

37º Encontro Anual da ANPOCS
Seminário Temático - Metamorfoses do rural contemporâneo

Marcos jurídicos das noções de rural e urbano: reflexões a partir dos estudos de caso em Belterra (PA), Caxias do Sul (RS) e Nova Iguaçu (RJ)*

Leonilde Servolo de Medeiros¹
Mariana Trotta Dallalana Quintans²
Silvia Aparecida Zimmermann³

Introdução

As mudanças significativas que se operaram nos últimos anos, abrindo espaço para políticas de valorização do rural, estão ligadas principalmente à emergência de novos atores que trouxeram ao espaço público, por meio de suas ações, a demanda por revalorização de modos de vida até então considerados como atrasados ou em vias de desaparecimento. Desde o final dos anos 1970, a multiplicação dos conflitos por terra, melhores preços para produtos agrícolas, direitos previdenciários, reconhecimento de grupos específicos revelaram facetas de um rural pouco conhecido: *sem terras, seringueiros, posseiros, atingidos por barragens, pequenos agricultores, quilombolas, povos indígenas*, entre outros, mostraram-se como atores que recusavam não exatamente a modernização, mas os efeitos perversos dela e começaram a disseminar demandas que, no seu conjunto e nas suas especificidades, abriram possibilidades de afirmação de uma outra concepção de rural.

*Neste texto apresentamos alguns aspectos do estudo “Marcos jurídicos das noções de rural e urbano”, parte do Projeto *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*, patrocinado pelo Instituto interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e coordenado por Tania Bacelar.

¹ Professora do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), Bolsista do CNPq e do Programa Cientistas do Nosso Estado da Faperj.

² Professora da Faculdade de Direito da UFRJ e da PUC-Rio, Doutora pelo CPDA/UFRRJ.

³ Pós-doutoranda no CPDA/UFRRJ, com apoio da Faperj, Doutora pelo CPDA/UFRRJ.

No final dos anos 1980 começou a ser mais claramente verbalizada a ideia de um novo modelo de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar, refletindo o incipiente protagonismo político dessa categoria bastante abrangente. Reivindicações pontuais, grande parte delas ligadas a condições de produção (terra, crédito diferenciado, assistência técnica) se inseriram numa nova articulação de atores que colocava em questão o próprio modelo de desenvolvimento, baseado em grandes unidades produtivas tecnificadas. O tema ganhou os espaços públicos e se desdobrou no interior do próprio governo, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e a produção de textos, com o selo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), chamando a atenção para o fato de que “o Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento”, título de uma publicação, datada de 2001, que faz a crítica da noção de rural e urbano até então utilizada (Veiga *et al.*, 2001) e, mais tarde, a ideia de um “Brasil rural com gente” (MDA/Condraf/IICA, 2008).

Ao longo desses anos, diversas reflexões afloraram, atualizando e problematizando a forma como o rural vinha sendo concebido: passou-se a cruzar a questão agrícola com a ambiental, por em questão o que é ser moderno, trazer reflexões sobre a produção de alimentos mais saudáveis, colocar na ordem do dia a discussão sobre preservação ambiental, soberania alimentar, qualidade da educação no campo, da habitação, da saúde, da infraestrutura.

No presente texto, procuramos abordar o tema por outro ângulo, identificando como as noções de rural e urbano foram se constituindo no plano legal. Importa-nos fundamentalmente entender os marcos criados a partir da Constituição de 1988, mas também apontar raízes históricas que refletem e ao mesmo tempo cristalizam uma concepção de rural ainda vigente. Assim, tomamos como ponto de partida a historicidade das regulamentações vigentes, de forma a permitir um conhecimento mais preciso da cultura institucional, jurídica e política na qual se criam e se fundamentam as determinações legais. Como apontam Wanderley e Favareto (2012), há um vazio institucional na forma de regular o rural brasileiro, o que “se explica pelo caráter periférico e residual conferido a estes espaços nas estratégias e na ideologia do desenvolvimento brasileiro”.

Segundo Cefai (2011: 87), o direito “fixa regras e procedimentos que balizam, previamente, o campo das ações e das interações [...] comanda as regras do jogo e fornece o formato de coordenação entre os atores, destinando soluções a certos tipos de

disputas e litígios”. Ao mesmo tempo, “como linguagem e meio de ação, é potencialmente uma possante gramática para pensar as injustiças, construir queixas (*griefs*) e exprimir reivindicações” (Agrikoliansky, 2010: 225). Nos marcos legais reguladores da vida social estão contidas relações de força, concepções de mundo, formas de divisão da sociedade. As leis expressam determinadas relações de poder, cristalizam situações, mas também têm capacidade de produzir realidades, naturalizar determinadas concepções e forjar uma percepção de que é natural o que, na realidade, é social, produto de relações históricas. Ao codificar as relações sociais, as leis têm, de alguma forma, um papel importante na sua consolidação, afirmação e até mesmo criação, na medida em que definem critérios e regras de inclusão e exclusão, bem como os marcos por meio dos quais as relações sociais devem operar.

É dentro desse quadro mais geral que refletimos sobre os marcos legais que definem o “rural” e o “urbano” no Brasil, considerando ainda que as políticas públicas partem de definições e delimitações de grupos sociais e categorias, produzem determinadas visões de mundo e ações políticas capazes de gerar o que Merton (1970), em trabalho clássico, chamou de “profecia que se autocumpre”: se os indivíduos definem as situações como reais, elas são reais em suas consequências. No caso específico que nos propomos a analisar, se passa a ser concepção corrente que o rural é equivalente a atividade agropecuária, portanto, é visto como espaço de produção, que vem se reduzindo em termos populacionais, ou que ele é o lugar do atraso que necessita intervenção para se modernizar, é sob essa ótica que a legislação e as políticas públicas vão encará-lo. Dessa forma, as medidas propostas acabam tendo o poder de fazer com que a realidade se transforme e confirme a própria previsão, reafirmando o diagnóstico inicial.

A partir desse tipo de abordagem, trata-se de refletir sobre o significado político do debate em torno da revalorização do rural nos últimos anos e das suas possíveis repercussões sobre os marcos legais.

1. O rural e o urbano na constituição da nação

Como destacado por Prado Junior (1977), a economia urbana na colônia era quase inexistente e a vida se concentrava no campo. Esse cenário se reflete na ausência de referência à questão urbana e rural nas primeiras constituições brasileiras.

O primeiro texto constitucional, datado de 1824, instituiu a noção da propriedade entre os direitos individuais, seguindo a inspiração da Revolução Francesa e garantiu o poder político dos grandes proprietários desde as câmaras municipais até o Parlamento, instituindo critérios de renda para o direito a voto.

De acordo com Suzuki (2007), em meados do século XIX os aglomerados urbanos passaram por um processo de resignificação e transformações materiais, superando sua dimensão eminentemente administrativa e religiosa para incorporar a centralidade das atividades econômicas, sobretudo por conta da expansão do comércio e das atividades fabris e bancárias. Esse processo se deu em formas e ritmos diferenciados segundo as diferentes regiões do país, mas ninguém discorda de que seu centro foi o Rio de Janeiro e São Paulo. Para o autor, três corpos legais foram importantes nesse processo: a Lei de Terras, a Lei Eusébio de Queiroz e a Lei do Comércio.

A Lei de Terras, aprovada em 1850, proibia a aquisição de terras devolutas por outro meio que não a compra. A sua regulamentação, feita em 1854, atribuiu às províncias o comando da medição, legitimação e titulação de terras, respeitando os direitos dos posseiros e sesmeiros. Elas ficaram também responsáveis pela colonização das terras do governo (as devolutas ou as que ainda não tivessem sido apropriadas) por estrangeiros e nacionais. De acordo com Silva (1996:178), no entanto, “a iniciativa primeira, que desencadearia todo o processo de demarcação de terras, estava nas mãos dos particulares”, que resistiam em fazer essa delimitação. A lei Eusébio de Queiroz, por sua vez, proibia o comércio de escravos, colocando para os fazendeiros a questão da necessidade de mão de obra. Finalmente, a lei do Comércio, também de 1850, contribuiu para o crescimento de outras atividades econômicas restringidas durante o período colonial e início do Império, tais como a fabril.

Para o autor, é nesse momento que as cidades alteram também seu perfil. Ele ressalta a transformação da terra em mercadoria e seu significado na mudança da lógica de expansão urbana, com a introdução das noções de lote e loteamento, relacionando-as às metamorfoses da riqueza que transita do escravo para a terra (Suzuki: 2007: 138).

O crescimento das cidades se fez por meio da contínua transformação de áreas antes rurais em urbanas, uma expansão complexa, que marcou a formação dos subúrbios, áreas de transição, onde se sobrepunha a moradia irregular no que diz respeito à posse da terra, a expansão de empresas especializadas em transformar a terra em mercadoria por

meio de loteamentos e a precária delimitação e registro das propriedades. Obviamente, esse processo foi carregado de tensões.⁴

Maricato aponta com precisão os efeitos sobre os aglomerados urbanos da instituição da propriedade da terra e da emergência dos loteamentos:

a legislação urbana não surgirá senão quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista. Os Códigos Municipais de Posturas, elaborados no final do século XIX, tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade. A nova normatividade contribui para a ordenação do solo de uma parte da cidade, mas também contribui, ao mesmo tempo, para a segregação espacial. A escassez alimenta a extração da renda imobiliária (MARICATO, 2003: 154).

O texto constitucional aprovado após a Proclamação da República introduziu a diferença entre imóvel rural e urbano, sem nenhuma definição mais precisa, mas indicando claramente uma distinção que já vinha se estabelecendo ao longo do tempo, com a criação de cidades com funções econômicas mais densas, relacionadas em especial à importância que as atividades urbanas adquiriram na cafeicultura.

O Código Civil (lei 3.071 de 01/01/1916), que vigorou até 2002, embora também não apresentasse exatamente uma distinção entre urbano e rural, trazia vários dispositivos que tratavam da destinação dos imóveis “urbanos” e dos “rústicos”. Como destacado por Bernardes (1983), esse Código, ao tratar dos imóveis rurais, preocupava-se com as relações jurídicas relativas à sua destinação, deixando entender que também nele o rural era visto exclusivamente como local da produção.

