

UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES URBANO-RURAIS BRASILEIRAS NA PERSPECTIVA DA URBANIZAÇÃO

Erica Rabelo¹
Marcel Fantin²

Resumo

A urbanização dos próximos anos representa um dos principais focos de preocupação da Organização das Nações Unidas (ONU) atualmente, pois as mazelas já experienciadas por processos de urbanização acelerada deixaram marcas profundas nos países do globo, sobretudo os da periferia do capitalismo. As motivações da urbanização podem ser explicadas sobre diferentes perspectivas, entretanto, todas perpassam a migração de grandes massas humanas do ambiente rural para o urbano. Dessa forma, as modificações territoriais frutos desse processo influem diretamente nas áreas urbanas, e também nas rurais, em uma relação de inseparabilidade. Este trabalho tem como objetivo aprofundar o entendimento acerca das relações entre a cidade e o campo brasileiro, tendo como objeto de estudo dois documentos norteadores: A Nova Agenda Urbana e do Relatório Brasileiro para a Habitat III. Foi possível identificar que nestes documentos norteadores de políticas públicas, a relação urbano-rural necessita ser melhor conhecida, representando um aspecto fundamental para a apropriação dos países periféricos.

Palavras-chave: Urbanização, Urbano-Rural, Desenvolvimento.

Urbanização em foco

O período entre 1945 e 1990 é denominado por Hobsbawm (1994) como o período de revoluções sociais por representar a transformação mais sensacional, rápida e universal da história da humanidade. O êxodo do meio rural para as cidades é colocado como uma dessas transformações, tanto por sua velocidade quanto pela sua universalidade. A urbanização acelerada gerou e ainda gera muitos danos negativos para a população que passa a habitar o meio urbano, processo que está fortemente associado ao aumento das favelas, falta de emprego e condições precárias de serviços básicos. Concomitante, ocorre o êxodo rural, modificação do modelo de produção agrícola para um menos dependente de mão de obra, e alteração física e ambiental do território. Desde a saída do campo até a acomodação na cidade, as famílias submetem-se a consecutivas mudanças de costumes, hábitos e atividade econômica que configuram um cenário novo, com desafios e perspectivas próprios.

Apesar das previsões indicarem que a urbanização irá aumentar exponencialmente nas próximas décadas e que a população urbana crescerá aproximadamente 64% em apenas 36 anos, não pode-se inferir que a urbanização atinge igualmente todos os países do globo, sendo seu processo de intensificação acompanhado do histórico de ocupação, industrialização e

¹ Engenheira Ambiental pela Escola de Engenharia de São Carlos (EESC/USP), ericarabelo011@gmail.com.

² Prof. Dr. do Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU/USP), marcel.fantin@hotmail.com.

desenvolvimento de cada país. Em 1950, a Europa, América do Norte e Oceania já apresentavam populações urbanas superiores à 50% e a América Latina e Caribe alcançaram a metade da sua população vivendo nas cidades por volta dos anos 60³ (UN 2015) e, já em 1970 não havia na América Latina um único país em que os camponeses não fossem minoria⁴ (HOBSBAWM, 1994). Os anos de 1960 e 1970 foram marcados, portanto, por um processo de surgimento da população urbana e de estruturação (ou falta) dos centros urbanos.

O processo de migração da população do campo para as cidades é fomentada pela esperança ideológica de melhores condições de vida associada a ideia da cidade como polo de tecnologia e emprego e do campo atrasado e falido. Isto é, a migração é influenciada por *fatores de atração*, que motivam as massas populacionais a habitarem a área urbana ou rural por associar esse espaço a fatores positivos como geração de emprego e melhores condições de vida; e por *fatores de repulsão*, associado à fome, pobreza e falta de serviços básicos, forçando a saída das famílias em direção aos centros urbanos ou rurais (ONU, 2015). Esta tendência demográfica foi combinada com a introdução da medicina moderna nos países em desenvolvimento, permitindo uma menor mortalidade infantil e vidas mais longas nas cidades. Sabe-se entretanto, que a urbanização teve intensa relação com o processo de industrialização acelerada nas duas décadas seguintes ao final da II Guerra Mundial e que, a esperança de vida digna não foi concretizada por parcela significativa da população pobre urbana. Hobsbawn (1994) oferece uma hipótese didática para exemplificar esse processo, ao questionar como se sentiria desorientado um camponês que dormisse e acordasse duas décadas depois – na verdade um bandido local que ficara na prisão por duas décadas a partir de meados da década de 1950⁵.

