

## **RELAÇÕES CIDADE-CAMPO: DA OPOSIÇÃO ENTRE A CIDADE E O CAMPO AOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA**

**Raquel Carvalho de Arruda**

Mestranda em Geografia

Universidade Estadual Paulista – UNESP/Presidente Prudente

Bolsista CNPq

[raquelzinha.arruda@gmail.com](mailto:raquelzinha.arruda@gmail.com)

### **INTRODUÇÃO**

As relações cidade-campo sempre ocuparam a pauta acadêmica, porém não de maneira linear e consensual. A centralidade desse tema ganhou força nas décadas de 1980 e 1990. Nelas, o processo de redemocratização do país, o desenvolvimento da comunicação e dos transportes, bem como a intensificação do agronegócio, entre outros, incrementaram as relações cidade-campo. Dessa maneira, ampliou-se a diversificação do tipo de atividades realizadas no campo até então restritas ao agrícola.

Para a compreensão dessa nova dinâmica, vários parâmetros foram estabelecidos, assim como visões divergentes discutidas sobre a dominação ou complementação entre a cidade e o campo. Ao mesmo tempo, intensificaram-se também os questionamentos sobre suas definições. Exemplo disso é o caso das críticas sobre a conceituação de cidade formulada em 1938 pelo Decreto-Lei nº 311, assim como a idéia de atraso e pobreza tradicionalmente associados ao campo.

O aquecimento dessa discussão ampliou-se entre outros segmentos sociais. Estes, organizados, influenciados também por modelos europeus e ávidos pela possibilidade de compartilhar da construção de novos modelos de política pública participativa, lutaram por mais espaço nesse debate. Dessa maneira, o recorte territorial foi ganhando espaço à medida que foi se configurando em escala intermediária de planejamento para viabilizar o diálogo com a sociedade civil sem perder de vista as metas nacionais do Estado. A constatação da relevância das relações cidade-campo favoreceu a sua incorporação no desenho da política pública de perspectiva territorial. Assim, o presente trabalho procura entender o percurso do debate sobre o estreitamento das relações entre a cidade e o campo até a apropriação dessa discussão pela política pública em questão.

Saliento que a pesquisa intitulada “Participação social, território e escalas geográficas: questionando a realidade dos territórios da cidadania” tem permitido a problematização de um conjunto de questões que vão além da experiência concreta que vem sendo acompanhada, qual seja, a da realidade do Pontal do Paranapanema, no estado de São Paulo.

Esse olhar possui influência direta sobre as interpretações apontadas nesse trabalho. Aqui, foi dado destaque aos aspectos das relações cidade-campo que foram considerados na definição de território dessa política pública.

## DAS RELAÇÕES CIDADE-CAMPO AO TERRITÓRIO

Segundo Rosa e Ferreira (2010), as relações cidade-campo passaram a ser tratadas de maneira mais veemente a partir das décadas de 50 e 60 com ênfase no contraste entre o rural e o urbano. A atenção sobre essa temática oscilou nas décadas seguintes e retornou com mais evidência a partir dos anos 80 e 90. Nesse período, discutiu-se o emprego assalariado no meio rural, a relação entre a agricultura familiar e o Complexo Agro-Industrial (CAI), a geração de renda e o trabalho urbano, a recente diversificação de atividades no campo, entre outros. Essas questões trouxeram novamente a relação cidade-campo para o centro da análise com destaque às interpretações de submissão/autonomia entre eles.

Destarte, as pesquisas realizadas sobre esta relação fundamentaram-se em diversos parâmetros, tais como: demografia, densidade, morfologia, tipo de atividades, modo de vida, inter-relações urbanas, geração de inovações, quantidade de equipamentos urbanos, tipo de consumo. Entretanto, quando usados isoladamente, estes critérios apresentam algumas limitações. Por exemplo, o demográfico apresenta sua definição a partir da oposição à realidade urbana. Sua aplicabilidade é questionada por ser um parâmetro que tem muitas diferenças mundiais. Outro caso refere-se ao tipo de atividade exercida na cidade e no campo. O desenvolvimento recente de funções no campo para além do agrícola impõe uma maior dificuldade de definição dos espaços a partir dessa perspectiva (BERNARDELLI, 2010; ENDLICH, 2010). Desse modo, Bernardelli (2010) lembra que a apreensão do rural e do urbano passa pela compreensão de suas relações e não na definição da oposição entre esses espaços.