De acordo com Maricato (2003: 151), no início do século XX, as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade modernidade em relação ao campo, que representava o Brasil arcaico. Camargo (1981) chama a atenção inclusive para a dissociação, nesse período, entre as formas de protesto rural e a contestação urbana: os cangaceiros, por exemplo, eram “considerados como facínoras, que quando mortos, serão expostos nas cidades a um público indiferente ou hostil” (Camargo, 1981: 132). Da mesma forma, importantes revoltas ocorridas nesse período, mobilizando milhares de pessoas, foram lidas como atos de fanatismo religioso, contrárias à República (sinal do moderno) e duramente reprimidas, como é o caso do Contestado e de Canudos. O rural passa a ser visto como o lugar da ignorância e da barbárie.

⁴ É notável o fato de que passados mais de 150 anos da Lei de Terras, a demarcação das terras devolutas e das propriedades ainda seja uma questão bastante atual e não só em áreas longínquas dos grandes centros.

A década de 1920 foi um período de transformações econômicas, culturais e de movimentação política importantes, das quais são marco, entre outros, a Semana da Arte Moderna, o movimento tenentista e a fundação do Partido Comunista. Camargo (1981) chama a atenção para a influência do movimento tenentista nas novas formas de compreensão do rural. Com ele, ganhou maior visibilidade uma crítica sistemática à grande propriedade e ao que ela representava em termos econômicos, sociais e políticos. Tratava-se de alterar a estrutura fundiária, para romper com o atraso e tornar possível a democratização do país. No entanto, essa proposta foi derrotada. Nos anos 1930, nem mesmo a extensão dos direitos trabalhistas aos trabalhadores do campo foi conseguida, dada a forte pressão dos proprietários de terra. Embora a Constituição aprovada em 1934 tenha reconhecido os direitos dos trabalhadores fabris, remetia os dos trabalhadores do campo para regulamentação futura.⁵ Ela apenas falava em fixação do homem no campo, cuidados no que se referia à educação rural, garantia de que se assegurasse ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas. Segundo Camargo (1981), o texto constitucional esteve aquém dos debates ocorridos na Constituinte, onde se propunha a extensão dos direitos trabalhistas ao campo, estímulo à educação de base, direito às condições de subsistência.

A discussão se prolongou nas décadas seguintes, fazendo crescer o debate em torno da peculiaridade do rural e do agrícola no que se refere às condições de trabalho e a colonização aparece como recurso para resolver problemas de falta de trabalho e ocupação de terras novas, ainda não controladas pelas grandes propriedades.⁶ Finalmente, essa Constituição também regulou a possibilidade de desapropriação de terras e estabeleceu para isso o princípio do interesse social, sinalizando para a subordinação do interesse individual ao coletivo. No entanto, a legislação complementar a esse artigo nunca foi editada.

A Constituição de 1937 centralizou poderes na União e manteve as condições de permanência da estrutura fundiária, as precárias condições de trabalho no campo e a falta de mecanismos de acesso à posse da terra por ampla parcela da população, contribuindo para o aumento do fluxo migratório para as cidades. A menção ao rural apenas aparece

⁵ Para ter mais detalhes sobre os debates de então em torno do tema e suas implicações, ver Medeiros (1995), Camargo (1981).

⁶ Lembramos que essas terras eram, via de regra, habitadas por grupos indígenas e por posseiros. No entanto, o artigo 129, pela primeira vez em uma constituição brasileira, afirmava o respeito ao direito das populações indígenas às suas terras.

no artigo 148, que estabelece a possibilidade de aquisição da propriedade por usucapião. No capítulo da ordem econômica, são reconhecidos um rol de direitos aos operários urbanos, mas não havia nenhuma proteção específica ao trabalhador rural. Essa categoria sequer foi referida no texto constitucional.

O processo de centralização política que marca o Estado Novo aponta para uma preocupação com o progressivo controle do Estado sobre o território nacional e sobre a economia, do qual são exemplos a criação de vários institutos ou organismos voltados para uma codificação de algumas esferas ou para planejar a produção. Tratava-se de garantir a expansão da capacidade de governo e de constituição de uma máquina administrativa capaz de impulsionar essa intervenção. Fez parte dessa proliferação de órgãos a criação, em 1936, do Instituto Nacional de Estatística que, em 1938, fundiu-se ao Conselho Nacional de Geografia, passando a chamar-se Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Logo depois se segue o conhecido decreto-lei 311, de 02/03/1938, que estabelece formalmente o que é cidade e o que é vila, bem como as condições para criação de municípios, tema bastante tratado por Veiga (2002). Em seu artigo 11, é definido que “nenhum novo distrito será instalado sem que previamente se delimitem os quadros urbanos e suburbanos da sede, onde haverá pelo menos trinta moradias”. No artigo seguinte é dito que: “Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias”.

O documento que justifica esse decreto traz informações importantes sobre seu objetivo e preocupações que lhe eram subjacentes. É enfatizado o fato de que, até então, não havia critérios para determinar o que eram vilas e cidades: havia vilas que eram sedes de comarca, termos e municípios, como também vilas que sequer eram sedes de distritos rurais. É ressaltado o desconhecimento do território de grande parte dos municípios, “tendo sua ubiquação e condições topográficas inteiramente ignoradas dos próprios administradores municipais”. A essa situação, considerada como de “desordem e confusão”, é atribuída a precariedade das apurações censitárias. Também a ela é atribuída a dificuldade em fazer distinção entre zona urbana e rural.

A delimitação aparecia como uma medida racionalizadora, capaz de criar condições para um melhor conhecimento do país, por meio da obtenção de informações censitárias mais sólidas, mantendo, porém, a forma de pensar o rural: por exclusão, ou seja, o que estava fora do urbano, espaço de precariedade e ausência de serviços públicos (Veiga, 2002; Wanderley, 2010).

A Constituição de 1946 trouxe de volta o tema da fixação do homem no campo, que havia sido introduzido em 1934 e retirado em 1937, especialmente no que se refere à população nacional em situação de pobreza ou desemprego. Para tanto previa “planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas” (artigo 156), mostrando a preocupação dos constituintes com o êxodo rural.

Nos anos seguintes, foram intensos os debates políticos em torno de temas como desenvolvimento e seu significado. Grande parte do que se discutia relacionava-se a concepções do rural, entendido como lugar de produção, mas também de reprodução de relações arcaicas, de opressão. Alguns dos temas propostos pelos “tenentes” voltavam, pautando não apenas as condições da democratização, mas também as possibilidades de desenvolvimento, com a criação de um mercado interno e melhoria das condições de vida dos que viviam no campo, chamando-se a atenção para os riscos políticos da manutenção do *status quo* agrário. Nesse quadro, o tema da reforma agrária ganhou projeção, ao mesmo tempo em que, frente à urbanização, à progressiva transferência das elites de dentro das fazendas para as cidades, ia se consolidando, cada vez mais, a imagem, que vinha desde o final do século XIX, da cidade como representante do moderno e do rural como símbolo do arcaico.

Nesse contexto, o rural começou a ser discutido sob a ótica do desenvolvimento, os direitos dos trabalhadores entraram mais incisivamente na pauta política e ganhou centralidade o debate sobre as condições de vida da população rural. Essas preocupações estavam também intimamente ligadas à emergência de uma “questão urbana”, visibilizada inicialmente da perspectiva do crescimento desordenado das cidades (Quinto Jr, 2003).

A questão da moradia ganhava centralidade, impondo a mudança de desenho e limites das cidades, com a rápida criação de loteamentos para construção de habitações populares, por vezes sobrepondo-se a loteamentos clandestinos. Ambos avançavam sobre as áreas rurais periféricas. Começava-se também a falar em função social da propriedade urbana. Como aponta Bassul (2010), a cidade era concebida como uma grande reserva de valor e a legislação de zoneamento e o mercado de terras estavam voltados muito mais para os empreendimentos imobiliários do que para uma política de regulação social da produção da cidade.

Após o golpe militar, foram constituídos grupos de trabalho para estudar esses temas. No que se refere ao agrário, a Constituição de 1946 sofreu grande mudança nas

regras da desapropriação, por efeito da Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/1964, que estabeleceu que o imóvel objeto de desapropriação para fins de reforma agrária seria indenizado em títulos da dívida agrária (e não mais em dinheiro, como previsto) e transferiu para a União o Imposto Territorial Rural (ITR), pensado como instrumento capaz de desconcentrar a propriedade fundiária e estimular sua modernização, por meio da taxaço progressiva. Simultaneamente, foi enviado ao Congresso Nacional o projeto de Estatuto da Terra, em que a reforma agrária aparecia como exigência em razão do “crescimento da população e das profundas modificações organizacionais geradas pela industrialização e pela concentração urbana” (MIRAD/INCRA, s/d: 12). Essa lei estabeleceu as regras da política de colonização e de reforma agrária no Brasil e, segundo Bruno (1997), apresentou duas lógicas contraditórias: uma, distributivista da propriedade fundiária e da valorização da empresa familiar, e outra, produtivista, pautada na consolidação da grande empresa capitalista.

O Estatuto da Terra foi o primeiro diploma legal brasileiro a apresentar uma concepção de desenvolvimento rural, que pressupunha a valorização da função social e econômica da terra, o estímulo da racionalização da agropecuária, conservação do meio ambiente, garantia de recursos financeiros à União, aos Estados e Municípios para desenvolverem projetos de Reforma Agrária, aperfeiçoar a arrecadação de impostos (artigo 47). A política de colonização que foi incentivada nesse período seguiu essa lógica de estímulo a medidas destinadas a aumentar a produtividade, com a modernização da base técnica e produtiva da agricultura.

No que se refere ao meio urbano, foi criado pelo governo federal o Banco Nacional da Habitação. Mais uma vez qualificava-se a questão urbana como questão habitacional, indicando uma determinada forma de ler as crescentes tensões sociais que desaguaram no golpe militar.

Uma outra lei importante nesse momento de reordenação do aparato jurídico do Estado brasileiro foi o Código Tributário Nacional (CTN), lei nº 5.172, aprovada em 25/10/1966, ainda em vigor.⁷ Essa lei se afastou do critério da destinação do imóvel adotado pelas legislações brasileiras anteriores e passou a utilizar o critério da localização. Para ser considerada zona urbana, área deveria ser dotada de pelo menos

⁷ As alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 118, de 09 de fevereiro de 2005, não alterou significativamente o Código Tributário no que se refere à tributação dos imóveis urbanos e rurais. Entretanto, atualmente com a Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003 foi facultado aos municípios a arrecadação do ITR.

dois dos seguintes melhoramentos: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado (artigo 32). O que estivesse fora de áreas urbanas seria considerado rural.