As consequências da urbanização acelerada se manifestaram com maior intensidade nos países da periferia do capitalismo⁶, permeando o debate internacional com as mazelas geradas pela urbanização, êxodo rural, novas condições de vida em um espaço urbano surgente, geração de empregos e mudanças ambientais. Novas organizações surgem, sobretudo na década de 70, para pensar globalmente possíveis soluções para os problemas aflorados pela concentração populacional e intensificação da força de trabalho industrial nas cidades, produzindo documentos que expressam

³ Em 2014 (64 anos depois) Ásia e África ainda possuem populações urbanas inferiores à 50%. (UN 2015).

⁴ No início dos anos 80, nenhum país a oeste das fronteiras da "cortina de ferro" tinham mais de 10% de sua população na atividade agrícola, com exceção da República da Irlanda (um pouco acima desse número) e dos Estados Ibéricos (HOBSBAWM, 1994).

⁵ O exemplo original diz respeito à um camponês siciliano, habitante de Palermo, no sul da Itália. Pode-se, entretanto, estender tal questão à América Latina.

⁶ Enquanto a Cidade do México quase quintuplicou nos trinta anos após 1950, Nova Iorque, Londres e Paris lentamente saíam da categoria das grandes cidades, ou caíam para escalões mais baixos (HOBSBAWM, 1994).

tanto uma conjuntura política internacional da época, quanto os desafios e perspectivas esperados para as próximas décadas.

A Habitat III, apesar de não possuir esse nome, é a terceira em uma série de Conferências da ONU sobre assentamentos humanos, eventos autorizados a cada vinte anos pelas Nações Unidas que buscam a adoção de práticas globais visando o desenvolvimento das cidades e regiões no entorno. A primeira delas, a *Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos*, ocorreu em Vancouver em 1976. A segunda ocorreu em Istambul em 1996 e a terceira, agora chamada de *Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável*, ocorreu em Quito no Equador, no ano de 2016.

Habitat III e a Nova Agenda Urbana

A terceira Conferência Habitat, agora chamada de *Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável*, ocorreu em Quito no Equador, no ano de 2016. Pela primeira vez na história da Habitat, a maior parte da população mundial durante a realização do evento, habitava a área urbana. Além disso, o desenvolvimento das cidades passa a ter especial relevância após a Agenda 2030 da ONU, aprovada em 2015, que coloca em seu 11º objetivo para alcançar o desenvolvimento sustentável, a temática das cidades e comunidades sustentáveis. Devido a isso, muitos países tencionaram para que não houvesse a Conferência Habitat III, pois os objetivos já estariam contemplados na Agenda 2030. Uma maneira de seguir as negociações para que houvesse o evento e, a Nova Agenda Urbana (NAU), foi incluir muitos dos princípios da Agenda 2030 na NAU. Há entretanto, no texto da NAU maiores possibilidades de tensionamentos do que na Agenda 2030, fazendo desse documento indispensável (JÚNIOR, 2017).

Em relação ao cenário político, econômico e social internacional, o banco Credit Suisse revelou que 1% da população mais rica acumula mais riquezas do que o resto do mundo junto (SUISSE, 2015). Ao mesmo tempo, a riqueza detida pela metade mais pobre da humanidade caiu em um trilhão de dólares nos últimos cinco anos (OXFAM, 2016). Essa é apenas a evidência mais recente de que vivemos atualmente em um mundo caracterizado por níveis de desigualdade não registrados há mais de um século (OXFAM, 2016). A acumulação e concentração do capital é, portanto, uma das características marcantes desse momento histórico.

A concentração da riqueza se materializa também nas cidades, sendo as megacidades responsáveis por acumular as principais funções relativas ao processo de produção e comercialização de mercadorias e atividades financeiras, sendo a própria cidade uma mercadoria da

globalização. A partir disso, atrair investimentos do mercado internacional é tornar seu ambiente urbano mais competitivo, o que significa em última instância a geração de mais capital para o país e para quem quer que invista. As marcas da desigualdade se manifestam também com muito fervor nas grandes cidades, que acumulam a níveis crescentes os assentamentos irregulares, favelas, pobreza, e poluição⁷. A alternativa dada a essa questão é a maquiagem, o cenário, o falso, que passa a compor a rotina das grandes cidades, a fim de manter a atratividade dos investimentos.

A crise financeira internacional, revelada a partir da crise no mercado imobiliário norte-americano, conhecida apenas como a crise de 2008, evidencia a dimensão dessa questão, tanto por colocar em dúvida a eficácia do “livre mercados”, defendidas por muitos economistas ganhadores de Prêmio Nobel (KRUGMAN, 2009), quanto por ter sido gerada a partir do comércio de hipotecas no mercado de moradia. A habitação, já defendida desde a Habitat I enquanto direito fundamental, é comercializada pelos bancos internacionais, impulsionando a concentração financeira. O direito à moradia caminha, dessa forma, na contramão da lucratividade desse mercado, sendo um dos grandes desafios para sua efetiva implementação atualmente. Os direitos são relativizados e o lucro valorizado.

