

RURAL E URBANO: CRÍTICA À VISÃO OFICIAL E SUGESTÃO PARA UMA ABORDAGEM SOCIOLÓGICA*

Manoel Malheiros Tourinho**

1. Introdução; 2. A reconceituação de rural e urbano; 3. Classificação dos municípios em rurais e urbanos; 4. Conclusão.

1. *Introdução*

Os estudos comparativos de certos fenômenos sociais vistos no seu caráter rural ou urbano sempre estiveram nas preocupações dos sociólogos. Regra geral, o meio urbano é visto como sinônimo de progresso, avanço, moderno, enquanto o rural tem conotação de atraso, tradicional, retrógrado. Economicamente, no espaço urbano se insere a indústria; no rural, a agricultura.

O espaço físico dicotomizado em rural e urbano tem sido também de enorme valia para apoiar sobretudo os estudos de migração interna. De outra forma, tal definição dicotômica tem sido largamente manipulada para o assentamento de políticas de desenvolvimento sócio-econômico, como aquelas que visam corrigir os desequilíbrios regionais.

Em face da importância do assunto, pretende-se, neste trabalho, discutir a definição de rural e urbano para o Brasil. De fato, a definição, oficialmente, já existe, porém é insatisfatória para certos propósitos, como estudos sociológicos, por exemplo.

De acordo com a Fibge (1980), a população, classificada segundo a localização (urbana ou rural), é definida por lei municipal. Na situação "urbana" considerem-se aquelas pessoas vivendo dentro dos limites das cidades, vilas e áreas urbanas isoladas. Por outro lado, "rural" refere-se a todas aquelas pessoas vivendo fora dos limites daquelas áreas, inclusive povoados e arraiais. Tais definições não tomam em consideração quaisquer outros critérios, como tamanho da população, densidade populacional e, principalmente, as características sócio-econômicas relevantes da área. Atualmente, o que se percebe é que o significado de rural e urbano varia de Estado para Estado, desde que alguns deles (particularmente os mais pobres) tentam conseguir certas vantagens políticas e financeiras através do artifício de aumentar o número de lugares legalmente definidos como urbanos.

A vulnerabilidade da definição oficial para propósitos de pesquisas sociais tem estimulado estudantes da sociedade brasileira a procurar definições mais ajustadas

* Trabalho elaborado para a 39ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Brasília-DF, 12 a 18 jul. 1987.

** Pesquisadora principal da Divisão de Sócio-Economia do Centro de Pesquisas do Cacau (Cepec)/Plano de Recuperação da Lavoura Cacaueira (Ceplac). Rodovia Ilhéus-Itabuna, Km 22. 45.600. Itabuna, BA.

à realidade. Kalil,¹ por exemplo, chama de “extremamente duvidosa” a definição oficial de rural e urbano. Para propósitos do seu estudo, ele definiu como rural toda população vivendo em centros com menos de 2.000 habitantes. Para Sahota² a definição de urbano reflete um critério dual: a proporção de pessoas vivendo em cidades de 5.000 habitantes ou mais e a proporção da receita estadual derivada das atividades industriais. Yoder e Fuguitt³ definem as cidades e vilas do Brasil com mais de 10.000 habitantes como lugares urbanos. Haller⁴ redefine rural e urbano em função da proporção da força de trabalho engajada na agricultura. Finalmente, Costa⁵ usa a definição oficial de rural e urbano tal como é proposta, advertindo, porém, que a mesma não reflete a realidade cultural brasileira, particularmente a organização social da produção.

