

Os assentamentos humanos na América Latina*

Resenha de caráter informativo, baseada no documento **El proceso de asentamiento humano en América Latina**, preparado por um grupo de técnicos do Projeto Conjunto HABITAT CEPAL/CIDA e da Área de População e Desenvolvimento, do Centro Latino-Americano de Demografia — CELADE.

O TRABALHO analisa as características adotadas pelos assentamentos humanos nesta região, bem como as diferenças que, do ponto de vista histórico, se podem observar em relação a outras regiões, sobretudo em algumas do mundo desenvolvido. As peculiaridades regionais suscitam problemas próprios e trazem novas potencialidades para um desenvolvimento diferente do tradicional, que requer atitudes políticas originais e inovações sob a forma de intervenção no setor público. A concentração urbana, o assentamento precário, o crescimento explosivo e a dispersão rural são realidades que não podem ser facilmente modificadas e que nem sempre deveriam ser consideradas negativas. O assentamento precário, por exemplo, pode ser considerado como um modo particular de encarar os problemas de ocupação, organização e acomodação do espaço por parte de certos grupos que não dispõem de meios suficientes para suprir suas necessidades de terra e moradia, através do mercado convencional. Do mesmo modo, o crescimento explosivo pode ser utilizado como um meio de descentralizar importantes funções sociais e administrativas, e também como um veículo de incorporação de novos espaços econômicos. A dispersão rural

Transcrito de *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, n.º 304, out. 1979, Nações Unidas — CEPAL.

é uma resultante direta do escasso desenvolvimento da agricultura na maior parte dos países da região que opõe, dentro de uma dinâmica de retroalimentação, obstáculos consideráveis ao desenvolvimento econômico e que determina correntes migratórias que, ao seguirem as tendências atuais, dificultam qualquer esforço para melhorar o *habitat* urbano.

CONCENTRAÇÃO URBANA E METROPOLIZAÇÃO

Observa-se com bastante freqüência que, entre as características dos assentamentos humanos na América Latina, é marcante a grande concentração de população num conjunto reduzido de cidades grandes. Embora as localidades urbanas tenham se expandido bastante, mais de 3/4 de seus habitantes vivem em agrupamentos com cem mil pessoas e mais. Esta característica persiste em diferentes países da região e é mais evidente naqueles que atingiram um alto grau de urbanização. Além disso, pode-se notar que, ao aumentar a proporção urbana da população total, tende a acentuar-se a importância relativa das cidades principais.

Uma modalidade particularmente evidente da concentração é a formação de áreas metropolitanas. Esta modalidade vem se acentuando durante os últimos decênios, como o demonstra o fato de que, em 1950, aproximadamente 15 milhões de pessoas moravam em cidades de um milhão de habitantes e mais, cifra que subiu para quase 55 milhões em 1970; este crescimento trouxe, como conseqüência, uma elevação da porcentagem da população latino-americana que vive em áreas metropolitanas, de 9,6% em 1950, a 20% em 1970. Como o número de agrupamentos deste tipo aumentou de 6% em 1950, a 17% em 1970, é natural que o crescimento demográfico ocorrido neste período tenha ocasionado uma elevação do peso relativo das "cidades milionárias" dentro do conjunto total dos assentamentos humanos. Caso a tendência observada se mantivesse, seria provável que no ano 2000 as grandes cidades abrigassem nada menos que 220 milhões de habitantes, o que representaria 37% da população total da América Latina, calculada para essa data.

O documento diz, mais adiante, que grande parte das áreas metropolitanas da América Latina se constitui de capitais políticas nacionais que servem de sede tanto para as entidades da administração central como para diversas empresas estatais e paraestatais. Devido à forte centralização dos organismos governamentais na região, não é surpresa que esta condição dê lugar a um importante contingente de emprego direto e indireto, que tem uma incidência óbvia no volume da população. A importância da administração torna-se evidente em casos como o de Brasília que, apesar de sua origem relativamente recente, se converteu em uma cidade de grande envergadura (cerca de 700.000 habitantes em 1978), cuja função básica é constituída pelo aparelho central do governo do Brasil.

CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA E METROPOLIZAÇÃO

Por outro lado, as áreas metropolitanas concentram um setor importante das atividades industriais e de serviços dos respectivos países. Cerca de 80% da produção industrial brasileira fica situada na zona

compreendida pelas áreas metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

Nas áreas metropolitanas de Buenos Aires e Rosário se concentram, aproximadamente, dois terços da produção industrial da Argentina, e bem mais da metade da produção industrial do Chile e do Peru se localiza nas principais áreas metropolitanas desses países (Santiago e Lima-Callao, respectivamente).

Por sua vez, Caracas concentra nada menos do que 40% da produção industrial venezuelana. Por isso se pode dizer que a maior parte da capacidade produtiva da América Latina se acumula num grupo reduzido de áreas metropolitanas. E ainda mais que somente em três dessas áreas (Buenos Aires, São Paulo e Cidade do México) se produz mais de um terço do produto industrial da região.

A concentração da produção industrial coincide com a presença de empresas de grande porte e de entidades financeiras privadas, sendo que a maioria delas corresponde às empresas multinacionais.

EXPANSÃO DOS SERVIÇOS, CONCENTRAÇÃO DA RENDA E PADRÕES DE CONSUMO

Simultaneamente à centralização política e à concentração industrial financeira e da população, as áreas metropolitanas experimentaram uma considerável expansão de diversos tipos de serviços. Calculou-se que um pouco mais de 50% do produto e do emprego neste setor tem sua origem nessas áreas.

O trabalho da CEPAL diz que, apesar disso, a distribuição de renda nas áreas metropolitanas da região difere dos respectivos perfis nacionais. Esta diferença se explica claramente: nas grandes cidades, as famílias de menor poder aquisitivo têm rendas que, em alguns casos, chegam a ser cinco vezes maiores que as do resto dos países, como em São Paulo com relação ao resto do Brasil.

É bem verdade que as áreas metropolitanas concentram uma proporção muito elevada de recursos, em termos de serviços básicos e infraestrutura. Mas também é verdade que a distribuição desses elementos tende francamente à regressão.

Observa-se, com frequência, que os bairros residenciais de grupos de maior renda dispõem de melhores serviços urbanos, enquanto os de grupos pobres mostram deficiências bastante acentuadas. Além disso, como demonstram vários estudos, o problema do terreno urbano e as modalidades com que opera o setor da construção representam obstáculos muito sérios para enfrentar as deficiências relativas à habitação e infraestrutura.

Os padrões de consumo, estimulados pelos mecanismos de comercialização e propaganda e pelo crédito, também mostram diferenças nas áreas metropolitanas em relação ao resto dos países respectivos. Assim, por exemplo, os dados revelam que as famílias de São Paulo começavam a adquirir automóveis particulares quando seu nível de renda chegava a uma quarta parte do correspondente às famílias que compravam automóveis no Recife. Esta orientação para o consumo tem uma incidência negativa no que se refere às expectativas de poupança da população, visto que o limite de renda a partir do qual as famílias começam a economizar é quatro ou cinco vezes maior nas áreas metropolitanas que nos

assentamentos urbanos de menor tamanho. Em suma, apesar de os salários e a renda de que dispõem os grupos metropolitanos e camadas mais baixas serem maiores do que os percebidos pelas camadas correspondentes do resto dos países, os custos dos bens e serviços que integram a estrutura básica de consumo tendem a neutralizar essas diferenças. Um estudo recente que compara os índices de preços e salários de várias áreas metropolitanas do mundo, e que inclui sete áreas da América Latina, permite afirmar que a relação entre ambos os índices representa uma situação desfavorável para os trabalhadores das grandes cidades da região.

AS RAÍZES HISTÓRICAS

As características da concentração metropolitana na região têm, forçosamente, profundas raízes históricas. Muitas das áreas metropolitanas atuais da América Latina correspondem a antigos agrupamentos que já no período colonial tinham superioridade política e econômica, além de constituírem os principais núcleos de concentração de população. Estes agrupamentos também serviam de verdadeiros drenos para a transferência de excedentes econômicos para as potências européias. Esta vinculação não sofreu transformações significativas depois da emancipação política dos países latino-americanos, que continuaram mantendo laços de dependência cultural e econômica relativamente aos centros de poder externos à região.