Relatório Brasileiro para a Habitat III

No processo de preparação para a Conferência Habitat III, os países membros da ONU produziram relatórios nacionais, que compuseram relatórios regionais, e por fim, o relatório global. Em um universo de 34 países que responderam ao questionário específico da ONU sobre a preparação dos países para a Habitat III, pode-se afirmar que apenas três seguiram minimamente as orientações dadas: Brasil, França e EUA. Há, ainda, esforços pontuais dos governos da Argentina, México, Alemanha e Colômbia (BALBIM, 2016). O Brasil possui relevante importância nesse momento da urbanização pois, junto aos países do Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai), tem as mais altas taxas de urbanização da América Latina, região do mundo que passou por intenso processo de urbanização sem planejamento, e que deverá nos próximos anos ainda se urbanizar (BALBIM, 2016).

A elaboração de instrumentos de pesquisa e a redação do Relatório Brasileiro para a Conferência foram atividades desenvolvidas ao longo de um processo de quase dois anos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que aceitou o convite do Conselho Nacional de

⁷ Apesar de ocuparem apenas 2% da área global, as cidades hoje são responsáveis por consumirem mais de 60% da energia global, emitir 70% dos gases do efeito estufa e produzirem 70% do lixo global (ONU, 2016).

Cidades (ConCidades)⁸ para ser relator do documento (IPEA, 2016). O conteúdo deste documento é representativo de diversas opiniões e contribuições, coletadas através de reuniões, encontros, seminários, e via plataforma de participação social⁹. Ao todo, calcula-se que estiveram envolvidos mais de 2,5 mil contribuintes, pessoas e instituições (IPEA, 2016). Vale ressaltar que para as edições anteriores o Brasil não produziu documentos e relatórios nacionais, sendo a primeira vez que é produzido um documento próprio para embasar as discussões e negociações na conferência Habitat, o que é um passo indiscutivelmente positivo de organização e prioridade da questão urbana e rural no cenário político brasileiro. Parte desse processo ocorreu após o Brasil colocar, em 2001, a moradia como direito fundamental, e, a partir de então, ter começado um processo de promoção de políticas de regularização fundiária e urbanização no país (MELENDEZ, 2017).

Os usuários da plataforma foram convidados a seguir uma sequência de atividades e mecanismos de participações colaborativas em quatro etapas distintas, sendo que as duas primeiras visaram aumentar a participação social do processo¹⁰ (IPEA, 2016). O documento não espelha nenhuma posição individual ou parcial, e isso é o que fez deste relatório uma peça importante da participação brasileira na Conferência Habitat III (BALBIM, 2016). O relatório nacional se configura como um método de avaliação de políticas públicas dos últimos vinte anos e de apontamento dos desafios para a construção da Nova Agenda Urbana mundial, sendo o direito à cidade o fio condutor de todo esse processo (IPEA, 2016).

Conexões Urbano-Rurais

A agenda da Habitat II apresentou um grande avanço ao estabelecer firmemente os preceitos das conexões urbano-rurais, reconhecendo a interdependência destas duas áreas, temática que foi reforçada na Habitat III ao definir as conexões urbano-rurais como: “Funções complementares e fluxos de pessoas, recursos naturais, capital, bens, empregos, serviços de ecossistema, informações e tecnologia entre áreas rurais, periurbanas e urbanas” (ONU, 2015). O primeiro aspecto da conexão urbano-rural que é afetado devido ao índice de urbanização crescente é a alteração territorial do espaço circundante à área urbana, isto é, a urbanização das áreas periféricas anteriormente rurais, tanto no sentido qualitativo (ex: difusão do estilo de vida urbano) quanto no quantitativo (ex: novas

⁸ " O Brasil teve um papel importante no processo preparatório para a Habitat III, tivemos como diálogo com o governo - no caso o governo Dilma - através do Conselho das Cidades, órgão Nacional que aglutina vários segmentos da sociedade" - Entrevista concedida por Nelson Saule Júnior, Instituto Pólis (MELENDEZ, 2017).

⁹ www.participa.br/habitat.

¹⁰ A plataforma de participação, lançada em dezembro de 2014, constitui um grande diferencial do processo que resultou no relatório brasileiro, qualificado por representante da ONU-Habitat como um documento “com alma”, em contraposição a documentos exclusivamente técnicos (IPEA, 2016).

zonas urbanas), processo chamado de periurbanização (ONU, 2015). As áreas periurbanas sofrem, portanto, um processo de especulação imobiliária e valorização fundiária que determinam as novas características do ambiente urbano surgente, podendo transformar-se em um loteamento popular ou em condomínios de luxo, a depender de uma nova configuração geográfica e política do território urbano que é desejado e disputado pelas forças municipais. Dessa forma, pensar a área urbana do futuro é o mesmo que planejar a área periurbana da atualidade.

