

**DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS NO BRASIL: DINÂMICAS  
TERRITORIAIS NO URBANO E NO RURAL****SOCIOECONOMIC INEQUALITIES IN BRAZIL: TERRITORIAL DYNAMICS IN  
URBAN AND RURAL****DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS EN BRASIL: DINÁMICA  
TERRITORIAL EN URBANO Y RURAL**

Eber Pires Marzulo<sup>1</sup>  
Marcelo Arioli Heck<sup>2</sup>  
Eduardo Ernesto Filippi<sup>3</sup>

**RESUMO**

O artigo tem como questão a territorialização da desigualdade socioeconômica no Brasil. O objetivo é verificar a dinâmica das desigualdades nas territorialidades urbana e rural tendo como questão central a distribuição de redes de infraestrutura, serviços e equipamentos de uso público. Tais redes, serviços e equipamentos são insuficientes no território rural e assim associados ao crescimento das desigualdades e das migrações no território nacional. Em termos de método, indicadores socioeconômicos são relacionados à distribuição espacial e quantitativa de equipamentos, serviços e infraestrutura. Aborda-se a questão da função do Estado na territorialização das áreas urbanas e rurais, na medida em que a área rural está institucionalmente incorporada ao planejamento urbano a partir do Estatuto da Cidade. Conclui-se que as desigualdades entre as territorialidades urbana e rural se relacionam com as centralidades urbanas e a polarização das cidades.

**Palavras-chave:** Desigualdades Socioeconômicas. Territorialização. Rural. Urbano. Planejamento Urbano.

---

<sup>1</sup>Doutor em Planejamento Urbano e Regional. Professor Associado do Departamento de Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: [eber.marzulo@ufrgs.br](mailto:eber.marzulo@ufrgs.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5965-4891>

<sup>2</sup>Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Professor do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e da Universidade do Vale do Taquari (Univates). Porto Alegre. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: [marcelo.heck@univates.br](mailto:marcelo.heck@univates.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7252-6824>.

<sup>3</sup>Doutor em Economia Política. Professor no Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (DERI/UFRGS). Porto Alegre. RS. Brasil. E-mail: [edu\\_292000@yahoo.com.br](mailto:edu_292000@yahoo.com.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8311-7287>

## ABSTRACT

The article has the issue the territorialization of socioeconomic inequalities in Brazil. The objective is to verify the dynamics of inequalities in urban and rural territorialities with the central issue of distributing networks of infrastructure, services and equipment for public use. Such networks, services and equipment are insufficient in rural areas and, therefore, are associated with the growth of inequalities and migration in the national territory. In methodological terms, socioeconomic indicators are related to the spatial and quantitative distribution of equipment, services and infrastructure. The approach the role of the State in the territorialization of urban and rural areas, since the rural area is institutionally incorporated into urban planning based on the City Statute. It is concluded that the inequalities between urban and rural territorialities is related to urban centralities and the polarization of cities.

**Keywords:** Socioeconomics Inequalities. Territorialization. Rural. Urban. Urban Planning.

## RESUMEN

El artículo se ocupa de la territorialización de la desigualdad socioeconómica en Brasil. El objetivo es verificar la dinámica de las desigualdades en áreas urbanas y rurales con la distribución de redes de infraestructura, servicios y equipos de uso público como tema central. Tales redes, servicios y equipamientos son insuficientes en las zonas rurales y, por lo tanto, están asociados al crecimiento de las desigualdades y la migración en el territorio nacional. En términos de método, los indicadores socioeconómicos están relacionados con la distribución espacial y cuantitativa de equipos, servicios e infraestructura. Se aborda la cuestión del papel del Estado en la territorialización de las zonas urbanas y rurales, en la medida en que la zona rural se incorpora institucionalmente a la planificación urbana con base en el Estatuto de la Ciudad. Se concluye que las desigualdades entre territorialidades urbanas y rurales está relacionado con las centralidades urbanas y la polarización de las ciudades.

**Palabras clave:** Desigualdades Socioeconómicas. Territorialización. Rural. Urbano. Planificación Urbana.

**Como citar este artigo:** MARZULO, Eber Pires; HECK, Marcelo Arioli; FILIPPI, Eduardo Ernesto. Desigualdades socioeconômicas no Brasil: dinâmicas territoriais no urbano e no rural. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 10, p. 1377-1402, 11 dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v10i0.3191>

**Artigo recebido em:** 23/09/2020

**Artigo aprovado em:** 11/12/2020

**Artigo publicado em:** 11/12/2020

## 1 INTRODUÇÃO

No cenário mundial, mesmo com a adoção de políticas redistributivas e de promoção do Estado de Bem Estar Social nas sociedades nacionais do norte atlântico, especialmente com o advento dos trinta gloriosos, entre 1946 e 1975 (FOURASTIÉ, 1979), verifica-se que o resultado da implantação de ações de maior liberdade econômica foi a concentração de renda de capital acelerada no último quartil do século XX (PIKETTY, 2014). A desigualdade de renda é entendida como estrutural para compreender as desigualdades socioeconômicas, tendo em vista sua centralidade no sistema capitalista e na sociedade de mercado, fazendo com que o acesso à financeirização e à monetarização das relações econômicas incida no nível da qualidade de vida. Esta centralidade da desigualdade de renda na constituição da desigualdade socioeconômica apresenta dimensões estritamente espaciais na distribuição territorial contemporânea em diferentes escalas, com relações transescalares, desde continentais e nacionais até níveis urbano-metropolitanas.

No caso brasileiro, a distribuição espacial das desigualdades socioeconômicas nas territorialidades urbano-metropolitanas está relacionada à constituição de uma das mais ricas economias do planeta, em processo de polarização urbana abrangendo distinções relevantes entre a dinâmica da desigualdade socioeconômica no campo e nas cidades. Desde o grande movimento migratório do campo para as cidades, especialmente ocorrido na segunda metade do século XX, o Brasil passa a ser considerado um país urbano. Uma urbanização que paulatinamente constitui regiões metropolitanas e rede de cidades grandes e médias, mais recentemente incluindo pequenas, articuladas em relações de interdependência hierarquizadas, seja como aglomerados urbanos, como metrópoles ou como megalópoles, transformando o campo não apenas em termos populacionais, mas também territorialmente. A cidade passa a ser alvo e produtora de informações e da imagem que temos de país. Embora o crescimento acelerado a partir da década de 1970, vide a aceleração do crescimento da riqueza com o milagre econômico (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008), da concentração populacional nas metrópoles e regiões metropolitanas e da expansão urbana, o território nacional segue sendo em sua maior extensão não-urbano, com atividades agropastoris, ocupado por povos originários ou sem ocupação humana.

Se a cidade torna-se referência de concentração populacional e atividades, o campo, reconhecido como espaço da produção agropastoril, seja o agronegócio ou a agricultura familiar, segue ocupando grandes áreas do território nacional, porém cada vez mais dependente das cidades como centros de otimização e viabilização da produção primária. Na literatura se encontra problematizações sobre as estimativas oficiais brasileiras com relação aos critérios utilizados para a classificação de uma localidade como urbana ou rural (VEIGA, 2002), assim como formulações que defendem a existência de critérios que propiciam uma melhor distinção entre habitantes urbanos e rurais, como a baixa densidade (KAGEYAMA, 2008; WANDERLEY; FAVARETO, 2013), além das definições jurídico-normativas que tendem a superdimensionar a população urbana criticada por Veiga (2002).

O espaço rural tem sido apresentado para a sociedade brasileira por sua condição produtivista, destacando-se a relevância da produção primária para a economia nacional. Nobrega e Bandeira (2019) analisam diversas ações midiáticas que buscam a construção da atribuição de relevância fundamental ao agronegócio para o país. Um cenário rural construído

pelas grandes empresas patrocinadoras da mídia de massa que intensifica a dinâmica de concentração rural de capital ao fomentar no imaginário nacional a ideia de uma economia rural capaz de estabilizar a economia nacional. Tradicionalmente a noção de rural é permeada centralmente por duas ideias: 1) a de lócus geográfico, com características sociais e de uso específicas; e 2) a de grau de distância, ou seja, entendendo o rural de alguma forma como área de terras afastada ou até mesmo isolada em relação ao urbano (KAGEYAMA, 2008). A dualidade urbano-rural constituída interpretativamente, ora como polos opostos, ora como extremos de um *continuum*, embora a existência de demarcação legal entre urbano e rural, são territorializações que não se configuram como opostas, seja devido aos deslocamentos realizados pelos atores sociais, seja pela urbanização periférica, em especial de cidades médias e pequenas. A condição contemporânea encaminharia a análise para a necessária superação das interpretações dualistas (BEZERRA; SILVA, 2018). Apesar da relevância da problematização das relações urbano-rural no Brasil, ainda se trata de distinção paradigmática socioespacial e analiticamente.

Entende-se intrínseca a relação entre a dinâmica das desigualdades e as territoriais como produtoras de territorializações (HAESBAERT, 2005), pressupondo-se os territórios como decorrentes de processos cuja delimitação e constituição dependem da abordagem não sendo, logo, objetos pré-estabelecidos ou expressões fixadas de outros campos do conhecimento. Trata-se do aspecto de incidência no estabelecimento de relações de poder e controle com pontos de fuga, fraturas constituintes de experiências e práticas de autonomia. Desde a compreensão do território como necessariamente delimitação instável em contínuo processo de realização e alteração em movimento de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, a depender do corte analítico e abordagem, as relações urbano-rural e rural-urbano são tratadas como processos em constituição derivadas e incidentes nas lutas de poder. Processos de territorialização que atuam na formação das identificações, tanto quanto os processos de identificações sobre as territorializações permitindo a relativização do regime de compreensão do que é estabelecido como rural e urbano e do que é constitutivo de cada uma destas territorialidades (ARAUJO; HAESBAERTH, 2007).