Um novo estímulo à concentração começou a existir desde o primeiro quartel do século XX, fruto das “formas substitutivas” de industrialização. Os acontecimentos que afetaram o sistema de vinculação internacional, especialmente as duas guerras mundiais e a crise dos anos 30, provocaram uma conjuntura que permitiu substituir parte das manufaturas importadas por produção orientada, de modo a satisfazer a demanda interna.

Uma vez que uma proporção importante desta demanda, assim como os recursos financeiros e de infra-estrutura básica, se localizava nas cidades principais, as novas atividades manufatureiras se estabeleceram nos centros tradicionais.

Com o fortalecimento da concentração e a diversificação da produção e do consumo, as áreas metropolitanas adquiriram uma influência crescente em relação ao resto dos territórios nacionais. As restrições da oferta de trabalho nas zonas rurais, assim como o escasso dinamismo das atividades produtivas nos assentamentos urbanos menores, geraram um reforço das tendências concentradoras da população através de correntes migratórias, orientadas, sobretudo, para as áreas metropolitanas.

Calcula-se que entre 25 e 50% do crescimento total da população das áreas metropolitanas, no período 1950/70, se deveu às migrações. Ao examinar a seletividade por sexo dos migrantes, observou-se que o predomínio de mulheres é maior quanto mais rurais são os lugares de origem. Além dessa seletividade por sexo, se pode notar que os migrantes são, em sua maioria, adultos jovens.

Diversos estudos sugerem que os fatores que mais diretamente determinam a migração para as grandes cidades são os desníveis de renda, as oportunidades de emprego, a esperança de obter melhor educação e os contatos com amigos ou parentes que moram na metrópole.

USOS SOCIAIS DOS ESPAÇOS METROPOLITANOS

Freqüentemente se afirma que as concentrações metropolitanas englobam subsistemas de relação e organização que têm especificações próprias dentro dos contextos nacionais. Sem dúvida, a influência das áreas metropolitanas nos processos nacionais de gestão, produção e distribuição, assim como a forte concentração da população, deram lugar ao aparecimento de relações de trabalho, formas particulares de organização social e estilos de consumo, diferentes do resto dos outros assentamentos da região. Por sua própria natureza, as concentrações de tipo metropolitano dão origem a necessidades referentes à moradia, infraestrutura e serviços que não só envolvem quantidades maiores que nos agrupamentos de menor tamanho como também modificações qualitativas quanto ao fornecimento desses elementos. A administração da terra nos espaços metropolitanos é freqüentemente afetada por formas de especulação que excluem os setores de baixa renda do mercado da habitação. Tais fatos impõem restrições ainda maiores aos setores pobres, que se vêem então forçados a se acomodar na periferia das grandes cidades, em assentamentos pobres, carentes de serviços e em áreas de menor valorização. Outros grupos de baixa renda se concentram em zonas de pardieiros, localizadas perto do centro das metrópoles, onde o preço dos aluguéis promove o amontoamento das pessoas em casas antigas e deterioradas. Outro aspecto da qualidade de vida dos assentamentos metropolitanos, que também se associa ao uso social diferenciado das estruturas espaciais, se refere ao transporte urbano. Calculou-se que cerca de 85% das vias públicas são ocupadas por automóveis e transportam somente 15% dos passageiros. Isto quer dizer que os 85% de passageiros restantes locomovem-se por meio de transporte coletivo para o qual restam, somente, 15% das vias públicas.

Os investimentos estatais em vias públicas correspondem a uma forma de criação de estruturas espaciais cujos custos são pagos por toda a sociedade, mas como seu uso social é claramente diferenciado, pode-se reconhecer, neste caso, mais uma das muitas formas de subsídios a grupos de maior renda.

As restrições impostas à circulação de transportes coletivos provocam o congestionamento das vias centrais, aumentando por isso o tempo de viagem da grande maioria da população; isto implica um prolongamento da jornada de trabalho de quem é obrigado a utilizar os transportes coletivos. Em São Paulo, Rio de Janeiro e Cidade do México já foram registrados percursos de até 4 horas.