Outro aspecto afetado pela urbanização são os sistemas alimentares da cidade-região, que pode ser entendido como a sobreposição de dois fatores: O fomento da agricultura urbana, ou seja, o deslocamento da atividade agrícola também para o meio urbano, e a periurbanização das áreas de assentamentos de agricultores familiares, modificando a atividade econômica desses locais com característica agrícola para outra não agrícola. O movimento de agricultura urbana ganha cada vez mais espaço no cenário global como resposta à demanda por alimentos mais nutritivos e naturais. Atualmente, entretanto, a agricultura familiar, alocada na área rural, é responsável pela produção da maioria dos alimentos consumidos nas cidades. Acredita-se que os pequenos produtores forneçam 80% dos alimentos consumidos nos países em desenvolvimento (ONU, 2015).

A agricultura urbana associada à urbanização massiva e acelerada surge como abertura para questionar qual será o futuro da alimentação mundial nas próximas décadas, visto que os agricultores familiares responsáveis pela produção de alimentos se alocam principalmente na área periurbana das cidades, que a partir da urbanização tem suas características alteradas, impossibilitando que a atividade agrícola não sofra modificações. A periurbanização, ao mesmo tempo que altera as características ambientais e estruturais da área periurbana rural (como ecossistemas, conectividade, adensamento, qualidade ambiental dos solos, águas, entre outros), afeta diretamente assentamentos rurais de pequenos e médios agricultores que são alocados nas regiões vizinhas às cidades pela proximidade aos serviços oferecidos na área urbana que são escassos ou inexistentes nas áreas rurais, e também pela facilidade de comercialização dos produtos, visto que o mercado consumidor de alimentos está em sua maioria na cidade.

Dessa forma, a periurbanização afeta o suprimento de alimentos para a cidade, base para a manutenção da vida humana e determinante do valor do custo da mão de obra na área urbana. Uma maneira de impulsionar a segurança alimentar nas regiões urbanas e rurais e reduzir a pobreza é incentivar os pequenos agricultores (ONU, 2015), entretanto, alguns fatores ameaçam essa fonte de subsistência e produção de alimentos, como: os efeitos da mudança climática, degradação do solo, marginalização das áreas rurais e adoção de atividades não agrícolas (ONU, 2015). Nota-se que

dentre as problemáticas apontadas, a questão ambiental apresenta especial relevância em conjunto com questões políticas de gestão e financiamento. Como, entretanto, reduzir a marginalização da área rural e atrair investimentos para as pequenas e médias cidades, e ainda mais delicado, para as áreas rurais, em um cenário de competição das megacidades pelos investimentos internacionais? Com a tendência global de crescimento econômico nas cidades, as áreas urbanas tendem a atrair a maioria dos recursos domésticos e internacionais (públicos e privados), isto pode afetar negativamente o acesso universal a recursos, serviços e oportunidades, e desvirtuar a distribuição equitativa dos benefícios econômicos, entre outros, observados no processo de urbanização.

A cidade como mercadoria na era globalizada concentra capital, dificultando que pequenos agricultores recebam efetivamente políticas de financiamento e desenvolvimento enquanto essas duas áreas forem planejadas e financiadas separadamente. As disparidades no desenvolvimento territorial formam o cerne da razão pela qual as conexões urbano-rurais fortes são essenciais na distribuição de oportunidades e benefícios equitativos gerados pelo processo de urbanização (ONU, 2015).

As pequenas e médias cidades recebem especial atenção nesse momento da urbanização. Estima-se que em economias emergentes as cidades secundárias com mais de 150.000 habitantes serão responsáveis por quase 40% do crescimento global até 2025 (ONU, 2015) e a expansão dos municípios com mais de 100.000 habitantes está prevista para crescer à taxa de 170% até 2030 (ONU, 2015). A urbanização dessas áreas afeta drasticamente as áreas rurais e periurbanas, reclassificando as vilas rurais e pequenos municípios para anexos urbanos, podendo se apropriar de terras agrícolas, obstruir corredores verdes e azuis, alterar a saúde dos ecossistemas e a conectividade, perturbar meios de subsistências rurais, afetar o suprimento de alimentos e aumentar as emissões de carbono, poluição do solo e uso de energia. E, embora a população urbana tenha quase triplicado durante a industrialização do século XX (ONU, 1996), as cidades pequenas e intermediárias enfrentam diversos desafios de desenvolvimento pois as oportunidades e a prestação de serviços favoreceram as grandes aglomerações¹¹ (ONU, 2015). Como expressão dessa má distribuição de oportunidades, tem-se atualmente 1,4 bilhão de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia, sendo 78% habitantes das áreas rurais e quase dois terços dos extremamente pobres estão envolvidos com agricultura¹² (ONU, 2015).

¹¹ Atualmente, as 100 cidades mais ricas são responsáveis por gerar 35% do PIB global (ONU, 2013).