Como se vê, mantem-se a ideia de equipamentos de saneamento, educação e energia elétrica, como atributos da cidade, reforçando a ideia de precariedade como característica do meio rural. Em razão da força da lei e da prática da lei, concepções desse tipo reforçam a ideia de rural fundamentalmente como espaço de produção agropecuária (que deve, inclusive, ser estimulada, para que a função social seja cumprida). Como apontam Wanderley e Favareto (2012), o CTN definia que os impostos municipais seriam arrecadados nas áreas urbanas e os federais, nas áreas rurais.⁸ É tese recorrente que, sendo a arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) atribuído às prefeituras e o ITR ao governo federal (embora com repasse de parte aos municípios), os municípios foram estimulados a aumentar artificialmente suas áreas urbanas, para aumentar suas rendas. Mais adiante, quando apresentarmos algumas evidências dos estudos de caso, veremos que esse argumento deve ser relativizado.

No que se refere à propriedade urbana, somente em 1979 foi promulgada a Lei nº 6.766, denominada Lei de Parcelamento do Solo Urbano, a primeira em âmbito federal a regular especificamente o tema. Segundo Fernandes (2010), ela foi fruto da “mobilização social crescente e de mudanças políticas graduais” e forneceu elementos para a regularização de assentamentos informais urbanos. Essa lei conferiu aos municípios a responsabilidade pela aprovação dos loteamentos e sua fiscalização.

2. Redemocratização, conflitos e novos parâmetros do rural e do urbano

A redemocratização do país foi um processo marcado, desde final da década de 1970, pela multiplicação dos conflitos fundiários, quer no meio urbano como nas áreas rurais, e pela emergência de novos atores sociais, formas de organização e de luta. Na década de 1980, o debate e a mobilização em torno dos problemas urbanos cresceram, assim como as discussões sobre a necessidade de intervir sobre as formas de posse e uso

⁸ A transferência do ITR para a União coadunava-se com as disposições do Estatuto da Terra, que o incluía como um dos instrumentos para realização da reforma agrária. Dessa forma, era central que a União detivesse o poder de estabelecê-lo e cobrá-lo.

da propriedade rural, por meio da reforma agrária. Mais uma vez, concepções de desenvolvimento estavam em pauta.

Nesse contexto, em 1983, o Executivo Federal encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano (PL nº 775/83) que propunha, de acordo com Bassul (2010), a recuperação pelo poder público de investimentos de que haviam resultado valorização imobiliária; a possibilidade de realização de desapropriações visando à renovação urbana ou para combater a estocagem de solo ocioso; taxaço da renda imobiliária resultante de fatores ligados à localização do imóvel; o direito de superfície; controle do uso e ocupação do solo; compatibilização da urbanização com os equipamentos disponíveis; condicionamento do direito de propriedade, com uso do imposto progressivo e edificação compulsória; regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda; reconhecimento jurídico da representação exercida pelas associações de moradores; estímulo à participação individual e comunitária; direito de participação da comunidade na elaboração de projetos de desenvolvimento urbano; legitimação do Ministério Público para propor ações em defesa do ordenamento urbanístico (Bassul, 2010: 76). O projeto sofreu forte oposição dos setores conservadores e nunca foi votado no Congresso Nacional.

Paralelamente, os movimentos sociais rurais questionavam o modelo de desenvolvimento implementado pelos governos militares, baseado em grandes unidades produtivas modernizadas que tendiam a esvaziar os campos, e reafirmavam suas demandas por reforma agrária. Multiplicavam-se as ocupações de terra e crescia a pressão por reforma agrária.

Logo após o fim do regime militar, foi nomeada uma Comissão para elaborar uma proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). A proposta, apresentada no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, promovido pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), levava ao limite a possibilidade desapropriatória contida no Estatuto da Terra.⁹

O setor patronal fez severas críticas a essa proposta e as pressões feitas junto ao governo por suas entidades representativas, bem como por setores ligados aos militares e de outras entidades da sociedade civil desconfiguraram a proposta original, produzindo

⁹ Para análise detalhada dela e do debate que gerou, ver Gomes da Silva (1986), Medeiros (2002), Graziano da Silva (1985).

um Plano distante das intenções da Proposta. As desapropriações de terra foram secundarizadas, desmobilizando a implementação do PNRA.

Em que pese o fato de que o Plano aprovado não tenha agradado às entidades sindicais de trabalhadores rurais, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e seus aliados, tendo em vista os retrocessos em relação à proposta original, o que importa aqui assinalar é a forma como ele se apresentou: por um lado, como um caminho para a recuperação da cidadania dos trabalhadores rurais, de outro, como uma contribuição para a solução do problema urbano, pela retenção de trabalhadores no campo, evitando o êxodo rural.

Paralelamente à crescente visibilização dos problemas fundiários no campo, as questões fundiárias urbanas também afluíram, por meio de movimentos de moradores, especialmente nas regiões pobres, que reivindicavam a melhoria de seus bairros, do transporte público etc. Esse processo culminou na criação do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), para articular e elaborar uma proposta para a Constituinte de 1987/88 (Silva, 2003).

Na Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1987, a propriedade foi um dos temas mais polêmicos subjacente às lutas organizadas em torno da reforma agrária e da reforma urbana, e colocou em confronto aberto o interesse de proprietários e de movimentos sociais articulados em torno do MNRU e na Campanha Nacional de Reforma Agrária (CNRA), que apresentaram suas propostas por meio de emendas populares, em seminários temáticos ou por deputados ligados a essas bandeiras.

A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história constitucional brasileira, estabeleceu um capítulo específico sobre a Política Urbana (artigos 182 e 183) e outro sobre a Política e Reforma Agrária (artigos 184 a 191). Também estabeleceu a função social da propriedade como um princípio fundamental da cidadania (artigo 5º, XXIII). No entanto, a função social da propriedade rural e da urbana é apresentada como distinta. A primeira é atendida quando a propriedade realiza simultaneamente a função econômica (produtividade), ambiental, trabalhista e do bem estar dos proprietários e empregados (artigo 186). Esse dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei 8629/93 que define no artigo 4º, inciso I, o imóvel rural como “o prédio rústico de área contínua, *qualquer que seja a sua localização*, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial” (grifos nossos).

A Política Urbana determinou a competência dos municípios para promover a política de desenvolvimento urbano com o objetivo de organizar a função social da cidade e o bem-estar dos seus habitantes (artigo 182, *caput*). No que se refere ao rural, não há um equivalente, apenas referências às políticas agrícolas e de reforma agrária, o que reafirma a permanência de uma leitura do rural como espaço de produção.

A Constituição de 1988 estabeleceu a competência do município para elaborar o Plano Diretor, instrumento básico para a organização das regras para o desenvolvimento e a expansão urbana (artigo 182, § 1º). Também foi previsto que as propriedades urbanas deveriam cumprir sua função social e que no Plano Diretor se explicitariam seus parâmetros (artigo 182, § 2). Foi ainda facultada aos municípios a criação, nos Planos Diretores, de instrumentos para garantir o cumprimento da função social da propriedade, como a desapropriação, o parcelamento compulsório e o IPTU progressivo (artigo 182, § 3º e 4º).

Em relação à política de reforma agrária, estabeleceu-se a competência da União Federal para promovê-la por meio da desapropriação de imóveis que descumpram a função social, ambiental, trabalhista e econômica (artigos 184 e 186) e preservou-se a propriedade produtiva da desapropriação, bem como a pequena e a média (artigo 185). Devido a esse dispositivo, o único critério utilizado pelo Incra para a desapropriação tem sido o descumprimento da função econômica da propriedade (produtividade).

Verifica-se, pois, que o direito de propriedade, ao mesmo tempo em que vai sofrendo limitações, vai também dando lugar a uma diferenciação entre rural e urbano. Se a função social da propriedade urbana está ligada à moradia e ao bem estar, a função social da propriedade rural está relacionada à produção, considerando esse aspecto tanto sob a dimensão produtiva, quanto sob a dimensão dos direitos dos que nela trabalham e sob a ótica da preservação ambiental. Além disso, destaca-se a tensão que se estabelece no interior do município que é o responsável pelo desenvolvimento de sua parte urbana, mas não pela sua parte rural, na medida em que a dinâmica do desenvolvimento rural é estabelecida na esfera federal.

As terras devolutas, destinadas prioritariamente à política agrícola e ao Plano Nacional de Reforma Agrária, foram consideradas como bens dos estados-membros (artigo 26, IV), com exceção daquelas consideradas “indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei” (artigo 20, II).

Nas cláusulas constitucionais alguns aspectos ganham destaque, fruto de amplas mobilizações sociais: a previsão, pela primeira vez numa Constituição brasileira, da função social da propriedade dentre os direitos fundamentais; a proteção à pequena propriedade, também inédita, e que reverbera fortemente as demandas dos então chamados “pequenos agricultores” e a equiparação dos direitos trabalhistas dos trabalhadores urbanos e rurais.

O período que se segue à aprovação da Constituição de 1988 foi marcado pela continuidade dos debates, uma vez que se tratava de regulamentar a Constituição. Os artigos da Constituição de 1988 referentes à reforma urbana foram regulamentados pela Lei nº 10.257 promulgada em 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Essa lei estabelece, em seus artigos 39 a 42, as regras que devem ser observadas na realização do Plano Diretor, que deveria abranger a totalidade do município, portanto, áreas rurais e urbanas (§ 2º, artigo 40); ser elaborado e ter sua execução fiscalizada com ampla participação da sociedade civil (§ 4º do artigo 40), com a criação de conselhos, realização de audiências públicas, consultas e garantia de transparência das informações pelo Poder Público. O Estatuto da Cidade não apresenta um conceito de urbano nem de rural.¹⁰

Frente a esse conjunto de normas que criam os parâmetros de uma política de desenvolvimento urbano, mais uma vez retoma-se a questão da indefinição sobre a instância responsável pela proposição de políticas de desenvolvimento rural. Em 1997, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o tema ganha força. Foram impulsionadas diversas políticas voltadas para o setor, muitas delas institucionalizadas por leis. Da mesma forma, em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, com a tarefa de sistematizar a política urbana do país.

