

# DESENVOLVIMENTO LOCAL: CONCEITOS E METODOLOGIAS - POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E URBANO

Antônio Gonçalves de Oliveira\*  
Christian Luiz da Silva\*\*  
Ederson Luiz Lovato\*\*\*

## Resumo

O crescimento populacional e a demanda da sociedade por serviços públicos que visem o Bem Estar Social está cada vez mais em voga, conseqüentemente o governo precisa desenvolver políticas públicas eficientes e eficazes que possuam a capacidade de manter os serviços públicos já ofertados além de inovar em outros serviços. Diante deste cenário, questiona-se: As políticas rurais causam impactos para o desenvolvimento urbano? Desta forma, este estudo tem como objetivo demonstrar o quando as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural agregam ao desenvolvimento urbano, ou seja, investigar quais são os impactos que essas políticas públicas causam na economia e no desenvolvimento urbano. Para responder a esta indagação, o presente estudo se utilizará da metodologia de natureza aplicada, de forma qualitativa e com fins exploratórios, tendo como embasamento pesquisas bibliográficas. Por fim, concluiu-se que as políticas rurais afetam de maneira significativamente positiva o desenvolvimento urbano pela dependência que há em ambos os setores, o rural e o urbano.

**Palavras-chave:** desenvolvimento local; políticas de desenvolvimento rural; políticas de desenvolvimento urbano.

## Abstract

Population growth and demand of society for public services aimed at Welfare is increasingly in vogue, therefore the government needs to develop efficient and effective public policies that have the ability to keep public services already offered in addition to innovate in other services. In this scenario, the question is: Rural policies have impacts for urban development? Thus, this study aims to demonstrate when public policies for rural development add urban development, ie to investigate what are the impacts that these policies have on the economy and urban development. To answer this question, this study uses the methodology applied nature of qualitative and exploratory purposes, having as basis bibliographic searches. Finally, it was concluded that rural policies affect significantly positively urban development through reliance that is in both sectors, rural and urban.

**Keywords:** local development; rural development policy; policies for urban development.

---

\* Doutor em Engenharia de Produção. Bacharel em Ciências Contábeis e em Direito. Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP/UTFPR). Tutor do Programa de Educação Tutorial em Políticas Públicas (PET/MEC). E-mail: agoliveira@utfpr.edu.br

\*\* Pós-doutor em administração. Bacharel em Ciências Econômicas. Professor dos Programas de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP/UTFPR), e em Tecnologia (PPGTE/UTFPR). E-mail: christiansilva@utfpr.edu.br

\*\*\* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública – UTFPR. Bacharel em Sistemas de Informação. E-mail: ederson.lovato@gmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

O sistema embrionário de qualquer localidade urbana acontece no desenvolvimento rural, no entanto, em muitas situações brasileiras não se é possível até mesmo a identificação deste contexto de rural/urbano, tendo em vista a baixa densidade demográfica existente e a falta do desenvolvimento das duas localidades. Vê-se então, essas denominações mais de cunho teórico e legal do que propriamente prático, ou seja, o rural se confunde com o urbano pela proximidade e pela falta de desenvolvimento como já dito.

Essa realidade é destacada por Veiga (2003) segundo o qual:

O caso extremo está no Rio Grande do Sul, onde a sede do município União da Serra é uma “cidade” na qual o Censo Demográfico de 2000 só encontrou 18 habitantes. Nada grave se fosse extravagante exceção. No entanto, é absurdo supor que se trate de algumas poucas aberrações, incapazes de atrapalhar a análise da configuração territorial brasileira. De um total de 5.507 sedes de município existentes em 2000, havia 1.176 com menos de 2 mil habitantes, 3.887 com menos de 10 mil, e 4.642 com menos de 20 mil, todas com estatuto legal de cidade idêntico ao que é atribuído aos inconfundíveis núcleos que formam as regiões metropolitanas, ou que constituem evidentes centros urbanos regionais.

Esse cenário poderia ser muito diferente se não houvessem tantos municípios sendo constituídos sem uma plataforma consistente que comportasse o mínimo de condições necessárias e favoráveis ao desenvolvimento local e regional.

No Censo Demográfico de 2010 a situação se apresenta da seguinte forma: de um total de 5.565 sedes de município existentes em 2010, havia apenas 117 com menos de 2 mil habitantes, 2.513 com

menos de 10 mil e 3.914 com menos de 20 mil.

Diante desse novo cenário, pode-se verificar que após 10 anos, houve um crescimento populacional considerável, uma vez que em números semelhantes aos do ano de 2000 para 2010, temos 1.151 municípios com menos de 4.600 habitantes, ou seja, praticamente o mesmo número de municípios apontados em 2.000, com mais do dobro de habitantes. União da Serra que foi apontada em 2.000 com apenas 18 habitantes, hoje conta com 1.487 habitantes.

Apenas dois municípios brasileiros apresentam menos de 1.000 habitantes, o município de Borá em São Paulo, que conta com 805 habitantes e o município de Serra da Saudade em Minas Gerais com 815 habitantes.

No entanto, proporcionalmente ao montante de municípios de cada década, a partir de 1950 até 2010, pode-se verificar que em termos percentuais, as diferenças apresentadas nas estatísticas são poucas, como pode ser verificado através da tabela 1.