¹² Apesar disso, as doenças não transmissíveis ou relacionadas à dieta, como diabetes e obesidade, são mais comuns em áreas urbanas (ONU, 2015).

O papel dos municípios menores é fundamental, tendo em vista que, frequentemente, fazem a ligação entre os habitantes rurais e os centros urbanos. Assim, o fortalecimento dos serviços básicos de saneamento, saúde, educação e geração de emprego das cidades pequenas e médias representam uma possibilidade de desafogar os grandes centros urbanos e, além disso, de fortalecer a relação campo-cidade, criando oportunidades econômicas e oferecendo mercado e acesso aos serviços básicos. Há, entretanto, uma limitação no conhecimento da dinâmica das cidades pequenas e intermediárias, onde metade dos povos urbanos vivem, fazendo delas o elo perdido para a compreensão das interações urbano-rurais. Apesar disso, as doenças não transmissíveis ou relacionadas à dieta, como diabetes e obesidade, são mais comuns em áreas urbanas (ONU, 2015). É fundamental compreender os parâmetros atuais que exacerbam a dicotomia entre essas áreas e as que promovem conexões (ONU, 2015).

Principais aspectos na relação urbano-rural da Nova Agenda Urbana e do Relatório Brasileiro para a Habitat III

O primeiro aspecto a ser destacado é a alteração do nome de *Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos* para *Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável*. Essa mudança, apesar de parecer sutil, demonstra a exaltação do ambiente urbano sobre o rural, ao deixar de ser um documento que visa abranger assentamentos humanos como um todo para focar-se no desenvolvimento sustentável dentro do ambiente urbano. Essa mudança de percepção demonstra a ideia de que pode se ter, em alguma medida, um desenvolvimento sustentável nas cidades e não no rural, isto é, que o desenvolvimento das cidades vale-se apenas das políticas de atuações internas desse ambiente. Além disso, deixa-se explícito a tendência de priorizar o planejamento urbano em detrimento do rural, tendo como solução ideológica ajustar o rural à um urbano com menos problemáticas. A confirmação desses pontos se reafirma no discorrer da narrativa da relação urbano-rural nos dois documentos, com suas especificidades.

Uma diferenciação importante que deve se apontar na análise comparativa entre esses dois documentos é que, apesar de estarem intimamente relacionados, cada um possui um objetivo próprio e distinto. A Nova Agenda Urbana tem como fim guiar as iniciativas em escala global na busca pelo desenvolvimento sustentável, tendo como foco as cidades. Já o Relatório Brasileiro tem como objetivo fazer um apanhado de análises dos últimos vinte anos de políticas públicas brasileiras acerca do desenvolvimento urbano para e, a partir disso, apontar especificidades da questão urbana e rural no Brasil, a fim de respaldar as negociações da Nova Agenda Urbana. Dessa

forma, a comparação desses documentos é possível e necessária, porém com a premissa de que possuem motivações distintas, mas complementares.

Desde Habitat II, houve uma aceleração nas violações dos direitos fundiários e habitacionais, incluindo despejos violentos forçados e domínio de terras em todo o mundo (HIC, 2016), tornando-se difícil uma leitura otimista no desenvolvimento mundial, tanto para as famílias que habitam o campo, quanto para as que habitam as cidades. Cenário que é agravado pela crise financeira global, com grandes bancos e investidores de ações remodelando as cidades e o rural em um mercado neoliberal globalizante, que tem como resultado índices crescentes de urbanização por todo o globo, na transferência populacional do campo para a cidade, ou seja, na expulsão direta ou indireta das famílias que habitam o rural para somarem a massa migrante apontada como o grande desafio para os próximos anos.

A Nova Agenda Urbana, apesar de reconhecer o alto índice de urbanização que o mundo enfrentará nas próximas duas décadas, não aponta os motivadores da migração campo-cidade e tampouco propõe medidas que visam prevenir ou impedir que os deslocamentos ocorram com tamanha intensidade e rapidez. Pelo contrário, ela coloca a urbanização como fato consumado, buscando remediações setorializadas e leves, tendo em vista que as problemáticas são tratadas com superficialidade e ainda dentro de uma lógica neoliberal. O afastamento da dimensão da migração como cerne da urbanização leva a duas graves conclusões: a alienação do urbano como solução das problemáticas globais, que se dá a partir do afastamento da materialidade histórica que gera a grande concentração humana em pequenos espaços, ou cidades; e o distanciamento ideológico da importância do rural, ou da ruralidade, que se torna aceitável e natural que haja altos índices de urbanização.