No que diz respeito à regulamentação constitucional, em 1993 foi aprovada a Lei Agrária (Lei 8629, de 25/02/93), que definiu que a propriedade que não cumprisse sua função social era passível de desapropriação; manteve os critérios constitucionais para definição da função social; estabeleceu que as terras rurais públicas (de domínio da União,

¹⁰ Em 2011 foi apresentado projeto de Lei pelo Deputado Wellington Fagundes (PR/MT), buscando alterar o Estatuto da Cidade para incluir critérios de classificação do espaço urbano e rural. Esse projeto prevê definir o município rural aquele que tiver população inferior a 50 mil habitantes, valor adicionado da agropecuária superior a um terço do produto interno bruto municipal e densidade demográfica inferior a 80 habitantes por quilômetro quadrado. Município relativamente rural seria o que tiver população inferior a 50 mil habitantes, valor adicionado da agropecuária entre um terço e 15 centésimos do produto interno bruto municipal e densidade demográfica inferior a 80 habitantes por quilômetro quadrado. Segundo o projeto, o território e a população dos municípios classificados como rural ou relativamente rural, serão considerados como rurais para fins de estatísticas oficiais e políticas públicas.

dos estados ou municípios) passavam a ser destinadas preferencialmente à execução da reforma agrária; confirmou o banimento dos termos da lei da categoria "latifúndio", substituído por um critério menos politizado de tamanho, definido por módulos; definiu o que eram pequena e média propriedade, imóveis que, conforme estabelece a Constituição de 1988, eram insusceptíveis de desapropriação, desde que o proprietário não tivesse outro bem (Medeiros, 2002).¹¹ Essa lei acabou por manter alguns pontos controversos, tornando as desapropriações passíveis de discussões judiciais. O mais significativo deles diz respeito à tensão existente entre os requisitos para cumprimento da função social e a definição de que terras produtivas não poderiam ser desapropriadas. Nesse sentido, no caso das terras para fins de reforma agrária, o proprietário poderia levar à justiça o julgamento do mérito. A partir de então, um novo elemento torna-se essencial para a compreensão dos desdobramentos políticos da questão agrária brasileira: o papel do Judiciário, com seu poder de determinar despejos, arbitrar valores de desapropriação etc.

Os anos 1980 e principalmente 1990 são períodos de grande mobilização no campo. A literatura tem dado grande destaque às ocupações de terra, à luta pela reforma agrária e ao papel do MST, mas tem obscurecido um segmento fundamental, que teve um papel decisivo na resignificação do rural. Referimo-nos aos agricultores familiares, que surgem como atores políticos no início dos anos 1990, negando a denominação até então usada (pequenos produtores) e procurando se afirmar politicamente. Esse segmento desde os anos 1990 vem desenhando, no interior de suas organizações (Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais/CUT, Contag e mais recentemente Fetraf) propostas de desenvolvimento com base na agricultura familiar, deixando de reivindicar apenas políticas de crédito. Suas demandas, configuradas nos Gritos da Terra e em uma série de outras mobilizações, redundaram quer no reconhecimento legal da categoria "agricultor familiar", quer na definição de uma série de políticas públicas que vêm colocando em destaque o lugar do rural e redesenhando seu significado: políticas de crédito, educação, habitação, saúde (inclusive com a valorização das formas de medicina tradicionais). Em que pesem disputas por representação dos trabalhadores do campo e a diversidade de identidades políticas que se revelaram ao longo dessas décadas, o fato central é que da confluência das suas demandas e de suas lutas começa a se desenhar uma nova concepção de rural.

¹¹ Segundo a Lei Agrária eram imóveis pequenos aqueles cuja extensão fosse entre um e quatro módulos fiscais e médios, aqueles entre quatro e quinze módulos fiscais.

Essa nova concepção se explicita, muitas vezes de forma contraditória, em uma série de políticas. Uma delas é a política de desenvolvimento territorial, que representa uma significativa inovação conceitual. Os territórios, de acordo com a definição oficial, constituem-se em “um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais (...)” (BRASIL, MDA/SDT, 2005). Para a delimitação dos territórios rurais de identidade, utilizaram-se critérios que basicamente visaram identificar municípios com baixa densidade populacional, maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas, beneficiários do reordenamento agrário) e alguma governança pública (Delgado e Leite, 2011). Tratava-se de executar políticas de apoio aos segmentos prioritários não por meio de ações municipais, mas sim de maior abrangência. No entanto, como apontado em Medeiros e Dias (2011), a construção social da inferioridade do rural e o suposto da necessidade de sua padronização/modernização nos moldes das formas urbanas de organizar a economia e a vida, que encontram expressão nos marcos legais, representam um pano de fundo onde se desenrolam os atritos com o conjunto de normas vigentes. Assim, a política e suas concepções enfrentam os limites impostos por antigas – mas ainda vigentes – concepções de rural, de desenvolvimento, além da força que nossa tradição municipalista impõe em termos de limites à afirmação das novas institucionalidades propostas. Em 2008 surgiu o Programa Territórios da Cidadania, cujo objetivo é a promoção da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, por meio do planejamento e integração de políticas públicas e envolve a ação de diversos ministérios e não só do MDA (Delgado e Leite, 2011).¹²

Outro campo de políticas setoriais para o rural, desenvolvidas a partir da década de 1990, foi a educação. Uma política de educação do campo, capaz de valorizar as dimensões culturais e de vida das áreas rurais, tem sido uma dimensão importante das demandas dos movimentos sociais nas duas últimas décadas. Iniciando com a criação de escolas em assentamentos rurais, apresentada pelo MST, desdobrou-se, em 1998, na “Articulação Nacional por uma Educação do Campo”, “entidade supra-organizacional que passou a promover e gerir as ações conjuntas pela escolarização dos povos do campo em nível nacional” (Henriques *et al*, 2007: 12). O suposto é a superação do antagonismo

¹² Para uma análise detalhada dos marcos jurídicos dos territórios de identidade, ver Medeiros e Dias (2011). Para uma análise mais ampla da política territorial ver Miranda e Tibúrcio (2011).

entre cidade e campo, que passam a ser vistos como complementares e de igual valor, embora com tempos e modos diferentes de ser, viver e produzir. A proposta contrária, pois, a pretensa superioridade do urbano sobre o rural e admite variados modelos de organização de educação e de escola (Henriques *et. al*, 2007:13).

O tema da saúde também gerou políticas específicas para populações das áreas rurais. Foi instituída, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta, com o objetivo de promover a saúde desses grupos reconhecendo suas especificidades e garantindo o acesso a serviços de saúde que proporcionem a melhoria dos indicadores e da qualidade de vida. Há um esforço de conjugar o apoio à saúde de acordo com as perspectivas convencionais e o reconhecimento de práticas tradicionais. No que se refere aos municípios, o Programa deve ser incluído nas ações municipais de saúde. Não temos avaliações da efetividade dessa portaria, mas sua existência é, por si mesmo, o reconhecimento das particularidades das populações do campo.

Outra política importante é relativa à habitação, que por meio do programa “Minha Casa Minha Vida”, estabeleceu uma política habitacional e novas normas de regularização fundiária de imóveis urbanos. Ela compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Os parâmetros estabelecidos apontam para um urbano com o mínimo de equipamentos de educação, saúde, lazer e transporte público e infraestrutura básica de vias de acesso, iluminação pública e esgoto. Entretanto, com relação ao PNHR não há preocupação da legislação em prever a infraestrutura necessária, apontando para a manutenção da lógica anterior de não tratar o rural como lugar de serviços básicos.

Na área da eletrificação ganha destaque o Programa Luz para Todos, que se propõe a universalizar o acesso à energia elétrica, condição básica para o bem estar das populações rurais e também fundamental para o estabelecimento de projetos educacionais e produtivos.

No que se refere a saneamento, foi instituída a política nacional de saneamento (Lei 11.445/2007), que compreende como saneamento básico o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Alguns serviços são destinados especificamente às áreas urbanas, como o manejo de águas pluviais urbanas adequados à saúde pública e à segurança da vida e do

patrimônio público e privado. Entretanto, há diretrizes para a política de saneamento em áreas rurais, ao estabelecer que a União utilizará na política de saneamento básico, a “garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares” (inciso VII). Também está previsto “proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados”.

3. Entre a legislação e a realidade: reflexões a partir de três estudos de caso

Como apontado anteriormente, a atual Carta Magna exigiu uma lei orgânica própria a cada município e os dotou de competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como de prestar serviços como transporte público, saúde, proteção ao patrimônio cultural-histórico e paisagístico e promoção do planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Também lhes foi delegada a função de executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de permitir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (artigo 182), por meio da elaboração de um Plano Diretor, obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, para municípios que integrassem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; aqueles onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal (como a desapropriação sanção, o IPTU progressivo, dentre outros); os que integrassem áreas de especial interesse turístico e, finalmente, os que estivessem inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Segundo documento do Ministério das Cidades (2005), estavam obrigados a fazer Plano Diretor, 2.342 municípios. Não tinham essa obrigação 3.218, ou seja, 58% dos municípios brasileiros, provavelmente aqueles com características eminentemente rurais.¹³ O Estatuto da Cidade estabelece as regras a serem observadas na realização do Plano Diretor e afirma que ele deverá englobar “a totalidade do território do município”. No entanto, o que está em jogo é a política de desenvolvimento urbano.

¹³ Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013), que apresenta dados mais recentes da situação dos municípios no país, 75% deles tem até vinte mil habitantes, o que significa um total, nada desprezível, de 33,9 milhões de pessoas.