Por outro lado, um fator inicialmente positivo é a taxa de desocupação, conforme é demonstrado na Tabela 2, que consiste no percentual de pessoas desocupadas em relação à população economicamente ativa. Esse é um problema que atinge todos os países independentemente do seu grau de desenvolvimento e é um fator primordial para determinar os níveis de pobreza. Também é um indicador de qualidade que reflete a capacidade do sistema econômico em absorver a demanda por trabalho.

Em tempo, outro dado importante a ser destacado é o IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – conforme Tabela 3 - que é formado pela média geométrica da expectativa de vida ao nascer, escolaridade da população adulta, pelo fluxo escolar da população jovem e pela renda *per capita*.

Apesar da evolução apresentada desde 1991 até 2010, se aceita a situação em que se encontram os 2.233 municípios como boa, tem-se então 1.399 municípios no estado de Baixo e Muito Baixo Desenvolvimento. Para 2013, de acordo com o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, cerca de 74% dos municípios brasileiros se encontram nas faixas de Médio e Alto Desenvolvimento. O restante, 25%, está entre aqueles que apresentaram Baixo ou Muito Baixo Desenvolvimento Humano, um total de 1.431. A região Nordeste ainda é a que concentra o maior número de municípios no grupo de Baixo Desenvolvimento Humano (61,3%). No Norte do país estes somam 40,1%, assim, pela falta de desenvolvimento, a escassez de riquezas e de condições mínimas de qualidade de vida sugerem iniciativas do governo (políticas públicas) para que haja realmente um desenvolvimento local. Essas políticas visam viabilizar os possíveis negócios já existentes e a criação de novos, proporcionando condições de formação de cooperativas, processos produtivos, qualificação técnica de manejo do solo ou de criação de animais domésticos, entre outros possíveis arranjos, visando, no primeiro momento, o crescimento econômico, por meio da geração de emprego e de renda, melhorando gradativamente a qualidade de vida das pessoas.

Conforme Martins (2002) o Comitê Econômico e Social das Comunidades Europeias (Comitê, 1995) descreve o desenvolvimento local como um processo que renova a economia e que visa dar mais dinamismo à sociedade local, buscando da melhor forma possível o aproveitamento dos recursos endógenos, objetivando o crescimento da economia, a criação de emprego e a melhoria da qualidade de vida. Neste caso, observa-se uma clara preocupação com a geração de emprego e renda, que tem sido a tônica na Europa, aparecendo de forma contundente também aqui no Brasil.

Esse processo econômico e de dinamismo social provêm das políticas públicas de desenvolvimento que analisam os pontos fortes e fracos de determinada localidade.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 6º, “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]” (BRASIL, 1.988). Desta forma, é mais do que claro o Direito Fundamental de todo o cidadão a igualdade de condições, o que não é possível de ocorrer sem que haja desenvolvimento.

Assim, percebe-se o quanto se faz necessário a intervenção do Estado no atendimento a essas necessidades para que o cidadão possa ter as condições mínimas de direito. Logo, políticas públicas de desenvolvimento local devem ser postas em prática para que o cidadão possa enfim corresponder a essa condição e de forma progressiva interagir com o processo tornando-se parte do progresso e do desenvolvimento.

Desta forma, este estudo visa justamente demonstrar o quando as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural agregam ao desenvolvimento urbano, ou seja, investigar quais são os impactos que essas políticas públicas causam na economia e no desenvolvimento urbano.

Para o alcance dos resultados pretendidos, este estudo tem por objetivo analisar as políticas de desenvolvimento rural e quais os seus impactos para o desenvolvimento urbano, limitando-se o universo estudado à aplicação das políticas aplicadas na esfera pública municipal brasileira.

Como método, o presente estudo apresenta dois critérios básicos quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa é de natureza aplicada e exploratória. Aplicada, porque tem como finalidade a resolução de problemas reais ao

contribuir para o debate acerca da aplicabilidade efetiva das Políticas de Desenvolvimento Rural e suas consequências para o Desenvolvimento Urbano. A pesquisa é exploratória, pois proporciona maior familiaridade com o problema, de forma a explicitá-lo.

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa tem como fonte principal o embasamento em pesquisas bibliográficas através da utilização de livros, revistas, leis e artigos científicos sobre o desenvolvimento local.

No tocante à fundamentação deste estudo, o mesmo está embasado em dados bibliográficos, constituídos por meio de pesquisas em artigos científicos, livros e principalmente em dados abstraídos da internet. Neste matiz são valorizados os conceitos, métodos e políticas públicas de desenvolvimento local, bem como a relação entre o desenvolvimento rural e urbano.

Para tanto, o presente estudo se divide em três partes principais de análise sendo a primeira voltada para os conceitos e métodos de desenvolvimento local, a segunda preocupada em investigar algumas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local e por último o estudo se prende a analisar o correlacionamento entre o desenvolvimento rural e urbano, ajudando a responder ao problema que questiona, se as políticas públicas impactam para o desenvolvimento urbano.

## **2. DESENVOLVIMENTO LOCAL: FRAGMENTOS CONCEITUAIS/METODOLÓGICOS**

Pode-se definir o desenvolvimento local como sendo o conjunto de diversas dinâmicas que se relacionam (social, econômica, política e cultural), atuantes em um território demarcado por características próprias que induzem mudanças qualitativas naquela estrutura.