Apesar disso, deve-se encarar que as previsões indicadas na Nova Agenda Urbana já se manifestam atualmente em muitos países, inclusive no Brasil, o que indica ser possível que a urbanização continue causando males, por vezes irreversíveis, na dinâmica global, tendo como foco os países pobres. A urbanização, portanto, não é uma possibilidade para alcançar o desenvolvimento sustentável como é colocado pelo documento da Nova Agenda Urbana, na medida em que os danos da urbanização, que se manifestam na desigualdade entre campo e cidade e também dentro das cidades, são a sustentação da lógica que motiva a própria urbanização, a acumulação de capital e a concentração de terra.

Apontar pontos de maior destaque dentro da Nova Agenda Urbana e da urbanização global não é trivial, porém uma relação de alguns dos aspectos importantes pode ser encontrado na Tabela 1. Ressalta-se dentre eles a necessidade colocada pelo documento na redução das disparidades de oportunidade entre as áreas urbanas e rurais como objetivo principal da relação entre esses dois

espaços e que, o desenvolvimento integrado do território é condicionante para pensar em sustentabilidade, não sendo possível eximir uma área da influência da dinâmica de desenvolvimento da outra, visto que o urbano e o rural são inseparáveis e indispensáveis entre eles.

O Relatório Brasileiro para a Habitat III apresenta a mesma omissão em relação à motivação da dinâmica de migração e da importância do rural perante o desenvolvimento sustentável. Um aspecto que demonstra isso é a breve seção dedicada à análise da relação urbano-rural no relatório. No caso brasileiro, há de se haver especial interesse na questão rural, entre tantos aspectos, por ser a atividade agropecuária a principal relação econômica do Brasil com o mundo, enquanto país exportador de produtos primários. E, principalmente, pela extensão territorial que o rural representa. Pensar o desenvolvimento de um país continental perpassa além da relação urbano-rural, a relação do rural-rural, visto a gama de distintas realidades de ecossistemas, condições climáticas, relações sociais, atividades econômicas, conflitos, entre outros, que se manifestam no campo brasileiro. E que, abranger esses segmentos e compreender seus funcionamentos é imprescindível para pensar o desenvolvimento do país, a sustentabilidade ambiental e a redução das desigualdades.

Destaca-se a "migração temporária" como uma relação urbano-rural característica do Brasil, que ilustra a magnitude do agronegócio no país por, ao mesmo tempo que força a migração das famílias do rural para as cidades, às condicionam, muitas vezes, a voltar ao campo em condições precárias de emprego e baixos salários. Vale lembrar que as cidades, apesar de oferecerem mais condições de serviço e oportunidades, não são capazes de absorver toda massa de trabalhadores migrantes, deixando uma parcela marginalizada como exército de reserva na manutenção dos baixos preços de mão de obra, sendo esses, os principais indivíduos dos empregos temporários, muitos deles nos ciclos de produção do agronegócio.

Outro aspecto importante é a periurbanização das áreas de agricultura familiar alocadas nas proximidades das áreas urbanas pela facilidade de acesso aos serviços básicos e comercialização da produção.

A agricultura familiar representa o setor numericamente majoritário do agro brasileiro. Os dados do censo agropecuário do IBGE (levantados em 2007 tendo o ano base 2006) mostraram que o Brasil possuía em 2006 um total de 5.175.489 estabelecimentos agropecuários dos quais 4.367.902 poderiam ser classificados como de agricultores familiares. Isto significa que a agricultura familiar representa 84% do total dos estabelecimentos

agropecuários brasileiros e ocupa uma área pouco maior de 80,3 milhões de hectares, o que representa 24,3% da área total dos estabelecimentos rurais brasileiros. A contribuição da agricultura familiar para produção agropecuária não é pequena, pois 38% do valor da produção e 34% do total das receitas do agro brasileiro advém deste setor (SCHNEIDER e CASSOL, 2013, p. 3).

A agricultura familiar, aqui tratada como sinônimo de campesinato para facilitar a análise¹³, representa um papel primordial na segurança alimentar, sustentabilidade social e ecológica e desenvolvimento econômico equitativo, devendo o planejamento territorial resguardar as áreas que já são assentamentos de agricultores e camponeses a fim de evitar que a periurbanização alcance essas regiões e que, investimentos em pequenos agricultores se tornem prioridade no desenvolvimento brasileiro na redução dos danos da urbanização.

A América do Sul apresenta os índices mais drásticos de concentração de terra do mundo, tendo como base a porcentagem de agricultores familiares e a parcela de terra que ocupam. Políticas de reforma agrária, já trazida na Habitat I, visando o desenvolvimento e qualidade de vida da população, devem ser incentivadas na redução das disparidades de poder e concentração de renda e terra que são marcas históricas da nossa colonização e que permeiam a realidade brasileira e latino-americana até os dias atuais. A reforma agrária, portanto, é uma política de desenvolvimento tanto para o rural, quanto para o urbano, ao reduzir os índices de assentamentos irregulares nas cidades e todas as consequências advindas da concentração populacional rápida, sem planejamento e sem recursos.