Assim como Bernardelli (2010), Endlich (2010) e Rosa e Ferreira (2010) também questionam a contemporaneidade do conceito de cidade criado em 1938, que desconsiderando aspectos estruturais e funcionais, classificou como cidade toda sede de município. Isso implicaria numa possível distorção do grau de urbanização no Brasil, bem como em um possível favorecimento de interesses políticos e tributários de alguns grupos como consequência de determinadas emancipações municipais.

Ao mesmo tempo, a delimitação do “novo rural” a partir da diversificação dos papéis do campo sob influência principalmente da veemência “da técnica e da modernização das atividades econômicas” (ROSA, FERREIRA, 2010, p. 190), representou o avanço do agronegócio, bem como de outras funções não restritas à agricultura. As atividades não agrícolas, que vêm impactando o campo desde meados da década de 1980, tornam a análise da relação cidade-campo ainda mais complexa devido a sua ampliação de possibilidades. Igualmente importante é a ampliação da mobilização que, ao possibilitar a residência no campo com o trabalho na cidade e vice-versa, amplia a diversidade de relações entre os espaços (BERNARDELLI, 2010; ROSA, FERREIRA, 2010; ENDLICH, 2010; MOLINA, 2013).

Mesmo com tantas mudanças na dinâmica rural do campo, algumas análises frequentemente estabelecem uma relação lógica entre pobreza e abandono com áreas não densamente povoadas. Da mesma forma, ocorre a vinculação entre o rural e o atraso, a carência

de serviços e de cidadania. Ao ocorrerem melhorias em determinadas áreas rurais, a conclusão sobre a urbanização do campo é imediata também. Assim, o campo representaria um estágio anterior ao desenvolvimento que, nesse raciocínio, seria restrito ao processo de urbanização (BERNARDELLI, 2010; MOLINA, 2013).

Por isso, Campos e Krahl (2006) alertam para o fato das mudanças no meio rural ainda não serem amplamente abarcadas nas análises mesmo com o arrefecimento da prevalência do enfoque dicotômico. A ênfase nos aspectos econômicos ainda prevalece. Essa situação repete-se também com a avaliação do urbano quando os elementos econômicos muitas vezes ganham mais centralidade. Além disso, a perspectiva de caos intrínseco ao ambiente urbano traz consigo um juízo de impossibilidade de compreensão das cidades.

Nessa direção, como aponta Bernardelli (2010), a delimitação do urbano e do rural não é exemplo de um assunto pautado em concordâncias, mas precisa relacionar vários aspectos para retratar bem um determinado processo de formação sociospacial, a que se referiu Milton Santos (2008). Dessa maneira, a autora evidencia a relevância do refinamento dessa conceituação para o melhor desempenho das ações do Estado, em especial, das políticas públicas.