O presente artigo tem como objetivo verificar a relação da desigualdade socioeconômica no Brasil em termos das territorializações rurais e urbanas. As desigualdades territoriais evidenciam aspectos políticos do planejamento territorial e da gestão pública, seja desde um viés liberal, ao apresentarem a igualdade de meios como a garantia de igualdade perante a lei; seja com viés igualitário, ao buscar a igualdade de fins como possibilidade de acesso a bens e serviços (BOBBIO, 1996). Deste modo, são tratados aspectos legais na relação entre desigualdades urbanas e rurais com perspectiva analítica e ético-política da igualdade de fins, entendido como direito ao acesso a equipamentos, redes de infraestrutura e serviços, e assim de cidadania.

A abordagem teórica parte do problema da definição de urbano e rural e se estabelece subjacente à fundamentação da análise de dados empíricos secundários, em especial indicadores como índice de Gini, IDHM, relação população e categorias de classe e dados socioeconômicos, cujas fontes são IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), além de Banco Mundial (*World Bank*). Estabelecida a análise de dados se problematiza os instrumentos normativos territoriais, em especial o Estatuto da Cidade, cuja implantação tem impacto na definição formal e, logo, nas relações entre rural-urbano. Por tratar-se da análise de efeitos de políticas públicas e legislações nacionais como elementos fundamentais tanto para os movimentos migratórios

quanto para a variação das desigualdades, o recorte locacional realizado foi considerando todo o território brasileiro. Deste modo, analisa-se aspectos da legislação e das políticas federais que incidem diretamente no território e nas políticas municipais, como a relação entre o Estatuto da Cidade e os planos diretores, ou ainda, das políticas de reestruturação do ensino superior (como o REUNI) na configuração da rede urbana a partir de novos equipamentos de polarização e centralidades, não situando nesta abordagem a dimensão estadual ou municipal. Também neste sentido, a temporalidade do estudo está centrada no período pós 1988, tendo como parâmetro a Constituição.

Desde uma perspectiva epistêmico-metodológica que entende a produção do conhecimento como ruptura e esgarçamento dos limites previamente estabelecidos, a abordagem se fundamenta na questão proposta e não na aplicação de modelos e sua coerência interna (BOURDIEU; CHAMBOREDON; PASSERON, 1987; BACHELARD, 1996). Fundamentalmente, o artigo apresenta-se como uma revisão teórica considerando a relação entre desigualdade e as migrações entre rural e urbano, em especial considerando o estado da arte da nova ruralidade (KAGEYAMA, 2008). Para aprofundar e elucidar as hipóteses iniciais apresentadas se estabelece relações entre dados e informações que contribuam para a análise (BECKER, 1999). O caminho de método para tratar do problema das desigualdades entre rural e urbano no Brasil se constitui, além da revisão teórica, por meio da análise de indicadores primários e secundários e dados capazes de estabelecer a dinâmica da desigualdade socioeconômica em termos da relação urbano e rural, considerando, em especial, a questão da distribuição territorial de redes de serviço, equipamentos e infraestrutura básica.

A partir de séries históricas de indicadores de desigualdade de renda e pobreza do país e sua posição entre outros Estados nacionais se estabelece a demonstração que os indicadores de desigualdade e pobreza são relevantes, mas isoladamente não oferecem elementos para compreensão da classificação internacional nos níveis constatados e da posição do Brasil como de renda média-alta. Como os indicadores Gini e IDHM não apresentam desagregação por área urbana e rural, sendo relevantes em especial para demonstrar as transformações na relação pobreza/desigualdade no país, apresenta-se a hipótese de uma análise do efeito territorial e da dinâmica da desigualdade por meio da análise do movimento demográfico e de renda de ocupações urbanas e rurais de modo comparativo. São apresentados, assim, dados primários e secundários relativos às mudanças históricas na configuração de gênero e etária relacionadas ao rural e o nível de concentração fundiária rural. Estas análises balizam o tratamento da dinâmica de distribuição nas territorialidades de equipamentos, serviços e infraestrutura básica, aprofundando a questão sobre a implantação e expansão recente das redes de saúde e educação, particularmente das universidades públicas. Estabelecida de modo relativo à dinâmica territorial de distribuição das redes básicas, a investigação sobre a produção de população e territorialidades rurais desde alterações jurídicas e processos de expansão urbana se torna foco central. A análise trata dos limites e efeitos territoriais da legislação federal de normatização das ocupações nos territórios municipais, em especial pelo Estatuto de Cidade, seja em termos fiscais de arrecadação de tributos fundiários seja na incapacidade de expandir a infraestrutura de equipamentos e serviços básicos à população da periferia urbana em expansão, em especial nas cidades médias e pequenas. Pela perspectiva de método assumida se permite a construção de recursos a dados, indicadores e referências cuja coerência se constitui ao longo da narrativa investigativa parametrizada pelo objetivo do estudo.

Para realizar esta análise, o artigo está dividido em 5 seções, sendo esta introdução a seção 1. A questão territorial e a desigualdade no Brasil no início do século XXI (seção 2), apresenta dados e indicadores para analisar a melhoria do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) desde 1991 até 2014, com a diminuição contínua da pobreza e da desigualdade até 2014. Destaca-se ainda o período mais recente, pós-2014, com sensível aumento da desigualdade, atentando-se não só para a discrepância entre a posição no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) nacional e o nível de renda do país, como também para os movimentos das curvas de desigualdade e pobreza. Após a análise destes indicadores para tratar da relação entre pobreza e desigualdade, foca-se nas desigualdades na produção do valor fundiário entre urbano e rural e nos problemas e transformações na definição do rural (KAGEYAMA, 2008; VEIGA, 2002; WANDERLEY; FAVARETO, 2013).

Na seção 3 trata-se das transformações no rural desde a população e território, estabelecendo-se a relação entre os fluxos migratórios e a propriedade da terra, desde as categorias de classe, para estender a análise da questão da migração em relação aos crescentes processos de expansão urbana e emancipação das cidades, com impactos na distribuição populacional entre urbano e rural. Estas dinâmicas entre rural e urbano estão fundamentadas em processo histórico de constituição de centralidades urbanas. Em um cenário contemporâneo (desde 1990) analisa-se a relação das territorializações rural e urbana a partir do problema do acesso a redes de infraestrutura, equipamentos e serviços. Destaca-se o impacto da implantação de grandes equipamentos de educação e saúde em cidades médias e no conseqüente incremento da população urbana, seja por atração ou por expansão periférica do urbano, englobando assim a antiga população rural.

Na seção 4, Estatuto da cidade: perímetro urbano e macrozoneamento, a legislação de ordenamento territorial municipal, em especial o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), é colocada sob análise na medida em que constitui marco normativo nacional para as políticas territoriais sob a responsabilidade constitucional dos municípios, com incidência inédita sobre as territorialidades rurais, pois inseridos no interior da legislação municipal, todavia mantendo como paradigma a questão urbana. Também se analisa as relações entre urbanização e tributação do solo e a função dos Planos Diretores Municipais nesta relação, a partir de sua obrigatoriedade para os municípios grandes e médios e/ou com maior dinâmica econômica, desde 2006.

Na última seção (5), intitulada “Considerações finais: rural como margem do urbano ou centro da pobreza?”, o problema dos efeitos das centralidades urbanas instaurado pela dinâmica de expansão periférica das cidades formando uma grande borda urbana de usos combinados entre urbano e rural e com pouca participação estatal no provimento de equipamentos, infraestrutura e serviços e nos processos de ordenamento territorial, serve para se interpretar a desigualdade socioeconômica brasileira como profundamente espacial. Dinâmica territorial de intensificação recente que resulta em uma urbanização produtora de desigualdades socioeconômicas entre urbano e rural no Brasil, pois a expansão da malha urbana em direção ao rural, associada à crescente urbanização das cidades médias e pequenas a partir dos anos 1990, não aproxima nem facilita o acesso aos equipamentos, serviços e infraestrutura.

## 2 A QUESTÃO TERRITORIAL E A DESIGUALDADE NO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

O fortalecimento da propriedade privada da terra como elemento central para a concentração de renda e, assim, para a consolidação do sistema capitalista e economia de mercado (POLANYI, 2000), resulta em desigualdade espacial na medida em que a concentração está necessariamente territorializada, explicitando diferenças e problemas fundamentais de distribuição de recursos, pois a “[...] desigualdade espacial é tanto reflexo de uma estrutura social existente como um mecanismo que reforça essa estrutura” (GREENSTEIN; SMOLKA; SABATINI, 2000, p. 2). A concentração de terras e o valor associado a cada propriedade assume posição central nas políticas públicas que promovem a prestação de serviços básicos, acentuando a valorização a partir de uma perspectiva locacional, na medida em que quanto mais bem localizado maior o valor fundiário-imobiliário, tornando a segregação socioespacial por estratos econômicos resultado da má distribuição de serviços públicos como educação, saúde, transporte e de redes de infraestrutura básica. Esta questão implica em consequências na relação direta entre localização e acúmulo de vantagens econômicas disponíveis, em processo que apresenta uma condição inversa entre o determinismo espacial com relação ao econômico, no sentido das possibilidades de escolha (VILLAÇA, 2001). A relação entre distribuição espacial de equipamentos, serviços e infraestrutura e a captação de vantagens econômicas atuam para atribuir centralidade a aspectos socioeconômicos em termos espaciais na constituição das desigualdades.

Nas duas últimas décadas do século XX, com o receituário do Consenso de Washington e através de linhas de financiamento providas pelo FMI (Fundo Monetário Internacional) e pela OMC (Organização Mundial do Comércio), voltados à implantação de políticas neoliberais e, logo, de redução da função do Estado como agente produtivo e normatizador das relações econômicas, tem-se o processo de radicalização da valorização fundiária associado à concentração da distribuição de equipamentos e serviços em termos espaciais. Como resultado emerge um novo padrão de desarticulação do espaço, seja no não-urbano e rural através da expansão de territórios de extrativismo e da agroindústria, seja no urbano pela redução do acesso a serviços e infraestrutura públicos, dada a diminuição de investimentos em melhorias, expansão e manutenção de serviços e infraestrutura prestados à população decorrente de privatizações e de políticas contracionistas e a consequente expansão periférica precarizada por princípio (DAVIS, 2006).