Por fim, cabe ressaltar que a ruralidade não é uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e da urbanização (ABRAMOVAY, 2000). Ela é e será cada vez mais um valor para as sociedades contemporâneas. E, em torno desse valor, e não apenas das atividades econômicas setoriais, exalta-se as características mais gerais do rural: relação com a natureza, regiões não densamente povoadas e inserção em dinâmicas urbanas (ABRAMOVAY, 2000). A importância da agricultura é essencial na revelação de aspectos da relação urbano-rural ainda pouco conhecidos, como a dependência das pequenas aglomerações urbanas de seu entorno

¹³ A denominação camponês ou campesinato apesar de ter sido utilizada por políticos e intelectuais (sejam militantes do partido comunista na década de 1950 ou cientistas sociais que faziam estudos de comunidades rurais nos anos 1970) foi restringida o uso durante a ditadura militar brasileira, sendo recuperado apenas em 1985 com a redemocratização, tendo sido pautado por diversos movimentos sociais rurais, dentre eles o sindicalismo rural, movimento ambientalista liderado por Chico Mendes, movimento de resistência e oposição à construção de barragens, movimento de mulheres rurais, e, sobretudo, o movimento dos trabalhadores sem-terra (MST) (SCHNEIDER e CASSOL, 2013).

disperso para estabelecer contato com economias regional, nacional e global (ABRAMOVAY, 2000). Além disso, a soberania e segurança alimentar influem diretamente em aspectos que ultrapassam o planejamento do setor agrícola, como saúde pública, qualidade das águas superficiais e subsuperficiais, qualidade dos solos, preço do alimento (e portanto do salário mínimo) e distribuição de renda.

Tabela 1: Fichamento dos argumentos convergentes e divergentes entre a Nova Agenda Urbana e o Relatório Brasileiro para a Habitat III no âmbito da relação urbano-rural.

Nova Agenda Urbana	Relatório Brasileiro para a Habitat III
<p>A parceria entre diversos agentes, isto é, meio acadêmico, sociedade civil, setor privado e público, característica marcante da Habitat II, é novamente apontada como fundamental para a resolução das problemáticas apresentadas das conexões entre o campo e a cidade, visto que a temática engloba uma vasta gama de variáveis, agentes e contextos.</p>	<p>Prosseguir com o debate sobre criar em parceria com estados e municípios o sistema nacional de desenvolvimento urbano, efetivando a participação e o controle social e fazer convergir instrumentos de planejamento privado com princípios e procedimentos do Estatuto das Cidades.</p>
<p>Considerando a urbanização em andamento, a desigualdade e a pobreza, há interesse renovado no alcance de áreas rurais, periurbanas e urbanas complementares e mutuamente fortalecedoras.</p>	<p>O agronegócio, modelo de produção hegemônico no campo brasileiro, tem papel decisivo na dinâmica de alteração do espaço agrícola e urbano, estando relacionado diretamente com as migrações temporárias e definitivas.</p>
<p>As pequenas e médias cidades recebem especial atenção nesse momento da urbanização. O papel dos municípios menores é fundamental, tendo em vista que, frequentemente, fazem a ligação entre os habitantes rurais e os centros urbanos.</p>	<p>As cidades médias em sua maioria podem vir a cumprir um papel fundamental na possibilidade de ainda se produzir cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.</p>

Tabela 1: Fichamento dos argumentos convergentes e divergentes entre a Nova Agenda Urbana e o Relatório Brasileiro para a Habitat III no âmbito da relação urbano-rural.

<p>As cidades pequenas e intermediárias enfrentam diversos desafios de desenvolvimento pois as oportunidades e a prestação de serviços favoreceram as grandes aglomerações.</p>	<p>As cidades médias do interior do país recebem movimentos migratórios e de crescimento populacional com a mesma lógica de desassistência e falta de planejamento das ações públicas e privadas, marcas deletérias da exclusão e da segregação.</p>
<p>Como expressão da má distribuição de oportunidades, tem-se atualmente 1,4 bilhões de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia, sendo 78% habitantes das áreas rurais e quase dois terços dos extremamente pobres estão envolvidos com agricultura.</p>	<p>Uma relação urbano-rural característica do Brasil é a "migração temporária", especialmente para empregos temporários na agricultura, cujas características são os baixos salários, baixos índices de escolaridade e informalidade no trabalho.</p>
<p>O fortalecimento dos serviços básicos de saneamento, saúde, educação e geração de emprego das cidades pequenas e médias representam uma possibilidade de desafogar os grandes centros urbanos e, além disso, de fortalecer a relação campo-cidade, criando oportunidades econômicas, oferecendo mercado e acesso aos serviços básicos.</p>	<p>Apesar do significativo esforço governamental na interiorização de equipamentos, bens e serviços, boa parte da população rural continua desenvolvendo atividades no meio urbano.</p>
<p>Há uma limitação no conhecimento da dinâmica das cidades pequenas e intermediárias, onde metade dos povos urbanos vivem, fazendo deles o elo perdido para a compreensão das interações urbano-rurais</p>	<p>O aumento da compreensão das relações de interdependência entre o urbano e o rural e entre o urbano e o periurbano tem se tornado objeto de interesse crescente no Brasil.</p>
<p>O foco no planejamento territorial e espacial na redução das desigualdades entre campo e cidade é fundamental, abrangendo a análise de tendências e a resolução de questões como gestão sustentável de recursos naturais, infraestrutura adequada e prestação de serviços, igualdade e inclusão social, pressões ambientais e fluxo de capital, bens e pessoas a fim de criar locais urbanos e rurais produtivos e resilientes.</p>	<p>Os próprios investimentos e recursos federais e estaduais muitas vezes não são articulados seguindo os princípios dos instrumentos de planejamento territorial e, além disso, são poucos municípios que incorporam em seus planos diretores diretrizes e instrumentos voltados para potencializar a relação urbano-rural.</p>

