

Rural e urbano no Brasil: marcos legais e estratégias políticas¹

Leonilde Servolo de Medeiros²

Mariana Trotta Dallalana Quintans³

Silvia Aparecida Zimmermann⁴

Resumo: O artigo analisa como, ao longo da história brasileira, foi ganhando forma nos marcos legais um olhar sobre o meio rural que o vê principalmente como espaço de produção. Procuramos mostrar como nas duas últimas décadas iniciou-se uma mudança na percepção do rural, fruto dos conflitos no campo, da emergência de novos atores e de seu progressivo reconhecimento. A partir de três situações específicas, destacamos alguns impasses existentes nas incipientes políticas de valorização do rural em razão dos contornos legais prevaletentes.

Palavras-chave: ruralidade; marco legal; políticas públicas.

Rural and urban spaces in Brazil: legal frameworks and political strategies

1 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.

2 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 – Rio de Janeiro – Brasil – leonildemedeiros@gmail.com

3 Faculdade de Direito da UFRJ e da PUC-Rio – Rio de Janeiro – Brasil – maritrott@yahoo.com.br

4 Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) – Foz do Iguaçu – Brasil – silviazcpda@yahoo.com.br

Abstract: *The article analyses how an approach that sees the rural field mainly as production space gained force within legal frameworks. We aim to show how, in the last two decades, the perception of the rural has changed as a result of field conflicts, new agents emergency and growing acknowledgement of it. From three specific situations, we highlight some stalemates in the initial rural valuation policies due to prevalent legal guidance.*

Keywords: *rurality; legal framework; policy.*

Introdução

Nos últimos anos, ocorreram transformações significativas nas políticas públicas brasileiras, abrindo espaço para ações de valorização dos espaços rurais. Desde o final dos anos 1970, a multiplicação dos conflitos por terra, as lutas por melhores preços para produtos agrícolas, por direitos previdenciários, pelo reconhecimento de grupos específicos revelaram facetas de um rural até então pouco conhecido: *sem-terra, seringueiros, posseiros, atingidos por barragens, pequenos agricultores, quilombolas, povos indígenas*, entre outros, vieram à cena pública, mostraram-se como atores que recusavam os efeitos perversos do processo de modernização da agricultura sobre seus modos de vida e trouxeram demandas que, em seu conjunto e em suas especificidades, abriram possibilidades de afirmação de outra concepção de rural.

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 diversificada internamente. Reivindicações pontuais, em grande parte ligadas a condições de produção (terra, crédito diferenciado, assistência técnica), se inseriram numa nova articulação de atores que colocava em questão o modelo hegemônico. O tema ganhou os espaços públicos e se desdobrou em mudanças institucionais no interior do próprio governo, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrav), assim como com a produção de textos, com o selo ministerial, 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 às noções de rural e urbano até então utilizadas (Veiga et al., 2001). Um pouco mais tarde, firmou-se a ideia de um “Brasil rural com gente” (Brasil, 2008), contraponto à tese da inevitabilidade do esvaziamento dos espaços rurais.

Ao longo dos últimos anos, diversos autores atualizaram e problematizaram a forma como o rural vinha sendo concebido, e entraram na ordem do dia: o cruzamento da questão agrícola com a ambiental; a discussão sobre o que é ser moderno; reflexões sobre a importância da produção de alimentos mais saudáveis, sem altas doses de insumos químicos; a defesa da soberania alimentar; a qualidade de educação, habitação, saúde, infraestrutura disponível no campo. Iniciou-se, assim, um processo lento, mas significativo, de ressignificação do rural, que pouco a pouco começou a deixar de ser visto como residual e trouxe para a pauta política demandas de melhoria das condições de quem lá permanecia, sem destruir modos tradicionais de vida e organização.

As concepções de rural e urbano devem, pois, ser lidas em sua historicidade e sua inter-relação. Como apontam Wanderley e Favareto (2013), há um vazio institucional na forma de regular o rural brasileiro, reflexo do caráter periférico e residual conferido a estes espaços nas estratégias e na própria ideologia do desenvolvimento brasileiro. No presente texto procuramos identificar como essas noções foram se constituindo no plano legal, refletindo percepções vigentes em cada época. Nosso interesse na dimensão jurídica do processo remete à tese de que 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” (Agricoliansky, 2010: 225). O suposto é que nos marcos legais reguladores da vida social estão contidas relações de força, concepções de mundo, formas de divisão da sociedade. Elas expressam 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 um papel importante em sua consolidação e sua afirmação, 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 (Cefai, 2011). Seguindo a conhecida afirmação de Robert Merton (1970) sobre as profecias que se auto-cumprem, se o rural é percebido como equivalente a atividade agropecuária, portanto espaço de produção, que vem se reduzindo em termos populacionais, ou o lugar do atraso que necessita intervenção para se modernizar, a legislação e as políticas públicas acabam tendo o poder de fazer que a realidade se transforme e confirme a própria previsão, reafirmando o diagnóstico inicial.