O parque automobilístico das áreas metropolitanas vem se desenvolvendo numa proporção que duplica e até triplica o índice de crescimento da população, devido à diminuição do grau de utilização dos automóveis. O aumento do parque automobilístico ocasionou a expansão física das áreas metropolitanas, contribuindo para o incremento do capital imobiliário e ocasionando maiores pressões sobre o setor público, que se vê forçado a canalizar seus investimentos para serviços que são oferecidos somente a uma proporção exígua das populações metropolitanas. Em outras ocasiões, tratou-se de enfrentar os problemas de congestionamento mediante a construção de metrô dispendiosos que, no entanto, não parecem ter contribuído para reduzir a circulação de automóveis, pois sucede que os usuários dos metrô são aqueles que pertencem aos setores de renda média.

Em resumo, os usos sociais do espaço metropolitano, a distribuição regressiva dos serviços e infra-estrutura, a configuração de diversos padrões de consumo e de organização social da produção e o aparecimento de diferentes estilos culturais contribuem para a reprodução das desigualdades sociais e econômicas dentro das áreas metropolitanas.

São estas condições as que definem o impacto das grandes concentrações urbanas sobre a qualidade da vida de seus habitantes. Muitas situações definidas como “problemas críticos” que afetam as populações metropolitanas não passam de expressões daquelas desigualdades que, estando presentes sob diferentes formas e intensidades em outros tipos de concentrações humanas, se formam mais evidentes nas áreas de concentração.

O ASSENTAMENTO PRECÁRIO

Um dos traços característicos do processo de assentamento da população latino-americana, durante as últimas décadas, é constituído pelo aparecimento e pela rápida expansão de uma forma de agrupamento fora dos procedimentos regulares de habilitação urbana e do controle do Estado sobre os núcleos urbanos, principalmente nos de maior tamanho e mais rápido crescimento. Essa modalidade de assentamento recebeu diversos nomes, segundo os países: favelas, *villa miséria*, *callampas*, *barriadas*, *ranchos*, *pueblos jóvenes*, *colonias proletárias*, *ciudades perdidas*. Trata-se, geralmente, de habitações construídas por seus moradores, com métodos rudimentares e de modo progressivo, em terrenos invadidos que apresentam condições ambientais deficientes, carentes de serviços básicos e de infra-estrutura. Ali vive uma grande parte da população urbana cuja característica principal é a pobreza.

Este fenômeno desenvolveu-se de tal modo nos últimos anos que, em geral, adquire características irreversíveis num prazo bastante curto. Apesar da precariedade dos dados disponíveis, pode-se afirmar que esta forma de assentamento ainda não atingiu o máximo na América Latina. Porém, se forem mantidas as tendências observadas durante as últimas décadas, *por volta do ano 2.000 pelo menos a metade da população metropolitana residirá nesse tipo de agrupamento* e em muitas cidades esta proporção será maior, próxima de ou superior a dois terços do total dos habitantes urbanos.

Pelas informações obtidas, calcula-se que na maior parte dos países da região a unidade residencial mínima, com modestas instalações higiênicas, teria atualmente um custo superior a 4 mil dólares. Tendo em vista que várias camadas da população não têm quase nenhuma possibilidade de ter poupança, verifica-se que 40% das famílias de menor renda teriam, se não a impossibilidade total, pelo menos enormes dificuldades em adquirir moradias, considerando-se períodos de 25 anos de prestações, com juros de 10% ao ano, ficando, portanto, fora do mercado habitacional.

A principal resposta dos grupos de baixa renda a esta exclusão do mercado da habitação é o aparecimento dos assentamentos precários que apresentam características próprias quanto às maneiras de ocupar, organizar, acondicionar e usar o espaço.

O processo de elaboração dos assentamentos precários apresenta várias características distintas, entre as quais: a) estes assentamentos são produtos de uma ação *espontânea*, como resultado da própria inicia-

tiva dos usuários, à margem de toda a ação das autoridades e de todos os processos de planificação; b) processo de *invasão*, isto é, a ocupação “de fato” de terrenos alheios, sem considerar o pagamento a seus proprietários. Não obstante, se a invasão tiver sido organizada coletivamente, pode incluir um pagamento pelos direitos de participação. Em outros casos, como o das subdivisões ilegais, também chamados “loteamentos fantasmas”, nos quais o vendedor não é o dono legal da terra, se faz um pagamento a longo prazo, que pode incluir a promessa de uma futura provisão de serviços essenciais. Em ambos os casos o ocupante não chega a ter direitos de propriedade sobre o terreno, o que gera uma insegurança típica de uma ocupação precária; c) *características de acondicionamento já existentes e localização do solo invadido*, cuja ocupação não foi precedida da habilitação conveniente, carece de infraestrutura, de sistemas de transporte e dos serviços básicos requeridos para uso residencial urbano.

