está incluída na população rural definida segundo o critério A.

O terceiro critério (critério C) a contar diz respeito à densidade demográfica dos municípios. No entanto, para minorar as eventuais distorções que podem ocorrer com a aplicação de um único índice-padrão de densidade demográfica para todo o país, adotamos a seguinte regra: serão considerados *rurais* todos os municípios em que a densidade demográfica for inferior à densidade demográfica média dos municípios majoritariamente rurais da mesma Unidade da Federação (UF). A densidade demográfica média corresponde à divisão da soma das populações de todos os municípios com população rural maior que 50% pela soma de suas respectivas áreas, como se eles formassem uma região contínua. Estabelecido, em cada UF, um índice de densidade demográfica rural, este é, então, aplicado aos municípios não majoritariamente rurais, com menos de 50 mil habitantes, da mesma UF: aqueles cuja densidade demográfica for inferior a este índice e cuja população rural não representar menos de 15% do total são considerados rurais. O limite mínimo de 15% de população rural evoca, como visto antes, um critério da tipologia da OCDE: se a população rural de uma microrregião é inferior a 15% do total, ela é classificada como urbana. Aqui assumimos o padrão para os municípios, como forma de evitar a inclusão de municípios de grande extensão e pequena população, nos quais esta, todavia, se concentra em um pequeno adensamento urbano. De toda sorte, este cuidado afeta pouco o cálculo final. Uma vez que a aplicação deste terceiro critério está atrelada ao primeiro, e visto que não há sobreposição entre ambos, a tabela 7, a seguir, mostra seus resultados em conjunto.

TABELA 7
Critério C – municípios com densidade demográfica (DD) inferior à DD rural da UF – Brasil (2010)

Brasil e GR	Municípios com população total abaixo de 50 mil									
	Pop Dd	Mun. (C)	Área (C)	Rur Rest	Total Rur (A) U (C)	%	Mun. (A) U (C)	%	Área (A) U (C)	%
N	990.389	76	1.210.648	2.249.516	5.684.655	35,8	229	51,0	2.424.360	62,9
NE	3.007.915	268	338.413	6.793.797	19.916.279	37,5	1.009	56,2	1.015.357	65,3
SE	2.398.853	315	267.144	3.884.227	8.046.157	10,0	527	31,6	381.889	41,3
S	956.935	121	102.405	2.428.422	5.491.591	20,1	537	45,2	241.089	42,8
CO	685.229	82	535.877	1.065.200	2.227.747	15,8	143	30,7	778.147	48,4
Brasil	8.039.321	862	2.454.487	16.421.162	41.366.429	21,7	2.445	43,9	4.840.842	56,9

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011).

Elaboração: Ninsoc/Ipea.

Obs.: como se vê, em 862 municípios do país – aproximadamente um quinto dos municípios com população rural abaixo de 50% –, os índices de densidade demográfica são inferiores à média dos municípios rurais de mesma UF. A população deste conjunto soma 8,039 milhões de pessoas. Acrescida das 16,4 milhões de pessoas dos municípios rurais do primeiro critério e das 16,3 milhões dos municípios não rurais, o total vai a 41,3 milhões. O conjunto dos municípios resultante da justaposição destes critérios – primeiro e terceiro – representa 44% do total de municípios do país, agrupando quase 57% de sua área total.

Por fim, conjugando-se os três critérios – demográfico, ocupacional e de densidade – e aplicando-os aos municípios (com menos de 50 mil habitantes), excluindo as sobreposições, é possível oferecer um número final para a contagem. O resultado está na tabela 8: *a população rural totaliza 43,1 milhões de pessoas* (22,6% do total), cerca de 14 milhões a mais que o dado oficial. Quase a metade dos municípios brasileiros (48,1%) atende a, ao menos, um destes critérios – ou sua população é majoritariamente rural, ou seus ocupados estão majoritariamente em atividades agropecuárias, ou sua densidade demográfica é inferior à média dos municípios majoritariamente rurais da respectiva UF. Em conjunto, as áreas destes municípios abarcam 59% do território do país.