O presente texto está dividido em quatro partes, além desta introdução. Inicialmente apresentamos as noções de rural e urbano nos marcos legais numa perspectiva histórica. Na segunda abordamos o processo de redemocratização, a

emergência de novos atores e demandas e seus reflexos sobre as leis. Na terceira, tecemos considerações sobre o tema a partir de três estudos de caso. Finalmente, nas considerações finais, tentamos tirar algumas ilações do processo analisado.

1. O rural e o urbano nos marcos legais da constituição da nação

No período colonial, a economia urbana era quase inexistente e a vida se concentrava no campo (Prado Junior, 1977). As cidades eram polos eminentemente administrativos e religiosos. De acordo com Suzuki (2007), em meados do século XIX os aglomerados urbanos passaram por um processo de resignificação e transformações materiais, incorporando a centralidade das atividades econômicas, sobretudo por conta da expansão do comércio e das atividades fabris e bancárias. Esse processo se deu em formas, tempos e ritmos diferenciados segundo as diferentes regiões do país, mas seu centro foram as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Para o autor, três corpos legais, quase que simultâneos no tempo, 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. Sua regulamentação, feita em 1854, atribuiu às províncias o comando do processo de medição, legitimação e titulação de terras, respeitando os direitos dos posseiros e sesmeiros. No entanto, a iniciativa primeira, que desencadearia todo o processo de demarcação, estava nas mãos dos particulares, que resistiam a fazer essa delimitação (Silva, 1996). A lei Eusébio de Queiroz, por sua vez, proibia o comércio de escravos, colocando para os fazendeiros a questão de como equacionar a sempre crescente necessidade de mão de obra, tendo em vista a expansão vertiginosa das lavouras de café, mas também liberava recursos investidos no tráfico humano. Finalmente, a Lei do Comércio, também de 1850, contribuiu para o crescimento de atividades econômicas restringidas durante o período colonial e o início do império, tais como a fabril.

Alguns autores ressaltaram o significado da transformação da terra em mercadoria, promovida pela Lei de Terras, para a mudança da lógica de expansão urbana, com a introdução das noções de lote e loteamento (Suzuki, 2007). Assim, o crescimento das cidades se fez por meio da contínua transformação de áreas antes rurais em urbanas, uma expansão complexa e carregada de tensões, que marcou a formação dos subúrbios e de áreas de transição, caracterizadas pela sobreposição da expansão de empresas especializadas em transformar a terra em mercadoria por meio de loteamentos, a moradia irregular quanto à posse da terra e a delimitação e o registro precários das propriedades. De acordo com Maricato,

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 (2003: 154).

Como resultado das mudanças em curso, o texto constitucional aprovado após a proclamação da república introduziu a diferença entre imóvel rural e urbano, sem nenhuma definição mais precisa, mas refletindo a importância que as atividades urbanas vinham adquirindo. O Código Civil (lei 3.071 de 1/1/1916), que vigorou até 2002, 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 produtiva, o que vai consolidando a percepção de rural como espaço eminentemente de produção.

As cidades, no início do século XX, eram vistas como a possibilidade de modernidade em relação ao campo, que representava o Brasil arcaico (Maricato, 2003). 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). Revoltas ocorridas nos “sertões”, mobilizando milhares de pessoas, foram lidas como expressão da ignorância e da barbárie, como nos casos do Contestado e de Canudos.