Apesar da forte defesa da cidadania promovida pela Constituição Federal do Brasil de 1988 que aponta para a necessidade de redução das desigualdades sociais e regionais, assumindo esta como um dos quatro grandes objetivos da República expressos no Artigo 3º, o país segue entre os com maior concentração de renda. O Relatório do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2016), apresenta o Brasil entre a 4º e a 12º posição dentre os maiores índices de Gini dos países analisados no período, sendo que quanto mais alto o indicador mais desigual é a distribuição, conforme a Tabela 1:

Tabela 1 - Posicionamento no *ranking* internacional e Gini brasileiro ao longo do tempo.

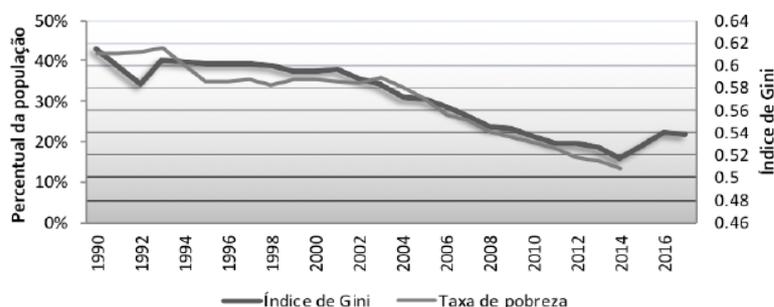
Período	Posição	GINI
1986-1990	4º	0,604
1991-1995	12º	0,591
1996-2000	7º	0,585
2001-2005	9º	0,564
2006-2012	9º	0,527

Fonte: Fonseca (2019) com base em Banco Mundial (2013)

O Brasil se torna caso particular porque, além de ser um país com uma das piores distribuições de renda do mundo, encontra-se entre os dez países com maiores economias nacionais em termos de PIB (Produto Interno Bruto) absoluto, situando-se na nona posição, além de quinta nação mais populosa (PNUD, 2016). Da razão entre PIB e população, o país está classificado como de renda média-alta, considerando os critérios de renda per capita (BANCO MUNDIAL, 2018). A classificação do país como de renda média-alta sugeriria uma condição econômica razoável da população, no entanto este indicador isoladamente não elucida as condições de vida da maior parte da população brasileira tendo em vista o alto percentual de concentração de renda em que cerca de 80% da população detém uma renda inferior à média nacional (PNUD, 2016).

Embora o Brasil tenha uma diminuição do índice de desigualdade (Gini) entre os anos de 1990 e 2010, resultando em melhoria na distribuição de renda, devido à estabilização econômica iniciada pelo Plano Real (1994) e de políticas públicas direcionadas à melhoria de renda da população mais pobre nos anos 2000 (FONSECA, 2019), conforme a Tabela 1. Esta melhoria não modifica significativamente a distribuição desigual de renda no país em termos mundiais, tendo em vista a pequena alteração em sua posição. De 1991 a 2012 a variação ocorreu entre a 12ª e 7ª posição, ficando de 2001 a 2012 na 9ª posição. Apesar da melhoria na diminuição do índice conforme Tabela 1 (acima) e Gráfico 1 (abaixo). Tal situação remete a uma melhoria econômica global da desigualdade no período. Já a análise do indicador Gini em relação à pobreza no cenário nacional permite verificar o movimento no interstício. No Gráfico 1 se observa em geral a diminuição do índice de Gini desde 1990 até 2014, momento em que ocorre um aumento vertical da linha da desigualdade retornando aos níveis de 2010. Uma mudança que pode estar associada à ruptura com a continuidade de diversas políticas públicas voltadas à população de baixa renda, em momento de aumento da instabilidade econômica e política.

Gráfico 1 – Índice de Gini e taxa de pobreza no Brasil



Fonte: Fonseca (2019)

Note-se a alta correlação entre a queda da taxa de pobreza e do índice Gini, de 2002 até o intervalo 2010-2012 quando a diminuição da pobreza segue até 2014 em mesmo ritmo e a desigualdade oscila para cima até 2016, com breve aproximação da linha de pobreza em 2014. Pode-se ainda relacionar tal movimento à implantação de políticas públicas destinadas a melhorar a condição dos pobres e seu efeito sobre as desigualdades socioeconômicas. No entanto, a partir de 2010 se constata um movimento paradoxal de continuidade da diminuição da pobreza, porém com aumento do Gini, descolando, portanto, as linhas da pobreza e desigualdade, até 2014. Se a pobreza diminuiu e a desigualdade aumentou, compreende-se que há maior concentração de riquezas. Analisando os dados apresentados por Costa (2015), percebe-se que, de fato, a concentração de renda no Brasil vem de uma queda no período entre 1888 e 2009, tendo um crescimento significativo em 2010. Ainda no Gráfico 1, também se verifica que por volta de 2005 a taxa de pobreza diminuiu um pouco mais que a desigualdade, como havia ocorrido entre 1994-2002 com maior intensidade, tendência de distanciamento que se estabiliza a partir de 2008 resultando em uma maior diminuição da taxa de pobreza quando comparada à desigualdade até 2014. A aceleração da desigualdade entre 2014-2016 provavelmente já se associa ao aumento da pobreza, mesmo que não demonstrado no gráfico, algo por volta de 4% conforme estimativas para o interstício 2014-2017 do Banco Mundial (2018). Ou seja, a aceleração da desigualdade após 2014 pode ser relacionada ao aumento da pobreza em um movimento inercial análogo ao processo histórico de associação entre pobreza e desigualdade rompido entre 2008 e 2014, e a volta de um aumento de ambos que não se constata desde o intervalo 1992-1994.

Em termos de IDH, o Brasil ocupa a posição 79ª dentre 189 países analisados, sendo classificado como de desenvolvimento humano alto (PNUD, 2016), logo com diversos elementos com boa avaliação, porém como média nacional não aferem desigualdades por setores ou localidades. Para tanto se tem o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), metodologia adaptada pelo PNUD e IPEA para a aferição do IDH em nível subnacional, para o qual o país apresenta os seguintes dados:

Tabela 2 – IDHM do Brasil

	Variável	Ano		
		1991	2000	2010
Brasil	IDHM	0,493	0,612	0,727
	IDHM- Renda	0,647	0,692	0,739
	IDHM – Educação	0,279	0,456	0,637
	IDHM – Longevidade	0,662	0,727	0,816

Fonte: Fonseca (2019), a partir de dados do PNUD, IPEA e FJP (2013)

Analisando a evolução dos indicadores na Tabela 2, tem-se uma melhoria em todos os segmentos, mas em especial no quesito educação cujo nível dobrou no período analisado (1991-2010). Com relação à renda, verifica-se um aumento gradual e contínuo. Os crescimentos nos índices do IDHM evidenciam que o cerne da questão não são os dados gerais nacionais, pois conforme apresentado o país esteve em uma trajetória crescente de melhorias das condições da população até 2014. A questão necessariamente se desloca para a disparidade em como os aspectos aferidos se distribuem nas territorialidades, entre classes e os níveis da distribuição. Se as melhorias na desigualdade são inferiores aos ritmos de diminuição da pobreza entre 2008 e 2014 (Gráfico 1), e mesmo de aumento do IDHM entre 1991-2010 (Tabela 2), o padrão recente pós-2014 aponta para o retorno da aceleração da desigualdade e aumento da pobreza com um movimento similar ao período anterior a 1990

(Gráfico 1 e Tabela 2). Nos períodos analisados, a relação entre os movimentos da desigualdade e da pobreza traz imediatamente a continuidade e intensificação pós-2010 do problema da concentração da acumulação de renda, fenômeno latino-americano associado à estrutura histórico-econômica do continente. Como se demonstrará adiante, relação indissociável da distribuição espacial da acumulação e, logo, da pobreza e desigualdade.

A abordagem territorial permite estabelecer uma diferença fundamental entre urbano e rural no modo como são agregados valor à propriedade. Enquanto o valor fundiário urbano traz intrínseco a localização do poder, da produção avançada, da concentração da população e da acumulação do capital em relação ao seu entorno não-urbano e em termos intraurbano da relação com suas centralidades; a valorização fundiária rural tem como fator predominante a produtividade da terra que se relaciona a características do solo, embora existam externalidades relevantes a ser consideradas como proximidade a redes de transporte e distribuição e acesso a recursos como água. Assim, para a valorização fundiária rural determinada pela capacidade produtiva em larga escala a proximidade de serviços e infraestrutura básica, fundamentais para os indicadores de desigualdade e de desenvolvimento humano como o acesso à saúde, ao saneamento e à educação, tem pouca ou irrelevante importância.

