
Cidades imaginárias.
O Brasil é menos urbano do que se calcula

Antonio César Ortega

Cidades imaginárias é o título do mais recente livro do Professor José Eli da Veiga da USP. A temática do livro chama a atenção para a maior preocupação atual do autor: demonstrar que o Brasil é menos urbano do que se calcula se utilizarmos critérios mais comumente usados internacionalmente. Porém, mais do que uma preocupação meramente contábil, seu objetivo é apontar para “a necessidade de uma renovação do pensamento brasileiro sobre as tendências da urbanização e de suas implicações sobre as políticas de desenvolvimento que o Brasil deve adotar” (p. 31). Portanto, os artigos selecionados tratam de temas que vão muito além do debate censitário em torno das populações rural e urbana brasileiras.

Passear pelos 60 artigos do livro, selecionados entre os 120 publicados pelo autor até o final de 2001 no diário paulista *O Estado de S. Paulo*, revela preocupações mais amplas de um estudioso “atenado” com problemáticas mais gerais do país e do mundo. Temas importantes como desenvolvimento, agricultura familiar, meio ambiente, emprego e futuro da economia global estão reunidos em cinco partes, respeitando-se a data em que foram publicados naquele matutino.

Todavia, na introdução, o autor procura demonstrar que o Brasil é menos urbano do que se calcula, num texto que tem como fio condutor do livro o tema da urbanização e suas implicações na compreensão do processo de desenvolvimento de uma parcela do país considerada urbana, mas cujas dinâmicas econômica, social, política e cultural são, na sua opinião, inequivocamente rurais.

Para compreender seus argumentos, é preciso observar que o rural não pode ser identificado exclusivamente com aquilo que está fora do perímetro urbano dos municípios brasileiros, muito menos com as atividades exclusivamente

agropecuárias. Nesse sentido é que o autor chama a atenção para o fato de que o rural é necessariamente territorial e não setorial como os programas governamentais insistem em propor e executar. Entretanto, o corte rural-urbano de nossas políticas públicas encontra respaldo nos clássicos das Ciências Sociais do século XIX, que apontavam para o inexorável esvaziamento daquele “local do atraso”, e também em amplos segmentos de pensadores contemporâneos, formuladores e gestores de políticas públicas, além de lideranças representativas do setor patronal rural que defendem a maximização da competitividade do agronegócio, o qual passaria pela eliminação de um grande “excesso de agricultores”.

Essa visão setorializada do rural é fortalecida ainda pela regra brasileira que identifica como urbana toda e qualquer sede de município, até mesmo as sedes distritais. Por essa regra, que foi criada pelo Decreto-lei 311/38 no Estado Novo, no ano 2000, o Brasil teria atingido um grau de urbanização de 81,2%. Esse resultado é comparável com o de muitos países desenvolvidos. No entanto, quando se adota, além do critério populacional, a densidade populacional, os resultados a que se chega são bastante distintos. Assim, o autor considera como rurais os municípios de pequeno porte, que possuem até 50 mil habitantes e menos de 80 hab/km², e de médio porte, os quais registram uma população no intervalo de 50 a 100 mil habitantes, ou cuja densidade supere os 80 hab/km², mesmo que tenham menos de 50 mil habitantes, e de fato centros urbanos os municípios com mais de 100 mil habitantes. De acordo com esses critérios, o Brasil essencialmente rural é formado por 80% dos municípios, onde residem aproximadamente 30% da população brasileira. Isso representa, portanto, 4.485 municípios brasileiros, que seriam municípios rurais. Assim, para José Eli, esse é o Brasil rural e suas sedes municipais são apenas *idades imaginárias*, não podendo as políticas públicas dirigidas a eles manter a dicotomia rural-urbano.

Essa constatação somente tem relevância se ela for levada em consideração na formulação e gestão das políticas públicas. Exatamente por isso, o autor defende a necessidade de um plano estratégico de desenvolvimento desse Brasil rural. Ou seja, um Brasil que reúne quase 52 milhões de habitantes de municípios que podem ser considerados rurais. Nas suas palavras: “Um plano que contenha diretrizes, objetivos e metas que favoreçam sinergias entre a agricultura e os setores terciários e secundários das economias locais” (p. 47).