Nos anos que se sucederam, aos poucos ganhou visibilidade uma crítica sistemática à grande propriedade e ao que ela representava em termos econômicos, sociais e políticos. Para o tenentismo, por exemplo, tratava-se de alterar a estrutura fundiária, para romper com o poder dos grandes proprietários, representantes do atraso, e tornar possível a democratização do país (Camargo, 1981). No entanto, essa proposta foi derrotada nos embates políticos dos anos 1920. Na década de 1930, se houve um sopro modernizador nas relações de trabalho nas cidades, nem mesmo a extensão dos direitos trabalhistas aos trabalhadores do campo foi conseguida, dada a forte pressão dos proprietários de terra⁵. Segundo

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

Camargo (1981), o texto constitucional de 1934 esteve aquém dos debates ocorridos na Constituinte, onde se propunha a extensão dos direitos trabalhistas ao campo, estímulo à educação de base, direito a condições de subsistência. Nas décadas seguintes a colonização foi sempre pensada como recurso para resolver problemas de falta de trabalho e ocupação de terras novas, ainda não controladas pelas grandes propriedades⁶. Embora já então fosse estabelecida a possibilidade de desapropriação de terras, com base no princípio do interesse social, a legislação complementar a esse artigo nunca foi editada.

A Constituição de 1937 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, contribuindo para o aumento do fluxo migratório para as cidades. A menção ao rural apenas aparece no artigo 148, que estabelecia a possibilidade de obtenção 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, categoria sequer mencionada no texto constitucional.

O processo de centralização política que marcou o Estado Novo aponta para uma preocupação com o progressivo controle do Estado sobre o território e a economia nacionais, do qual é exemplo a criação de vários institutos ou organismos voltados para a codificação de algumas esferas e o planejamento da produção. Fez parte desse esforço de racionalização da intervenção do Estado 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 surgiu o hoje polêmico decreto-lei 311, de 2 de março de 1938, que estabelecia formalmente o que era cidade, bem como as condições para a criação de municípios. 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 estabelecido que “nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias”⁷. Ou seja, qualquer aglomerado populacional passou a ser considerado área urbana. O documento que justifica esse decreto traz informações importantes sobre as 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 nem

6 Lembramos que essas terras eram, via de regra, habitadas por grupos indígenas e por posseiros.

7 O tema foi tratado por Veiga em diversos trabalhos: Ver Veiga, 2002, entre outros.

mesmo eram sedes de distritos rurais. É ressaltado o desconhecimento do território de grande parte dos municípios, “tendo sua ubiquação e suas condições topográficas inteiramente ignoradas dos próprios administradores municipais”. A essa situação de “desordem e confusão” é atribuída a precariedade das apurações censitárias e a dificuldade de distinguir entre zona urbana e zona 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. Consolidava-se, assim, a forma de pensar o rural por exclusão, ou seja, o que estava fora do urbano e espaço de precariedade e ausência de serviços públicos (Veiga, 2002; Wanderley, 2010).

Ao longo dos anos 1950 foram intensos os debates políticos em torno do 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, atualizando a discussão sobre a melhoria das condições de vida dos que viviam no campo, a necessidade de criação de mercado interno, e chamando a atenção para os riscos políticos da manutenção do *status quo* agrário. Nesse quadro, o tema da reforma agrária ganhou projeção como forma de superação do atraso, visto como atributo do rural.

Nesse contexto, em que também as mobilizações dos trabalhadores do campo em torno da luta pela terra e de direitos trabalhistas começavam a fazer eco, 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, relacionado à criação de loteamentos para habitações populares, por vezes sobrepondo-se a loteamentos clandestinos e avançando sobre as áreas rurais periféricas (Quinto Jr., 2003). Já então era pautado o tema da função social da propriedade urbana.

O golpe civil militar não tirou esse debate da pauta política. 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 9 de novembro de 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 antes previsto) e transferiu para a União o Imposto Territorial Rural (ITR), pensado como instrumento capaz de provocar a desconcentração da propriedade fundiária e estimular sua modernização, por meio da taxaçaõ 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/Incrá, s/d: 12). Esse foi o primeiro diploma legal brasileiro a apresentar uma concepção de desenvolvimento rural. Ele tinha por pressupostos a valorização da função social e econômica da terra, o estímulo à racionalização da agropecuária, a conservação do meio ambiente e a garantia de recursos financeiros à União, aos estados e municípios para que desenvolvessem projetos de reforma agrária (artigo 47). A política de colonização, também incentivada nesse período, seguiu essa lógica de estímulo ao aumento da produtividade, com a modernização da base técnica e produtiva da agricultura e o gerenciamento empresarial dos estabelecimentos. Não por acaso, parte significativa dos projetos era destinada aos *colonos* sulinos, vistos como portadores da racionalidade que deveria ser implantada em outras regiões.