Os casos selecionados para um estudo exploratório nos ajudam a melhor pensar as formas pelas quais a delimitação entre o rural e urbano é feita localmente, os elementos considerados para fazê-la, as tensões que a atravessam e as implicações quer para as políticas públicas de âmbito municipal, quer para as possibilidades de desenvolvimento rural.¹⁴ Nosso ponto de partida foi a análise dos Planos Diretores, a legislação que os complementou e entrevistas com pessoas chaves que participaram, de alguma forma, da elaboração dos Planos, procurando entender que desenho de cidade estava sendo produzido. Selecionamos três municípios para análise:

a) Nova Iguaçu, situado na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, marcada por importantes conflitos por terra entre as décadas de 1950 e 1970, quando posseiros que viviam da produção agrícola dirigida para mercados locais resistiram ao processo de expropriação da terra. Voltou a ser palco de conflitos nos anos 1980, no momento em que uma série de ocupações de terras por populações que, muitas vezes, já viviam nas cidades, gerou a criação de assentamentos rurais, quer sob alçada do governo estadual (Campo Alegre), quer do governo federal (São Bernardino, Marapicu). Paradoxalmente, o Plano Diretor do município, realizado em 1997, decretou Nova Iguaçu como cidade, ou seja, município sem áreas rurais. Na revisão do Plano, nos anos 2000, isso foi revertido, por pressão de associações de agricultores.

b) Caxias do Sul, município de porte médio, importante produtor de uva e de hortifrutigranjeiros, mas também com uma atividade industrial e de serviços intensa, em especial o turismo rural. O município tem um histórico de leis que regem o uso do seu espaço urbano: seu primeiro Plano Diretor foi elaborado em 1972, seguido pelo de 1979, de 1996 e o atual, elaborado em 2007.

c) Belterra, situado no Noroeste do Pará. Com menos de vinte mil habitantes, apresenta a singularidade de ter sido palco, no final dos anos 1930, de um dos empreendimentos da Ford na Amazônia, constituindo-se numa cidade-empresa planejada, conhecida como “Fordlandia”. Abandonado o empreendimento em 1945, suas terras foram incorporadas pela União (situação que perdura até hoje em boa parte do município). Além disso, Belterra contém a Flona Tapajós que ocupa expressiva área de seu território. Trata-se de um município com características eminentemente rurais que, no final do século XX,

¹⁴ As visitas aos municípios da pesquisa foram realizadas entre o período de fevereiro e abril de 2013, em que foram entrevistados 46 representantes da sociedade civil e de órgãos de governo. Quando foi o caso, procuramos entidades que pouco ou mesmo não participaram do processo, mas tinham expressividade política.

começou a ser ocupado pelo cultivo de soja. Belterra se singulariza por ter elaborado um Plano Diretor altamente participativo.

O Plano Diretor de Belterra, ao contrário da concepção vigente do rural como espaço de produção, apresenta uma grande preocupação em contemplar necessidades da população rural, no que se refere a lazer, saúde, educação, transportes, meios de comunicação etc. O aspecto mais sensível e bastante singular é o fato de que as áreas rurais e agrícolas estão bastante contempladas no plano, que realmente aparece como um plano de desenvolvimento para o município e não só para as áreas urbanas.

No Plano Diretor de Caxias do Sul a zona rural compreende a “porção do Município destinada a abrigar as atividades produtivas primárias, agroindustriais, residenciais e de serviços relacionados à área da saúde, terapêuticos e geriátricos, admitindo atividades urbanas para atendimento das comunidades rurais e aquelas voltadas ao lazer e ao turismo.” (Lei Complementar nº 290 de 24/09/2007).

O atual Plano Diretor de Nova Iguaçu utilizou como elementos definidores das áreas urbanas e rurais os critérios do artigo 32 do Código Tributário Nacional e a zona rural foi definida como a destinada às atividades primárias, de produção de alimentos, reflorestamento, mineração e agropecuária. Para a caracterização do território rural, foi utilizado apenas o critério da localização e da destinação econômica.

Os Planos Diretores, com previsão de revisão a cada dez anos, são instrumentos fundamentais para que os municípios projetem seu futuro. Desse ponto de vista, aparecem como instrumentos políticos essenciais, lugares de disputa, onde se confrontam interesses locais por meio de uma linguagem técnica. O tema da expansão urbana é central nesses debates. Nos três municípios estudados, as áreas urbanas crescem e pressionam as áreas rurais, embora com intensidade distinta. Parece haver um forte movimento de especulação imobiliária, que produz disputa sobre a terra: a construção de uma estrada ou avenida ou mesmo pavimentação de alguma via já existente induz a loteamentos. Como a autorização para fragmentação e construções nas áreas urbanas só pode ser dada no plano municipal, é compreensível a pressão para que áreas rurais (submetidas a regras estabelecidas pela União) sejam transformadas em urbanas. Ao mesmo tempo, complexificando ainda mais a questão, parece haver, nos casos estudados, uma tendência à fragmentação do solo antes mesmo de qualquer regulamentação. Ou seja, proliferam os loteamentos clandestinos, fora de qualquer controle, parte deles sobre áreas rurais, conforme apontado por Maricato (2002 e 2003).

Em Caxias do Sul, o Plano Diretor estabelece as Zonas de Expansão Urbana como “áreas com potencialidade de absorver atividades urbanas, desde que haja expresse interesse público, e que serão objeto de regramento específico”. Subdividem-se em “áreas contíguas à área urbana, dotadas de infraestrutura, e que, de acordo com expresse interesse público, podem ser agregadas àquela” e “áreas caracterizadas como corredores de desenvolvimento, de ocupação mista, de pequeno, médio e grande porte, situadas junto às vias que ligam a cidade à Zona Especial do Novo Aeroporto” (Lei Complementar nº 290 de 24/09/2007). Não houve consenso entre os entrevistados sobre a ampliação da área urbana e da zona de expansão urbana do município. Segundo os representantes do governo não houve expansão, mas, segundo os agricultores, sim.

Em Nova Iguazu o Plano Diretor elaborado em 1997 transformou o município em cidade. Araújo e Vainer (2010) afirmam que parte da área de expansão urbana abrangeu a zona de sítios com finalidade produtiva ou de recreio, ou seja, zonas com características antes rurais foram enquadradas dentro da área de expansão urbana, fato que possibilitaria posteriormente a flexibilização do parcelamento do solo. Os assentamentos rurais de Campo Alegre, Marapicu e São Bernardino, todos criados na década de 1980, estavam localizados na área de expansão urbana. Segundo Araújo e Vainer (2010:123) optou-se por uma estratégia voltada para o desenvolvimento econômico e foram previstas Zonas de Uso Industrial, tanto nas áreas urbanas como nas áreas de expansão urbana.

No que se refere ao atual Plano Diretor, de 2007, aprovado após uma mudança das forças políticas locais (o PT assumiu a Prefeitura em 2005), há uma preocupação expressa com a limitação, ordenamento e controle da expansão urbana de forma a compatibilizá-la “com a existência de áreas de preservação ambiental, mantendo as zonas rurais como zonas de amortecimento”. Por meio dele, foram restabelecidas as áreas rurais. Embora as atividades agrícolas sejam consideradas pouco expressivas, o fato é que ser reconhecido como agricultor parece ter repercutido positivamente. Um dos entrevistados relacionou esse fato à volta de uma feira, conhecida como Feira da Roça, e ao crescimento da autoestima da população rural, que hoje se afirma como tal.

No que se refere a Belterra, o Plano Diretor Participativo, em seu zoneamento, estabeleceu uma Zona Central, caracterizada pela concentração de comércio e serviços e construções de caráter histórico, presente no seu sistema de arruamentos, nas edificações e monumentos, todos da época da Fordlandia. Há uma clara preocupação de preservação dessa paisagem, bem como dos espaços públicos, das áreas verdes e de lazer existentes.

A Zona Intermediária corresponde à área externa à Zona Central e é de uso predominantemente residencial. Uma das diretrizes para essas áreas é “Preservar a vegetação de miolos de quadra ainda existentes, desde que o proprietário não necessite utilizar para a agricultura sustentável, obedecendo à Legislação Ambiental Federal” (artigo 17, inciso V). Ou seja, fica clara a intenção de preservar atividades agrícolas nas áreas urbanas, desde que seja esta a vontade dos proprietários. A qualificação dessa agricultura como sustentável remete ao debate sobre o significado da soja na região.

No município, as áreas de consolidação do território urbano correspondem, em grande medida, às antigas quadras de seringais. São lotes grandes, muitos deles, vendidos aos “gaúchos” que chegaram em busca de terra para plantio de soja. Outros são marcados pela presença de agricultura tradicional, em especial de frutas nativas, mas com um circuito mercantil pouco organizado. Muitas fazendas de soja estão instaladas nessa área considerada pelo Plano como sendo de expansão urbana. São recorrentes tanto nos trabalhos analíticos (Pereira e Leite, 2011; Pereira, 2012) como também nas diferentes entrevistas que fizemos, a referência aos riscos que a soja traz, dada a grande quantidade de agrotóxicos utilizada, colocando em risco a saúde de famílias que vivem próximas as plantações.

As reconfigurações das áreas urbanas e rurais pelos Planos Diretores têm implicações, em alguma medida, nas receitas tributárias dos municípios. Conforme o CTN, os impostos municipais arrecadados nas áreas urbanas (IPTU) devem ser geridos pelos municípios enquanto os impostos arrecadados nas áreas rurais (ITR) devem ser destinados à União, com o repasse de 50% aos municípios ou a possibilidade deles optarem pela arrecadação integral desse imposto.¹⁵ Essa diferença na destinação das receitas tem levado a que alguns pesquisadores afirmem que isso estimula que os municípios aumentem artificialmente suas áreas urbanas, visando ampliar sua renda. Embora essa hipótese não possa ser descartada, chamou-nos a atenção o fato de que, nos três municípios que visitamos, os entrevistados nos indicaram alguns elementos que relativizam essa ideia. De um modo geral, os gestores públicos indicaram que a renda proveniente do IPTU não é a mais significativa para as administrações municipais e destacaram que o Imposto sobre Serviços (ISS) tem valores mais expressivos. Confirmamos essa argumentação a partir de dados do Tesouro Nacional disponíveis no

¹⁵ Apesar da possibilidade legal, nenhum dos municípios estudados fez tal opção.

site do IBGE@idades, onde constatamos que a receita do IPTU nos municípios estudados é menor que a receita do ISS e, ao mesmo tempo, muito pouco expressiva na totalidade da receita orçamentária das municipalidades. Muitas vezes, o IPTU sequer é cobrado com a rigidez que a lei prevê. Em outros casos, a expansão urbana se faz por meio de loteamentos clandestinos e o IPTU tarda a chegar, pois depende da regularização e instituição de alguns serviços básicos. Os códigos tributários municipais, por sua vez, podem sofrer ajustes para atender às demandas específicas. É o caso de Nova Iguaçu, onde nos foi relatado que, quando o Plano Diretor de 1997 considerou todo o município como Cidade, os agricultores que procuravam a prefeitura alegando que já pagavam ITR conseguiram uma redução da tributação urbana, através da entrada com um processo administrativo para revisão do valor venal da área, base de cálculo do IPTU. Segundo um entrevistado, apenas quem já não pagava ITR passou a pagar IPTU. No município de Caxias do Sul, o agricultor que mora em área urbana que comprovar utilizar a área para destinação agrícola, se torna isento do IPTU. Lembramos, no entanto, que nossos entrevistados em Nova Iguaçu, ao mesmo tempo em que nos relatavam os fatos mencionados, diziam que, na verdade, ninguém pagava IPTU, que a cobrança era pouco rigorosa e as dívidas regularmente perdoadas etc. Diante desses indícios, nos municípios estudados, a arrecadação do IPTU não se configura em motivação suficiente para a ampliação das áreas urbanas.