O autor reconhece, porém, que essa localidade não necessariamente deve ser restrita ao município, pois pequenos municípios teriam dificuldades para realizar um diagnóstico, planejar e gerir seu plano de desenvolvimento. Por isso, acredita ser fundamental o incentivo governamental para a emergência de arranjos institucionais que se constituam em espaços de concertação intermunicipal para a realização de pactos territoriais pelo desenvolvimento.

Na primeira parte do livro, que leva o mesmo título da obra, José Eli reúne os artigos em que se dedicou aos temas populacional e territorial. Partindo da obsolescência da metodologia oficial do cálculo do “grau de urbanização”, que indica que o Brasil já possui mais de 80% de sua população como habitantes das urbes, encontramos uma qualificação mais adequada da ocupação territorial nacional. Além de inovar enfrentando essa discussão, encontramos nos artigos dessa primeira parte outra temática que nos permite um outro olhar sobre o rural. O autor nos chama a atenção para uma visão equivocada que ainda permeia os debates acadêmicos e políticos, que consiste em imaginar o espaço rural reduzido ao agropecuário. Como consequência, as políticas públicas teriam que superar uma abordagem setorial do mundo rural para uma abordagem territorial, visando, inclusive, a superação da dicotomia rural-urbano. Particularmente nos municípios rurais, que deveriam ser tratados como integrantes de uma economia rural.

Nesse ponto, o autor abre um debate que, com certeza, estará presente em alguns espaços acadêmicos. Em sua opinião, a ampliação das atividades rurais não agrícolas no campo não implica uma “desterritorialização do espaço urbano-rural”. Assim, “por mais que a estrutura organizacional da economia rural tenha se tornado semelhante à economia urbana”, elas não foram suficientes para reduzir os contrastes entre ambos. Ao contrário, o autor entende que “o desenvolvimento leva à revitalização do ambiente natural, e não à ‘urbanização do campo’”.

Na segunda parte, denominada “Choque de mentalidade na agropecuária”, a discussão norteadora é sobre as vias de desenvolvimento possíveis para o rural, enaltecendo as diferenças que se verifica nas sociedades em que a agricultura familiar sempre foi presente e valorizada, e naquelas em que o desenvolvimento trilhou o caminho da agricultura patronal e especializada. Nas primeiras, nota-se uma maior diversificação das economias locais com base numa agricultura familiar pluriativa, ao passo que nas segundas, cujo objetivo é maximizar a competitividade do chamado *agribusiness*, ocorre a busca pela redução dos custos

de produção e de transação, com a especialização das fazendas e a necessidade de tornar redundante a força de trabalho. Portanto, são distintos projetos de desenvolvimento em debate.

Uma das defesas em torno da valorização da agricultura familiar, particularmente hoje no Brasil, reside no fato de que, fazendo isso, tem-se como consequência o não-agravamento do desemprego urbano e de um contingente pouco qualificado para as atuais demandas dos setores secundário e terciário urbanos. Portanto, o autor defende ser fundamental o fortalecimento dessa agricultura como forma de regulação do êxodo rural, além de constituir-se numa estratégia eficaz e barata para o combate à pobreza nesse Brasil rural. Assim, ele se recusa a aceitar que a promoção da agricultura familiar “carece de sentido econômico”, citando, inclusive, como exemplo, países em que o desenvolvimento assentado num modelo que privilegia a agricultura familiar tem levado a resultados sociais positivos inquestionáveis.

Dessa maneira, ao contrário dos arautos do modelo de fortalecimento do *agribusiness*, o projeto de desenvolvimento, vislumbrado pelo autor, parte do princípio da não-aceitação do êxodo rural como inevitável; pelo contrário, isso vem sendo desmentido em muitas regiões brasileiras, exatamente naquelas em que a agricultura se fortalece. Evidentemente trata-se de uma agricultura familiar “pluriativa” e multifuncional, na qual se dinamizam as atividades agropecuárias *stricto sensu* e as atividades secundárias e terciárias geradoras de ocupação e renda.