Segundo Barquero (2001) o desenvolvimento municipal alia duas ações (produtividade e competitividade), de forma a mover a dinâmica econômica a seu favor, ao mesmo tempo em que busca melhorar a distribuição de renda, conservando outras dinâmicas fundamentais (recursos naturais, aspectos históricos e culturais) que também favorecem o crescimento.

A partir de tais premissas e ainda de acordo com Barquero (2001), o desenvolvimento econômico local também pode ser definido como um processo de crescimento e mudança estrutural, em face da transferência de recursos das atividades tradicionais para as modernas, bem como do aproveitamento das economias externas e das inovações, que elevam o bem-estar social. Este conceito baseia-se na teoria de que as localidades não aproveitam a totalidade dos seus recursos disponíveis que determinam o seu potencial de desenvolvimento.

Nessa mesma linha, Melo (1998) aponta que o processo de desenvolvimento precisa ter uma visão comum, onde as iniciativas econômicas, sociais, culturais, políticas e ambientais culminem para a mesma missão. Nesse trilho, o desenvolvimento local é na verdade uma vontade comum de melhorar a vida das pessoas, alicerçada na confiança dos próprios recursos e na capacidade de combiná-los de forma lógica para a obtenção de um futuro próspero.

Desta feita, o que se observa é que para se iniciar o desenvolvimento local é necessária uma vontade coletiva de melhorar a qualidade de vida das pessoas que vivem tanto na área rural quanto na urbana, buscar identificar as potencialidades existentes nessas localidades e em muitos casos, idealizar a busca pela sinergia entre as localidades e regiões, intensificando o aproveitamento da capacidade econômica de cada região, sem com isso mudar ou perder as suas características próprias, conservando os recursos naturais, culturais e históricos, o

que pode ser, ainda, mais um fator que contribui indiretamente para o crescimento e desenvolvimento local.

Todavia, alguns fundamentos do desenvolvimento são discutíveis e questionáveis, como por exemplo, afirmar que o desenvolvimento de países subdesenvolvidos só será atingido se igualado ao desenvolvimento dos países prósperos. Tal fundamento leva a entender que para se alcançar esse nível os países em desenvolvimento deveriam seguir as mesmas regras dos países já desenvolvidos economicamente.

Ocorre que em virtude das diversas especialidades de cada localidade, não se aplica com a mesma eficiência um método ou um conceito simplesmente porque em outro local tenha se conquistado resultados positivos.

Sob o mesmo prisma, RIST (1996) comenta que, quando se trata de desenvolvimento não se pode querer pular etapas e antecipar os passos futuros de maneira a ignorar a realidade local, pois esta realidade tem implicações próprias e peculiares. Ou seja, o desenvolvimento deve ser entendido a partir dos aspectos locais, aspectos estes que têm significado em um território específico.

Para Martins (2002), o desenvolvimento local não deve ser percebido apenas como um crescimento econômico e material, tão pouco voltado apenas para os fins (bem estar social, qualidade de vida, etc.), mas sim na forma que o cidadão interage nesse processo, mudando a condição de apenas beneficiário em um agente condutor do desenvolvimento. Neste matiz ele destaca que:

O verdadeiro diferencial do desenvolvimento local não se encontra em seus objetivos (bem-estar, qualidade de vida, endogenia, sinergias etc.), mas na postura que atribui e assegura à comunidade o papel de agente e não apenas de beneficiária do

desenvolvimento. Isto implica rever a questão da participação. (MARTINS, 2002).

Embora demande certa dificuldade de se mostrar efetivo, por justamente haver a necessidade de participação do indivíduo num processo que em alguns momentos é pouco dotado de democracia, este conceito estimula a construção da consciência do indivíduo como cidadão, dotando-o de uma sensibilidade das diferenças e necessidades da comunidade, o que sem dúvida, são características difíceis de serem construídas, todavia não impossíveis e que uma vez conquistadas, atribuem ao desenvolvimento local certa consistência.

Neste sentido, voltando aos ensinamentos de Martins (2002), observa-se que é importante ter um olhar sobre a participação popular enquanto resultado de um processo de construção social – e não como um mero requisito metodológico na estratégia de sensibilização popular - que está à deriva de fatores históricos e culturais e que assim, a participação, em princípio, parece manter uma relação direta com o que se denomina de capital social.

Nesta perspectiva vê-se a preocupação de desenvolver um senso de participação popular, o nascimento de uma cultura onde o indivíduo entenda que é necessário a sua participação e envolvimento em todos os processos que o levem a contribuir para a construção de um estado melhor de qualidade de vida. E é neste processo de construção social que o indivíduo cresce e se desenvolve proporcionando condições favoráveis ao desenvolvimento local.

Na visão de Mahbub Ul Haq (1978) o desenvolvimento deve ser um processo que combate os males causados pela pobreza objetivando a igualdade de opções e não apenas de renda. Logo, a oportunidade de escolha, o direito à liberdade e a perspectiva de qualidade de vida formam, pois, o cerne do conceito de desenvolvimento humano.

É nesse conceito que se firma o capital social capaz de não apenas buscar mecanismos e desenvolver processos para o desenvolvimento, mas acima de tudo, capaz de manter tal condição.