Nesse contexto, a retomada do tema relações rural-urbana como objeto de pesquisa, em consequência também dos debates ocorridos na Europa, pode ser compreendida sob quatro perspectivas. A primeira conhecida por *continuum* caracteriza o novo rural brasileiro pela forte influência da urbanização sobre o rural por meio de ocupações não agrícolas, processo denominado de “rurbano”. Na abordagem territorial, o enfoque baseia-se na importância das dimensões espaciais na avaliação do rural e da ruralidade brasileira. Além disso, pauta também a sua fundamentação na competitividade do meio, bem como no consumo da paisagem rural. Devido a essas premissas, alguns criticam essa linha pelo seu formato instrumental. Já na sociabilidade, a terceira proposta de análise, diferentemente da perspectiva *continuum*, prescinde das características urbanas. A partir das recentes mudanças no rural que dão destaque as suas singularidades “ao pressupor a possibilidade de uma reestruturação de identidades e sociabilidades” (CAMPOS e KRAHL, 2006, p. 89), a ruralidade ganha centralidade. Da mesma forma, nessa abordagem, os movimentos sociais recebem atenção como protagonistas na construção de uma proposta própria de desenvolvimento. Aqui também é apresentada uma crítica ao enfoque territorial por julgar que essa abordagem não contempla “a lógica do vivido e as lutas cotidianas dos grupos sociais” (CAMPOS e KRAHL, 2006, p. 89). Por fim, o enfoque do capital social desenvolve sua proposta a partir da dimensão territorial associando elementos das abordagens anteriores. A aposta aqui está na constituição de institucionalidades por meio da construção e consolidação do capital social no campo dando condições para o desenvolvimento de um pacto social, fundamentado em redes territoriais e suas conexões<sup>1</sup> (CAMPOS, KRAHL, 2006; ROSA, FERREIRA, 2010).

<sup>1</sup> De acordo com Campos e Krahl (2006), o principal expoente da perspectiva *continuum* é José Graziano da Silva, assim como José Eli da Veiga é da abordagem territorial. Ademais, esses autores apontam ainda que Maria José Carneiro, Maria Nazaré Baudel Wanderley e Marta Inez Medeiros Marques são referências do enfoque da sociabilidade e, Ricardo Abramovay do capital social.

Compreende-se, assim, que a constatação da intensificação das relações entre o campo e a cidade vai muito além das formas. Esses desdobramentos são sentidos pelos interesses dos agentes sociais que entrelaçam seu cotidiano político, econômico e social agregando os espaços urbanos e rurais (SPÓSITO, 2010). Assim, as demandas modernas e as trocas entre locais próximos proporcionariam a complementariedade das interações cidade-campo, fundamentando também o território, entendido nessa perspectiva como redes organizadas hierarquicamente que controlam a distribuição, a alocação e a posse num conjunto que dá amparo a prática social (CAMPOS e KRAHL, 2006).

Dito isso, Campos e Krahl (2006) apontam como esse debate propiciou as condições necessárias para o desenvolvimento de um enfoque a partir do território, visto como espaço de proximidade social, solidariedade, cooperação, entre outros. Nesse contexto, o rural tem sua perspectiva ressignificada por muitos acadêmicos que passam a “reafirmar o campo no Brasil como área dinâmica e não como local de atraso ou carência” (ROSA, FERREIRA, 2010, p. 190). Com isso, o interesse pela compreensão dos fatores que permeiam o desenvolvimento tanto quanto as suas origens sociais, culturais e econômicas convergiu atenções para o campo.

Tal debate apóia-se no alargamento da abrangência espacial, ocupacional e setorial do rural, indicando a necessidade de consolidar o deslocamento da ideia de região para a de território, e o uso normativo e operacional da abordagem territorial sobre o desenvolvimento regional no contexto econômico e societário em que transcorrem os processos de mudança social (CAMPOS, KRAHL, 2006, p. 90).

Desse modo, o desenvolvimento territorial rural constituiria-se em um processo composto por diversas ações articuladas entre si voltadas à promoção de alterações nas áreas social, econômica e ambiental do meio rural. Ainda segundo Campos e Krahl (2006, p. 90), as singularidades desse meio fariam do desenvolvimento rural “um processo evolutivo, interativo e hierárquico quanto aos seus resultados, manifestando-se nos termos dessa complexidade e diversidade no plano territorial”.

Seguindo as premissas de Abramovay, Campos e Krahl (2006) apresentam o capital social como um dos principais elementos de agregação entre conhecimento e tradições do território. A essência desse capital representaria um bem público que tem o alcance de sua produtividade na viabilização de resultados a partir da cooperação, estruturada na confiança e na reciprocidade. Com essas condições, as populações rurais deteriam a capacidade de protagonizar a constituição desses territórios.