No que se refere ao meio urbano, a criação do Banco Nacional da Habitação reiterava a percepção da questão urbana pelo ângulo habitacional, indicando uma determinada forma de ler as crescentes tensões sociais que desaguaram no golpe militar.

Outra lei importante nesse momento de reordenação do aparato jurídico do Estado brasileiro foi o Código Tributário Nacional (CTN), lei nº 5.172, aprovado em 25 de outubro de 1966 e ainda em vigor⁸. O CTN se afastou do critério da destinação do imóvel adotado pelas legislações brasileiras anteriores e passou a utilizar o critério da localização para a definição dos impostos. Para ser considerada zona urbana, a área deveria ser dotada de pelo menos 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. Manteve-se, assim, a ideia de que a presença de saneamento, educação e energia elétrica etc. são atributos da cidade, reforçando a concepção de precariedade como característica do meio rural. Como apontam Wanderley e Favareto (2013), o CTN definia ainda que os impostos municipais seriam arrecadados nas áreas urbanas e os federais nas áreas rurais⁹. É tese recorrente que, sendo a

8 As alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 118, de 9 de fevereiro de 2005, não alteraram significativamente o CTN no que se refere à tributação dos imóveis urbanos e rurais. Entretanto, com a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, foi facultada aos municípios a arrecadação do ITR.

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

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. Como veremos mais adiante, esse argumento deve ser relativizado.

No que se refere à regulamentação da 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 o tema, conferindo aos municípios a responsabilidade pela aprovação dos loteamentos e sua fiscalização e fornecendo as bases para a regularização de assentamentos informais urbanos (Fernandes, 2010).

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

A redemocratização do país foi um processo marcado, desde o final da década de 1970, pela multiplicação dos conflitos fundiários, tanto no meio urbano como nas áreas rurais. 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 da propriedade rural, por meio da reforma agrária. Nesse contexto, em 1983, o Executivo federal encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano (PL 775/83), que propunha a recuperação pelo poder público de investimentos cujo resultado tivesse sido a valorização imobiliária; a possibilidade de realização de desapropriações visando à renovação urbana ou para combater a estocagem de solo ocioso; a taxação da renda imobiliária resultante de fatores ligados à localização do imóvel; o direito de superfície, regulamentando a possibilidade de alguém realizar uma edificação em imóvel de propriedade de outrem; o controle do uso e da ocupação do solo; a compatibilização da urbanização com os equipamentos disponíveis; o condicionamento do direito de propriedade, com uso do imposto progressivo e edificação compulsória; a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda; o reconhecimento jurídico da representação exercida pelas associações de moradores; o estímulo à participação individual e comunitária; o direito de participação da comunidade na elaboração de projetos de desenvolvimento urbano; a legitimação do Ministério Público para propor ações em defesa do ordenamento urbanístico (Bassul, 2010: 76). O projeto sofreu forte oposição e nunca foi votado no Congresso Nacional, mas indicava o conjunto de questões em pauta no debate sobre o que se definia como “questão urbana”. A continuidade das lutas populares por melhorias urbanas culminou

na criação do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), para articular e elaborar uma proposta para a Constituinte de 1987/88 (Silva, 2003).

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, com a multiplicação das ocupações de terra. Em resultado, logo após o fim do regime militar, foi nomeada uma comissão para elaborar uma proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). A proposta levava ao limite a possibilidade desapropriatória contida no Estatuto da Terra e se apresentava também como uma contribuição para a solução do problema urbano, pela retenção de trabalhadores no campo, evitando o êxodo rural. As severas críticas e as pressões feitas junto ao governo por parte do setor empresarial rural, de setores militares e outras entidades da sociedade civil desconfiguraram a proposta original, o que resultou em possibilidades mais limitadas para a reforma agrária¹⁰.

Não por acaso, na Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1987, a propriedade foi um dos temas mais polêmicos e colocou em confronto aberto o interesse de proprietários e de movimentos sociais articulados em torno do MNRU e da 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 (Pilatti, 2008; Bassul, 2010).