Consoante se observa, Rozas (1998) contribui com a temática De forma convergente a Mahbub Ul Haq (1978) e Martins (2002), descrevendo que:

*El Desarrollo Local se constituye como un instrumento fundamental de carácter orientador y conductor respecto de las soluciones propuestas como estrategias de superación de la pobreza, es la organización de una comunidad en torno a un plan de desarrollo territorial dentro de una perspectiva de construcción social. Esto significa que las medidas planteadas por un organismo determinado en función de atacar la pobreza quedan en el vacío sino pasan por la interpretación, la reformulación, y el compromiso de la comunidad y aquí cumple su papel fundamental el Desarrollo Local.*

Assim, o desenvolvimento local constitui a organização ao redor de um planejamento que objetiva o desenvolvimento com vistas à construção social, gerando um instrumento primordial com características de orientação e condução de superação da pobreza. No entanto, não se trata apenas de atender às necessidades materiais, mas sim de buscar e promover as qualidades existentes na comunidade de forma que interaja no processo, com intensidade e compromisso.

Neste contexto o ideal é somar as qualidades e potencializar o desenvolvimento, visando à integração de outras localidades e comunidades para a superação das mazelas da pobreza em suas diversas facetas.

### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Ao tratar de políticas públicas, primeiramente devem-se estabelecer dois

conceitos que derivam de quem emana a política e para qual objetivo é criada. No primeiro caso, trata-se de política pública estatista e no segundo de política pública multicêntrica.

Segundo Secchi (2010, p. 2) “alguns atores e pesquisadores defendem a abordagem estatista, enquanto outros defendem abordagens multicêntricas no que se refere ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas”. O mesmo autor traz a lume que a abordagem estatista considera as políticas públicas de forma analítica, como sendo um “monopólio de atores estatais”, no qual, o que determina se uma política é ou não pública é a personalidade jurídica do formulador, ou seja, uma política só é pública quando emanada de ator estatal.

Não obstante, na visão de política pública multicêntrica Lima (2012) entende que “O importante não é quem formula a política, que pode ser qualquer um, mas a origem do problema a ser enfrentado, esta é a sua caracterização fundamental. Assim uma política recebe o adjetivo de “pública” se o problema que tenta enfrentar é público.”

Todavia, independentemente da definição que se faça de política pública, a verdade é que as políticas públicas afetam profundamente a vida das pessoas, logo, as políticas públicas bem como as diversas formas de organizações formais e informais fortalecem o desenvolvimento local. O processo ocorre graças às metodologias de indução do desenvolvimento econômico e sustentável, resultado, sobretudo, da mobilização de recursos.

Desta forma, nas palavras de Gehlen (2004) o desenvolvimento local:

[...] resulta da potencialização da participação dos beneficiários, através de iniciativas comunitárias, promovendo parcerias com o Estado (nos três níveis) e com empresas privadas. Fundamenta-se, sobretudo, nas potencialidades dos recursos humanos, institucionais e naturais que

compõem o patrimônio sociocultural ou também chamado capital social. Parte-se de diagnósticos para identificar potencialidades e gargalos até a formulação de uma proposta global de desenvolvimento, como antecipação do futuro a ser atingido e as escolhas de estratégias operacionalizadas em planos integrados de desenvolvimento. Este é o cenário em que políticas públicas de desenvolvimento se fundem com o social para valorizar as diferenças e conquistar qualidade de vida e ambientes sustentáveis.

Por outro lado, é importante lembrar que, muito embora a União ou o Estado apresentem políticas públicas agrárias com o intento de melhorar a qualidade de vida das pessoas que vivem na área rural, por vezes cabe aos municípios a tarefa de executar efetivamente essas políticas, mesmo tendo uma modesta receita voltada para este fim.

Além de não possuírem recursos suficientes para atender a demanda, alia-se a esta dificuldade uma administração que não atende as expectativas do público alvo adequadamente pelo despreparo do seu efetivo administrativo.

Nesse mesmo diapasão, Teixeira (2002) faz uma interessante observação ao comentar que apesar do aumento de sua capacidade financeira, a participação dos municípios na receita tributária global não supera os 18 ou 20%. Destaca ainda, que na maioria dos municípios os recursos próprios não ultrapassam os 5% do total da receita. Somando-se a esta situação, está o fato de possuir uma frágil base econômica, concomitantemente com a ineficiência administrativa. Contudo, apesar destas dificuldades, assumem várias responsabilidades das outras esferas públicas, o que os obriga a negociar recursos nos diversos programas federais ou estaduais. Desta forma, a autonomia de realizar políticas próprias sem vinculação aos programas federais e estaduais é mínima.

Uma iniciativa autônoma do governo federal para atender a essa demanda consta na lei Federal nº 8.171/91 que dispõe sobre a

política agrícola, a qual, conforme art. 1º fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal. (BRASIL, 1991).

De acordo com Teixeira (2002), a lei descentraliza a execução dos serviços de apoio ao setor rural, mas centraliza a elaboração da política de desenvolvimento rural, prevendo ações de abrangência ampla, como planejamento, crédito, mecanização ou infraestrutura. Destaque-se que apesar da existência de um Conselho Nacional, as ações são da responsabilidade do Ministério da Agricultura, com diminuta interferência do Conselho. Quanto aos recursos, prevê-se um Fundo Nacional de Desenvolvimento Rural, sem nenhuma determinação de repasse a municípios ou controle do Conselho.