Além disso, a ruralidade, com sua paisagem rural e características singulares, propicia uma identidade a esse espaço recentemente ressignificado e valorizado socialmente. Atributos como “cooperação, solidariedade, reciprocidade, relações sociais de proximidade, confiança, regras comuns tacitamente aceitas” (CAMPOS, KRAHL, 2006, p. 92) também estão presentes no conceito de ruralidade. Eles propiciam a pactuação entre os diferentes agentes territoriais, público ou privado, com implicações positivas para o desenvolvimento dos territórios. Dessa maneira, a

ruralidade, de natureza territorial, ganha centralidade no desenvolvimento rural, pois permite a produção social de um conjunto de significados que viabiliza o consumo do meio rural a partir da estruturação de outras atividades não agrícolas até então menos recorrentes no campo (CAMPOS, KRAHL, 2006).

É importante aqui ressaltar que simultaneamente às mudanças no campo e, conseqüentemente, na sua forma de análise, a urbanização brasileira passou também por gradativas alterações como a interiorização da rede urbana, a dispersão das aglomerações urbanas e a formação de três grandes estruturas urbanas (Centro- Sul, Nordeste e Centro-Norte). Com isso, o processo urbano extrapolou os seus perímetros concretos, dinâmica essa potencializada com a união entre ciência e técnica, ou seja, a formação de um meio técnico-científico-informacional. Essas mudanças deslocaram intensamente a influência da localização para a capacidade de coordenação dos fluxos, dando mais autonomia ao desenvolvimento de conexões, sejam elas no espaço urbano ou rural (CAMPOS, KRAHL, 2006; ENDLICH, 2010). Assim,

[...] houve, com essas possibilidades técnicas, condições favoráveis para que a lógica de produção territorial do espaço urbano descontínuo fosse reforçada. As distâncias não são mais medidas apenas pelo grau de proximidade, mas também pelo potencial de conectividade que um indivíduo ou empresa ou instituição tem, em um dado ponto do território e a partir das condições técnicas econômicas de que dispõem para acessar sistemas articulados e complexos de informática e comunicações, a partir da unicidade técnica a que se referiu Milton Santos. (SPÓSITO, 2010, p. 126).

Dessa maneira, as transformações no campo e a veemência do “compartilhamento” do mesmo território pelos espaços rural e urbano por meio “de usos de solo, de práticas socioespaciais e de interesses políticos e econômicos associados ao mundo rural e ao urbano” (SPÓSITO, 2010, p. 121) contribuíram para o aprofundamento das interações entre a cidade e o campo. Partindo da constatação de que esses dois espaços estão essencialmente interligados, a redefinição de uma nova unidade espacial é favorecida, pois “o desenvolvimento só pode ser concebido a partir do momento em que campo e cidade forem pensados como elementos constituintes de uma totalidade” (ROSA, FERREIRA, 2010, p. 195).

## **LEITURAS PRELIMINARES SOBRE AS RELAÇÕES CIDADE-CAMPO NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA**

Araújo (2010) e Molina (2013) assinalam que a abordagem territorial dos Territórios da Cidadania representa um crescente processo de aprendizagem institucional que nasce de influências da superação da crise do Estado nas décadas de 1980 e 1990, do processo de redemocratização do país, da formulação do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF), da política de desenvolvimento da Europa, da pressão dos movimentos sociais para a implementação dessa abordagem nas políticas brasileiras, da criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da criação dos Territórios Rurais, das mudanças de modelos de

descentralização de políticas públicas, por exemplo. Igualmente, outros aspectos foram abordados como relevantes nesse processo. Entre eles, o crescente debate na Academia, nas políticas públicas e na sociedade civil da importância do desenvolvimento regional. Além disso, o fortalecimento da escala nacional como estratégica para o desenvolvimento local despertou a atenção e cuidado para o diálogo entre distintas instâncias e políticas nacionais, bem como para a valorização dos agentes e das diversidades locais em conexão com a escala nacional.