Um aspecto destacado pelos urbanistas como importante é o papel dos instrumentos de planejamento da cidade, previstos no artigo 182 da Constituição e no Estatuto da Cidade. O atual Plano Diretor de Caxias do Sul preocupa-se com o planejamento das edificações verticais e horizontais, estabelecendo parâmetros tanto para a área rural como para a urbana. Neste município, o Plano Diretor também estabeleceu instrumentos para ordenar o processo de planejamento, controle, gestão e desenvolvimento da cidade, tais como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação, sanção com pagamento em títulos da dívida pública (artigo 84 a 86); direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e da alteração de uso do solo; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas (artigo 102); estudo de impacto de vizinhança. Entretanto, conforme informado pela Secretaria de Urbanismo, atualmente esses instrumentos não são aplicados pelo executivo municipal. O IPTU progressivo foi aplicado por um curto espaço de tempo, mas atualmente, não é utilizado.

No Plano Diretor de Nova Iguaçu vigente, também estão previstos instrumentos indutores do uso social da propriedade (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; direito de preempção); do desenvolvimento urbano (outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir); de regulação urbanística e para a edificação (disciplina de uso e ocupação do solo; disciplina de parcelamento do solo; Código de obras; Lei do Patrimônio Cultural); de regularização fundiária (Zonas Especiais de Interesse Social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; usucapião especial urbana; assistência técnica, urbanística, jurídica e social gratuita); 5) Instrumentos ambientais (Termo de compromisso ambiental; Termo de ajuste de conduta; estudo de impacto de vizinhança; estudo de impacto ambiental; zoneamento ambiental; licenciamento ambiental) e; de parceria entre os setores público e privado (consórcio imobiliário; concessão urbanística; operações urbanas consorciadas; parcerias público-privadas). Segundo os entrevistados, assim como em Caxias do Sul, esses mecanismos não saíram do papel.

O Plano Diretor de Belterra também fez referência a esses instrumentos, mas, como nos casos anteriores, não são utilizados. Neste município, devido à baixa urbanização, são colocados outros desafios e não a necessidade de disciplinamento de um crescimento desordenado e especulativo urbano. No entanto, essa também é uma tendência local, quando percebemos a multiplicação de loteamentos para fins de moradia na zona de expansão urbana do município.

Os casos que estudamos revelam que, em geral, o enfoque do planejamento esboçado nos Planos secundariza a área rural, quando não a desconsidera. Um indicador disso é o fato de que, nos municípios visitados, não foi feita menção a especificidades de políticas de educação, saúde, transporte, cultura, entre outras, para as áreas rurais, exceto no que se refere a Belterra. Não se trata somente de ter acesso a políticas públicas ou não, mas da presença de preocupações que considerem especificidades de modos de vida, como, por exemplo, programas de saúde voltados para doenças mais incidentes em áreas rurais, currículos escolares que valorizem as particularidades da vida rural, programas de saneamento e oferta de água que busquem alternativas para populações que, pela sua natureza, não moram em concentrações, transporte que facilite a mobilidade e a intercomunicação com distritos e a sede municipal, mas também entre distritos etc.

Caxias do Sul, por exemplo, apresenta um espaço urbano consolidado onde há forte concentração populacional e oferta de serviços públicos. A área rural é caracterizada por uma importante produção agrícola e uma menor oferta de serviços públicos. Nesse cenário, foi exaltado pelos entrevistados o Programa de Asfaltamento do Interior e o fato de todos os distritos terem maquinário para nivelamento das estradas. Sob essa perspectiva, a melhoria das vias nas áreas do interior do município contribui para facilitar a circulação entre o rural e o urbano e garantir o acesso da população rural aos serviços públicos que, embora presentes em menor quantidade no meio rural, ou mesmo ausentes, tornam-se disponíveis por facilitar a mobilidade de seus cidadãos. A maior mobilidade também permite o escoamento da produção agropecuária, que a população more no meio rural e trabalhe no meio urbano e ainda contribui para estimular o turismo rural, setor de enorme potencial a ser explorado. Em Caxias do Sul, nas entrevistas realizadas com atores ligados ao meio rural, foram reclamadas políticas públicas que dessem conta de especificidades dessas áreas. Apareceu, por exemplo, a demanda para que o programa Luz para Todos forneça infraestrutura para energia trifásica; que as escolas tenham currículos voltados à realidade rural e de estímulo para que os jovens permaneçam no meio rural, através da qualificação da comunicação da internet e da rede de telefonia. Foi mencionado como preocupante o fato de que algumas indústrias do município buscam os jovens em suas localidades, oferecem emprego, transporte e ensino superior para que eles trabalhem nas empresas e se formem em áreas ligadas à produção industrial. Se, por um lado, há a oferta de novas oportunidades de emprego qualificado para os jovens, por outro parece não haver políticas disponíveis que possibilitem aqueles que desejam permanecer na propriedade e capacitar-se para atuar no meio rural, permaneçam.

Em Belterra não existe uma urbanização consolidada, semelhante ao que encontramos em Caxias do Sul ou em Nova Iguaçu. Nesse município, a fronteira entre o rural e urbano mostra-se tênue e os traços de ruralidade são muito presentes na área urbana (presença de quintais grandes, criação de animais, atividades extrativas e até mesmo lavouras comerciais como a soja, na área definida como de expansão urbana). Também é notório o grau de informalidade no comércio local, bem como a forte presença da memória do “tempo do Ford” na população local. Embora a ausência de serviços públicos seja visível, verifica-se, no Plano Diretor, um esforço no sentido de que ele seja descentralizado. Uma evidência foi a criação de regiões administrativas municipais,

agregando comunidades em cuja sede estão sendo oferecidos serviços básicos de educação e inclusive algumas estratégias para, por exemplo, contenção da expansão da monocultura da soja nas proximidades do centro urbano. No entanto, consolidar o Plano esbarra em outros limitantes que extrapolam as condições socioeconômicas enfrentadas pelas municipalidades com população reduzida e que sobrevivem de receitas baseadas em transferências do estado e União. Com efeito, Belterra apresenta o agravante de que parte substancial de seu território está em mãos do governo federal (Floresta Nacional do Tapajós, assentamentos rurais e parte substancial da antiga Fordlandia, cuja passagem à prefeitura só foi feita parcialmente).

Nova Iguaçu, por sua vez, é um município de urbanização consolidada, embora precária, caracterizada pela informalidade e irregularidade típicas das grandes cidades brasileiras, tal como descrito por Maricato (2002 e 2003). Diferente de Belterra, que apresenta uma ruralidade expressiva, tem o que poderíamos chamar de uma “urbanidade expressiva”, na qual o rural tem dificuldades de ser reconhecido. O seu processo de expansão urbana foi influenciado pela industrialização e urbanização do município do Rio de Janeiro, o que fez com que muitas pessoas trabalhassem nesta última cidade e morassem em Nova Iguaçu, transformando o município em “cidade dormitório”, com habitações precárias, utilizadas por pessoas de baixa renda. A visão da equipe de gestão do município na época, conforme os entrevistados, era a de que os assentamentos de reforma agrária existentes na região, não eram produtivos e geravam muitos problemas. As áreas antes rurais eram consideradas como insustentáveis economicamente e ambientalmente.

Por outro lado, alguns entrevistados nos chamaram a atenção para o fato de que, frente às sucessivas emancipações e à perda de renda que o município teve em função delas, havia uma preocupação de não haver mais criação de novos distritos, que pudessem, futuramente, se emancipar. Assim, tornar Nova Iguaçu cidade, segundo essa versão, surgiu como um esforço de evitar partilha do território e, ao mesmo tempo, consolidar a economia da cidade. Com essa decisão, localidades onde havia assentamentos rurais ou presença de pequenos agricultores que combinam atividades agrícolas com empregos urbanos passaram a compor as áreas de “expansão urbana”. Mais uma vez, atualizou-se a reflexão mertoniana sobre a profecia que se autocumpre. No entanto, pela mobilização de algumas associações de produtores, esse quadro se reverteu na revisão do Plano Diretor, realizada alguns anos mais tarde. No Plano atual do

Município foram restabelecidas as áreas rurais. No artigo 9º, inciso I, verifica-se a preocupação com a expansão urbana sobre as áreas rurais. Também foi estabelecido, entre os objetivos gerais e estratégicos, o estímulo ao desenvolvimento econômico das áreas com vocação rural (Artigo 9º, XII). Essa mudança reflete uma luta por reconhecimento por uma parte da população municipal que é cotidiana.

A seguir apresentamos algumas questões que surgiram no detalhamento dos planos diretores dos estudos de caso visitados no âmbito das políticas públicas municipais. Alguns setores não necessariamente são abordados nos Planos Diretores dos municípios, mas o fato desta lei determinar os marcos legais desses locais, como é o caso da legislação sobre emancipação e das legislações federais que regulam a relação entre a União, os estados federados e as municipalidades, também implica em políticas públicas locais.

Em Belterra a preocupação com as áreas rurais no Plano Diretor é destacada e aparece associada a definições sobre a política municipal de energia e comunicação (proposta de garantir a universalização do acesso à rede de energia elétrica e redes de comunicação nas áreas urbanas e rurais); oferta de serviços de telefonia celular e convencional em todo o município; inclusão digital para benefício da gestão municipal; capacitação da população com adequação de tecnologia para as áreas urbana e rural. O Plano, ao se referir à educação, prevê, entre outras coisas, a garantia de transporte escolar alternativo gratuito, seguro e com regularidade aos alunos da rede pública municipal de ensino na área urbana e na área rural; adoção e manutenção de programas de ensino para tratar de educação ambiental, educação no campo, questões relativas a gênero e relações interétnicas; promoção da inclusão digital nas escolas tendo estas como porta de entrada da tecnologia para as comunidades das áreas urbana e rural; incorporação da pedagogia da alternância, de modo a garantir a participação de jovens provenientes de famílias rurais; ampliação de programas de elevação de escolaridade de jovens e adultos no município, especialmente para o meio rural. O rural também é associado à política cultural e esportiva (prevê-se a promoção de eventos poliesportivos e de lazer nos bairros da cidade e na área rural, bem como construção de Centros Poliesportivos e Culturais destinados à prática esportiva e à realização de eventos culturais na sede e nas vilas distritais).