Fonte: Própria.

Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. FEA e Procam/USP. Rio de Janeiro, p. 1 - 37. 2000.
- ABRAMOVAY, R.; MORELLO, T. F. **A democracia na raiz das novas dinâmicas rurais brasileiras**. International Conference Dynamics of Rural Transformations in Emerging Economies. New Delhi, Índia: [s.n.]. 2010. p. 1 - 25.
- BALBIM, R. Direito à cidade, participação local e relações internacionais. In: VANESSA MARX, M. A. C. **Participação, conflitos e intervenções urbanas: Contribuições à Habitat III**. Porto Alegre: IPEA - Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada, 2016. p. 1 - 318.
- BALBIM, R. Para entender o relatório. In: IPEA, C. **Relatório Brasileiro para a Habitat III**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. p. 17 - 21.
- CITISCOPE, 2015. Disponível em: <<http://citiscope.org/habitatIII/explainer/2015/06/whats-history-habitat-process>>. Acesso em: 11 abril 2017.
- CONCIDADES; IPEA. **Relatório Brasileiro para a Habitat III**. Brasília : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2016. p. 1 - 148.
- HIC. **Statement at Habitat III: Toward a Human Rights Habitat**. Habitat International Coalition (HIC). Quito, p. 1 - 4. 2016.
- HOBSBAWM, E. **A Era dos Extremos**. [S.l.]: [s.n.], 1994.
- IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, p.. 2006.
- IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, p.. 2010.
- IPEA. **Relatório Brasileiro para a Habitat III**. Brasília, p. 1 - 148. 2016.
- IPEA. **Relatório Brasileiro para a Habitat III**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2016. p. 1 - 148.
- JÚNIOR, N. S. O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática. **Instituto Pólis**, São Paulo, 30 março 2005. 1 - 8.
- JÚNIOR, N. S. **Entrevista**. Instituto Pólis. [S.l.]. 2017.
- JÚNIOR, N. S. **Roda de conversa sobre direito à cidade: Desafios pós Habitat III**. São Paulo: Instituto Pólis (IPólis). 2017.
- KRUGMAN, P. A crise de 2008 e a economia da depressão. **Revista de Economia Política** 30 (1), 2010, Rio de Janeiro, p. 1 - 3, 2009.

MELENDEZ, A. **Entrevista Nelson Saule Júnior**. Instituto Pólis. São Paulo, p. 18-22. 2017. (Publicada originalmente em Projeto Design na Edição 436).

ONU. **Planning and design for sustainable urban mobility**. Global report on human settlements. [S.l.]: Routledge. 2013. p. 1 - 348.

ONU. **Documento temático da Habitat III - Conexões urbano-rurais**. Habitat III - United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. Nova York: [s.n.]. 2015. p. 1 - 11.

ONU. Finanças municipais. **Documentos temáticos da Habitat III**, Nova York, 31 Maio 2015. 1 - 11.

ONU. **Transformando o nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. [S.l.]: [s.n.]. 2015. p. 1 - 49.

ONU, U. **New Urban Agenda**, Quito, 23 Dezembro 2016. 1 - 29.

OXFAM. **UMA ECONOMIA PARA O 1% - Como privilégios e poderes exercidos sobre a economia geram situações de desigualdade extrema e como esse quadro pode ser revertido. Documento informativo da OXFAM 210**, 18 Janeiro 2016. 1 - 52.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. A Agricultura Familiar No Brasil. **Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial - Centro Latinoamericano para el desarrollo rural (RIMISP)**, setembro 2013. 1 - 80.

SUISSE, B. C. Global Wealth Databook 2015. **Riqueza líquida total à taxa de câmbio**, 2015.