Essas redefinições servem para demonstrar o descontentamento com a definição corrente e oficial de rural e urbano. A propósito, essa definição apresenta o país com a imagem de superurbanizado, o que pode ser questionado. O Brasil, não obstante ser uma nação urbana (em 1980, quase 70% da população foram classificados como urbanos), permanece um país com expressivo número de pessoas engajadas em ocupações agrícolas, criando, assim, uma contraditória e paradoxal situação. Dados do censo demográfico de 1980 nos dão conta de que cerca de 30% da população economicamente ativa (PEA) trabalhavam no setor primário (incluindo agricultura, pecuária, silvicultura, extrativismo, caça e pesca). Mais da metade desse grupo (27, dos 30%) foi identificada como exercendo ocupações na agricultura e na pecuária. Por isso, o Brasil poderia ser chamado de “a nação urbana de trabalhadores rurais”, especialmente em comparação com os EUA. Com 73,5% da sua população identificados, em 1970, como urbanos, os EUA tinham somente 4,8% da população engajados no setor agrícola. Desses, 0,2% foram identificados como fazendeiros e administradores de fazendas e 0,5% como trabalhadores agrícolas e capatazes. Os EUA, por isso, são uma nação urbana, de trabalhadores urbanos.

2. A reconceituação de rural e urbano

Na reconceituação aqui trabalhada, os municípios rurais e urbanos foram conceituados utilizando-se um critério tridimensional: 1) o tamanho da população; 2) a taxa de urbanização, e 3) a proporção da PEA empregada na agricultura.

2.1 Tamanho da população

O tamanho da população é uma variável prática e segura, além de oferecer uma plausível distinção entre o espaço rural e o espaço urbano. Uma grande população

¹ Kalil, R. The absorption of manpower by the urban and rural sectors of Brazil: *Bulletin of Oxford University*, Oxford, England, Oxford University, Institute of Statistics, 21(1):45-53, 1965.

² Sahota, G. S. An economic analysis of internal migration in Brazil. *Journal of Political Economy*, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press, 76(2):218-45, 1968.

³ Yoder, M. L. & Fuguitt, G. Urbanization, frontier growth and population redistribution in Brazil. *Luso-Brazilian Review*, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press, 16(1):67-90, 1979.

⁴ Haller, A. O.; Tourinho, M. M.; B., David B. & Pastore, J. Migration and socioeconomic status in Brazil: interregional and rural - urban variations in education, occupational status and income. *Luso-Brazilian Review*, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press, 18(1):117-38, 1981.

⁵ Costa, Manuel Augusto. Urbanização e migração urbana no Brasil. In: Costa, Manuel, Augusto, ed. *Estudos de demografia urbana*. Rio de Janeiro, Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1975. p. 39-122.

traz consigo noção de altas taxas de capital e produtividade de mão-de-obra, altas taxas de mudanças tecnológicas e de poupanças. Uma grande população também gera pressões por maiores investimentos governamentais, aumentando, conseqüentemente, a taxa *per capita* de gastos públicos.⁶ E são precisamente tais investimentos que oferecem possibilidades de aumento na oferta de emprego. Além disso, as estruturas urbanas permitem ao trabalhador a chance de obter um emprego no chamado mercado de trabalho protegido, permitindo-lhe usufruir das vantagens da legislação trabalhista, a qual, sendo mais efetiva no setor urbano, permite-lhe também pensar em uma maior mobilidade social.

2.2 Taxa de urbanização

A taxa de urbanização diz quanto a cidade está funcionando como um pólo de atração. Essa taxa é mais bem descrita como a medida de crescimento anual da população urbana. No Brasil, como um todo, onde o fluxo populacional em direção às cidades tem sido crescente, presume-se que o crescimento das cidades resulta, em larga escala, da migração interna, já que a taxa de natalidade tende a decrescer com a urbanização. Por outro lado, evidências empíricas revelam que no Brasil as mudanças relacionadas com industrialização e nível de vida variam segundo o tamanho da cidade-pólo. Por esse motivo, dar-se-á atenção àquelas cidades que apresentam uma elevada taxa de crescimento anual. O IBGE menciona vários municípios com taxa de crescimento populacional anual de 79,1 a 86,7%. Um elevado crescimento anual da população citadina pode ser interpretado como prova de que a cidade está funcionando como um pólo de atração.