Os espaços utilizados pelos assentamentos precários são acondicionados para seu uso pelos próprios ocupantes, que aplicam mão-de-obra familiar ou de outro tipo, sem retribuição monetária, assim como tecnologias rudimentares e materiais de construção não convencionais. Estes assentamentos se caracterizam também pelo caráter progressivo do equipamento familiar e social e pela capacidade de organização dos moradores.

O processo destes tipos de assentamentos — que inicialmente foi apenas considerado “marginal”, aludindo a formas ecológicas de organização social à margem da lei, dos regulamentos oficiais — foi reconhecido pelos pesquisadores sociais como processo de adaptação à condição de pobreza que reveste o caráter de estratégia de sobrevivência.

CENTROS DE CRESCIMENTO EXPLOSIVO

Uma nova modalidade de concentração fora das áreas metropolitanas tradicionais originou um tipo de concentração a que se chamou “centro de crescimento explosivo”, desenvolvido em consequência de decisões relativas à descentralização de investimentos industriais, da utilização de condições particularmente atraentes do ambiente físico com fins turísticos, ou como produto do processo de transformação e modernização da agricultura.

Freqüentemente, os centros de crescimento explosivo apresentam, na fase inicial, um aumento muito acelerado de população, o que se atenua posteriormente, uma vez alcançado determinado tamanho, fato que se associa à grandeza dos requisitos impostos pelas atividades desempenhadas em tais assentamentos.

Os centros de crescimento explosivo parecem constituir uma característica qualitativamente importante dos países latinoamericanos. Se bem que observados em outras regiões do Terceiro Mundo, estes casos não se apresentam com a mesma intensidade e freqüência que na América Latina. Esta forma de crescimento apresenta características específicas, conforme se trate de: I) assentamentos urbanos estreitamente ligados à modernização agrícola; II) centros industriais resultantes de concentração de investimentos públicos ou particulares com incentivos estatais, especialmente em indústrias básicas e, em alguns casos, dinâmicas; III) centros destinados ao turismo, especialmente de tipo inter-

nacional. Obviamente, esta enumeração está incompleta, pois é possível reconhecer situações em que se combinem diversas atividades, como aconteceu com Puerto Presidente Stroessner, no Paraguai, que originou um processo de abertura da fronteira agrícola e da construção da represa de Itaipu. Algo semelhante aconteceu na cidade de Trelew, no sul da Argentina. Também há indícios de efeitos semelhantes ocasionados pelo estabelecimento de circuitos comerciais ligados a empresas multinacionais interessadas em ampliar o mercado de consumo interno de seus produtos, como estaria ocorrendo no Brasil, com a promoção de redes subnacionais de distribuição.

Apesar de a mudança introduzida pelo aparecimento destes centros poder ser interpretada como estando voltada para a promoção de um desenvolvimento territorial “equilibrado”, mediante a expansão de assentamentos urbanos de tamanho médio, já se pôde avaliar que o seu impacto nos territórios subnacionais é bastante relativo.

Com relação aos centros de base industrial estudados, foi possível determinar alguns agentes mais específicos do surgimento e evolução desta variedade de assentamento. Sua aparição recente no cenário latino-americano parece ser consequência dos processos de “substituição” de importações e do incremento das exportações ativadas pelo Estado, isoladamente ou em conjunto com as empresas multinacionais.

Esta nova forma de assentamento humano ocorre em localizações anteriormente povoadas, ou dá origem a localidades totalmente novas. Mesmo quando ambas as situações apresentam diferenças iniciais, é possível efetuar-se algumas generalizações quanto a seus efeitos. Em primeiro lugar registra-se uma *especialização das funções do assentamento* muito acentuada em relação aos outros componentes do sistema nacional de centros povoados. Habitualmente, o eixo da atividade econômica é constituído por uma empresa de grande porte, o que confere certa vulnerabilidade ao assentamento, pois está sujeita aos vaivéns experimentados pelo desenvolvimento desta empresa. Esta condição hegemônica apresentada pela atividade central está associada a um padrão de estratificação social que comporta os traços característicos da divisão técnica do trabalho.