A proximidade ou distância de uma localidade com o centro tem relação direta com a produção e distribuição espacial das desigualdades, a partir do acesso a recursos e capital, podendo ser analisada desde a relação entre unidades não residenciais, entre domicílios residenciais, e entre unidades residenciais e não residenciais, assumindo-se como parâmetro a proximidade física, cuja maior incidência entre funções distintas traz vantagens competitivas e valorização fundiária (KAGEYAMA, 2008). Em termos socioeconômicos, os ganhos de localização decorrem diretamente da acessibilidade, que ainda guarda relação com a distância, elemento que se refere tanto a uma economia de tempo, no sentido de comprimi-lo, quanto ao acesso a recursos e capital. Logo, uma característica fundamental das áreas urbanas é a de possibilitar contatos de forma fácil e frequente para fins de trabalho, negociações, compras e vendas, educação e cultura em virtude da proximidade. A dinâmica urbana contemporânea (pós 1990) nos países ocidentais apresenta incremento de áreas com alta densidade relacionada à centralização urbana de elementos políticos, de capital, de infraestrutura e, particularmente, de serviços, na medida em que “os novos polos de crescimento correspondem, frequentemente, a espaços urbanizados suscetíveis de atrair - em razão da oferta de equipamentos culturais, lazer, consumo e concentração de oportunidades de emprego que eles representam - camadas altamente qualificadas” (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006, p. 24). Em oposição, os territórios rurais se tornam locais com menor número ou maior dificuldade de acesso e, por conseguinte, de contatos, devido à baixa densidade populacional e a maior distância entre as unidades produtivas fazendo surgir três traços predominantes: 1) a abundância relativa de terras e de recursos naturais, resultando em uma maior distância entre as pessoas; 2) o distanciamento existente da área urbana, acarretando em aumento nos custos de transporte e de acesso a equipamentos e redes de infraestrutura e serviços; e 3) a quantidade e condições dos pobres, pois “[...] 75% dos pobres do mundo vivem em áreas rurais” (KAGEYAMA, 2008, p. 21).

A intensificação da globalização e respectiva financeirização da economia mundial, a partir dos anos de 1990, estabelece uma maior facilidade na distribuição e negociação de mercadorias, de modo que a monocultura passa a ser mais incentivada ainda pelo mercado financeiro global ao se diminuir entraves locais de transporte e logística. De modo

relacionado, o desenvolvimento de agroindústrias, a partir do incentivo à industrialização da produção rural, traz novos elementos de centralidade e fluxos econômicos também no entorno de áreas rurais. Tal transformação na estrutura espacial rural, imediatamente associada à intensificação e expansão de tecnologias informacionais permite a emergência de uma nova ruralidade com aumento na diversidade de ocupações não necessariamente voltadas à produção agropastoril, através da valorização da paisagem pelo turismo e uma maior interação com o urbano, em especial pela expansão de redes de cidades através da incorporação de cidades pequenas como centros logísticos, além de áreas destinadas a diversas atividades como clubes, esporte e lazer (KAGEYAMA, 2008). Entende-se assim que “[...] a vitalidade do rural não se resume mais aos Campos, como lugar de realização de atividades primárias, mas a uma trama complexa envolvendo os campos e suas cidades, com destaque para uma integração intersetorial da economia” (FAVARETO, 2006 p. 102). A crise do modelo produtivista de modernização agrícola e as transformações recentes do meio rural não levam ao fim do rural, mas a uma nova ruralidade como experiência socioeconômica mais abrangente e complexa (WANDERLEY; FAVARETO, 2013).

Durante muito tempo a atividade rural foi caracterizada pela produção primária, em especial pela agricultura. No entanto, a partir da nova ruralidade e de seu caráter de pluralidade de atividades essa definição perde relevância, de modo que uma caracterização do rural a partir da densidade como adotado em diversos países tal qual Itália e Japão parece pertinente (KAGEYAMA, 2008). Utilizando-se critérios de tamanho da população associados à densidade se chega ao resultado que quase 60% da população brasileira pode ser considerada urbana. No entanto, em determinadas áreas rurais a população tem crescido mais do que na urbana, pois “[...] nos 1109 municípios mais atraentes do Brasil rural, a população aumentou mais de 30% entre 1991 e 2000, enquanto crescia 20% no Brasil urbano, e 15% no conjunto do país” (VEIGA, 2001, p. 101). Este importante crescimento proporcional se intensifica nos municípios rurais a partir da década de 2000 se tomado como referência o maior crescimento proporcional da população concentrada nos pequenos municípios, em geral localizados em áreas de produção agrícola. Desde a densidade como fator para o estabelecimento da distribuição entre população urbana e rural se teria uma alta modificação, pois um corte de 80 hab./km<sup>2</sup> para a distinção urbano-rural, o que abrangeria em 2002 12 aglomerações metropolitanas, 37 aglomerações não-metropolitanas e 77 centros urbanos, levaria a 56,8% da população brasileira (aproximadamente 51,6 milhões de brasileiros) ser rural. Assim, os territórios rurais devem ser compreendidos a partir de sua construção heterogênea, inclusive com aspectos de crescimento e expressivo dinamismo demográfico, a partir do aumento populacional em diversas localidades (VEIGA, 2002). Todavia, tal distinção provavelmente não alterasse, talvez até acentuasse a distinção de desigualdade entre urbano e rural.

### **3 TRANSFORMAÇÕES NO RURAL DESDE A POPULAÇÃO E TERRITÓRIO**

Se o processo de modernização no Brasil correspondeu à industrialização e urbanização implicando em produção de êxodo rural crescente e concentração populacional nas cidades polos, construiu-se um imaginário de país moderno, urbano e industrial com consequências tanto às aspirações de atores sociais ligados ao campo ou ao Brasil não-urbano

quanto à própria auto imagem valorizada do modo de vida urbano dos habitantes das cidades, na medida em que o polo de produção da imagem do brasileiro e de sua paisagem se estabelece desde o urbano associado à produção de bens duráveis e de capital. Em contrapartida, o campo e a vida rural são lançados para longe do padrão de vida moderna e urbana que se apresenta assim como a imagem da nacionalidade brasileira, situando o rural como espaço afastado ou isolado das possibilidades hipoteticamente ofertadas pela moderna vida urbana. A ambição da juventude rural toma a imagem do jovem moderno urbano fazendo com que deixe o campo em busca de elementos que o levem a uma vida moderna através da escolarização, acesso a equipamentos culturais e mudança de estilo de vida, configurando um *habitus* moderno, enquanto urbano-industrial (BOURDIEU; 2006).

A ausência de políticas públicas voltadas à manutenção da população rural e a maior dificuldade de acesso a recursos intensificam a acumulação de renda e a constante diminuição da necessidade de mão de obra rural, dado o incremento de tecnologias modernas no setor primário, resulta sistematicamente na diminuição da população no mundo rural. Tal processo segue no século XXI contribuindo para o êxodo rural, configurando o campo como local da concentração de renda e de pouco interesse para se viver, tendo em vista a baixa infraestrutura e prestação de serviços, sem perspectiva de melhoria para a maior parte da população. Conforme estimativa do último Censo (2010), apenas 2,6% dos municípios possuem população superior a 100 mil habitantes, cujo somatório de suas populações resulta em aproximadamente metade da população do país. No outro extremo, 32,1% dos municípios com população de até 3.000 habitantes, onde residem apenas 4,2% da população nacional (IBGE, 2010). Se por um lado estes números revelam a força de atração das médias e grandes cidades, por outro fica evidente a incapacidade das políticas locais e regionais no sentido de reter nos municípios menores sua população.

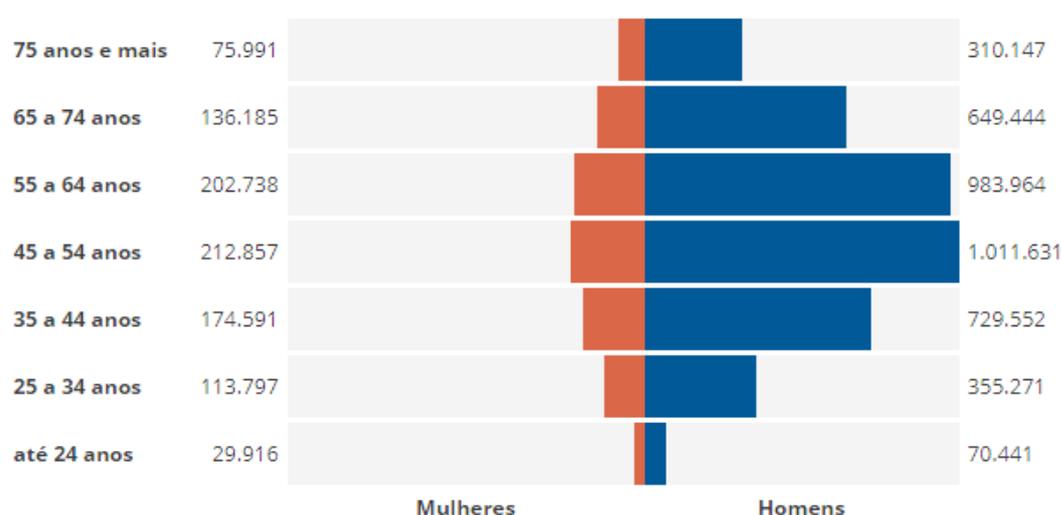
Como salientado anteriormente, o emprego do IDH permite situar a posição do Brasil no mundo e o Gini em comparação com a pobreza para entendermos a relação pobreza/ desigualdade. No entanto, como são indicadores e índices cujo nível mais desagregado é o municipal, não permitem analisar as relações urbano-rural. Para se analisar o movimento territorial urbano-rural, desde a relação pobreza/ desigualdade se emprega dados socioeconômicos de gênero, faixa etária, ocupação, renda e propriedade fundiária.

O aumento proporcional concentrado em pequenos municípios na última década permite uma associação ao crescimento da importância do agronegócio e mesmo da expansão de infraestruturas para estes municípios como apoio logístico à produção e distribuição da produção do campo para o mercado internacional. Este crescimento proporcional da população em pequenos municípios não impede o fluxo populacional do campo para as cidades médias, aglomerados urbanos e regiões metropolitanas, pois os dados regionais apresentam uma tendência para a circulação da população entre cidades médias e pequenas e logo, uma migração menor diretamente do campo para as cidades pequenas. Por outro lado, as dinâmicas territoriais de produção do urbano por emancipação ou por expansão da área, ambas marcadas por determinações antes legais que socioterritoriais, parecem impactar também a diminuição da população rural (TROIAN; BREITENBACH, 2018).