Em Caxias do Sul a preocupação com as áreas rurais aparece associada ao estabelecimento das zonas de interesse turístico, motivando inclusive a criação de uma

Secretaria Municipal voltada ao tema. O rural também é associado à orientação da política cultural e de preservação da paisagem. Na determinação sobre as estruturas viárias, recursos hídricos e saneamento básico, o Plano Diretor também traz dispositivos específicos para tratar do rural, evidenciando uma preocupação com o modo de vida, o tratamento dos resíduos domésticos nessas áreas e a relação desse tratamento com a qualidade do lençol freático. Há também a preocupação com conscientização da população rural da necessidade de preservação e recuperação das águas, sugerindo a instauração de um processo de educação ambiental nesses locais.

Em Nova Iguaçu, o Plano Diretor apresenta preocupação com áreas rurais associadas ao desenvolvimento social, ao prever como objetivos desse desenvolvimento “equipar e qualificar os espaços públicos urbanos e rurais com infraestrutura, equipamentos e mobiliário adequados”.

Tendo em vista esse quadro mais geral, acreditamos ser importante analisar as políticas particulares, relacionando a previsão nos planos e legislações nacionais e suas previsões nos Planos Diretores dos municípios pesquisados. A seguir apresentamos resumidamente como as áreas da educação no campo, saúde, saneamento básico, energia elétrica, mobilidade urbana e habitação aparecem nos Planos Diretores dos três municípios visitados.

No que se refere à educação, apesar da criação de uma política de Educação do Campo, nos municípios as escolas concentram-se nas sedes urbanas.¹⁶ Nos Planos Diretores dos municípios de Nova Iguaçu e Caxias do Sul não há preocupação expressa sobre educação no campo. Mas, no de Belterra há a previsão de transporte escolar alternativo gratuito, seguro e com regularidade aos alunos da rede pública municipal de ensino na área urbana e na área rural; adoção e manutenção de programas de ensino para tratar de educação ambiental, educação no campo, questões relativas a gênero e relações interétnicas; promoção da inclusão digital nas escolas tendo estas como porta de entrada da tecnologia para as comunidades das áreas urbana e rural; incorporação da pedagogia da alternância, de modo a garantir a participação de jovens provenientes de famílias rurais; ampliação de programas de elevação de escolaridade de jovens e adultos no município, especialmente para o meio rural.

¹⁶ Não tivemos condições de visitar escolas e verificar currículos.

Quanto à saúde, por meio das entrevistas realizadas, verificamos que em Caxias do Sul e Belterra há unidades de atendimento básico de saúde nos distritos e não apenas na sede municipal, mas não identificamos referências à programas de saúde no campo nos Planos Diretores analisados.

No que se refere a saneamento básico, o Plano Diretor de Caxias do Sul estabelece regras sobre os recursos hídricos e o saneamento básico, mencionando o rural, especialmente em itens que tratam dos cuidados com conservação da água, do solo e de efluentes. O Plano traz ainda dispositivos específicos para tratar do saneamento nas áreas rurais em seu artigo 73. Observamos uma preocupação com o modo de vida rural, tendo em vista que esse artigo menciona o tratamento dos resíduos domésticos nessas áreas. Em Nova Iguaçu, o Plano Diretor estabelece regras para o saneamento básico, destacando, entre os seus objetivos, o de estender para todo o município o sistema de água, esgoto e coleta de lixo.

O Plano Diretor de Belterra estabelece dispositivos voltados ao saneamento básico nas áreas rurais, e define a necessidade de “ampliação da coleta na sede municipal e vilas dos municípios e a adequação da disposição final de resíduos sólidos urbanos, rurais e especiais, com a implantação de sistemas de recolhimento dos resíduos compatíveis com as características de cada vila, incluindo a disponibilidade de um barco coletor de resíduos para uso sistemático pelas populações ribeirinhas que não disponham de adequado destino final”. No mesmo artigo aparece a preocupação com a “coleta seletiva de recipientes de produtos químicos e/ou potencialmente perigosos à saúde humana e ao ambiente, como os utilizados na agricultura”.

Quanto à energia elétrica, em Belterra, a política municipal de energia e comunicação a preocupação com as áreas rurais aparece em outros itens, com a proposta de garantir a universalização do acesso à rede de energia elétrica e redes de comunicação nas áreas urbanas e rurais; oferta de serviços de telefonia celular e convencional em todo o município; de inclusão digital para benefício da gestão municipal e capacitação da população com adequação de tecnologia para as áreas urbana e rural. No Plano Diretor de Caxias do Sul, o artigo 68 trata da política de energia e comunicação (inclusive de inclusão digital), mas o dispositivo não faz menção expressa ao rural, nem ao urbano. Entretanto, o artigo 16, que trata da iluminação pública, apresenta preocupação com a totalidade do município, sinalizando para a universalização de serviços, apesar de não fazer menção expressa à área rural.

Conforme foi relatado nas entrevistas, o Programa Luz para Todos melhorou muito as condições de acesso à energia elétrica nas áreas rurais de Caxias do Sul. Existe, contudo, uma limitação: a demanda pela energia trifásica que evita quedas inoportunas e momentâneas de energia, principalmente quando se utilizam equipamentos que consomem muito, como por exemplo, câmara fria, triturador para silagem, secador de grãos, etc., típicos daqueles utilizados na área rural do município.

Em relação aos meios de comunicação, foi comentado que o acesso à internet e à rede de telefonia é limitado no meio rural. Isso, na opinião de um entrevistado é um problema tanto para os agricultores, que deixam de acessar sítios na internet e manterem-se atualizados quanto a informações relativas à agricultura, quanto para os jovens que deixam de utilizar a internet enquanto canal de qualificação profissional e também de informação e lazer.

No que se refere à mobilidade urbana, em Caxias do Sul, o Plano estabelece como objetivo “(...) ampliar a cobertura das áreas atendidas pelo sistema, de modo a universalizar o acesso ao transporte público no território do município”. Com relação à área rural, percebemos uma preocupação específica do Plano em garantir a melhoria da malha viária para garantir a escoação da produção. Em Nova Iguaçu também há referência no Plano Diretor da necessidade de expansão do transporte coletivo para a totalidade do Município.

Quanto à habitação, as relações entre os programas federais e as políticas municipais também não são lineares. No caso de Belterra, depois da elaboração do Plano Diretor, houve a criação e aprovação do Plano de Habitação Municipal. Caxias do Sul apresenta um fundo específico para financiar construções habitacionais: o Fundo da Casa Popular (Funcap), administrado pela Secretaria Municipal da Habitação e tem como objetivo contribuir na construção de habitações populares. Não há preocupação expressa do referido fundo com as habitações rurais. Durante as entrevistas, percebemos que não tem ocorrido a construção de casas populares no meio rural, nem com recursos do Funcap, nem do Programa Minha Casa e Minha Vida. As entrevistas com gestores públicos e representantes de entidades da sociedade civil local apontaram que não há uma demanda de habitações populares no meio rural. A demanda atual se encontra, segundo os entrevistados, na área urbana, que concentra maior pobreza. O Plano Diretor de Nova Iguaçu estabelece regras para a política habitacional, expressando preocupação com a habitação popular urbana, mas define como objetivos da Política Municipal de

Desenvolvimento Rural a garantia de condições básicas de habitação para a população moradora na área rural e a promoção de regularização fundiária dos assentamentos rurais em parceria com a União.

Cabe ressaltar, entretanto, que, apesar de muitas vezes os Planos não fazerem menção expressa à área rural na definição das ações setoriais para o desenvolvimento urbano, ao trabalhar com a totalidade do município, sinalizam para a preocupação com universalização de serviços e o atendimento de todos seus cidadãos. Por outro lado, se considerarmos que o Plano Diretor está voltado à política urbana, a ausência da sinalização do rural em seu marco jurídico pode ratificar a ausência do rural no planejamento do município.

4. Considerações finais

Este sintético percurso pela legislação federal e pelos planos diretores de alguns municípios aponta para importantes continuidades na concepção de rural consagrada na legislação, mas também para alguns indícios, embora incipientes, de seu reconhecimento como espaço de vida, para usar uma expressão de Maria Nazareth Wanderley. O que mais chamou-nos a atenção é a persistência da leitura do rural fundamentalmente como espaço de produção, o que tende, evidentemente, a fazer com que não se leve em conta as populações que lá vivem, a não ser a partir da ótica produtiva. Por outro lado, é interessante apontar que parece haver também uma inflexão nas demandas das populações do campo, que cada vez tendem a trazer ao espaço público uma série de reivindicações que, sem deixar o aspecto produtivo, ampliam-se trazendo questões em torno da educação, saúde, lazer, acesso a informações, mobilidade.

O estudo dos planos diretores também nos fez ver a enorme variedade de temas que aparecem nos espaços locais, dificultando generalizações e impondo a necessidade de olhar a relação ao rural/urbano não só em suas dimensões gerais, mas também em suas particularidades, que inclusive se traduzem em particularidades das diretrizes locais, conformando múltiplas delimitações e configurações da relação rural/urbano.

Convém destacar que as diferentes formas de ruralidade presentes nos municípios visitados evidenciam os limites dos Planos Diretores enquanto mecanismos de planejamento do conjunto de seu território, dado o enfoque do desenvolvimento urbano a que estão sujeitos. Conforme Maluf (2004: 38), para elaborar um Plano que englobe a

área rural e tenha objetivos mais amplos que o desenvolvimento urbano, é necessário enfrentar questões preliminares, relacionadas ao enfoque a ser adotado nessa elaboração e os instrumentos selecionados. Na opinião do autor, é necessário estabelecer uma compreensão sobre o mundo rural e as atividades nele desenvolvidas que supere o nítido viés urbano do enfoque adotado no Estatuto da Cidade, que toma o rural como uma ‘extensão do urbano’ e propõe como diretriz a ‘urbanização do rural’. O autor destaca que, no entanto, “não se trata de recolocar visões dicotômicas sobre o rural e o urbano, negando o promissor caminho aberto pelos recentes enfoques nos territórios que requerem considerar a interação entre o urbano e o rural” (Maluf, 2004: 38).