Um segundo aspecto comum corresponde à formação de um *perfil de emprego* fortemente distorcido pela incidência das atividades produtoras pertencentes à função da empresa dominante; paralelamente observam-se taxas muito altas de desemprego.

Cabe mencionar como terceiro elemento dos centros de crescimento explosivo de base industrial uma habitual e *aguda carência de infraestrutura e serviços*, a crônica falta de moradia, deficiências quanto aos dispositivos de administração comunitária, altos índices de violência e criminalidade e sérias deficiências em diversos aspectos organizacionais.

Um quarto aspecto dos problemas refere-se à poluição do ambiente. Muitos destes centros são originados pela implantação de indústrias básicas, cujos índices de poluição são tidos como os mais elevados dentro do setor industrial.

O quinto elemento é a *escassa relação* que os centros de crescimento explosivo mantêm com o espaço geográfico circundante, do que resulta seu reduzido efeito dinamizador sobre as atividades que eventualmente são praticadas no que, aparentemente, constituiria seu *hinterland*.

Por último, se observa a progressiva assimilação destes assentamentos do *sistema nacional de centros povoados*: é possível que, depois de um certo período relativamente prolongado de funcionamento, estes centros de base industrial tendam a assemelhar-se a outras concentrações de mesmo tamanho.

Aparentemente, estes centros representam ainda uma modalidade muito primária de descentralização se comparados com os processos desencadeados recentemente nas áreas de influência imediata dos setores metropolitanos, como demonstram os corredores industriais relativamente diversificados que se associam a São Paulo, Cidade do México e Buenos Aires.

A DISPERSÃO RURAL

Apesar da grandeza e da aceleração que o processo de urbanização experimentou na América Latina durante as últimas décadas, persiste o predomínio da população rural. Em 1978, cerca de 53% da população regional residia nas áreas rurais, mostrando, em alguns casos, um padrão disperso de localizações, composto por milhares de casarios e pequenas aglomerações, e em outros agrupando-se em numerosas aldeias e vilas de maior tamanho, como também em povoados de caráter misto rural-urbano.

Apesar da importância que tem o *habitat* rural para a região, a maior parte da atenção e dos esforços dos governos, assim como o interesse dos pesquisadores, tem-se dirigido para as áreas urbanas. A literatura dos últimos anos, referente ao processo de urbanização e suas conseqüências, é muito abundante, descuidando-se com freqüência do estudo dos fatores que incidem na dinâmica dos assentamentos rurais e no êxodo da população das áreas rurais, como também da aplicação, por parte dos governos, das medidas destinadas a atuar sobre eles.

O trabalho analisa os antecedentes dos assentamentos rurais e os fatores que influenciaram na sua formação e examina, ao mesmo tempo, as mudanças que estão ocorrendo no setor agropecuário, para inferir, a partir disso, as transformações que ocorrerão no assentamento rural.

Entre as severas restrições que afetam a população rural, quanto à satisfação de suas necessidades imediatas, nota-se que a renda média das áreas urbanas é cinco vezes maior que a média da renda rural. O índice de analfabetismo da população rural de 15 anos e mais de idade foi, entre 1970 e 1974, em treze países da região, três vezes superior ao da população urbana. A população rural que, em média, dispunha de luz elétrica e água encanada, era seis vezes inferior à média urbana de luz elétrica e dez vezes inferior em serviços sanitários, em dezessete países, durante os últimos dez anos.

PRODUÇÃO AGRÍCOLA E ASSENTAMENTOS RURAIS

Mais adiante o documento da CEPAL faz notar que os assentamentos rurais estão em estreita relação com os fatores de produção agropecuária e com suas formas de organização, que dão origem a diversos

tipos de unidades produtoras. A relação entre essas unidades produtoras agropecuárias e a fixação da população se estabelece, principalmente, através de certas características das próprias unidades, como o tamanho da propriedade, o grau de tecnologia empregada, o volume da produção e as características da força de trabalho, especialmente aquelas que se vinculam aos seus níveis de renda e à sua forma de radicação.