Sendo assim, a interação entre as escalas foi gradativamente tornando-se central ao passo que a democracia foi sendo consolidada por meio do fortalecimento da participação da sociedade civil acompanhada de novas institucionalidades que articulam diferentes escalas de atuação e níveis de governo. Ao mesmo tempo, a crescente redução das distâncias entre o campo e a cidade tanto quanto a diversificação funcional da vida rural vinha impactando os antigos padrões da relação rural-urbano e, por sua vez, a condução de políticas de desenvolvimento (ARAÚJO, 2010).

Esses fatores contribuíram para a formulação dos Territórios da Cidadania que tem sua unidade complexa constituída pelos espaços urbano e rural e pelo âmbito municipal e supramunicipal (ARAÚJO, 2010). Segundo Mireya Perafán, ex-assessora<sup>2</sup> da Secretaria de Desenvolvimento Territorial que trabalhou na formulação e implementação dos Territórios da Cidadania:

[...] o território converte-se quase que uma categoria ideal para pensar essa nova ruralidade. Na nova ruralidade, em uma compreensão dela, mas em uma complementariedade com o urbano e uma nova ruralidade que é um espaço que se constrói uma categoria, que se constrói também por essas pessoas que habitam nela, mas que ela não é igual, não é o contínuo do urbano [...]

A partir disso, o programa, instituído em 2008 pelo Decreto 25 de fevereiro, define como território o agrupamento de municípios distinguido pela população pela singularidade a qual pertence, tendo a identidade como eixo agregador de coesão social e territorial. A estratégia de desenvolvimento territorial sustentável está pautada na integração de política a partir do planejamento territorial; ampliação dos mecanismos de participação social; ampliação da oferta dos programas básicos; inclusão e integração produtiva das populações carentes e mais vulneráveis e; valorização da diversidade social, cultural, econômica, entre outros. As metas principais desse programa são as superações “da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia” (BRASIL, 2008, p. 1). Para isso, os territórios devem apresentar as seguintes exigências.

[...] estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH territorial; maior concentração de beneficiários do

---

<sup>2</sup> Assessorou a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário de 2007 a 2012. A entrevista foi concedida em maio de 2013 para o desenvolvimento da pesquisa de mestrado supracitada.

Programa Bolsa Família; maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; baixo dinamismo econômico; convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; e maior organização social. (Artigo 3º, BRASIL, 2008).

A Casa Civil, coordenadora do programa, ficou responsável pela promoção da articulação interinstitucional de 22 estruturas ministeriais, bem como pela orientação de alocação de recursos nos Territórios da Cidadania (BRASIL, 2014). Para Favareto (2009), a Casa Civil estaria apta a desenvolver as condições necessárias para a construção do diálogo intersetorial e interministerial do programa desta natureza.

A base da gestão do programa está fundamentada em instituições que representam as três escalas de atuação dessa política pública: o Comitê Gestor Nacional, os Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais – CODETER. Nessa última instância, o desenvolvimento da política é discutido pelos agentes territoriais: acompanhamento das ações, os programas ofertados pelos outros ministérios, alocação de recursos, entre outros (ECHEVERRI, 2010).

Desse modo, os Territórios da Cidadania apresentam metas nacionais apoiadas nas articulações com outros programas e em diversas escalas institucionais. Essa composição proporciona a valorização do local e de seus agentes ao mesmo tempo em que fortalece o papel do Estado Nacional. Esse programa avança na articulação entre local e federal, pois inclui nesse diálogo os governos estaduais, uma distinção em relação às outras políticas territoriais que apostaram mais enfaticamente no fortalecimento da escala local. Além disso, essa política pública possibilita a consolidação do processo, iniciado nos Territórios Rurais, de maior investimento em regiões mais pobres ao contrário do que se tinha até então, quando a maioria dos recursos concentrava-se principalmente em cidades ricas (ARAÚJO, 2010).

