

## **RELAÇÕES ENTRE MUNDO RURAL E MUNDO URBANO** **Evolução histórica, situação actual e pistas para o futuro**

*João Ferrão*

Resumo As visões recentes sobre o mundo rural revelam grande permeabilidade à ideia de património como elemento estruturador de uma nova geração de estratégias e políticas de desenvolvimento para este tipo de territórios. Neste texto adopta-se uma posição crítica face a esta tendência, organizada a partir de três preocupações: considerar a crescente indissociabilidade entre mundo rural e áreas urbanas; olhar para o futuro do mundo rural à luz das grandes linhas de evolução das relações campo-cidade observadas na Europa; questionar a sustentabilidade generalizada de mundos rurais não agrícolas. Apresentam-se, no final, diversas orientações estratégicas que poderão contribuir para a definição de políticas e medidas que visem uma nova complementaridade rural-urbano, mais sensível aos ensinamentos da história, aos requisitos ambientais e às expectativas e necessidades das populações residentes em cada uma dessas áreas.

Palavras-chave Mundo rural, relações campo-cidade, políticas de desenvolvimento rural.

Este texto tem como finalidade identificar linhas de intervenção que favoreçam o estabelecimento de relações de maior complementaridade e simbiose entre os mundos rural e urbano.<sup>1</sup>

Com este objectivo presente, efectua-se, num primeiro ponto, uma reconstituição sintética das relações rural-urbano que historicamente dominaram nos países europeus, de forma a salientar as principais inflexões ocorridas ao longo do tempo e o seu significado.

Num segundo ponto, sublinham-se os traços mais marcantes das situações hoje prevalecentes, interpretando-os à luz da breve reconstituição histórica anteriormente apresentada.

Por último, no terceiro ponto, propõem-se algumas linhas estratégicas de intervenção, visando o estabelecimento de uma nova geração de relações de complementaridade entre o mundo rural e o mundo urbano.

### **Relações rural-urbano: uma história que importa compreender**

A velha oposição entre o mundo rural e o mundo urbano: complementaridade e simbiose?

Historicamente, o mundo rural destaca-se por se organizar em torno de uma *tetralogia* de aspectos bem conhecida:

- uma *função* principal: a produção de alimentos;
- uma *actividade económica* dominante: a agricultura;
- um *grupo social* de referência: a família camponesa, com modos de vida, valores e comportamentos próprios;
- um tipo de *paisagem* que reflecte a conquista de equilíbrios entre as características naturais e o tipo de actividades humanas desenvolvidas.

Este mundo rural secular opõe-se claramente ao mundo urbano, marcado por funções, actividades, grupos sociais e paisagens não só distintos mas, mais do que isso, em grande medida construídos “contra” o mundo rural. Esta oposição tende a ser encarada como “natural” e, por isso, recorrentemente associada a relações de natureza simbiótica: campo e cidade são complementares e mantêm um relacionamento estável num contexto (aparentemente?) marcado pelo equilíbrio e pela harmonia de conjunto.

*Mundo rural arcaico e mundo urbano-industrial moderno: complementaridade e assimetria*

A revolução industrial iniciada no século XVIII veio alterar a situação anterior. Na realidade, a emergência de uma nova sociedade urbano-industrial acarretou duas consequências principais para as áreas rurais. Por um lado, inicia-se um acentuado processo de *perda de centralidade económica, social e simbólica por parte do mundo rural*. Por outro lado, este tende a ser globalmente identificado com *realidades arcaicas*, enquanto as aglomerações urbano-industriais são vistas como o palco, por excelência, do progresso.

A relação rural-urbano não pode deixar de reflectir esta alteração profunda, forjando-se novas complementaridades e modificando-se a sua natureza.

À produção de bens alimentares — que se destinam agora, de forma crescente, a abastecer mercados urbanos — e ao papel de refúgio e segurança que as áreas rurais sempre desempenharam em épocas de crise para as populações citadinas, adiciona-se uma nova função-chave: a de *fornecimento de mão-de-obra desqualificada e barata* para as actividades económicas em acelerado crescimento nas cidades.