Na terceira parte do livro, “Licença para poluir”, José Eli trata da questão ambiental e das dificuldades de incorporação dessa problemática às políticas públicas e aos arcabouços teóricos dos economistas, desafiados a valorar esse “bem”, que existe, ainda que não tenha valor de troca: o meio ambiente. Nessa parte, o fio condutor dos artigos selecionados são os desafios da integração entre políticas ambientais e políticas econômicas, e a necessária integração entre teorias econômicas e biológicas para dar as respostas que a sociedade espera dos cientistas e políticos para o futuro da humanidade. Integrar essas políticas, entretanto, defende o autor, passa antes por um consenso entre agências ambientais governamentais, empresários e ambientalistas. Uma integração “que só pode ocorrer pela incorporação das restrições e oportunidades econômicas nas políticas ambientais e das restrições e oportunidades ambientais nas políticas econômicas” (p. 168).

A temática do desenvolvimento e empregos volta à tona na quarta parte do livro. Destaca o autor que os empregos nos dias atuais estão bastante associados às empresas mais dinâmicas, independentemente de seu tamanho. Entretanto, em virtude de sua preocupação com os chamados municípios rurais, dirige sua atenção às pequenas empresas que, se estiverem inseridas num ambiente institucional favorável, podem absorver a força de trabalho local, desde que especializada. Daí a atenção dedicada aos “distritos industriais”, como definiu Marshall, ou *clusters*, como modernamente vêm sendo definidos.

Nesse sentido, o autor nos lembra o fato de que nas regiões do Brasil, e de outros países, em que a economia local está assentada numa agricultura diversificada de base familiar os resultados econômicos e sociais apontam para uma economia e sociedade de grande vitalidade. Nelas, observa-se a pluriatividade dos agricultores, que favorece a chamada industrialização difusa e a descentralização do setor terciário, tanto para empresas quanto para vários tipos de serviços sociais. Enquanto isso, nas regiões de agricultura de base patronal e superespecializada, onde se visa maximizar a competitividade do *agribusiness*, o que se constata é a especialização e a busca da eficiência alocativa, mas o resultado é uma “absurda ineficiência distributiva.” É na agricultura familiar, portanto, que as possibilidades da constituição de *clusters* encontraria mais possibilidades de êxito.

Sua argumentação tem sempre como preocupação a redução da desigualdade, mesmo porque, “sociedades com menos desigualdades também tendem a crescer com mais rapidez”. E nos artigos dessa terceira parte que o autor introduz a discussão em torno da relação entre crescimento e combate à pobreza. Esse combate, inclusive, procura mostrar, que a redução da desigualdade é fundamental para engendrar o crescimento econômico.

Na última parte do livro, denominada “Futuro da economia global”, o autor procura lançar luz sobre os cenários que vêm-se construindo e o papel que pode desempenhar o desenvolvimento local numa perspectiva de desenvolvimento territorial. A preocupação nesse caso é a de que o desenvolvimento local não pode ser uma simples estratégia de agregação de programas do conjunto de comunidades. Além dessa temática, outros pontos são importantes, tais como as questões acerca do protecionismo agrário praticado pelos países desenvolvidos e os rumos da globalização.

Emblematicamente, o último artigo selecionado é dedicado a Amartya Sen, quando da sua conquista do Prêmio Nobel de Economia. Nele, José Eli enfatiza pontos importantes do pensamento daquele autor, como a idéia de que o crescimento não pode ser um objetivo em si mesmo. Outros conceitos utilizados por Sen aparecem no texto de Eli como os de “habilitações” e “aptidões ou competências”, considerados fundamentais para a dinâmica do desenvolvimento. No entanto, chama a atenção que, além de um bom “desempenho institucional” (adoção de políticas públicas) e de uma melhor distribuição de renda, outras deficiências mais sérias devem ser observadas no caso de países emergentes, como o Brasil.

José Eli da Veiga. *Cidades imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados, 2002, 304p.

Antonio César Ortega é professor da
Universidade Federal de Uberlândia.

Estudos Sociedade e Agricultura, 18, abril, 2002: 185-190.