Esta migração contemporânea do campo para a cidade apresenta aspectos particulares. Em termos etários, tem-se uma concentração entre jovens que buscam a cidade em função de oportunidades de estudo, trabalho e diversidade cultural, resultando em um gradativo envelhecimento da população rural e, em termos da propriedade fundiária, gerando o

problema da sucessão e, assim, contribuindo de modo indireto à expansão do agronegócio e à concentração da propriedade de terras. Para Froehlich *et al.* (2011), embora o êxodo rural fosse mais intenso até a década de 1980, o fenômeno era mais homogêneo quanto ao gênero e à faixa etária, uma vez que toda a família deixava a sua propriedade. De acordo com o Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2017), a população dos produtores rurais está cada vez mais envelhecida e masculinizada, sendo indicadores que atuam de modo correlacionado. Ou seja, na população jovem migrante a diferença de gênero é baixa. Já a população rural envelhecida tende a ser gradativamente maior e predominantemente masculina, apontando para um êxodo de jovens em geral e de mulheres adultas. Outro destaque é que 81% dos estabelecimentos agropecuários têm um homem como principal produtor (IBGE, 2017), o que é decorrente tanto do maior número de homens no campo, como também da desigualdade de gênero.

Gráfico 2 – Número de estabelecimentos agropecuários por sexo e idade do produtor



Fonte: Censo Agropecuário (IBGE, 2017)

A análise do Gráfico 2 aponta nitidamente para o predomínio de proprietários homens na faixa entre 45 e 64 anos que correspondem a aproximadamente 49% de todas as propriedades rurais. Na relação entre os Censos Agropecuários de 2006 e 2017 percebe-se uma grande mudança em um curto período de tempo. Houve um aumento de cerca de 4% das pessoas com mais de 55 anos, que em 2017 passaram a representar 45% de toda a população rural. Com relação aos adultos jovens em todas as faixas etárias apresentam redução de 21,93% para 18,29%, na faixa entre 35 e 45 anos; e de 13,56% para 9,48%, na faixa entre 25 e 35 anos (IBGE, 2006; IBGE, 2017). Para Froehlich *et al.* (2011), as mulheres jovens correspondem a maior parcela do que se entende por êxodo rural seletivo, provavelmente colaborando para que correspondam a um percentual populacional ainda maior nas cidades (na relação entre gênero), e com maior grau de escolaridade.

A Tabela 3 (abaixo), intitulada Distribuição da população e relação renda apropriada/população por categoria de classe, demonstra a desigualdade entre a população situada nos estratos inferiores em categorias rurais em relação às categorias urbanas. As categorias de classe agrícola precária e autônomo agrícola, assim como a de empregado doméstico urbano são as mais baixas em termos de renda. No entanto, a evolução da dinâmica dos dados apresenta as categorias rurais com grande redução de população. Enquanto quase metade da população saiu destas categorias de ocupação rural entre 1992 e 2011, a categoria empregado doméstico (urbana) apresenta uma oscilação irrelevante do ponto de vista

estatístico. Como não se tem dados que apontem para uma ascensão social no campo, supõe-se ocorra uma migração desta população dos estratos inferiores de renda do campo para as cidades. Com relação a renda da população, verifica-se uma pequena variação de aumento nas atividades com menor renda (abaixo de 1) entre 2002 e 2011, o que estaria em consonância com a evolução do índice Gini e a taxa de pobreza (Gráfico 1).

Tabela 3 – Distribuição da população e relação renda apropriada / população por categoria de classe (Brasil - 1992, 2002 e 2011)

Categorias de Classe	População			Renda/População		
	1992	2002	2011	1992	2002	2011
Capitalista e Fazendeiro	0,54	0,58	0,58	6,48	6,24	5,76
Especialista autônomo	0,58	1,12	1,26	3,98	3,69	2,89
Gerente	2,25	2,79	2,47	3,10	2,85	2,56
Empregado especialista	2,52	3,57	5,07	3,55	3,22	2,64
Pequeno empregador	3,74	4,00	2,93	2,49	2,59	2,20
Autônomo com ativos	6,78	7,46	7,22	1,41	1,22	1,17
Empregado qualificado	3,95	7,33	7,72	1,71	1,33	1,18
Supervisor	1,68	1,77	1,43	2,29	1,40	1,55
Trabalhador típico	37,00	33,90	39,46	0,91	0,76	0,76
Trabalhador elementar	14,24	11,81	10,01	0,37	0,38	0,48
Autônomo precário	10,46	10,78	9,55	0,64	0,58	0,67
Empregado doméstico	7,97	8,74	7,78	0,30	0,35	0,40
Agricultor precário	2,98	1,84	1,39	0,22	0,20	0,25
Autônomo agrícola	5,31	4,32	3,13	0,51	0,47	0,57

Fonte: Fonseca (2019), com base em Santos (2015); IBGE, PNADs (1992; 2011). Brasil, sem Norte Rural, exceto Tocantins)

O autônomo agrícola tem uma situação diferenciada de pequena produção agrícola, no qual existe o controle da terra como ativo produtivo, porém sem a contratação de trabalho assalariado, tendo, conforme a Tabela 3, uma diminuição significativa de população em que pese uma pequena e insignificante variação positiva de renda. Enquanto os agricultores precários tiveram uma diminuição populacional significativa, mais de 50%, sendo exatamente aqueles que possuem parcela de terra ínfima ou insuficiente ou são posseiros, e vendem a totalidade ou a maior parte de sua produção principal para o consumidor diretamente em mercados locais (SANTOS, 2015). Embora pequena a redução das desigualdades de renda e da diminuição da pobreza no campo entre 1991 e 2011 (conforme Tabela 3), o período é caracterizado pela diminuição da pobreza e desigualdade no país (conforme Gráfico 1). Tal diminuição seria decorrência imediata de políticas públicas para o campo que ganharam força nacionalmente, em especial por meio de medidas que estimularam a agricultura familiar, desde a última década do século XX. Únicos fatores capazes de explicar a melhoria seriam as políticas e projetos do Governo Federal, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), políticas de regularização fundiária e de reforma agrária, e iniciativas para assegurar a segurança alimentar, cujos resultados tiveram maior efetividade na diminuição das condições de pobreza do que no decréscimo da desigualdade (cf. Gráfico 1).

Um dos grandes desafios para a população que vive no campo é a manutenção da agricultura familiar, pois tem sido afetada pelas políticas públicas após 2016, como cortes de programas no PRONAF realizados pelo Governo Federal em 2019 e 2020, além de diversas

políticas de flexibilização para demarcação de terras indígenas e quilombolas e flexibilização da legislação ambiental (NOBREGA; BANDEIRA, 2019). Medidas com forte impacto na economia doméstica nacional, pois enquanto boa parte da produção rural nacional é destinada à exportação, a agricultura familiar é o principal supridor de alimentos para a população brasileira, correspondendo a 70% dos alimentos consumidos no país (HOFFMANN, 2014). O efeito do desmonte das políticas públicas para o campo aparece nos produtos que mais demonstram crescimento de produção e de área plantada no Brasil: soja, cana de açúcar, milho e café (IBGE, 2017). Produtos voltados à exportação direta e indiretamente. Com impacto imediato sobre o controle de terra pelos grandes proprietários que contam com 116 dos 350 mil hectares cultivados, correspondente a 33% da área plantada, resultando em uma grande concentração de terras, na medida em que 45% da área rural brasileira estão em 0,91% das propriedades rurais (IBGE, 2017). Enquanto o agronegócio permite uma participação cada vez maior nas trocas globais e demanda cada vez menos mão de obra, a produção da agricultura familiar permite uma alimentação com menor custo, trazendo efeito sobre o valor da mão de obra geral, e necessita de mais trabalhadores. Os investimentos e políticas públicas para o campo vêm se concentrando, a partir de 2014, em incentivos para reduzir os custos e aumentar a produção, isenções fiscais para a comercialização de sementes e de fertilizantes, incentivo à aquisição de maquinário e quimificação, fortalecendo ainda mais o processo de mecanização da produção e concentração e acumulação de terras e capital.

Se de 2003 a 2014 ocorreram políticas e programas que atendiam a população rural, como o Pronaf (2009) e o Luz para Todos (2003), visando à diminuição da desigualdade por meio da universalização do acesso à energia elétrica e a uma gama de atividades fundamentais que dependem da eletrificação, ainda assim serviços básicos precarizados em sua implantação e manutenção, com problemas de frequência e não atendendo a toda escala e estratos sociais e renda do campo. No entanto, as políticas de expansão de serviços complexos, particularmente de educação e saúde merecem atenção especial.

Os grandes centros de ensino profissionalizante ou superior, centros de saúde de alta e média complexidade, bem como a distribuição de equipamentos básicos, seguem concentrados nas grandes e médias cidades, fazendo com que movimentos pendulares campo-cidade sejam necessários e sistemáticos. A expansão do SUS (Sistema Único de Saúde) tende a ter alto impacto na polarização populacional, pois opera no modelo de referência e contra referência que, dentre outros fatores, centraliza em alguns polos os serviços de média e alta complexidade com base na densidade populacional da localidade atendida. Serviços mais complexos serão prestados em determinada cidade, devendo atender como referência um grupo estipulado de municípios (BRASIL, 2007b)<sup>4</sup>. Contudo na educação houve uma tentativa de melhoria na distribuição de equipamentos de maior complexidade e abrangência, através do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI -, instituído em 2007, cujo um de seus objetivos foi a interiorização do Ensino Superior (BRASIL, 2012).