E mais, ainda de acordo com o mesmo autor, a pauta agrícola e agrária impõe, além da reivindicação pela posse da terra, as questões de habitação, transporte e alimentação (TEIXEIRA, 2002). Logo, diante das necessidades locais e regionais, torna-se necessário uma política agrícola de base municipal, a partir de alguns eixos:

- a) apoio à reforma agrária – dotar os assentamentos de infra-estrutura social e produtiva, mediar o escoamento da produção;
- b) desenvolvimento da agricultura familiar;
- c) alimentação e abastecimento; meio ambiente;
- d) condições de melhoria de condições de vida da população rural;
- f) adequação do currículo escolar.

Uma importante conquista nesse trilhar foi o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar),

instituído a partir do artigo 5º da Lei 8.427/1992, que possibilita:

- a) maior democratização do crédito rural para parte dos agricultores familiares;
- b) recursos para infra-estrutura no município;
- c) capacitação de técnicos e agricultores familiares;
- d) recursos para assistência técnica e extensão rural de infraestrutura. (BRASIL, 1992).

Outro aspecto importante a ser observado, ainda fazendo alusão a questão de caracterização de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local urbano/rural é o que vem se desenhando em nível de intermunicipalidade, ou seja, que as políticas concebidas faça uma interação entre os municípios, transpassando os limites territoriais, para assim fortalecer os setores econômicos, agrários, do comércio, entre outros que tornem possível alavancar o desenvolvimento melhorando a qualidade de vida das pessoas.

Nesse sentido, Delgado (2007) destaca que considerando a experiência que a pouco se mostrou no exercício das políticas públicas, num primeiro momento, é de que parece existir um consenso crescente sobre a necessidade de pensar “territorialmente” as políticas, e de consolidar um nível “intermunicipal” de articulação para se operacionalizar propostas de desenvolvimento, reconhecendo os limites da dimensão local/municipal. Todavia, faz um alerta quando diz que existe um uso indiscriminado do conceito de “território”, que em muitos casos torna-se simplesmente sinônimo de micro ou meso-região, sem atentar para a arena política existente e de que não há um único território, mas territórios sobrepostos conforme os objetivos para os quais os mesmos são definidos.

#### **4. O INTERRELACIONAMENTO SIMBIÓTICO DO DESENVOLVIMENTO RURAL E URBANO**

O desenvolvimento rural e urbano no Brasil está intimamente interligado por diversos fatores que infelizmente, prejudicam a sua evolução. Um deles é a dificuldade em estabelecer onde começa o urbano e onde termina o rural, assim como a baixa densidade demográfica existente e o número reduzido de habitantes, que dificulta estabelecer qual determinada região tem efetivamente o cunho de urbano. Outros aspectos econômicos e até mesmo culturais atuam de forma a turvar a linha que distingue o rural do urbano.

No entanto, servindo-se dos ensinamentos de Veiga (2003) observa-se que:

O que importa é entender que o futuro dessas populações dependerá cada vez mais de articulações intermunicipais capazes de diagnosticar as vocações do território que compartilham, formular um plano de desenvolvimento microrregional, e viabilizar seu funcionamento com o imprescindível apoio das esferas governamentais superiores. [...] Daí a importância de um plano federal especialmente voltado para a promoção de articulações intermunicipais microrregionais de pequeno porte populacional. Isto é, um programa especialmente voltado ao desenvolvimento sustentável do Brasil rural.

Logo, a ideia é primeiramente distinguir dentre mais de 5.000 municípios, aqueles que são “rurais” e aqueles que estão no meio do caminho entre rural e urbano, e para tanto, Veiga (2003) sugere o critério de densidade demográfica, como um indicador, o índice de pressão antrópica<sup>29</sup>, que

<sup>29</sup> *Índice de Pressão Antrópica - IPA* - reúne variáveis que captam indiretamente a apropriação dos recursos naturais, medindo o avanço da agricultura, da pecuária e a dinâmica populacional urbana e rural, trabalhando com resultados de estoque e de fluxos. Fonte: Instituto Sociedade População e Natureza –



demonstraria as modificações do meio natural fruto da ação humana.

O mesmo autor defende ainda que é possível considerar de pequeno porte os municípios com menos de 50.000 habitantes e menos de 80 hab/km<sup>2</sup>, bem como os de médio porte os que têm entre 50 a 100 mil habitantes, ou cuja densidade seja superior a 80 hab/km<sup>2</sup>, mesmo que tenham abaixo de 50 mil habitantes. Conclui então que 13% dos brasileiros vivem em 10% dos municípios que, não podem ser caracterizados nem como urbanos ou rurais, e que o Brasil essencialmente rural é formado por 80% dos municípios, onde residem cerca de 30% dos habitantes.

Isso tudo para amenizar as discrepâncias que acabam por prejudicar em muito a população que outrora era rural e que por força de lei passaram a residir em áreas urbanas. Assim, ao ser estudada e analisada a problemática do crescimento e do desenvolvimento no Brasil, sugere-se que as políticas públicas tenham o foco em uma nova distribuição, que não seja tão essencialmente urbana quanto parece ou se diz ser.