Destacamos quatro desafios explicitados pelo Estatuto da Cidade para o planejamento do desenvolvimento rural nos municípios brasileiros no momento contemporâneo. O primeiro é o fato de que o rural continua sendo considerado como residual, no sentido de que é rural o que não é urbano. Até o momento, coube à União elaborar políticas públicas para nele intervir. Da mesma forma, a legislação atribui à União o poder de desapropriação das áreas rurais, de recolher o Imposto Territorial Rural, de reconhecimento das populações tradicionais que nele habitam e, conseqüentemente, de assegurar seu território. O planejamento, no entanto, tem sido feito ou sob a ótica da produção (políticas de estímulo ao aumento da ocupação do solo de modo a torná-lo produtivo), da intervenção voltada para a resolução de conflitos (reforma agrária, delimitação de territórios indígenas ou quilombolas) e, portanto, movido por urgências ou para delimitação de reservas ambientais, em suas diferentes formas. Não há tradição dos municípios em executar esse planejamento, nem muito menos há instrumentos legais para isso. Mesmo com as possibilidades que se abriram com a descentralização da execução das políticas públicas federais pós Constituição de 1988, o dilema não se resolveu, uma vez que elas encontraram municípios sem cultura administrativa ou competência institucional e financeira para lidar com determinadas ordens de problemas.

O segundo desafio diz respeito ao entendimento do rural vigente, notadamente o viés produtivista. Este entendimento mostra-se insuficiente para explicar as dinâmicas econômicas e sociais do rural contemporâneo. Em virtude das reflexões sobre o mundo rural nos anos 1990 e das pressões sociais das organizações de trabalhadores do campo, a concepção do mundo rural reclama uma nova leitura, que valorize as múltiplas faces do rural e dos territórios nas sociedades contemporâneas. Conforme já mencionado, o meio

rural, além de produzir alimentos e fibras, também ganha destaque no que diz respeito à preservação de comunidades e do patrimônio natural e cultural, biodiversidade etc. Conforme Maluf (2004:38), é preciso acrescentar a ideia da pluriatividade das famílias rurais, cuja reprodução econômica e social está assentada, em diversas situações, em atividades agrícolas e não agrícolas, como fonte de renda. Isso envolve tanto atividades nos centros urbanos, como atividades de artesanato, turismo, preservação etc.

O terceiro desafio destaca a lógica que rege os Planos Diretores e sua chegada às municipalidades: como já destacado, ele foi pensado para ser um instrumento de “política urbana”, onde o rural é observado em relação à área urbana do município. Nesse sentido, não é claro que existe uma proposta de desenvolvimento local sustentável subjacente à proposta legal de instrumentalizar a política urbana. Em que pese essas limitações, no entanto, a determinação de pensar o município como um todo, presente no Estatuto da Cidade, forçou um diálogo entre o rural e o urbano nos marcos legais dos municípios que não pode ser menosprezado.

O quarto refere-se à questão ambiental: muitos Planos Diretores ressaltaram o rural quando trataram da questão ambiental em seus municípios. Isso evidencia uma estreita relação entre o rural e a questão ambiental que se reflete na elaboração dos seus marcos legais. Há tensões entre preservação e ampliação de áreas quer para agricultura, quer para expansão urbana. Assim, demandas para flexibilizar a legislação ambiental aparecem como constantes, colocando em risco a possibilidade de um desenvolvimento sustentável. Por outro lado, a preservação ambiental exige políticas e ações que ultrapassam as fronteiras administrativas, sendo compartilhada pelos municípios limítrofes, numa escala mais ampla, muitas vezes regional. A atuação nessas áreas requer uma articulação para além dos municípios e exige diálogos políticos entre as municipalidades e suas ruralidades.

Por fim, entendemos que a dinâmica da criação das leis não pode ser separada do mundo social. A possibilidade que se abre hoje de pensar uma nova ruralidade e dar-lhe reconhecimento legal não pode ser entendida fora da nova dinâmica que o meio rural vem ganhando, em especial desde os anos 1980, projetando novos temas e atores que, aos poucos, vão constituindo a ideia de um rural como espaço de moradia, de vida econômica, social, política e cultural.

5. Referências bibliográficas

- AGRIKOLIANSKY, Éric (2010). Les usages protestataires du droit. In: Olivier Fillieule, Eric Agrikolnasky e Isabelle Sommier. *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*. Paris : La Découverte.
- ARAUJO, Rosane Lopes de e VAINER, Alice (2010). Análise dos impactos da legislação urbanística - Planos Diretores e Leis de Zoneamento – na estrutura urbana do município de Nova Iguaçu. In LAGO, Luciana Correia (org.) *Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro: política urbana e gestão pública*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ: FASE.
- BASSULL, José Roberto (2010). Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. Disponível em <http://www.conselhos.mg.gov.br/conedru/page/publicacoes/estatuto-das-cidades-1>, acessado em 30 de janeiro de 2013.
- BERNARDES, Lysia et al. (1983). *Redefinição do conceito de urbano e rural*. Curitiba, Iparde.
- BRASIL. Ministério das Cidades (2005). Plano Diretor Participativo. Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades e Confea.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial (2005).
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - CONDRAF (2008). *1ª Conferência nacional de desenvolvimento rural sustentável*. MDA/Condraf, 2008.
- BRUNO, Regina (1997). *Senhores da Terra, Senhores da Guerra. (a nova face política das elites agroindustriais no Brasil)*. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRJ.
- CAMARGO, Aspásia Alcântara de (1981). A questão agrária, crise de poder e reformas de base (1930-1964). In In Boris Fausto (org.) *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo III, O Brasil Republicano, vol. 3 *Sociedade e Política (1930-1964)*. São Paulo, Difel.
- CEFAÏ, Daniel (2011). Como uma associação nasce para o público: vínculos locais e arena pública em torno da associação La Bellevilleuse em Paris. In Cefai, Daniel et al (orgs). *Arenas públicas. Por uma etnografia da vida associativa*. Niterói: Editora a UFF.
- DELGADO, Nelson e LEITE, Sérgio (2011). Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In, Miranda, Carlos e Tibúrcio, Breno (orgs) *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA.
- FERNANDES, Edésio (2010). O Estatuto da Cidade e a Ordem Jurídico-urbanística. Disponível em <http://www.conselhos.mg.gov.br/conedru/page/publicacoes/estatuto-das-cidades-1>, acessado em 30 de janeiro de 2013.
- GOMES da SILVA, José (1986). *Caindo por terra*. São Paulo; Busca Vida.
- GRAZIANO DA SILVA (1985). O PNAREX, aquele que parece o PNRA mas não é. In *Revista da ABRA*, ano 15, nº 3, abril/dezembro.
- HENRIQUES, Ricardo et al.,org. (2007) *Cadernos Cead. Educação do Campo: diferenças mudando paradigmas*. Brasília: MEC.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013). Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/> acesso em 16.08.2013.
- MALUF, R. (2004). Plano Diretor rural, estratégias de desenvolvimento rural e política municipal de segurança alimentar e nutricional em Piracicaba. In: SANTORO, P.; PINHEIRO, E. org. *O município e as áreas rurais*. São Paulo: Instituto Pólis, 64p.

- MARICATO, Ermínia (2002). As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, Oflia (et. ali.). *A cidade do pensamento único – desmanchando consensos*, 3ª edição. Petrópolis: editora vozes, 2002.
- MARICATO, Ermínia (2003). Metrôpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, ano 17, no. 48.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de (1995). *Lavradores, trabalhadores agrícolas, camponeses: os comunistas e a constituição de classes no campo*. Campinas: Unicamp (tese de doutorado).
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de (2002). *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Seropédica: Editora da Universidade Rural e Unrisd.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de; DIAS, Marcelo Miná (2011) Bases para a construção de um marco jurídico-normativo do desenvolvimento territorial no Brasil. In: Carlos Miranda; Breno Tibúrcio. (Org.). *Políticas de Desenvolvimento Territorial: desafios para a construção de um marco jurídico-normativo*. Brasília: IICA.
- MERTON, Robert K. (1970). *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo: Mestre Jou.
- MIRAD/INCRA (s/d). Estatuto da Terra. Brasília: Mirad/Incrá.
- MIRANDA, Carlos e TIBÚRCIO, Breno orgs.(2011). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA.
- PEREIRA, José Carlos Matos (2012). *Os modos de vida na cidade: Belterra, um estudo de caso na Amazônia brasileira*. Programa de C. Sociais/UERJ. (Tese de doutorado).
- PEREIRA, José Carlos Matos e LEITE, Márcia (2011). A “fala do desenvolvimento” em Belterra e a transformação do lugar em dois contextos de modernização. In *Novos Cadernos NAEA*, v. 14, n. 2, p. 197-217, dez.
- PRADO JR., Caio (1977). *Evolução política do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Brasiliense.
- QUINTO Jr., Luis de Pinedo (2003). Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. In *Estudos Avançados*, 17 (47).
- SILVA, Éder Roberto da (2003). *O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. Dissertação. Universidade Federal de São Carlos.
- SILVA, Lúcia Osório (1996). *Terras devolutas e latifúndio. Efeitos da lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicamp.
- SUZUKI, Julio Cesar (2007). Campo e cidade no Brasil: transformações socioespaciais e dificuldades de conceituação. *Revista Nera*, não 10, no. 10, janeiro/junho.
- VEIGA, J. E. (2002). *Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas-SP, Editora Autores Associados, 304p.
- VEIGA, José Eli et al. (2001). *O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Nead/MDA.
- WANDERLEY, M. N. B. (2010). O mundo rural no Brasil: acesso a bens e serviços e processo de integração. In: DELGADO, N. G. (Org.). *Brasil rural em debate - coletânea de artigos*. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010, v. 1, p. 79-102.
- WANDERLEY, M. N. B.; e FAVARETO, A. (2012). *A singularidade do rural brasileiro: implicações para tipologias territoriais e elaboração de políticas públicas*. Brasília: IICA, relatório de pesquisa. Documento interno.