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 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 caso das propriedades rurais, a função social seria cumprida quando realizasse simultaneamente as funções econômica (produtividade), ambiental, trabalhista e do bem-estar de proprietários e empregados (artigo 186). A Lei 8.629/93, que regulamentou a Constituição no que diz respeito à reforma agrária, no artigo 4º, inciso I, define 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” (destaque nosso). Em relação à política de reforma agrária, manteve-se a competência da União para promovê-la por meio da desapropriação de imóveis que descumprissem a função social (artigos 184 e

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

186) e preservou-se dessa possibilidade a propriedade produtiva, bem como a pequena e a média (artigo 185). Devido a esse dispositivo, o único critério utilizado para a desapropriação tem sido o descumprimento da função econômica da propriedade. Ou seja, reafirmou-se a permanência de uma leitura do rural como espaço de produção. 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, definir a legalidade das desapropriações, arbitrar valores etc., uma vez que a legislação firmou a necessidade de ação judicial de desapropriação.

No que se refere à política urbana, foi estabelecida a competência dos municípios para promover o desenvolvimento urbano com o objetivo de organizar a função social da cidade e o bem-estar de seus habitantes (artigo 182, *caput*). Para tanto foi considerado instrumento básico o Plano Diretor, a ser elaborado pelo municípios (artigo 182, § 1º). Nele se explicitariam os parâmetros da função social (artigo 182, § 2) e instrumentos para sua garantia, como a desapropriação, o parcelamento compulsório e o IPTU progressivo (artigo 182, § 3º e 4º). A Lei nº 10.257, promulgada em 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamentou a Constituição e estabeleceu, em seus artigos 39 a 42, as regras a serem observadas na realização do Plano Diretor, estabelecendo ainda que ele deveria abranger a totalidade do município, portanto áreas rurais e urbanas (artigo 40, § 2º), ser elaborado e ter sua execução fiscalizada com ampla participação da sociedade civil (artigo 40, § 4º), com a criação de conselhos, realização de audiências públicas, consultas e garantia de transparência das informações pelo poder público.

Um pouco mais tarde foram criados ministérios específicos: o do Desenvolvimento Agrário, em 1999, valorizando o tema do desenvolvimento rural e o das Cidades, em 2003, com a tarefa de sistematizar a política urbana do país.¹¹

A Constituição de 1988 consolidou, assim, concepções diferentes sobre a propriedade rural e urbana. 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, aspecto que acabou por prevalecer sobre os direitos dos que nela trabalham e a preservação ambiental, relativizando assim a noção de função social da propriedade. Além disso, mantém-se a tensão no interior do município: responsável pelo desenvolvimento de sua parte urbana, tem poucos

11 O MDA foi criado pela MP 1.911-12, de 25 de novembro de 1999, dando estabilidade e estrutura ministerial ao Gabinete de Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, instituído em abril de 1996, em razão do agravamento dos conflitos agrários e do massacre de Eldorado dos Carajás. Em 14 de janeiro de 2000, por decreto foi formalizado o Ministério. Cf.: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1999-13.htm>.

poderes sobre a parte rural, na medida em que a dinâmica do desenvolvimento rural é estabelecida na esfera federal.

Em que pesem esses aspectos, há alguns traços inéditos da Constituição, tais como a introdução da função social da propriedade entre os direitos fundamentais, a proteção à pequena propriedade, que reverbera fortemente as demandas dos então chamados *pequenos agricultores*, e a equiparação dos direitos trabalhistas dos trabalhadores urbanos e rurais. Esses aspectos marcam pontos importantes para uma incipiente revalorização do rural.

Os anos 1980 e principalmente 1990 foram 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 tende a obscurecer um segmento fundamental, que teve um papel decisivo na ressignificação do rural: os agricultores familiares. Desde o início dos anos 1990, vinha se desenhando no interior das organizações sindicais (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 as disputas por representação dos trabalhadores do campo e a diversidade de identidades políticas revelada ao longo dessas décadas, o fato central é que da confluência de suas demandas e de suas lutas começou a se desenhar uma nova concepção de rural, que se explicita, muitas vezes de forma contraditória, em uma série de políticas públicas, destacadas a seguir.

A política de desenvolvimento territorial, iniciada em 2003, representa uma significativa inovação para pensar o rural. 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. Para a delimitação dos chamados *territórios de identidade*, utilizaram-se critérios que visaram a 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; Leite, 2011). Tratava-se de executar políticas de apoio aos segmentos prioritários não por meio de ações municipais, mas sim de maior abrangência. Conforme apontado em Medeiros e Dias (2011),

a construção social da inferioridade do rural e a suposição da necessidade de sua padronização/modernização nos moldes das formas urbanas e capitalistas de organizar a economia e a vida, que encontram expressão nos marcos legais, representam um pano de fundo em que se desenrolam os atritos com o conjunto de normas vigentes. Assim, a política territorial e suas concepções enfrentam os limites impostos por antigas – mas ainda vigentes – concepções de rural, de desenvolvimento, além de pela força limitadora que nossa tradição municipalista impõe à afirmação das novas institucionalidades propostas¹².