Apesar dos avanços do programa em questão, a implementação dos Territórios da Cidadania revela os obstáculos a serem ainda superados na sua trajetória de amadurecimento político-institucional: manutenção da setorialização das ações do governo que dificulta a execução dos Territórios da Cidadania a partir da conjugação de diversas políticas públicas; articulação falha entre os ministérios e outros órgãos governamentais de diversas escalas; delimitação deficiente de territórios frente à imensa diversidade identitária; conservação do processo de participação ativa dos movimentos sociais; divergências entre interesses das elites locais e das “elites do Estado central brasileiro” (MOLINA, 2013, p. 6); clientelismo na captura de políticas públicas para o atendimento de interesses exclusivos; focalização ainda majoritária no público da agricultura familiar; imprecisão da institucionalidade responsável pela elaboração de políticas territoriais; entre outros (ARAÚJO, 2010; MOLINA, 2013).

Nesse sentido, cabe aqui apontar aqueles entraves que interferem mais diretamente na efetivação da complementariedade entre a cidade e o campo, contemplada na proposta territorial do programa em questão. Esses obstáculos são mais concretamente identificados a partir do

cotidiano dos Colegiados Territoriais. Eles representam a institucionalidade da escala local que propõe promover a participação social a partir do encontro dos principais agentes de um determinado território para a discussão de suas prioridades e definição de suas estratégias de desenvolvimento. Alguns aspectos são citados com maior frequência. Entre eles, a presença preponderantemente nos CODETER dos segmentos ligados à agricultura familiar ao lado da ausência dos segmentos urbanos que “limita enormemente o alcance da política, pois as iniciativas apoiadas acabam se circunscendo, no mais das vezes, ao apoio a atividades já tradicionais entre os agricultores” (ARAÚJO, 2010, p. 211). Essa tendência está expressa tanto pela presença dos representantes civis ligados ao campo quanto do setor público representado em grande parte por gestores públicos de instituições da área rural como Instituto de Terras, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - (INCRA), secretarias municipais de agricultura/abastecimento/desenvolvimento rural, instituições de assistência técnica e extensão rural, entre outros. As ONGs presentes nos Colegiados também são relacionadas à temática rural (ARAÚJO, 2010; BALESTRO, BOTELHO FILHO, GHESTI, 2012; MOLINA, 2013).

Em consequência à composição da plenária dos CODETER, outro ponto pode ser ressaltado: o objeto preponderante dos projetos. Estes, custeados pelos recursos dos Territórios da Cidadania, estão voltados exclusivamente ao exercício de atividades agrícolas. Isso reduz a proposta territorial à medida que alimenta “a ideia de que o desenvolvimento consiste em atender a reivindicações específicas de grupos locais” em detrimento da valorização dos “atributos da região” (ARAÚJO, 2010, p. 210) por meio de propostas mais amplas que representem também outros setores sociais.

Outra circunstância é comentada por Rosa e Ferreira (2010). Elas apontam como a economia hegemonicamente agrícola do município é sentida por sua população como algo negativo. Isso ainda acontece em virtude da associação do rural com a pobreza, com o velho e com o atraso. Essa situação pode impactar também a consolidação da relação cidade-campo na perspectiva territorial uma vez que muitos municípios, tanto seus habitantes quanto seus gestores, pouco se apropriam, ou até mesmo resistem, às políticas discutidas e ofertadas no âmbito do CODETER. Esse é o caso do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema como relatou sua assessora territorial<sup>3</sup>.