A escolha locacional das novas universidades ou novos *campi* privilegiou cidades pequenas e médias, em especial entre 50 e 100 mil habitantes, buscando a diminuição das desigualdades regionais por meio de ações de interiorização dos investimentos públicos em regiões estagnadas, impulsionando setores econômicos reprimidos, além de contribuir para

---

<sup>4</sup> A pandemia da COVID-19 demonstra ao mesmo tempo a relevância do SUS como atendimento universal e o problema de sua concentração em número de leitos e complexidade nos grandes centros urbanos.

evitar o êxodo rural (TISCHER; ROCHA, 2019). Embora fundamentais para reduzir o distanciamento de áreas mais distantes dos grandes centros, os 126 novos *campi* foram implantados nas áreas mais urbanizadas dos municípios. Ao longo do processo de implantação de universidades federais, 10 entre 13 campus (76,9%) estão situados dentro do contexto das mesorregiões diferenciadas, o que de certa forma atesta a influência da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) na disposição de novos *campi*, apesar da inexistência de um planejamento conjunto entre as duas pastas setoriais (RORATO, 2016). O destaque para o rural se dá pelos novos cursos oferecidos, como administração com ênfase em cooperativismo, agronomia com ênfase em agroecologia e medicina veterinária, além de universidades voltadas ao rural como a Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) e a Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA) (TISCHER; ROCHA, 2019). Embora traga avanços importantes, o REUNI foi uma política voltada ao ensino superior, que atuou sobre a redução das desigualdades no rural de modo muito secundário, tendo em vista que a maior parte da população rural sequer completou o ensino fundamental (BRASIL, 2007a). A partir do momento em que um *campus* se instala em cidades médias todos os serviços afeitos à estrutura necessária a este equipamento é atraído para o local, como o corpo técnico docente e discente, além de atividades complementares, como comércio, hotéis, livrarias, mercado imobiliário e construção civil.

Desde tal polarização, portanto, cidades médias passam a ter um grande crescimento populacional, além de atuarem como polos para as cidades do entorno, configurando aglomerados e redes urbanas. Um efeito secundário da polarização populacional pela instalação de grande equipamento é a expansão urbana que ocasiona não mais um deslocamento da população rural para os centros urbanos, mas um espraiamento da malha urbana que engloba áreas antes zoneadas como rurais, com uma urbanização precária e incompleta. Assim, famílias que vivem há anos em áreas rurais passam a ser consideradas, a partir da expansão das cidades, população da periferia urbana. População da precariedade urbana. Esta territorialização rural-urbanizada e urbano-ruralizada remete ao funcionamento do mercado de solo e moradia e expõe suas características peculiares em relação aos outros mercados de bens.

A imobilidade das mercadorias terra e construções se ligam a uma dependência direta de valorização/desvalorização dos solos e edificações lindeiras, assim como melhorias do entorno público em termos de infraestrutura, serviços, equipamentos, e também a implantação de grandes estruturas privadas incentivadas pelo Estado, gerando ganhos de externalidades para os proprietários e investidores fundiário-imobiliários da área, as mais-valias urbanas (HECK; HECK; COLUSSO, 2018). As externalidades acabam sendo fator fundamental no processo de segregação socioespacial, pois caso não haja ação pública desde o Estado para controlar a valorização fundiário-imobiliária se tem uma incidência imediata na distribuição de população pobre para terras menos valorizadas e, enquanto tal, com menos acesso a infraestrutura, serviços e equipamentos.

Cabe se levar em conta aqui o caráter rural de muitos municípios brasileiros cuja população urbana se define apenas por morar na sede, que por princípios legais é tratada necessariamente como urbana. Assim, o crescimento do número de municípios através de processos emancipatórios nos anos de 1980 e 1990 de antigas áreas rurais transformou imediatamente uma população rural em urbana (ARAGÃO, 2014). Trata-se de 1.438 novos municípios entre 1988 e 2000 (TOMIO, 2002), na imensa maioria antigas áreas rurais que, ao se emanciparem, necessariamente geram pelo menos um distrito urbano de acordo com a

legislação vigente. Literalmente por decreto a população urbana brasileira cresceu. Dentre este período, entre os anos de 1995 a 2000, 2,03 milhões de pessoas que eram consideradas população rural passaram a ser urbanas, enquanto 1,34 milhão realizaram o movimento contrário (VALADARES, 2014). No entanto, tendo em vista as alterações de legislação e a emancipação de municípios, não se pode considerar que toda esta movimentação foi resultado de um fluxo migratório. Relação análoga se encontra na incorporação de áreas rurais no entorno urbano de municípios considerados médios e grandes. Esta transformação derivou, em grande parte, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), pois impôs a obrigatoriedade para um grande número de municípios de ter Planos Diretores Municipais, a partir de 2006. Muitos municípios, ao definirem seu perímetro urbano, incorporaram áreas e população rural. O crescimento da população urbana então, além dos fluxos do rural e sua reprodução vegetativa, em tendência à diminuição de crescimento desde os anos de 1990 nas grandes cidades, cresce também pela expansão das áreas urbanas dos municípios e criação de novas municipalidades, ou seja, a área e população urbana crescem muitas vezes devido a estatutos legais.

#### **4 ESTATUTO DA CIDADE: PERÍMETRO URBANO E MACROZONEAMENTO**

Segundo a legislação territorial existente no Brasil, a área urbana de um município é definida por seu perímetro urbano estabelecido pelo Plano Diretor Municipal (PDM) ou por normativa específica. Toda a população que reside dentro deste perímetro, independente do uso da terra, é computada como população urbana. Em que pese a pouca relativização da condição urbana de determinada área, a definição do perímetro urbano é uma importante ferramenta para o planejamento ao permitir o estabelecimento da relação entre as áreas urbana e rural. No Brasil, os primeiros planos urbanos remetem às primeiras décadas do século XX, mas apenas foram consolidados como instrumento de regulação urbanística obrigatório para cidades médias e grandes, a partir da Constituição Federal de 1988, em particular após a implantação do Estatuto da Cidade (EC) em 2001. Até o EC, o planejamento urbano poderia abranger apenas uma área ou setor da cidade, permanecendo a maior área dos municípios do país sem uma legislação de planejamento territorial. Esta situação foi alterada a partir da promulgação do EC, ao definir que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes ou com potencial de grandes alterações de crescimento devem ter um Plano Diretor Municipal que abranja toda a área territorial do município (BRASIL, 2001). O planejamento urbano se torna territorial e começa a tratar necessariamente das áreas urbanas e rurais dos municípios devendo propor de modo participativo diretrizes de ordenamento.

Os municípios, em geral, através do PDM passam a se organizar em macrozonas que indiquem a relevância e função de cada área e as relações entre estas, além de nas áreas urbanas incorporar um segundo nível de zoneamento definido pelo regime urbanístico, enquanto instrumento de controle de ocupação do solo. As áreas rurais também devem ter parâmetros definidos que tendem a controlar a baixa ocupação a fim de evitar uma maior densificação destas áreas normalmente ainda carentes de infraestrutura (SABOYA, 2018). Desta maneira, o PDM estabelece, em nível de macrozoneamento, diretrizes para as áreas rurais, áreas de preservação ambiental, vias e rodovias, bem como, por vezes, a indicação de uso da terra mais propício de acordo com o solo e o crescimento estratégico previsto para o município. Em geral as diretrizes são mais detalhadas e específicas para a área urbana, sendo

a área rural, por princípio aquela situada fora do perímetro urbano, orientada por meio de diretrizes estratégicas sem o mesmo nível de definição e, logo, controle da área urbana. De acordo com a Lei de Parcelamento do Solo (BRASIL, 1979) só são permitidos loteamentos em áreas urbanas e nas áreas rurais apenas sendo permitidos desmembramentos ou remembramentos de matrículas mantendo as propriedades com grandes áreas, log mantendo ou reduzindo a baixa densidade populacional e construtiva. A diferença básica está que o loteamento é uma subdivisão de determinada extensão de terras em outras áreas menores definidas por matrículas, exigindo para divisão da terra a necessidade de implantação de vias e infraestrutura, ampliando a já existente ou implantando novas. Tanto a abertura de novas vias como toda a rede de infraestrutura, em geral são previstas como investimento do loteador, devendo o município ofertar a rede até o local e a prestação de serviços decorrente da ocupação.

As diretrizes apresentadas pelo Estatuto da Cidade, no entanto, não têm tido o resultado esperado em permitir um maior acesso à terra urbana provida de infraestrutura e serviços urbanos, em função de estratégias de proprietários fundiários e do mercado imobiliário e construção civil que buscam a valorização fundiária, a partir de investimentos públicos. O investimento privado em áreas de pouco valor fundiário, devido à falta de infraestrutura urbana, através de uma articulação política com interesses econômicos leva ao provimento de infraestrutura e serviços públicos decorrentes de uma ocupação inicial, gerando valorização fundiária e imobiliária, a partir de investimentos públicos. Na medida em que o valor das terras está diretamente relacionado com a quantidade de infraestrutura e equipamentos, seu valor será menor nas áreas limítrofes do urbano e, mais ainda, do município, o que leva a indústria da construção civil e o mercado imobiliário a priorizar os grandes empreendimentos residenciais nestas áreas e assim pressionar ao poder público municipal para estender a rede de infraestrutura e de serviços e do próprio perímetro urbano. Com isso, o crescimento das cidades torna-se ainda mais desordenado e as relações entre áreas urbanas e rurais se confundem (SABOYA, 2012). Áreas planejadas para terem menor densidade acabam densificadas, ocasionando problemas na ocupação como inexistência, intermitência ou irregularidades de serviços como água, luz e transporte coletivo.