Simultaneamente, o facto de a expansão das infra-estruturas e dos equipamentos de apoio à qualidade de vida dos cidadãos ser muito mais rápida nas aglomerações urbanas reforça o papel das cidades como *pólos de prestação de serviços pessoais e sociais*.

Diversificam-se, pois, as relações de complementaridade rural-urbano, ao mesmo tempo que a sua tradicional natureza (aparentemente?) simbiótica vai dando lugar a interdependências cada vez mais reconhecidas como *assimétricas*. Em consequência, a cidade organicamente integrada em áreas rurais perde importância relativa face à emergência de aglomerações urbano-industriais mais

“autónomas” e com maior capacidade de polarizar, do ponto de vista funcional, as áreas envolventes.

*Mudam-se os tempos, mudam-se as relações: a nova dicotomia pós-rural/urbano*

A industrialização da agricultura, particularmente visível a partir do final da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, veio introduzir uma nova inflexão importante, ao fracturar o mundo rural em duas realidades bem distintas: o *mundo rural moderno* e o *mundo rural tradicional*. Pela primeira vez na história da humanidade, a oposição rural-urbano começa a não ser vista como a mais decisiva, na medida em que a modernidade deixa de constituir um exclusivo das áreas urbanas.

Começa, assim, a ganhar consistência uma *nova dicotomia pós-rural/urbano*, que valoriza antes a oposição existente entre um mundo moderno (que pode ser urbano-industrial ou rural) e um mundo arcaico (predominantemente rural). É verdade que continua a persistir a ideia de que o mundo rural se encontra num processo estrutural de marginalização económica, social e simbólica. Mas a forte mercantilização da produção agrícola em massa vem *deslocar a fronteira das grandes oposições*, chamando a atenção para o facto de nem todas as áreas rurais estarem condenadas aos processos de agonia do “velho” mundo tradicional.

Neste novo contexto, a *relação rural-urbano bifurca-se, dando origem a uma partição das áreas rurais em função da sua proximidade (física mas também funcional e socioeconómica) aos principais centros urbanos*. A diferenciação entre áreas rurais “centrais”, “periféricas” e “marginais” ou ainda a designação de “áreas rurais profundas” evidenciam, com clareza, esta nova situação.

Entre os centros urbanos e as áreas rurais “centrais” ou “periféricas” prossegue a tendência anterior de diversificação de relações de complementaridade desenvolvidas num quadro fortemente assimétrico.

Pelo contrário, entre o mundo urbano e as áreas rurais “marginais” ou “profundas” as relações de complementaridade activa vão-se dissipando, já que estas últimas, alvo de uma sangria continuada de pessoas e recursos e com condições de acessibilidade particularmente desfavoráveis, pouco interesse despertam nos cidadãos.

*A invenção do mundo rural não agrícola: redescobrir velhas complementaridades, gerir espaços patrimoniais de baixa densidade*

Nos anos 80 assiste-se à invenção social de uma nova realidade: o *mundo rural não agrícola*. Esta perspectiva introduz elementos novos no modo de encarar os mundos rural e urbano, em si e na forma como se relacionam.

Em primeiro lugar, *rompe-se explicita e deliberadamente com dois dos elementos da tetralogia secularmente associada ao mundo rural*: a sua *função principal* não tem de ser necessariamente a produção de alimentos e a *actividade predominante* pode não ser agrícola. Esta disjunção entre mundo rural e agricultura é assumida como possível

e até desejável, como a política comunitária de *set aside* ou a proliferação de parques naturais em áreas anteriormente agricultadas bem o demonstram.

Em segundo lugar, a valorização da dimensão não agrícola do mundo rural é socialmente construída a partir da ideia de *património*. Verifica-se, de facto, a ocorrência de três tendências que, por motivos parcialmente autónomos, convergem num mesmo sentido:

- movimento de *renaturalização*, centrado na conservação e protecção da natureza, aspectos agora hipervalorizados no âmbito do debate sobre os processos de desenvolvimento sustentável;
- a procura de *autenticidade*, que leva a encarar a conservação e a protecção dos patrimónios históricos e culturais como vias privilegiadas para valorizar memórias e identidades capazes de enfrentar as tendências uniformizadoras desencadeadas pelos processos de mundialização;
- a *mercantilização das paisagens*, como resposta à rápida expansão de novas práticas de consumo decorrentes do aumento dos tempos livres, da melhoria do nível de vida de importantes segmentos da população e, como consequência, da valorização das actividades de turismo e lazer.