[...] essa resistência em relação a reforma agrária, em relação à agricultura familiar [...] As pessoas não se reconhecem, e aí, eu não falo só do prefeito, mas as pessoas em si nesses pequenos municípios, elas não se reconhecem como moradores de um espaço rural. Aí vc vê um município ali com 3 mil habitantes, todo mundo, a maioria vive ali do agrícola, do campo, é um município extremamente rural e as pessoas tem um preconceito muito grande. É uma questão muito cultural [...] Com o rural, com o que é do campo, é como que querer negar isso. [...] É o que a gente vê na visão de muitos prefeitos, que é levar muitas políticas e implementá-las todas na cidade, né? Nada vai para o campo. Isso é

<sup>3</sup> Assessora territorial do Colegiado do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema entrevistada em setembro de 2013 para o desenvolvimento da pesquisa de mestrado em andamento “Participação social, território e escalas geográficas: questionando a realidade dos territórios da cidadania”.



muito freqüente nos nossos municípios [...] E quando vc fala para ele “olha, unidade odontológica, olha, programa territórios da Cidadania, vc pode levar para o campo”. “Eu (o prefeito) levo as pessoas num ônibus e trago pra cidade [...]” Eu acho que falta ainda a própria administração municipal ter essa concepção também do que é o programa Territórios da Cidadania, por que as políticas também vão para o campo? Porque no campo também há vida, há pessoas, elas também tem que ter qualidade de vida, assim como na cidade [...]

Por fim, outra questão bastante relevante diz respeito à instrumentalização e à equipe necessárias para que o programa consiga avançar na consolidação da complementaridade entre o campo a cidade do seu território. Nesse sentido, Mireya Perafán assinala algumas dessas dificuldades,

Olha, quando falamos um pouco da distância sobre o discurso e a prática, está muito vivenciada com isso. O tema urbano, nós esperaríamos que na compreensão do território houvesse uma relação mais de complementariedade entre o rural e o urbano. [...] Então, se eu tenho um território X e eu tento fazer essa articulação entre a população do urbano e do rural para pensar na emergência desses territórios, eu teria que sentar na mesma mesa as pessoas das áreas rurais e das áreas urbanas. Elas nunca se sentam. [...] acho que essa relação com o urbano está bem fraca mesmo, não tem instrumentos para ela ser fortalecida e que eu acho que o fio condutor dessa relação teria que ser mais econômica no sentido de produtiva. [...] Então, são grupos de produtores de agricultura familiar, não tem outros segmentos da economia, ou outros segmentos sociais que se vinculem, é muito restrito a sindicatos de trabalhadores rurais e muito restritos a representantes da agricultura familiar mesmo, porque ele vem do MDA. [...] O que o território da Cidadania faz? O Território da Cidadania traz para o território mais programas além dos programas do MDA, mas para atender o rural. [...] Então, a ideia é boa, mas o quê que acontece, de novo a instrumentalização... foi uma coisa muito rápida, tinha que ter resultados muito rápidos e construir a matriz, mas não se conseguiu essa articulação. Então, continua sendo intervenções no rural. Não se senta a pensar estrategicamente o desenvolvimento do território. Continua sendo projetos bem pequeninhos. [...] Porque uma pessoa que a gente delega nela, o assessor territorial, como se ela fosse um super-homem. Então o super-homem tem que entender de sistemas, de articulação, de resolução de conflito, de planejamento. Cara você se vira num território de 40 municípios no Pontal do Paranapanema, isso é impossível. Então, isso aí começa meio que fragilizar o negócio e de uma excelente ideia de política pública. [...] O problema é o instrumento, a concepção, bom, a visão de mais longo prazo são mais estratégicas, cultural, social ou econômica, fica muito restrita ao espaço bem pequenininho e as discussões pouco qualificadas dos grupos que fazem parte desses CODETER.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A intensificação das relações cidade-campo provocou a redefinição das políticas públicas, inclusive, as de enfoque territorial. Isso não ocorreu por acaso, mas numa fase em que os espaços urbano e rural apresentam forte agregação política, econômica e social. Essa ligação essencial produz uma reflexão sobre uma nova unidade espacial. Esta possibilita pensar o desenvolvimento em sua totalidade.

Dessa forma, o território do programa Territórios da Cidadania ao considerar as relações cidade-campo representa um avanço no processo de aprendizagem institucional da abordagem territorial brasileira. Porém, a efetivação desse território enfrenta grandes desafios diante de uma

ainda tradicional visão dicotomizada entre o campo e a cidade, assim como da setorialização administrativa das ações governamentais.