A produção de áreas urbanas traz outros efeitos imediatamente econômicos. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)<sup>5</sup> é instrumento fiscal que tem sua destinação exclusiva para o município, logo uma das principais fontes de recursos municipais, especialmente para os municípios menores. Já as áreas rurais possuem a previsão de pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR) com tributação destinada ao Governo Federal e valores menores em relação ao imposto urbano. Assim os municípios tendem à ampliação do perímetro urbano como forma de aumento de arrecadação, tendo em vista o maior número de propriedades sujeitas ao pagamento de IPTU. Alterações nos perímetros urbanos em geral não amparadas por estudos técnicos de planejamento dos municípios e sem associação a um projeto estratégico, contribuindo para o crescimento indiscriminado e sem a estruturação necessária para atenuar ou não produzir desigualdades socioespaciais. O efeito deste tipo de ação político-territorial favorece aos grandes proprietários e investidores fundiário-imobiliários por produzir valorização fundiária e prejudica a população de baixa renda que será levada a se deslocar para áreas mais baratas com menor infraestrutura, como loteamentos populares, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais e favelas configurando uma

---

<sup>5</sup> O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) foi instituído pelo art. 182, II da Constituição Federal, sendo regulamentado pelo Código Tributário Nacional (CTN) e pelas legislações municipais específicas.

expansão da malha urbana e produtora de novos custos socioeconômicos. Um espaço dos pobres (MARZULO, 2005) em situação periférica de acesso à infraestrutura, serviços e equipamentos. Os custos desta expansão tendem a não serem previstos ou serem menosprezados em termos de impacto econômico pelos governantes e legisladores, acentuando a produção de desigualdades territoriais. O caso do transporte coletivo é ilustrativo: necessita-se em torno de 100 hab./ha para tornar-se sustentável economicamente, bem como para sistemas com maior capacidade de transporte de passageiros como o VLT são necessários 240 hab./ha, um nível muito distante de áreas rurais que tem em média entre 20 e 40 hab./ha (ACIOLY, FORBES; 1998).

Crescimento da área urbana que também tende a descaracterizar o rural. Em muitos municípios já não há mais a previsão de área rural, sendo a totalidade do município formada por área urbana em que propriedades com características e atividades rurais são consideradas urbanas, incidindo nas informações dos dados demográfico-econômicos da relação entre população urbana e rural. Além de, ao não prever áreas destinadas à produção primária no município, gradativamente reduzir a atividade nas proximidades dos centros urbanos tornando os deslocamentos maiores e aumentando os problemas de mobilidade urbana em função da circulação desorientada de transportes de carga. Outros efeitos negativos com incidência na produção de desigualdades socioeconômicas esperados desta prática político-territorial são o encarecimento e perda de qualidade de alimentos que poderiam ser produzidos próximos aos centros urbanos e, também, a perda de renda derivada da agricultura familiar. Em municípios em que o perímetro urbano foi expandido recentemente encontram-se áreas de produção primária no urbano, logo com tributação urbana através do IPTU e assim encarecendo os custos de produção e dificultando a competitividade no mercado da produção próxima aos núcleos urbanizados.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: RURAL COMO MARGEM DO URBANO OU CENTRO DA POBREZA?**

Desde as experiências históricas de planejamento urbano e respondendo às demandas da urbanização brasileira, a lei do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) propõe um planejamento municipal de escala territorial por princípio incluindo territorialidades urbanas e rurais de modo mais efetivo, assim superando uma histórica separação em termos regulatórios entre a cidade e o campo, em que o território rural nacional se encontrava sob o controle da União e o urbano sendo estabelecido e normatizado pelo município. Esta alteração se inicia com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), na medida em que a exceção de territórios particulares sob o controle de entes federados União (Estado nacional) e Unidade Federativa (estados) todo o território nacional se encontra em área municipal. O planejamento territorial emanado do poder municipal que antes se referia apenas ao urbano passa a atuar também sobre o rural e não-urbano, e mesmo em áreas delimitadas como de controle dos outros entes federados muitas vezes ocasiona contextos de conflitos entre os diferentes níveis de poder, devido a diferentes atribuições sobre uma mesma territorialidade.

Mesmo que o novo marco regulatório permita a articulação das territorializações do urbano ao não-urbano e assim das territorialidades que se constituem entre esses dois

hipotéticos polos, a análise do Estatuto da Cidade enquanto legislação nacional territorial que orienta a regulação legislativa municipal através dos Planos Municipais apresenta pouca referência ao rural e ao não-urbano, tanto quanto às relações urbano-rural. Tal limitação regulatória das territorialidades não-urbanas se explica pela força do paradigma urbano, todavia ao secundarizar as intersecções urbano-rural desconsidera elementos significativos tanto da ruralidade tradicional associada à produção primária e à importância da agricultura familiar próxima aos centros urbanos, quanto da nova ruralidade (KAGEYAMA, 2008) associada à riqueza e a diversidade de paisagens e outros aspectos culturais-ambientais. Em alguma medida, as legislações dos Planos Diretores Municipais incorporam elementos de produtividade socioeconômica, porém carecem em geral de maior especificação, desde uma perspectiva de justiça social e de enfrentamento das desigualdades socioeconômicas territoriais. Afinal, a maior parte do território brasileiro é não-urbano e é nesta área que se encontra a maior diversidade socioambiental e, cada vez mais, em particular por uma intensificação sofisticada de produção agropastoril, novos polos de produção econômica, além de concentrar maior nível de desigualdade socioeconômica em comparação às áreas urbanas. Então se pode afirmar que a maior parte do território brasileiro se encontra explicitamente desconsiderada em termos do marco regulatório territorial desde a análise do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). O simples enunciado explicitado no título da lei demonstra sua concepção, enquanto legislação nacional para orientar as legislações territoriais dos entes subnacionais (estados e municípios), basicamente a partir da problemática urbana. Projeta-se dessa maneira que as áreas rurais passam por alterações sem um planejamento territorial, sendo o Estado ausente no que tange políticas públicas territoriais e instrumentos regulatórios capazes de permitir aos atores locais o estabelecimento de uma arena de disputa legalmente constituída para a ação nas territorialidades rurais e não-urbanas dos municípios, legando a tais territorialidades um ambiente de *laissez-faire* ou, em outros termos, em um vale-tudo no qual os setores detentores do capital na acumulação e concentração e aqueles imediatamente subordinados atuam com base na força econômica e mesmo da violência armada (CPT, 2018).

Uma das grandes preocupações de grande parte das prefeituras do país é com a manutenção de sua estrutura e funcionamento, aspecto tanto mais relevante quanto menor os recursos destinados à administração municipal em condições normais. Problema que atinge necessariamente os municípios mais pobres. Assim, tão mais importante se torna a tributação fundiária municipal através do IPTU, todavia restrita ao urbano, quanto mais economicamente rentável em comparação à área rural. Implicando em diminuição territorial e de continuidade da falta de investimento público na área rural, dado o histórico distanciamento institucional do campo com relação à cidade e a respectiva falta de instrumentos legais e fiscais capazes de permitir uma maior ação do poder municipal em áreas não-urbanas e rurais. Trata-se de uma das situações que permite compreender o porquê do tratamento desigual dado à população localizada nas territorialidades rurais e não-urbanas pelas políticas municipais. Enquanto mecanismo tributário o IPTU tem alto potencial como mais importante fonte de recursos para os municípios, através da melhoria na arrecadação municipal, de promover justiça social com impacto na melhoria do IDHM, diminuição do GINI e da pobreza, em especial ao valer-se de políticas redistributivas. Todavia, o IPTU tem previsão legal de ser investido prioritariamente para o financiamento das áreas urbanas com sistemas precários, como na captação de mais-valias urbanas (HECK; HECK; COLUSSO, 2018) e áreas não-urbanas, mesmo sem a aplicação do IPTU progressivo para áreas que não cumprem a sua função social, conforme previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), na medida em que seus valores devem ser aplicados a partir de alíquotas diferenciadas de modo que as áreas com mais gastos com infraestrutura, não por acaso com maior valor venal, contribuam mais financiando aquelas

com carência de redes de serviços, equipamento e infraestrutura básica. O problema da aplicação desta possibilidade legal é que ocasiona conflito com interesses dos grandes proprietários fundiários e investidores imobiliários, de modo que sua implantação depende de uma correlação de forças favorável a projetos de cidade e territorialidades comprometidos com a justiça social e enfrentamento das desigualdades territoriais. Nas condições atuais, as políticas públicas voltadas ao rural em geral são propostas e regidas pelos governos estaduais e federais, níveis federativos em que a influência de atores sociais locais têm pouca relevância, facilitando uma ação em benefício dos grandes proprietários rurais e do agronegócio em prejuízo da agricultura familiar e de populações originárias, assim como de valores ambientais.

Para atuar sobre os efeitos desta dinâmica espacial decorrente e intensificadora da acumulação e concentração de capital caberia ao Estado, enquanto instituição reguladora da distribuição territorial de recursos, o enfrentamento por meio de políticas públicas de provimento universal de infraestrutura, prestação de serviços e equipamento básicos para a redução das desigualdades, em especial com a dinâmica de densificação das cidades médias e pequenas inseridas em redes metropolitanas ou aglomerações urbanas que acentuam o problema da polarização urbana e centralização de redes básicas.

A partir dos avanços técnicos e científicos, possibilitou-se à produção do campo a diminuição de seu ritmo de expansão territorial, sendo possível incrementar sua produção em áreas que antes possuíam problemas de fertilidade, escassez de água, dificuldades climáticas e de acesso, tornando compatível seu crescimento à defesa da biodiversidade e de povos originários. Concomitante, e em alguma medida com efeito oposto, esses mesmos avanços na área da biotecnologia que possibilitam cada vez mais uma intensificação da produção agropastoril de larga escala oferece condições para a manutenção e expansão territorial com produção familiar, de subsistência, de povos originários e de restauração e recuperação de áreas ambientais agredidas, além da manutenção daquelas existentes. A incorporação de processos tecnológicos na produção agropastoril leva estruturas urbanas complexas como centros técnicos e universidades e todo um sistema complementar as cidades médias e até mesmo pequenas, diminuindo as distâncias de centros logísticos, negócios e estoque da produção e aumentando a periferação precária destas urbanidades através de uma população atraída por estes novos polos no interior do Brasil, muitas vezes estabelecendo um movimento pendular entre a vida na periferias das cidades polos do agronegócio e o trabalho e mesmo moradia no campo.