2.3 Proporção da PEA empregada na agricultura

A distribuição da força de trabalho por setores econômicos é outro indicador de alta potência para se definir um espaço físico como rural ou urbano. Uma alta percentagem da PEA ocupada em manufaturas e serviços seria um indicativo de um centro urbano. No Brasil, pode-se classificar aqueles municípios com mais de 90% da PEA engajada no setor secundário e terciário como possuidores de estruturas altamente urbanizadas.

Estruturas urbanas são aquelas nas quais de 60% a 90% da PEA estão engajados em atividades industriais e comerciais. Finalmente, estruturas menos urbanizadas são aquelas nas quais se registra entre 35 a 60% de participação nos setores manufatureiros e de serviços.⁷ Assim, afirma-se, para efeito do presente trabalho, que um município com mais de 35% da sua PEA engajados na agricultura é um município rural e não um município urbano.

3. Classificação dos municípios em rurais e urbanos

Análise discriminatória foi o procedimento estatístico usado para se identificar como rurais ou urbanos os 846 municípios que constituem a amostra da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar – PNAD 1973.

⁶ Yap, L. Internal migration and economic development in Brazil. *Quarterly Journal of Economics*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University, Press 90:119-37, 1976.

⁷ Davidovich, F. & Lima, O. M. de. *Regional inequalities in Brazil*. Trabalho apresentado ao Simpósio sobre mudanças Sócio-Econômicas no Brasil. Madison, Wisconsin, 1978.

O objetivo da análise discriminatória é classificar objetos através de um conjunto de variáveis independentes em uma, duas ou mais categorias mutuamente excludentes e exaustivas.⁸ Para o nosso propósito, limitamo-nos a duas categorias: municípios rurais e municípios urbanos. Desse modo, a função discriminatória pode assumir a seguinte notação:

X_{ji} = i -ésimo valor do município em relação à variável independente j -ésima.

b_j = coeficiente de discriminação para a variável j -ésima.

z_i^j = escores discriminativos para o município i -ésimo.

z_{crit} = valor crítico para a função discriminatória.

O método estatístico assume um “valor crítico” (z_{crit}) para o estabelecimento da fórmula de classificação linear. Assim, o “valor crítico” a ser usado neste estudo será determinado segundo o critério tridimensional já discutido anteriormente. Para a variável *tamanho da população*, opta-se pelo valor crítico de 50.000 habitantes, isto é, um município com uma população de 50.000 habitantes ou mais será definido como urbano, enquanto um município com menos de 50.000 habitantes será definido como rural. Para a taxa de *urbanização*, adota-se o valor crítico de 80% de crescimento anual da população. Assim, um município com uma taxa maior que 80% será definido como urbano, e um município com uma taxa de urbanização igual ou menor que 80% será definido como rural. Finalmente, para a terceira variável, a *percentagem da população economicamente ativa (PEA) ocupada na agricultura*, definiu-se o valor crítico em 35%. Assim, um município urbano deverá mostrar uma PEA menor que 35% ocupada na agricultura, enquanto deverá ser considerado rural aquele município que mostrar a sua PEA ocupada na agricultura em uma proporção igual ou superior a 35%.

Com os valores críticos estabelecidos, *uma equação linear discriminatória* pode ser calculada para cada um dos 846 municípios da amostra. Um escore discriminante (Z_i) pode ser tomado como uma função linear daqueles conjuntos de variáveis independentes em seus respectivos valores naturais:

$$Z_i = b_0 + b_1X_{1i} + b_2X_{2i} + \dots + b_nX_{ni}$$

O procedimento estatístico discriminatório será o seguinte:

Se Z_i do município *A* for maior que Z crítico, o município *A* está discriminado como pertencente à categoria urbana.

Se Z_i do município *A* for menor que Z crítico, o município *A* será discriminado como pertencente à categoria rural.