TABELA 8
Conjugação dos critérios A, B e C, excluindo sobreposições

Brasil e GR	Municípios com população total abaixo de 50 mil									
	pop Rur (C) ¹	Mun (C) ²	Área (C) ³	Rur Rest (A) // (B) // (C)	Total Rur (A) U (B) U (C)	%	Mun (A) U (B) U (C)	%	Área (A) U (B) U (C)	%
N	824.740	63	830.632	2.116.797	5.863.529	37,0	251	55,9	2.531.011	65,7
NE	2.232.591	195	250.342	6.051.890	20.996.138	39,6	1.124	62,7	1.071.101	68,9
SE	2.193.431	278	236.908	3.637.548	8.425.964	10,5	590	35,4	400.055	43,3
S	817.225	99	86.014	2.327.986	5.617.784	20,5	567	47,7	250.611	44,5
CO	676.300	80	529.002	1.050.722	2.246.433	16,0	148	31,8	790.532	49,2
Brasil	6.744.287	715	1.932.899	15.184.943	43.149.848	22,6	2.680	48,2	5.043.310	59,3

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE).

Elaboração: Ninsoc/Ipea.

Notas: ¹ População total dos municípios com dens. dem. inferior à dens. dem. rural da UF extra pop. total dos municípios com maioria de ocupados rurais

² Número de municípios com dens. dem. inferior à dens. dem. rural da UF extra número de municípios com maioria de ocupados rurais.

³ Área total de municípios com dens. dem. inferior à dens. dem. rural da UF extra área total dos municípios com maioria de ocupados rurais

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa tipologia, como foi dito, tem por referência inicial os dados oficiais. Os critérios adotados são certamente mais conservadores que os que informam as tipologias da OCDE ou de Veiga e têm, ademais, a vantagem de não incluir objetivamente nenhum município incorporado a núcleos ou áreas de expansão de regiões metropolitanas. A definição destes critérios é, contudo, mais importante que o resultado numérico, em termos de população, município ou área. Eles não se prestam a reduzir a taxa de urbanização do país nem tampouco a negar que a população rural esteja diminuindo: com efeito, aplicando as regras aqui empregadas ao Censo 2000, constatamos que, pela soma de todos os critérios, a população rural era de 46,7 milhões de pessoas naquele

ano, 7,5% superior as 43,1 milhões encontradas em 2010, o que assinala uma redução proporcional da população rural superior à constatada pelos dados oficiais do censo – 6,3%. Neste caso específico, a redução mais acentuada é observada no critério B, relativo a municípios com menos de 50 mil habitantes e população ocupada em atividade agropecuária superior a 50% – de 24,05 milhões de pessoas, em 2000, para 15,20 milhões, em 2010 –, mas, a rigor, a considerar os critérios que podem ser evocados para propor semelhante redimensionamento demográfico, sobretudo se se levam em conta, como base de cálculo, os dados oficiais, dificilmente não se encontraria, como resultado, a redução da proporção relativa da população rural. A despeito disso, a comparação dos dados de 2010 com de 2000 revelam uma diferença importante em ao menos um dos critérios aqui sugeridos: se a população contabilizada como rural decresce em termos absolutos segundo o critério A (*municípios com menos de 50 mil hab. e mais de 50% de população residente em áreas rurais pelos critérios oficiais*) e segundo o critério B (*municípios com menos de 50 mil hab. e população ocupada em atividade agropecuária superior a 50%*), os totais apurados pelo critério C (*municípios com densidade demográfica inferior à densidade demográfica média dos municípios com maioria rural na mesma UF*) revelam um crescimento de 6,56 milhões de pessoas, em 2000, para 8,04 milhões, em 2001. Este aumento de 22%, bem superior ao crescimento vegetativo total no período, sugere, de qualquer sorte, a existência de uma corrente de deslocamento em direção a áreas menos povoadas, que se coaduna com a hipótese, levantada anteriormente, sobre a existência de um contrafluxo do êxodo rural, ainda que pouco expressivo.