O planejamento territorial no Brasil seja em nível municipal, por meio do Plano Diretor Municipal, ou regional, em particular desde as definições e desdobramentos do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), pode contemplar elementos fundamentais para as territorialidades e a população rural não somente na previsão de destinação de terras, ainda em disputa e com retrocessos na reforma agrária e demarcação de terras indígenas e quilombolas, mas também na distribuição de infraestrutura e equipamentos básicos para assegurar a qualidade de vida da população e conter o êxodo rural, através da redução das desigualdades no campo e entre urbano e rural. A expansão de infraestrutura e serviços através de uma rede de cidades pode contribuir para desencadear um processo de redução das distâncias e facilitação de acesso, em especial para populações em áreas limítrofes entre municípios, logo nas periferias das cidades ou em áreas rurais ou não-urbanas dos territórios municipais. Desde uma perspectiva socioeconômica, entende-se que esta ampliação da infraestrutura e rede básica de serviços, como vias e sistema de transporte, saneamento, água e luz, escolas de nível

fundamental e médio e Unidades Básicas de Saúde ou Postos de Saúde, somente será viabilizada por meio de políticas redistributivas, incluindo na agenda políticas públicas em nível municipal e regional ações e subsídios para a implantação, expansão e manutenção destas redes de serviços básicos.

Em termos de políticas públicas territoriais, a continuidade e efetivação da reforma agrária, a demarcação de terras para população indígena e quilombola, a manutenção das áreas de preservação e da Amazônia Legal, bem como a manutenção e ampliação de políticas de incremento de renda para a agricultura familiar (tipo PRONAF) parecem fundamentais à medida que possam assegurar o direito à terra, renda básica e condições de produção e de vida tanto no campo como nas periferias urbanas, através do acesso a redes de infraestrutura, equipamentos e serviços, como tarefas incontornáveis para a redução das desigualdades, em particular entre campo e cidade.

Conforme apresentado nas seções 2, 3 e 4 se têm estabelecido no caso brasileiro uma relação intrínseca entre desigualdade socioeconômica e territorialidades urbana e rural no que se refere ao acesso e a distribuição de redes de serviços, equipamentos e infraestrutura básica (saneamento, água, luz, telefonia, sistema viário e transporte, saúde e educação), na medida em que tais provimentos básicos tendem a estar polarizados nas grandes e médias cidades em particular em suas áreas centrais. Nesse sentido, a atuação sobre os efeitos da dinâmica espacial decorrente e intensificadora da acumulação e concentração de capital cabe ao Estado, enquanto instituição pública reguladora da distribuição territorial de recursos, o enfrentamento por meio de políticas públicas de provimento universal de infraestrutura, prestação de serviços e equipamento básicos para a redução das desigualdades.

Assim, a questão da desigualdade espacial no caso brasileiro coloca imediatamente dois sentidos de resolução: ético-político, abordado supra, e pragmático-econômico. No sentido pragmático-econômico, a diminuição da desigualdade e da pobreza traz imediatamente nas condições atuais das ações econômicas a possibilidade de um projeto de inserção do país como ator altamente relevante no concerto planetário quanto mais incluir sua imensa diversidade socioambiental como ativo, através da potencialização, desde o reconhecimento das especificidades territoriais, de sua diversidade ecológica, incluindo a diversidade humana pela garantia aos modos de vida das populações originais. De qualquer maneira, seja em uma perspectiva liberal ou igualitarista, um projeto nacional de inserção planetária passa necessariamente pela diminuição da pobreza e da desigualdade, o que implica em ajuste urgente das diferenças espaciais entre periferia e centros urbanos, urbano e rural e entre urbano e não-urbano. Fora disto é a barbárie do extermínio de populações e de esgotamento de recursos ambientais fundamentais para a vida no planeta.

## REFERÊNCIAS

ACIOLY, C.; FORBES, D. **Densidade urbana e gestão urbana**. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 1998.

ARAGÃO, V. **Implantação de assentamentos e criação de municípios**: a ocorrência e as causas de um efeito territorial imprevisto no Rio Grande do Sul das décadas de 80 e 90 do século XX. 2014 Tese (Doutorado Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.

ARAÚJO, F. G. B.; HAESBAERTH, R. **Identidades e territórios: questões e olhares contemporâneos**. Rio de Janeiro: Access, 2007.

BACHELARD, G. **A formação do espírito científico**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators Database**. Washington, DC; 2018. Disponível em <<http://data.worldbank.org>>. Acesso em: 10 de abr. 2020.

BECKER, H. **Métodos de pesquisas em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1999.

BEZERRA, J. A.; SILVA, C. M. N. **Entre o rural e o urbano interiorizado**. Mercator, Fortaleza, v. 17, e17017, p. 1-13, 2018.

BIDOU-ZACHARIASEN, C. **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de revitalização dos centros urbanos**. 1.ed. São Paulo: Annablume, 2006.

BOBBIO, N. **Igualdade e liberdade**. 1.ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.

BOURDIEU, P., CHAMBOREDON, J. C.; PASSERON, J. C. **El ofício de sociólogo**. México: Siglo Veintiuno Editores, 1987.

BOURDIEU, P. O camponês e seu corpo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, p. 83-92, jun. 2006. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782006000100007>.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Estatuto da Metrópole, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). **Panorama da educação do campo**. Brasília: Inep, 2007a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Análise sobre a expansão das universidades federais (2003 a 2012)**. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 08 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Assistência de média e alta complexidade no SUS**. Brasília, 2007b. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/colecao\\_progestores\\_livro9.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/colecao_progestores_livro9.pdf)> Acesso em: 08 jul. 2019

BRASIL, Senado Federal. **Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências, 1979.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

COSTA, F. N. Pesquisa sobre História da Concentração da Renda no Brasil. **Blog Cidadania & Cultura**. 2015. Disponível em <<https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2015/11/17/pesquisa-sobre-historia-da-concentracao-da-renda-no-brasil/>>. Acesso em 08 dez. 2020.

CPT (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA). **Conflitos no campo Brasil 2018**, Goiânia: Centro de Documentação Dom Tomás Balduino, 2018.

DAVIS, M. **Planeta favela**. 1.ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

FONSECA, L. L. A. **Efeitos de lugar nos espaços das classes populares: uma investigação sobre desigualdade econômica e desigualdade urbana em Porto Alegre**. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019.

FOURASTIÉ, J. **Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 a 1975**. Paris: Fayard, 1979.

GREENSTEIN, R.; SMOLKA, M. O.; SABATINI, F. Urban spatial segregation: Forces, consequences, and policy responses. **Land Lines**, v. 12, n. 6, p. 1–12, 2000.

HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA; 10. 2005. São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2005, p. 6774-6792.

HECK, M. A.; HECK, A. R.; COLUSSO, I. Aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade nos Planos Diretores: incorporação do conceito de Mais-Valias. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 32, 2018. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/boletim-geografico-rs/article/view/4191>>. Acesso em: 16 maio 2020.

HOFFMANN, R. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil? **Segurança Alimentar e Nutricional**. São Paulo, v. 21, p. 417-421, 2014. DOI: <https://doi.org/10.20396/san.v21i1.1386>.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **CENSO 2010**. 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro\\_2006.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf)>. Acesso em: 21 mar. 2020.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em <<https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento rural**: conceitos e aplicações ao caso brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS - PGDR, 2008.

MARZULO, E. P. **Espaço dos pobres**: identidade social e territorialidade na modernidade tardia. 2005. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/33456/000790059.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

NOBREGA, C.; BANDEIRA, O. Agronegócio e mídia brasileira: onde duas monoculturas se conectam. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Especial: Proprietários da mídia, 2019.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PNUD. **Human Development Report 2016**: Human Development for Everyone. Nova Iorque: Lowe-Martin Group, 2016.

POLANYI, K. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RORATO, G. Z. **Expansão do ensino superior federal, atores territoriais e emergência de novas escalas de poder e gestão**: a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). 2016. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRGS. Porto Alegre, 2016.

SABOYA, R. Condições para a Vitalidade Urbana. **Urbanidades**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2012/11/condicoes-para-a-vitalidade-urbana-1-densidade/>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

SABOYA, R. Zoneamento e Planos Diretores: parte 2. **Urbanidades**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2018/02/zoneamento-e-planos-diretores-v-2-0-parte-2/>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

SANTOS, J. A. F. Classe Social e Deslocamentos de Renda no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 79–110, 2015.

TISCHER, W.; ROCHA, I. O. Novas Universidades Federais para o Desenvolvimento Regional - Expansão do Ensino Superior Público e a expansão dos campi. In.: ENANPUR; 18. 27 maio 2019, Belém. **Anais...**, Belém, ENAMPUR, 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=467>>. Acesso em: 13 maio 2020.

TOMIO, F. B. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, p. 61-89, Feb. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000100006>.

TROIAN, A.; BREITENBACH, R. Jovens e juventudes em estudos rurais no Brasil. **Interações**, Campo Grande, v. 19, n. 4, p. 780-802, 2018

VALADARES, A. A. O gigante invisível: território da população rural para além das convenções oficiais. **Textos Para Discussão**, IPEA, 2014. Disponível em <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2866/1/TD\\_1942.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2866/1/TD_1942.pdf)>. Acesso em 08 dez. 2020.

VEIGA, J. E. da. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 101-119, Dez. 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000300010>.

VEIGA, J. E. da. **Cidades Imaginárias**; o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas, SP : Editora Autores Associados, 2002.

VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**, v. 62, n. 2, p. 221-246, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402008000200006>.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. Barueri: Studio Nobel, 2001.

WANDERLEY, M. N. B; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, C.; SILVA, H. (Orgs.). **Concepções da ruralidade contemporânea**: as singularidades brasileiras. Brasília: IICA, 2013. p. 413-472.