Outra esfera de políticas foi a da educação. Uma política de educação do campo, capaz de valorizar as dimensões culturais e de vida das áreas rurais, tem sido uma importante demanda dos movimentos sociais nas duas últimas décadas. Iniciada com a criação de escolas em assentamentos rurais, apresentada pelo MST, desdobrou-se, em 1998, na Articulação Nacional por uma Educação do Campo, “entidade supraorganizacional 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 entre cidade e campo, que passaram 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).

Também 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 diz respeito à habitação, o 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). No entanto, se nos parâmetros estabelecidos para o urbano há clara preocupação com um mínimo de equipamentos de educação, saúde, lazer, transporte público e infraestrutura básica de vias de acesso, iluminação pública e esgoto, com relação ao PNHR não existe a mesma previsão, apontando para a manutenção da lógica anterior de não valorizar os serviços básicos nas áreas rurais. A diferença de tratamento também aparece na política nacional de saneamento, que tem alguns serviços destinados especificamente às áreas urbanas, como o manejo de águas pluviais

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.

urbanas adequado à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado. No que se refere às áreas rurais, os termos são mais vagos: a legislação estabelece que a União garantirá “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”.

O tema da saúde também gerou políticas específicas para populações das áreas rurais, por meio da instituição, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), da 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.

Esse conjunto de políticas aponta, mesmo que sua efetividade possa ser questionada, para uma redefinição, embora ainda pouco visível, do lugar do rural. Ele passa a ser mencionado de maneira mais afirmativa e as populações que habitam nesse espaço passam a ser consideradas sujeitos de direitos.

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

Como mencionado anteriormente, a atual Constituição federal brasileira exigiu uma lei orgânica própria a cada município e os dotou de competência para legislar e executar a política de desenvolvimento urbano por meio da elaboração de um Plano Diretor. No entanto, este é obrigatório somente para as cidades com mais de 20 mil habitantes, para municípios que integrem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, para aqueles onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal (como a desapropriação como sanção e o IPTU progressivo, entre outros), para os que integrem áreas de especial interesse turístico e, finalmente, para os que estejam em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Segundo o Ministério das Cidades (Brasil, 2005b), 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 rurais¹³.

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 têm até 20 mil habitantes, o que significa um total, nada desprezível, de 33,9 milhões de pessoas.

Como apontado, o Estatuto da Cidade estabelece as regras a ser observadas na realização do Plano Diretor e afirma que ele deverá englobar “a totalidade do território do município”, ou seja, incluir as áreas rurais. No entanto, suas competências voltam-se sobretudo para a política de desenvolvimento urbano. Por essas ambiguidades legais, entender a dinâmica das relações rural/urbano passa por uma reflexão sobre as leis e políticas municipais. Seleccionamos três casos para um estudo exploratório que nos ajudam a melhor pensar as tensões que as atravessam e as implicações quer para as políticas públicas de âmbito municipal, quer para as possibilidades de desenvolvimento rural¹⁴. Nosso ponto de partida foi a análise dos planos diretores, da legislação que os complementou e entrevistas com pessoas-chave que participaram, de alguma forma, da elaboração dos planos, procurando entender que desenho de cidade estava sendo produzido. Foram seleccionados três municípios:

- a) Nova Iguaçu, situado na região metropolitana do Rio de Janeiro e marcado 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 pela expansão metropolitana. O município 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, sob a alçada quer do governo estadual, quer do governo federal. Paradoxalmente, o Plano Diretor, realizado em 1997, decretou Nova Iguaçu cidade, ou seja, município sem áreas rurais. Na revisão do Plano, nos anos 2000, isso foi revertido, por pressão de associações locais de agricultores.
- b) Caxias do Sul, município de porte médio, situado no Rio Grande do Sul, importante produtor de uva e hortifrutigranjeiros, mas também com uma intensa atividade industrial e de serviços, em especial o turismo rural. O município tem um histórico de leis que regem o uso de seu espaço urbano: seu primeiro Plano Diretor foi elaborado em 1972. Novos planos foram feitos em 1979, 1996 e 2007, este ainda vigente.
- c) Belterra, situado no noroeste do Pará, com menos de 20 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 Fordlândia. Abandonado o