Em terceiro lugar, deve referir-se que esta nova visão do mundo rural assume como inevitáveis e correctas as práticas de pluriactividade e de pluri-rendimento das famílias camponesas, há muito identificadas por numerosos investigadores, enquadrando-as numa estratégia mais ampla de *transformação do mundo rural em espaços multifuncionais com valor patrimonial*. Abre-se, assim, um novo debate: as actividades que contribuem para manter vivo o mundo rural devem ser remuneradas não apenas pelo seu valor económico mas também pelas funções sociais e ambientais que asseguram.

Finalmente, e em quarto lugar, a problemática do mundo rural profundo foi sendo crescentemente abordada à luz de uma nova concepção: a dos *espaços de baixa densidade*, não só *física*, associada ao despovoamento intenso que caracteriza estas áreas, mas também *relacional*. Populações envelhecidas, empresas de reduzida dimensão e com funcionamento atomizado, ausência de movimentos significativos de associativismo ou ainda instituições públicas pouco dinâmicas transformam estas áreas em espaços sem a “espessura” social, económica e institucional necessária para suportar estratégias endógenas de desenvolvimento sustentadas no tempo.

A ideia de um mundo rural não agrícola que importa preservar — ou que se vende — em virtude do seu valor patrimonial vem alterar, uma vez mais, as relações urbano-rural. Pelo menos ao nível simbólico e do discurso político, a “cidade” — ou melhor, a franja mais escolarizada da população urbana — recupera o velho mundo rural, crescentemente reduzido, no entanto, a um dos elementos da velha tetralogia que tradicionalmente o caracterizou: a *paisagem*. Esta perspectiva vai deixando, ainda que de forma implícita, um indício claro: *é na procura urbana que parece residir o essencial da evolução futura das áreas rurais onde a actividade agrícola orientada para o mercado não alcança uma expressão significativa*.

## Aprender com a história: a situação actual

A evolução sumariamente apresentada nos pontos anteriores permite identificar com maior clareza as *situações-chave* que as relações mundo rural-mundo urbano revelam hoje:

- a *fronteira mais relevante* separa espaços directamente integrados na área de influência das grandes cidades e espaços marginais a essa influência, não coincidindo, portanto, com a tradicional dicotomia urbano-rural ou, na sua versão mais simples, cidade-campo;
- as realidades actualmente designadas por “*regiões urbanas*” incluem espaços urbanos, suburbanos, rurais agrícolas e rurais não agrícolas, articulados sistematicamente entre si, nuns casos de forma conflituosa (suburbanização depredadora de usos do solo e património não urbanos, por exemplo) mas noutros de forma simbiótica (corredores verdes, regeneração urbanística e socio-económica de espaços construídos tradicionais, etc.), recuperando-se, nestes últimos, algumas componentes da complementaridade que caracterizou a relação tradicional urbano-rural;
- o *mundo rural exterior às “regiões urbanas”* defronta-se com uma contradição evidente: a valorização simbólica e política que lhe é hoje atribuída no contexto dos discursos patrimonialistas contrasta com a fragilidade de meios efectivamente mobilizáveis nesse sentido, com a escassez de resultados entretanto obtidos (a mero título de exemplo, veja-se o impacte reduzido das iniciativas de turismo rural, tanto em termos de criação de emprego como de geração de rendimentos adicionais para as famílias) e com a estreita dependência de práticas de consumo urbanas cuja durabilidade está longe de corresponder a uma realidade incontroversa.

As situações detectadas apontam para uma conclusão aparentemente incontornável: *o futuro dos “mundos rurais” decide-se, no essencial, em sede urbana*. Se contra factos não há argumentos, então a questão a colocar parece ser a seguinte: *como gerir a procura e a oferta urbanas a favor dos vários mundos rurais?*

## Para uma nova relação entre o mundo rural e o mundo urbano: algumas pistas

A construção de uma *nova relação rural-urbano* desenvolvida na óptica dos espaços rurais poderá assentar em dois *objectivos de âmbito geral*:

- consolidar *relações de proximidade mutuamente benéficas e de natureza sinérgica* em detrimento de relações assimétricas e predadoras do mundo rural;
- transformar as *cidades em pontes efectivas entre as áreas rurais e o mundo exterior*.