Ainda no trilhar de Veiga (2003), essa percepção é de que pode favorecer a criação de emprego fora das 12 regiões metropolitanas e das 37 aglomerações não metropolitanas, uma vez que:

[...] fora dessa hierarquia de cidades que abrange 455 municípios, há outros 567 (com 13% da população), cujo caráter é suficientemente dúbio para que alguns de seus núcleos ambicionem o status de “cidade”. Mas nenhum critério razoável permitiria que algo semelhante ocorresse com as sedes dos demais 4.485 municípios. E é neles que vivem os outros 30% da população brasileira.

Dessa forma, para que ocorram novas e melhores perspectivas aos municípios rurais, nos quais vivem quase 30 milhões de habitantes de acordo com o

---

ISPN.

senso de 2010, deve-se, por parte do governo, desenvolver um plano que estimule a integração entre a agricultura e os setores terciários e secundários das economias locais, possibilitando a exploração de vantagens comparativas e competitivas desses territórios.

É necessário então que o governo intervenha estimulando iniciativas que propiciem a integração dentro das microrregiões e possibilite a criação de arranjos institucionais que facilitem a articulação intermunicipal, para diagnosticar os problemas rurais em suas microrregiões e, planejar e desenvolver projetos que permitam captar recursos necessários à sua implementação.

A falta de perspectivas de desenvolvimento e esperança de uma qualidade melhor de vida, tem proporcionado novos quesitos no tema migrações dentro do território brasileiro. São muitas as variáveis que motivam a migração de uma região para outra, dentre elas, pode-se citar a oportunidade de emprego, melhores estruturas, melhores ofertas de equipamentos públicos e fatores de estagnação, dentre outros. Essas migrações podem refletir na dinâmica da economia e da sociedade brasileira e assim é necessário que haja uma formulação de novas políticas públicas referentes às exigências de novas dinâmicas espaciais da população brasileira, em suas dimensões: urbana; metropolitana; rural; e regional.

Segundo Singer (1980), o problema central estaria relacionado com:

“[...] as desigualdades regionais, que seriam o motor das migrações internas. No lugar de origem, surgiriam os fatores de expulsão, que se manifestariam em duas formas: fatores de mudança – determinados pela introdução de relações de produção capitalistas, aumentando a produtividade do trabalho, gerando uma redução do nível do emprego. Com isso, expulsa camponeses e pequenos proprietários. Geram fluxos maciços de emigração, reduzindo o tamanho absoluto da população rural; e fatores de

estagnação – associados à incapacidade de os agricultores, em economia de subsistência, aumentarem a produtividade da terra. [...] Os fatores de estagnação produzem a emigração de parte ou totalidade do acréscimo populacional, resultado do crescimento vegetativo. Para Singer, no lugar de destino estariam os fatores de atração, que orientariam os fluxos e os locais para onde se destinariam. O principal fator de atração seria a demanda por força de trabalho, também entendida como “oportunidades econômicas”. No local de destino, a emigração produzida pelos fatores de mudança teria uma melhor probabilidade de sucesso e mobilidade social.”

Um fator de grande relevância para as políticas públicas de desenvolvimento é o fator de dependência, conforme é demonstrado na tabela 3, que considera a razão entre a população inativa (0 a 14 anos e 65 anos ou mais de idade) e a população potencialmente ativa, ou disponível para as atividades produtivas (15 a menos de 64 anos de idade). O resultado é expresso em percentual, ou seja, o número de pessoas em idades potencialmente inativas para cada grupo de 100 pessoas potencialmente ativas. A razão de dependência é um indicador de grande importância para a calibragem das políticas públicas não só previdenciárias, mas também no campo de educação, saúde e trabalho. Este indicador não só acompanha a evolução do grau de dependência econômica de uma população, como também sinaliza o processo de rejuvenescimento ou envelhecimento populacional. Essas situações significam mais encargos para a sociedade e merecem a atenção dos formuladores de políticas. (IBGE)

## **5. OBSERVAÇÕES EM OUTROS ESTUDOS/ACHADOS DE PESQUISAS DE MESMA OU PRÓXIMA NATUREZA**

No desenrolar do presente estudo, pode-se observar que o desenvolvimento local se faz com a participação das pessoas,

com o compromisso da sociedade e com políticas públicas que tratem o conjunto de recursos disponíveis na transversalidade territorial, indo além das fronteiras dos municípios, sem contudo, causar dano aos aspectos culturais, históricos e ecológicos.

Nesse mesmo viés, pode-se destacar o importante trabalho realizado por Martins (2002), que talhou a questão do desenvolvimento local, tratando das questões conceituais e metodológicas, focando na participação do indivíduo no processo de construção de uma sociedade melhor, que visa não somente a conquista de bens materiais, mas de solidificação de uma sociedade com um olhar mais democrático e humanista.

Noutra visão, cabe mencionar o estudo realizado por Gehlen (2004), que debate as questões relacionadas à políticas públicas e/ou sociais, com a finalidade de mostrar que políticas públicas eficientes dispensam políticas sociais compensatórias, discutindo, por exemplo, a reforma agrária sob a ótica de uma política pública social.

Ainda neste mesmo lume entende-se oportuno mencionar a pesquisa de Lima (2013), que aborda a política de desenvolvimento territorial implantada no Brasil, desde o ano de 2003, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), onde são analisados os fundamentos, pressupostos, diretrizes e conceitos nucleares do programa PRONAT (Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais) além, é claro, da análise dos cenários que antecederam ao programa.