A proposta deste texto foi mostrar que o discurso do avanço da “urbanização” dissimula, sob a imagem da *cidade grande* representada como modelo universal à luz do qual o processo de urbanização é percebido e valorado, a heterogeneidade das características demográficas e espaciais dos municípios brasileiros. Como foi enfatizado mais de uma vez, não é objetivo deste estudo propor um critério de contagem da população rural que se contraponha ao oficial ou que possa substituí-lo, mas apenas oferecer uma leitura crítica, calcada em elementos quantitativos, do conceito oficial de população rural. As ressalvas aqui dirigidas aos dados oficiais atendem ao objetivo de expor, de certo modo, a artificialidade de uma concepção da realidade brasileira que sinaliza para o desaparecimento dos espaços da ruralidade. O fatalismo urbanocêntrico, negando visibilidade a este Brasil de características rurais, tende a reduzir cada vez mais a importância da população que vive no campo, como se fosse irrelevante ou inútil pensar em qualquer estratégia de desenvolvimento para o rural, pois “mais dia menos dias todos estarão nas cidades” (Veiga, 2001).

Algumas das atuais políticas de erradicação da pobreza rural, como programas de transferência de renda – que combatem a miséria rural como se ela estivesse dissociada da questão agrária ou como se não importassem as características do espaço de vida de seus beneficiários –, e como programas de qualificação de mão de obra – que, preparando trabalhadores rurais para exercer ocupações não agrícolas, estimulam o êxodo rural – parecem respaldar-se nesta previsão insólita e reservar, à população rural, como “estratégia de desenvolvimento”, a sua desterritorialização.

REFERÊNCIAS

- CAMPOS, N.; KRAHL, M. F. Territorialidade: elo entre o espaço rural e o espaço urbano. *In*: STEINBERGER, M. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: LGE, 2009.
- DELGADO, G. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.
- FARIA, V. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira nos últimos 30 anos. *In*: ALMEIDA, M. H. (Org.). **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- FRANÇA, C.; DEL GROSSI, M.; MARQUES, V. **O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil**. Brasília: MDA/NEAD, 2009.
- GIRARDI, E. P. **Atlas da questão agrária brasileira – 2010**. Disponível em: <<http://goo.gl/0VjkhJ>>. Acesso em: 2 out. 2012.
- _____. **O rural e o urbano: é possível uma tipologia?** Presidente Prudente: Unesp Editora, 2008.
- GRAZIANO, J. O novo rural brasileiro. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 43-81, maio 1997.
- HARADA, K. Imóvel cultivado em zona urbana: IPTU, ITR ou incentivo fiscal? **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1.492, 2 ago. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/Uc9aPw>>. Acesso em: 2 out. 2012.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros 1999**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.
- _____. **Perfil dos municípios brasileiros 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- _____. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Política fiscal e justiça social no Brasil: o caso do IPTU**. Brasília: Ipea, 2009. (Comunicado da Presidência, n. 28).

LIRA, D. F. Bitributação nos pequenos municípios brasileiros: o critério fixado pelo STF no julgamento do RE 140.773-5/210/SP e sua mitigação pelo STJ. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3.236, 11 maio 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/RyAfLP>>.

MARTINE, G.; GARCIA, R. C. **Os impactos sociais da modernização agrícola**. São Paulo: Caetés, 1987.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Hucitec, 1993.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The role of agriculture and farm household diversification in rural economy: evidence and initial policy implications**. [s.l.]: OECD, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/amVLtS>>.

PIETRAFESA, E.; MENEZES, M.; MARIN, R. (Orgs.). **Diversidade do campesinato: expressões e categorias**. São Paulo: UNESP Editora; Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009. v. 2.

SARACENO, E. **O conceito de ruralidade: problemas de definição em escala europeia**. Udine: Cres, 1996.

SIQUEIRA, D.; OSÓRIO, R. O conceito de rural. *In*: GIARRACCA, N. (Comp.). **¿Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: CLACSO, 2001.

STEINBERGER, M. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados, 2002.

_____. Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29., 2001, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: ANPEC, 2001.

_____. Nem tudo é urbano. **Ciência e cultura**, São Paulo, v. 56, n. 2, abr./jun. 2004.

_____. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: MDA/CNDRS/NEAD, 2001. (Texto Provisório para Discussão, ago. 2001).

WANDERLEY, M. N. B. A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural. *In*: GIARRACCA, N. (Comp.). **¿Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: CLACSO, 2001.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GIARRACCA, N. (Comp.). **¿Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: CLACSO, 2001.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laetícia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Wanessa Ros Vasconcelos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