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.

empreendimento em 1945, suas terras foram incorporadas pela União (situação que perdura até hoje em boa parte do município). Além disso, Belterra abriga a Floresta Nacional do Tapajós, que ocupa expressiva área de seu território. Trata-se de um município com características eminentemente rurais que no final do século XX começou a ser ocupado pelo cultivo de soja, introduzida por empresários de origem sulina, mas vindos de experiências de cultivo em Mato Grosso. Singulariza-se por ter elaborado um Plano Diretor altamente participativo, com forte preocupação em contemplar necessidades da população rural.

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 lugares de disputa, onde se confrontam interesses locais por meio de uma linguagem técnica. O tema da expansão urbana foi central nesses debates que cercaram sua elaboração. Nos três municípios estudados, as áreas urbanas crescem e pressionam as áreas rurais, embora com intensidade distinta. Há neles um forte movimento de especulação imobiliária, que intensifica disputas pela terra. A construção de uma estrada ou avenida ou mesmo a pavimentação de alguma via já existente induz a novos loteamentos e, como a autorização para fragmentação e construções nas áreas urbanas só pode ser dada pelas prefeituras, é compreensível a pressão para que áreas rurais sejam transformadas em urbanas. Parece também haver nos casos estudados uma tendência à fragmentação do solo antes mesmo de qualquer regulamentação, conforme apontado por Maricato (2003): proliferam os loteamentos clandestinos, fora de qualquer controle, parte deles sobre áreas rurais.

As reconfigurações das áreas urbanas e rurais pelos planos diretores têm implicações, em alguma medida, para as receitas tributárias dos municípios. Como já apontado, o CTN dispõe que os impostos sobre a propriedade 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 de eles optarem pela arrecadação integral desse imposto¹⁵. Essa diferença na destinação das receitas tem levado a que alguns pesquisadores afirmem que ela estimula os municípios a aumentar artificialmente suas áreas urbanas, visando a 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

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

alguns elementos que relativizam essa ideia. De um modo geral, os gestores públicos sugeriram 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, o que é confirmado pelos dados do Tesouro Nacional disponíveis no *site* IBGE@idades. Com efeito, a receita do IPTU nos municípios estudados é menor que a do ISS e, ao mesmo tempo, muito pouco expressiva na receita orçamentária total 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 de 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, por meio de 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. Lembramos, no entanto, que nossos entrevistados em Nova Iguaçu, ao mesmo tempo em que nos relataram esses fatos, diziam que, na verdade, ninguém pagava IPTU, a cobrança era pouco rigorosa e as dívidas regularmente perdoadas. Em Caxias do Sul, o agricultor morador de área urbana que comprove utilizar a área para destinação agrícola se torna isento do IPTU. No município de Belterra alguns entrevistados relataram que a expansão da área urbana no Plano Diretor teve como finalidade barrar a expansão da produção de soja em direção a áreas mais habitadas. Diante desses indícios, a arrecadação do IPTU parece não se configurar em motivação suficiente para a ampliação das áreas urbanas.

Nos casos estudados, o enfoque esboçado nos planos secundariza a área rural, quando não a desconsidera: 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 ou não acesso a políticas públicas, mas da presença de preocupações que considerem especificidades de modos de vida. Mas há nuances interessantes. Caxias do Sul, por exemplo, apresenta um espaço urbano consolidado onde há forte concentração populacional e oferta de serviços. A área rural é caracterizada por uma importante produção agrícola e uma menor oferta de serviços públicos. Nesse cenário, foram exaltados pelos entrevistados o Programa de Asfaltamento do Interior e o fato de todos os distritos terem maquinário para nivelamento das estradas. Dessa perspectiva, a melhoria das vias do interior

do município contribui para facilitar a circulação entre o rural e o urbano e garantir o acesso da população do campo aos serviços públicos que, embora presentes em menor quantidade no meio rural, ou mesmo ausentes, se tornam disponíveis pela facilidade da mobilidade de seus cidadãos. Ela também permite o escoamento da produção agropecuária, o trabalho em atividades urbanas de pessoas que moram no meio rural e ainda contribui para estimular o turismo rural, setor de enorme potencial no município. Nas entrevistas realizadas, 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, essencial para algumas atividades agrícolas, e para 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 por internet e rede de telefonia. Foi inclusive mencionado com preocupação o fato de que algumas indústrias do município busquem jovens em suas localidades, ofereçam 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 àqueles que desejam permanecer na propriedade capacitar-se para atuar no meio rural.