Embora com objetivos distintos, percebe-se que há uma estreita relação entre esses três estudos e este aqui apresentado, pois, consoante se observa, o cerne germinal se encontra na questão das políticas públicas de desenvolvimento local que visam a melhoria de qualidade de vida das pessoas.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão empreendida nesse trabalho contribuiu para ampliar o debate sobre as temáticas que envolvem o desenvolvimento, seja ele rural ou urbano, analisado sob um olhar que buscou as características territoriais, culturais, históricas, econômicas entre outras que exercem influência sobre seu processo de crescimento.

É evidente que fatores formais por vezes causam prejuízos a uma grande parcela da população que vive nas áreas menos desenvolvidas no Brasil e que dependem intensamente da intervenção do governo para que as mesmas possam melhorar a qualidade de vida que a própria Constituição Federal lhes garante.

Como estudado, as políticas públicas devem ser pensadas em termos de municipalidade, buscando uma sinergia entre as diferentes atividades econômicas como também, rompendo as fronteiras territoriais, para que com o envolvimento do cidadão possa-se extrair o máximo do potencial de cada setor e de cada região, alavancando assim o desenvolvimento local, sem com isso afetar as características de cada localidade.

Mais do que realmente a eficiência das políticas públicas, é necessário o envolvimento das pessoas, ou seja, o desenvolvimento só ocorre se produzido pelo cidadão. Ele não ocorre derivado diretamente do crescimento econômico, mas sim, resulta das relações humanas, emana da vontade do povo, das escolhas feitas com o intento de melhorar a qualidade de vida.

Quando as pessoas estiverem envolvidas nos processos e políticas públicas de desenvolvimento, perceberão e lutarão para manter a condição de cidadão e que as fará se sentirem parte do processo, buscando cada vez mais fazer com que as políticas implantadas deem certo.

É essencial estimular e proporcionar um ambiente político, ou seja, de

participação democrática, de planejamento participativo – como é exemplo o orçamento participativo - e gestão compartilhada, por meio de audiências públicas. Para isso, é recomendável a adoção de soluções institucionais inovadoras, tais como a criação de fóruns, conselhos, comitês, consórcios, agências ou pactos de desenvolvimento local.

Na mesma linha, deve-se estimular o protagonismo juvenil. Os jovens mais empreendedores são os primeiros a sair do território em busca de novas e maiores oportunidades, causando o êxodo rural. Portanto, para reter talentos, é preciso estimular a cultura empreendedora entre os jovens e apoiar suas iniciativas ao mesmo tempo em que é necessário buscar empreendimentos tecnológicos, industriais, entre outros que desafiem a permanência destes jovens.

Assim, ao questionar se as políticas rurais causam impactos para o desenvolvimento urbano, concluído o presente estudo pode-se perceber, após a análise dos dados conceituais apresentados, que as políticas públicas criadas em prol do desenvolvimento rural impactam positivamente no desenvolvimento urbano, pois estão interligadas pela dependência que um exerce ao outro. Uma dessas evidências é que o Brasil se mostra muito mais rural do que se diz, se visto por uma ótica menos formalista e mais realista, principalmente se deixado de lado os grandes centros urbanos.

Mas até mesmo nos grandes centros urbanos é questionável a sua existência se não fosse o setor rural, e vice-versa, assim, te o embricamento do setor rural produzindo para a existência e manutenção do urbano como o urbano inovando em aspectos tecnológicos e industriais que visam à melhoria do desenvolvimento rural.

Percebe-se, inegavelmente, que o presente tema tem um espírito inquietante e que pela sua natureza possibilita e estimula novos estudos que em muito podem elucidar o conhecimento acadêmico, muito mais

ainda vem a colaborar com a Administração Pública quanto a gestão das políticas pública de desenvolvimento municipal.

Ante o exposto, sem a presunção de esgotar o assunto, sugere-se como temas para maior aprofundamento da questão: i) políticas públicas de desenvolvimento sustentável ou políticas sociais; ii) a contribuição da sociedade para a construção do bem-estar social; iii) políticas públicas intermunicipais voltadas ao desenvolvimento local.

Concluindo, faz necessário que a população torne-se mais participativa no processo de desenvolvimento, seja ele rural

ou urbano e que as políticas públicas busquem integrar os territórios de forma participativa para que se somem as qualidades existentes de cada localidade, com ganhos para todos. Uma boa iniciativa de participação popular neste processo é buscar conhecer quais são as especialidades do local onde se vive, investigando e analisando quais são os pontos fortes e fracos também dos seus municípios vizinhos, para com isso poder cobrar dos representantes políticos uma postura mais proativa diante da ineficiência administrativa.