Enunciado de um ponto de vista económico, o primeiro aspecto corresponde ao esforço de transformar a *massa crítica de recursos urbanos* (humanos, institucionais, físicos, etc.) em *externalidades positivas* que as populações e as organizações do mundo rural conseguem parcialmente *internalizar*.

De facto, sendo a baixa densidade física e relacional um dos problemas principais de grande parte das áreas rurais, importa rediscutir a questão das *condições de acesso* a infra-estruturas, equipamentos, serviços e competências cujo grau de especialização é incompatível com uma localização rural ou, pelo menos, com os tradicionais padrões dispersos de distribuição geográfica. Este aspecto é tanto mais importante quanto ele hoje se coloca, já, para equipamentos relativamente banais: veja-se, a título de exemplo, o caso das escolas do 1.º ciclo de escolaridade obrigatória, alvo de um processo de encerramento que, nalgumas áreas, se pode mesmo considerar como generalizado.

Neste contexto, falar de *condições de acesso* a infra-estruturas, equipamentos, serviços e competências implica uma atenção particular a todas as iniciativas que favoreçam o estabelecimento de *redes individuais e institucionais*, a *mobilidade* de pessoas, bens e conhecimentos e o desenvolvimento de *soluções locais multiuso*. Só assim a inexistência de limiares mínimos de funcionamento por escassez de recursos e de procura poderá ser, senão superada, pelo menos minimizada.

O desenvolvimento de relações de proximidade mutuamente benéficas e de natureza sinérgica pressupõe a capacidade de *conciliar uma articulação territorial (coesão) e uma articulação funcional (integração) entre centros urbanos e áreas rurais envolventes*. Estas duas articulações, que se deverão reforçar reciprocamente, pressupõem a capacidade de actuar aos seguintes níveis:

- adoptar a perspectiva de “*bio-região*”, em que os espaços naturais asseguram *continuuuns* rural-urbano não apenas por razões estéticas e de fruição visual das populações citadinas mas, factor mais importante, como garantia de funcionamento de processos ecológicos básicos (ciclo hidrológico e respectivas redes de drenagem, por exemplo), isto é, como medida cautelar de preservação de ecossistemas e de sustentabilidade ambiental;
- estimular a construção de imagens mentais e representações sociais que considerem os centros urbanos e as áreas rurais vizinhas como uma mesma *região cognitiva*, evitando que se generalizem as concepções de “*ciudades fortaleza*”, aglomerações bem integradas em redes nacionais e mesmo internacionais mas isoladas das suas envolventes imediatas, e, no pólo oposto, de áreas rurais intersticiais, de natureza inevitavelmente residual e com escassa visibilidade própria;
- garantir a *oferta pública de serviços especializados* úteis às populações e organizações das áreas rurais em condições de *fácil acesso*, tanto do ponto de vista físico (acessibilidade) como social (mobilidade, “*proximidade cultural*”) e económico (custos de deslocação e de comunicação);
- estimular e facilitar a construção de *parcerias de proximidade* que constituam redes de produção e disseminação de informação, aprendizagens e conhecimentos estrategicamente relevantes para as populações e as organizações das áreas rurais;

- recorrer, de forma sistemática, às potencialidades das *novas tecnologias de informação e comunicação*, tanto ao nível da prestação dos serviços públicos universais (telemedicina, ensino pré-escolar, formação de adultos, etc.) como de iniciativas visando objectivos de coesão social (integração cívica dos jovens) ou de competitividade económica (telecentros rurais, comércio electrónico de produtos regionais, etc.), numa *óptica que concilie o relacionamento à distância com o contacto presencial*;
- garantir uma articulação eficiente entre *políticas* de ordenamento do território e conservação da natureza, de desenvolvimento rural, de desenvolvimento regional e de desenvolvimento urbano, nomeadamente em torno dos conceitos de *cidade média* e de *rede urbana complementar*;
- conceber uma *logística para o mundo rural* capaz de articular, selectivamente, aspectos dos pontos anteriores em função das prioridades e das potencialidades de cada área.