Os limites da classificação são, de certo modo, o lugar geométrico do ponto onde a similaridade é encontrada:

$$b_0 + b_1X_{1i} + b_2X_{3i} + \dots + b_nX_{ni} = Z \text{ crítico}$$

Por isso, o uso da análise discriminatória como uma técnica classificatória assume que o conjunto de variáveis independentes possui uma satisfatória ação dis-

⁸ Morrison, D. On the interpretation of discriminant analysis. *Journal of Marketing Research*. Ann Arbor, Michigan, American Marketing Association, 6:156-63, 1969.

criminante. Esta é a razão por que um conjunto de funções classificatórias pode ser derivado, permitindo a classificação dos municípios aqui considerados. No procedimento estatístico, uma função probabilística é gerada simultaneamente com a função classificatória. Desse modo, a todos os “casos desconhecidos” ou “duvidosos” são atribuídos escores probabilísticos que informam a probabilidade do município *A* ser localizado na categoria rural ou na categoria urbana. Obviamente, o município com classificação desconhecida ou duvidosa será localizado na categoria que receber mais alto escore probabilístico. A título de observação, é necessário dizer que as categorias ou grupos são definidos para uma situação particular.

Kleka oferece guias para a interpretação da importância dos procedimentos discriminantes. Um desses é a interpretação do “valor próprio”(Eigenvalue),⁹ uma medida de importância relativa da função. Um outro é a correlação canônica, uma medida da associação entre a função discriminatória e o conjunto de variáveis independentes. Outra medida, ainda, é o chamado Coeficiente de Wilks. Este coeficiente dá a medida do poder discriminatório do conjunto de variáveis independentes.

Os valores críticos definidos para as três variáveis – tamanho da população, taxa de urbanização e percentagem da PEA empregada na agricultura – produzem um alto grau de separação, como foi indicado pelos valores do Coeficiente de Wilks ($L=2.866$) e da Correlação Canônica ($r=0,844$) obtidos para a função discriminatória. Um alto valor obtido para “lambda” ($maximum=1.000$) evidencia um poder discriminatório mínimo: uma baixa correlação (r) implica que a função discriminatória não foi muito nável para exercer a discriminação entre os grupos. Assim, os resultados obtidos ($L=2.866$; $r=0,844$) dizem que as variáveis consideradas, como seus respectivos valores críticos, possuem considerável peso para prever o caráter rural ou urbano dos municípios.

4. Conclusão

Dos 846 municípios que constituem a amostra do PNAD 1973, foram classificados 615 como pertencentes à categoria *rural* e 231 como pertencentes à categoria *urbana*. O resultado dessa classificação foi desdobrado segundo as Regiões Sócio-Econômicas de Faissol,¹¹ apresentando a distribuição vista na tabela 1.

Os resultados indicam que o Core detém a posição da mais urbanizada região do país (54,7%). A Fronteira é a menos urbanizada, com quase 90% dos seus municípios classificados como rurais. Finalmente, a Periferia Dinâmica e a Periferia Deprimida ainda demonstram uma situação de regiões com características rurais. Na Periferia Dinâmica, 72,7% dos municípios foram definidos como rurais, enquanto a Periferia Deprimida seguiu com 87,5% dos municípios classificados como rurais.

⁹ Kleka, W. R. Discriminant analysis. In: Nie, C. N.; Handlai, Hull; Jenkins, J. G., Steinbrenner, K. & Bent, D. H., ed. *SPSS, Statistical package for the social sciences*. New York, McGraw-Hill, p. 434-67, 1975.

¹⁰ Eigenvalue é um dos componentes analíticos da função probabilística usada no modelo discriminatório. Os estatísticos preferem traduzi-lo como *curto valor*, e os matemáticos como *raiz característica*.

¹¹ Faissol, S. *Regional inequalities in Brazil*. Trabalho apresentado ao Simpósio sobre Mudanças Sócio-Econômicas no Brasil. Madison, Wisconsin, 1978.