Essas dificuldades, comentadas aqui de maneira preliminar, são mais visíveis nas atividades dos Colegiados Territoriais. Neles, chama a atenção primeiramente, a presença preponderante dos segmentos da agricultura familiar e a ausência de agentes urbanos. Isso se reflete ainda na representatividade de membros civis, de agentes públicos e, até mesmo, das ONG's que apresentam ligação direta às questões rurais. Outra consequência dessa situação, diz respeito aos projetos financiados com recursos dos Territórios da Cidadania. O conteúdo deles está restrito às atividades do campo. Além disso, a hegemonia agrícola, associada muitas vezes à idéia de atraso, por exemplo, pode provocar resistência por parte da população local e de seus gestores públicos na apropriação das políticas ofertadas no CODETER. Por último, a instrumentalização e a equipe disponíveis no programa não são suficientes para viabilizar a concretização da complementaridade das relações cidade-campo proposta nos Territórios da Cidadania.

Enfim, esses elementos restringem o desenvolvimento territorial dos Territórios da Cidadania ao universo rural contrariando um desenvolvimento mais amplo a partir da integração das necessidades e possibilidades de uma unidade espacial pautada nas relações cidade-campo.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e desafios**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 12, 2010.

BALESTRO, Moisés Vilamil; BOTELHO FILHO, Flavio Borges; GHESTI, João Paulo. Desafios da política pública na construção territorial: o caso do Território Águas Emendadas no Programa Territórios da Cidadania. In.: **Anais** do 5º do Encontro da Rede de Estudos Rurais, 2012, Belém, Pará.

BERNARDELLI, Mara Lúcia Falconi da Hora. Contribuição ao debate sobre o urbano e o rural. In: SPÓSITO, Maria Encarnação; WHITACKER, Arthur (Org.). **Cidade e campo – relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Portal Territórios da Cidadania**. Disponível em: <[http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/Minist%c3%a9rios\\_Participantes](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/Minist%c3%a9rios_Participantes)> Acesso em: 05/01/2014.

BRASIL, Presidência da República, Decreto de 25 de fevereiro de 2008.

CAMPOS, Neio; KRAHL, Mara Flora Lottici. Territorialidade: elo entre o espaço rural e o espaço urbano. In: Steinberger, Marília (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE, 2006.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania In: FAVARETO, Arilson (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil - Avanços e Desafios**, Série Desenvolvimento

Rural Sustentável, v.12. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2010, p.81-113.

ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPÓSITO, Maria Encarnação; WHITACKER, Arthur (Org.). **Cidade e campo – relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

FAVARETO, Arilson. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. **Programa Dinâmicas Territoriales Rurales Documento de Trabajo n. 26**. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural: Santiago, Chile. 2009

MOLINA, Wagner de Souza Leite. Territórios da Cidadania da teoria à prática: primeiras impressões a partir de três territórios potiguares. In.: **Anais** do 5º do Encontro da Rede de Estudos Rurais, 2013, Belém, Pará.

ROSA, Lucelina Rosseti; FERREIRA, Darlene Aparecida de Oliveira. As categorias rural, urbano, campo, cidade: a perspectiva de um continuum. In: SPÓSITO, Maria Encarnação; WHITACKER, Arthur (Org.). **Cidade e campo – relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: a formação social com o teoria e como método in: **Da Totalidade ao Lugar**. São Paulo: Edusp, 2008

SPÓSITO, Maria Encarnação. A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. In: SPÓSITO, Maria Encarnação; WHITACKER, Arthur (Org.). **Cidade e campo – relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

## **ENTREVISTAS**

PERAFÁN, Mireya (Ex - assessora da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário). Brasília/DF. Entrevista concedida a Raquel Carvalho de Arruda em 28/05/2013.

VIUDES, Elisângela (Assessora territorial do Colegiado do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema). Presidente Prudente/SP. Entrevista concedida a Raquel Carvalho de Arruda em 26/09/2013.