Por comparação com o passado recente, torna-se evidente que a reformulação das relações que se estabelecem entre os mundos rural e urbano depende, crescentemente, da capacidade de identificar e concretizar *soluções organizacionais* adequadas.

O exemplo das escolas do 1.º ciclo de escolaridade obrigatória, pelo seu nível básico, constitui, uma vez mais, uma boa ilustração dos problemas em causa. Face à drástica diminuição da procura, decorrente do envelhecimento das populações, e ao padrão de grande dispersão geográfica que caracteriza este tipo de estabelecimentos, a reorganização da rede escolar constitui um imperativo impossível de ignorar. A solução “tradicional” de prover localmente serviços de natureza universal dá agora lugar a um outro tipo de abordagem, de maior complexidade. Na realidade, a reconfiguração da rede escolar do 1.º ciclo deverá conciliar um leque diversificado de estratégias: encerramento de estabelecimentos, recentralização em escolas com melhor acessibilidade, constituição de redes de escolas próximas com base na mobilidade de docentes e/ou alunos, integração em equipamentos multiuso (infantário, centro de dia, centro de saúde, ...), etc.

Esta abordagem implica uma visão de conjunto das *áreas geográficas de intervenção*, uma forte capacidade de *diálogo institucional* e ainda a existência de condições humanas, técnicas e financeiras de *monitorização* das soluções concretizadas.

A ênfase atribuída à componente organizacional e institucional impõe, ainda, que se abandonem as abordagens tradicionais baseadas exclusivamente numa óptica de procura ou de oferta.

No primeiro caso, em que as iniciativas se desenvolvem como resposta a procuras expressas, corre-se o risco de inviabilizar o surgimento de qualquer novo empreendimento, dada a debilidade sociocultural, económica e demográfica que caracteriza um grande número de áreas rurais. Nesta situação, prevalece a lógica de mercado em detrimento de uma perspectiva de necessidades sociais.

No segundo caso, a concretização de projectos voluntaristas que ignoram as condições reais da procura local leva a situações de sobre-equipamento e de esbanjamento de recursos públicos. Nesta perspectiva, valoriza-se demasiado o impacte

espontâneo da oferta sobre a procura, ignorando quer os pressupostos de mercado quer a óptica das necessidades sentidas por populações ou organizações com características e motivações que importa conhecer previamente.

A alternativa a estas duas abordagens reside na *gestão da procura*. Importa *alterar atitudes e comportamentos por parte das pessoas e das organizações e melhorar as condições reais de acesso*, não apenas físico (distância geográfica e distância-tempo) mas também económico (distância-custo) e social (distância cultural), a infra-estruturas, equipamentos e serviços não locais mas de proximidade sub-regional ou até regional.

Só esta visão poderá evitar a falsa alternativa entre duas opções extremas: manter, a qualquer preço, iniciativas sem qualquer viabilidade económico-financeira ou encerrar e impedir a criação de novas estruturas incapazes de sobreviver em termos de mercado.

O exemplo do serviço de transporte posto gratuitamente à disposição das populações por algumas grandes superfícies comerciais localizadas em áreas rurais ou em aglomerados urbanos de média e reduzida dimensão constitui um exemplo que, neste contexto, merece ser considerado relevante. Mas muitas outras soluções, de natureza mais ou menos complexa, podem igualmente ser invocadas, confirmando que a dimensão organizacional tende a ganhar um reconhecimento indiscutível enquanto *factor viabilizador de iniciativas que façam reverter para o mundo rural os benefícios das economias de escala e de gama que apenas os centros urbanos podem garantir*.

O segundo objectivo geral — transformar as *cidades em pontes efectivas entre as áreas rurais e o mundo exterior* - constitui, afinal, o corolário da afirmação anterior.

O essencial das instituições de interface, sejam elas públicas, associativas ou privadas, localiza-se em áreas urbanas. Da mesma forma, as principais infra-estruturas de internacionalização privilegiam as cidades.