Tabela I
Classificação dos municípios da amostra do FNAD 1973

Regiões	Rural		Urbana		Total	
Core Nacional	81 (13,2%)	(45,3%)	98 (42,4%)	(54,7%)	179 (21,9%)	(100,0%)
Periferia dinâmica	251 (40,8%)	(72,7%)	94 (40,7%)	(28,3%)	345 (40,8%)	(100,0%)
Periferia deprimida	210 (34,1%)	(87,5%)	30 (13,0%)	(12,5%)	240 (28,4%)	(100,0%)
Fronteira	73 (11,9%)	(89,0%)	9 (3,9%)	(11,0%)	82 (9,7%)	(100,0%)
Brasil	615 (100,0%)	(72,7%)	231 (100,0%)	(27,3%)	846 (100,0%)	(100,0%)

Fonte: PNAD; N = 846 municípios

Deste modo, o Brasil como um todo, e de acordo com a definição aqui considerada, é uma nação de municípios rurais. Somente 27,3% dos municípios brasileiros foram classificados como urbanos. Deve-se dizer ainda que as estruturas urbanas surgem da Fronteira para o Core. As estruturas rurais, por outro lado, mostram uma tendência ao inverso, ou seja, aumentam na medida em que se move da Fronteira para a Periferia Deprimida, para a Periferia Dinâmica e para o Core.

PUBLICAÇÕES DA UNESCO

Valiosa fonte de informação para todos que desejam conhecer melhor o mundo em que vivemos.

FORÇA DE TRABALHO E PRODUÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE*

André Cezar Medici**

1. Introdução; 2. Por uma abordagem integrada; 3. Força de trabalho e produção de serviços de saúde: abordagens alternativas; 4. Proposta de linhas de pesquisa.

1. Introdução

O alcance da meta Saúde Para Todos no Ano 2000 (SPT-2000) está na dependência, em grande parte, da vontade política dos governos de cada país, refletida em medidas concretas de planejamento que integrem aspectos institucionais, financeiros, epidemiológicos e organizados, tendo em vista a melhoria dos sistemas de saúde e a acessibilidade dos serviços para toda a população.

A adequada integração desses aspectos depende, por sua vez, de um melhor conhecimento do quadro de saúde da população, bem como da demanda potencial por serviços de saúde. Assim será possível delinear as formas de atenção, as modalidades assistenciais, os procedimentos e as necessidades de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros, tendo por objetivo dar conta de uma dada situação sócio-sanitária.

Este modelo ideal está, no entanto, muito distante da realidade da maioria dos países latino-americanos. Não existem informações precisas sobre o quadro sócio-epidemiológico, a morbidade e a mortalidade. Ao mesmo tempo, a oferta de serviços atende a lógicas bem distantes dos objetivos básicos de universalização do acesso, equidade no atendimento e integralidade das ações e serviços prestados pelo setor. Em muitos países, as grandes desigualdades na distribuição da renda criam, por força das circunstâncias, modalidades assistenciais marcadas pela tecnicização, onde predomina a oferta privada, mesmo nos serviços mais essenciais. O pagamento direto ou as distintas formas de seguro de saúde constituem os meios de financiamento desses serviços, por parte das classes mais abastadas, que convivem com a ausência relativa de atenção médico-sanitária para as camadas mais carentes da população. A assistência médica dos seguros sociais tem sido insuficiente em termos de cobertura. Prevalece, em geral, a norma de que somente os trabalhadores formais¹ e suas famílias têm direito à cobertura pelos serviços médicos desses seguros, o que traz, como corolário, a absoluta falta de assistência a milhões de famílias latino-americanas, geralmente as mais desprovidas de recursos para pagar pelos serviços de saúde.

* Trabalho escrito em Washington, D.C., entre 22 de junho e 3 de julho de 1987, a título de consultoria para a Organização Pan-Americana de Saúde. Colaboraram na discussão e revisão do documento Roberto Passos Nogueira, Alberto Pellegrini, Mario Boyer e César Vieira.

** Economista, pesquisador do IEI/UFRJ, professor e pesquisador da ENSP/Fiocruz e do Departamento de Sociologia e Política da PUC/RJ. (Endereço do autor: Rua Morais e Silva, 86/405, bloco B – Tijuca – 20.271 – Rio de Janeiro, RJ.)

¹ Designa-se por trabalhadores formais aqueles que são registrados nas instituições previdenciárias ou descontam automaticamente para a seguridade social.