O tamanho da propriedade afeta a configuração geográfica dos assentamentos rurais. O uso da tecnologia incide na ocupação da força de trabalho. A tecnologia, juntamente com o volume da produção, atua sobre a demanda de serviços e suas características, assim como sobre as relações que as unidades estabelecem com o mercado. Por seu lado, o total da renda dos trabalhadores agrícolas e suas possibilidades de radicação determinam seus padrões de consumo e sua canalização para determinados mercados.

Entre os tipos de unidades produtivas que se observam na região destacam-se o latifúndio, o minifúndio, a empresa capitalista moderna, as unidades produtoras familiares e aquela que propõe alternativas para os regimes tradicionais de posse da terra.

Um aspecto especialmente relevante no caso dos assentamentos rurais é o que está vinculado às políticas pelas quais o Estado tem procurado impulsionar o desenvolvimento econômico e social do setor agropecuário.

Em geral, as políticas que causaram maior impacto na localização da população rural são as de *reforma agrária, desenvolvimento rural e colonização*. Elas mudaram a relação homem-terra e tentaram, sob diferentes formas, fortalecer a atividade produtora de seus beneficiários. Ao mesmo tempo, se propuseram mudar, drasticamente, as condições de vida dos trabalhadores agrícolas.

A aplicação da política de reforma agrária alcançou, na região, 22% de seus possíveis beneficiários — afirma o documento — com efeitos muito variados a melhoria das condições de vida da população já que, em muitos casos, as áreas reformadas ficaram abandonadas, sem o devido apoio institucional. Em outros casos, a divisão da propriedade contribuiu para criar unidades subfamiliares ou minifundiárias, em lugar de unidades produtivas familiares. Os camponeses incorporados a empresas comunitárias ou cooperativas, abandonados, sem capacidade técnica para fazer a terra produzir e sem crédito para lavrá-la e manter sua família durante o ano agrícola, acabaram vendendo o capital da empresa.

Quanto aos programas de desenvolvimento rural é provável que constituam um instrumento eficaz para modificar as características dos lugares povoados, mas infelizmente costumava-se pensar que este tipo de programa pode ser levado a cabo através de políticas de caráter limitado e parcial. Às vezes, estas políticas são exclusivamente de caráter setorial.

Quando são mais amplas se restringem, freqüentemente, a aspectos de inversões econômicas e sociais que não levam em conta elementos institucionais e organizacionais.

TECNOLOGIA AGRÍCOLA E POPULAÇÃO RURAL

Uma das características da transformação sofrida pelo campo latino-americano é o dinamismo que mostrou o fator tecnológico, como o indica o fato de a população ativa na agricultura ter-se multiplicado 1,4 vezes nos últimos vinte e cinco anos e a terra cultivada, 1,7 vezes. No mesmo período, o volume de fertilizantes multiplicou-se por doze e o de tratores quintuplicou.

A importância que tem a mudança tecnológica adquire mais sentido se se considerar que o aumento da produção agrícola baseava-se, tradicionalmente, em aumentos da superfície cultivada. Contudo, as possibilidades de incorporação de novas terras em condições economicamente rentáveis diminuíram e a manutenção desse ritmo de crescimento da produção recai, atualmente, na incorporação da tecnologia.

A intensificação do uso da tecnologia beneficia duas tendências opostas quanto aos assentamentos rurais. Por um lado, marca o início de uma etapa em que a expansão da fronteira agrícola chega a seu termo e, por outro lado, a força de trabalho, substituída pela técnica, desocupada ou subempregada, pode aumentar os movimentos migratórios, transferindo parte do crescimento natural da população rural e diminuindo a pressão sobre o solo agrícola.

O documento acentua que a evolução do desenvolvimento agrícola proporciona modelos que permitem prever a dinâmica futura dos assentamentos rurais e que, na medida em que se mantenha numericamente a proporção da população rural, dadas as características do desenvolvimento agropecuário e seu padrão concentrador de inversões e rendas em proporções cada vez menores de força de trabalho, a população rural manterá um sistema de assentamentos em que a dispersão e o pequeno povoado rural terão um peso relativo igual ou maior na distribuição da população rural, sem que variem, significativamente, suas atuais condições de vida.