É verdade que os meios urbanos não detêm o exclusivo da implantação deste tipo de instituições e infra-estruturas. Mas não é menos certo que a sua existência, e sobretudo a sua *convivência*, é estruturalmente urbana. Assim sendo, uma relação de complementaridade menos assimétrica e mais simbiótica entre as populações e as organizações dos mundos rural e urbano implica que os meios urbanos funcionem como veículo redistribuidor entre as áreas rurais e o mundo exterior, tanto de forma ascendente (condições de mobilidade e de acesso a mercados distantes) como descendente (condições de atracção e de disseminação ao nível local).

Esta *função redistributiva* dos meios urbanos em relação a pessoas e organizações localizadas em áreas rurais depende grandemente da disponibilidade evidenciada por parte das instituições existentes para integrarem, nos seus perfis de competências e nos seus programas de actividade, as necessidades e os interesses do mundo rural.

Neste contexto, a missão extensionista, que tão útil se revelou no que se refere às actividades agrícolas, é importante mas insuficiente. De facto, o patamar de exigência nos dias de hoje deve ser outro: colocar na *agenda* das instituições de sede urbana os problemas do mundo rural. Ora todos os estudos de *agenda-setting* mostram que o papel dos *órgãos de comunicação social* e dos *movimentos de opinião pública*

é decisivo para que determinados assuntos ganhem não só visibilidade mas também notoriedade, reconhecimento social e credibilidade.

Identificamos, assim, novos elementos que, não sendo exclusivamente urbanos, aqui encontram, no entanto, condições mais favoráveis para se desenvolver: comunicação social e opinião pública. Esta é, talvez, a *última fronteira* capaz de travar a multiplicação de mundos rurais marginais ou agonizantes. De facto, o essencial das intervenções assinaladas ao longo do terceiro ponto deste texto pressupõe uma *cultura cívica* favorável ao mundo rural, não apenas de forma platónica e nostálgica, mas de um modo pragmaticamente capaz de servir as necessidades de quem aí vive e trabalha.

Neste sentido, é possível defender que os meios urbanos serão uma ponte entre as áreas rurais e o mundo exterior, tanto mais eficiente quanto conseguirem transformar-se em *focos de uma cultura de ruralidade susceptível de contribuir não só para consolidar a visão patrimonialista actualmente dominante mas, também, para a ultrapassar, reintroduzindo a componente produtiva com a centralidade que esta merece.*

## Notas

- 1 Este texto tem uma dupla origem: por um lado, traduz algumas das ideias expostas numa comunicação apresentada no Congresso Internacional de Geografia Rural “O mundo rural: desafios para o século XXI”, organizado pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto em 21-23 de Outubro de 1999; por outro lado, corresponde a um conjunto de notas redigidas a pedido da equipa portuguesa responsável pelo estudo de avaliação intercalar do programa de iniciativa comunitária “Leader II”. Aos coordenadores de ambas as iniciativas agradeço terem-me “obrigado” a sistematizar algumas ideias que até aí não passavam de intuições e hipóteses pouco organizadas. Agradeço ainda a Aida Valadas de Lima os comentários efectuados a uma primeira versão deste texto.

## Referências bibliográficas

- Baptista, A. J. Mendes (1999), “Políticas para o desenvolvimento do interior”, *Estudos Regionais*, 2, Coimbra, Comissão de Coordenação da Região Centro.
- Cavaco, Carminda (org.) (1999), “Desenvolvimento rural: desafio e utopia”, *Estudos para o Planeamento Regional e Urbano*, 50, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa.
- EU (1999), *European Spatial Development Perspective: Towards a Sustainable European Union*, documento policopiado.

- Graham, Brian (org.) (1998), *Modern Europe: Place, Culture, Identity*, Londres, Arnold Publishers.
- Mathieu, Nicole (1998), "La notion de rural et les rapports ville/campagne en France: les années quatre-vingt-dix", *Économie Rurale*, 247, pp. 11-20.
- Presidência da República (1998), *Perspectivas de Desenvolvimento do Interior*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- União Europeia (1997), *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC)*, Noordwijk, 9 e 10 de Junho de 1997, primeira versão oficial provisória.

João Ferrão. Geógrafo. Investigador do Instituto de Ciências Sociais. A correspondência pode ser enviada para o autor: ICS, Edifício ISCTE, Ala Sul, 1.º andar, Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa ou joao.ferrao@ics.ul.pt.