TABELA 1 - PERCENTUAL DE MUNICIPIOS POR NÚMERO DE HABITANTES

HABITANTES	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Ate 2,000	0,16	0,54	1,42	1,4	1,29	1,91	2,12
De 2,001 a 5,000	3,44	9,51	15,23	15,28	15,19	22,24	21,26
De 5,001 a 10,000	18,48	23,54	26,77	23,98	23,49	23,82	21,78
De 10,001 a 20,000	32,56	30,62	29,33	27,91	28,92	25,1	25,18
De 20,001 a 50,000	36,58	28,31	20,9	21,85	20,62	17,4	18,74
De 50,001 a 100,000	6,78	5,17	3,97	6,01	6,32	5,47	5,84
Mais de 100,000	2,01	2,31	2,38	3,56	4,16	4,07	5,09

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1950/2010

TABELA 2 - TAXA DE DESOCUPAÇÃO EM PERCENTUAIS

PERÍODO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TAXA	12,3	11,5	9,8	10	9,3	7,9	8,1	6,7

Fonte: IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego - PME

TABELA 3 – DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL

Período	1991		2000		2010	
	Nº de municípios	%	Nº de municípios	%	Nº de municípios	%
Muito Alto	0	0,0	1	0,0	44	0,8
Alto	0	0,0	133	2,4	1.889	33,9
Médio	43	0,8	1.451	26,1	2.233	40,1
Baixo	745	13,4	1.652	29,7	1.367	24,6
Muito Baixo	4.777	85,8	2.328	41,8	32	0,6

Fonte: Desenvolvimento dos autores com base no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

TABELA 4 - RAZÃO DE DEPENDÊNCIA

ÁREA	PERÍODO					
	1960	1970	1980	1991	1996	2000
Urbana	71,7	73,2	65,4	60,79	55,16	52,05
Rural	93,6	96,2	92,1	81,68	72,95	68,76

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1960/2000.

### Referências

BARQUERO, Antônio Vázquez. **DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm) > - Acesso em: 03/02/2014.

BRASIL. Lei 8.171/1991 - **POLÍTICA AGRÍCOLA** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm)> - Acesso em: 03/02/2014.

BRASIL. Lei 8.427/1992 - **CONCESSÃO DE SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO RURAL**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8427.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8427.htm)> - Acesso em: 03/02/2014.

BRIGGS, A. **THE WELFARE STATE IN HISTORICAL PERSPECTIVE**. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Org.). *The Welfare State Reader*. 2ª Ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

DELGADO, N. G. et. al. **DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**: articulação de políticas públicas e atores sociais. Relatório parcial. Rio de Janeiro: IICA/OPPA, 2007.

GEHLEN, Ivaldo. **POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL RURAL** – Artigo disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200010)> - Acesso em: 15/01/2014.

HAQ, M. **A CORTINA DA POBREZA: OPÇÕES PARA O TERCEIRO MUNDO**. Tradução de Richard Paul Neto. Companhia Editora Nacional. 1ª ed. - São Paulo – SP - 1978.

KOEHNEN, T. and A. Cristóvão. **CONSTRUCTING A SOCIAL DEVELOPMENT NETWORK WITHIN A RURAL MUNICIPAL GOVERNMENT IN PORTUGAL**. 2006 - *Agricultural Economics Review*. 7 (1) 26-34.

LIMA, Waner Gonçalves. **POLÍTICA PÚBLICA: DISCUSSÃO DE CONCEITOS**. Revista Interface (Porto Nacional) 05 (2012). Disponível em: <<http://revista.uft.edu.br/index.php/interface/article/viewFile/370/260>> Acesso em: 16/01/2014.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. **DESENVOLVIMENTO LOCAL: QUESTÕES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS** – Artigo disponível em: <<http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/textos/Desenvolvimento%20Local%20-%20quest%C3%B5es%20conceituais%20e%20metodol%C3%B3gicas.pdf>> - Acesso em: 15/01/2014.

MELO, Alberto. **DITOS E REDITOS EM TORNO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL**. 1998 - *A REDE*. Novembro, pp. 5-8.

MILANI, Carlos. **TEORIAS DO CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)**. In: **Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia**. Escola de Administração da UFBA (NPGA/NEPOL/PDGS). 2005.

**POBREZA Y DESARROLLO LOCAL** – Universidade de Chile, Faculdade de Ciencias Sociales – Disponível em: <[http://www.prohumana.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=705&Itemid=90](http://www.prohumana.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=705&Itemid=90)> - Acesso em: 03/02/2014.

RIST, Gilbert. **LE DÉVELOPPEMENT, HISTOIRE D'UNE CROYANCE OCCIDENTALE**. Presses de Sciences Po. Paris - 1996.

ROZAS, German. **POBREZA Y DESARROLLO LOCAL**. In: *Excerpta*, Universidade do Chile, n. 7, 1998. Disponível em :<<http://rehue.csociales.uchile.cl>> - Acesso em: 03/02/2014.

SECCHI, Leonardo. **POLÍTICAS PÚBLICAS: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. Cengage Learning - São Paulo - 2010.

SINGER, P. **MIGRAÇÕES INTERNAS: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE SEU ESTUDO**. In: MOURA, H. A. de (Coord.). *Migração interna: textos selecionados*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil - BNB, Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste, 1980. t. 1, p. 211-244. (Estudos econômicos e sociais, 4).

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL E NA TRANSFORMAÇÃO DA REALIDADE** – Artigo disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)> Acesso em : 16/01/2014.

VEIGA, José Eli da. **CIDADES IMAGINÁRIAS: O BRASIL É MENOS URBANO DO QUE SE CALCULA**. Autores Associados. 2ª ed. Campinas – SP – 2003.

*Recebido em 27/06/2014  
Aprovado em 10/07/2014*