Em Belterra não existe uma urbanização consolidada, semelhante à que encontramos em Caxias do Sul ou em Nova Iguaçu. Nesse município, a fronteira entre o rural e o urbano mostra-se tênue e os traços de ruralidade são muito presentes na cidade (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. Embora a carência de serviços públicos seja visível, verifica-se no Plano Diretor um esforço para que eles sejam descentralizados. Uma evidência foi a criação de regiões administrativas municipais, agregando comunidades em cuja sede estão sendo oferecidos serviços básicos de educação. Há também estratégias para contenção da expansão da monocultura da soja nas proximidades do centro urbano. No entanto, consolidar o Plano esbarra em outras limitações que extrapolam as condições socioeconômicas enfrentadas pelas municipalidades com população reduzida e que sobrevivem de receitas baseadas em transferências do estado e da União. Belterra não tem controle sobre parte substancial de seu território, uma vez que parte dele está em mãos do governo federal, como é o caso da Floresta Nacional do Tapajós, dos assentamentos rurais e de parte substancial da antiga Fordlândia, cuja área só foi passada à prefeitura 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 (2003). Seu processo de expansão urbana foi influenciado pela industrialização e pela urbanização do município do Rio de Janeiro, o que fez que muitas pessoas passassem a trabalhar nesta última cidade, transformando o município em cidade-dormitório, com habitações precárias, utilizadas por pessoas de baixa renda. A visão dos elaboradores do primeiro Plano Diretor era a de que as áreas rurais eram insustentáveis econômica e ambientalmente. Além disso, alguns entrevistados nos chamaram a atenção para o fato de que, diante das sucessivas emancipações, que geraram a criação de outros municípios, e da perda de renda em função delas, havia uma preocupação de não haver mais criação de novos distritos que pudessem, futuramente, se emancipar. Assim, tornar Nova Iguaçu cidade constituiu-se numa estratégia também de evitar novas partilhas do território e, ao mesmo tempo, de consolidar a economia da cidade. Com essa decisão, localidades onde havia assentamentos rurais ou a presença de pequenos agricultores que combinavam atividades agrícolas com empregos urbanos passaram a compor as áreas de expansão urbana. Pela mobilização de algumas associações de produtores, esse quadro se reverteu na revisão do Plano Diretor realizada alguns anos mais tarde. No Plano atual foram restabelecidas 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 cotidiana por reconhecimento dos produtores rurais pela cidade.

Com o intuito de mostrar algumas incongruências das políticas, 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, as escolas concentram-se nas sedes urbanas¹⁶. Nos planos diretores dos municípios de Nova Iguaçu e Caxias do Sul não há preocupação expressa com o tema. 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

16 Não tivemos condições de visitar escolas e verificar currículos.

– 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.

Quanto à saúde, 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 a programas de saúde no campo.

No que se refere a saneamento básico, o Plano Diretor de Caxias do Sul estabelece regras 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, onde há menção ao tratamento dos resíduos domésticos. Em Nova Iguaçu, o Plano Diretor estabelece regras para o saneamento básico, destacando, entre seus objetivos, o de estender para todo o município o sistema de água, esgoto e coleta de lixo. O Plano Diretor de Belterra define a necessidade de “ampliação da coleta na sede municipal e nas 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”.

Sobre energia elétrica, em Belterra há a proposta de garantir a universalização do acesso à rede de energia elétrica e de redes de comunicação nas áreas urbanas e rurais, a oferta de serviços de telefonia celular e convencional em todo o município, a inclusão digital para benefício da gestão municipal e a capacitação da população com adequação de tecnologia para as áreas urbana e rural. No Plano Diretor de Caxias do Sul, a política de energia e comunicação (inclusive de inclusão digital) não faz menção expressa ao rural, nem ao urbano. Entretanto, as diretrizes de iluminação pública apresentam 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, mas existe uma limitação: a demanda pela energia trifásica, que evita quedas inoportunas e momentâneas de

energia, principalmente quando se usa equipamentos como câmara fria, triturador para silagem, secador de grãos etc., bastante utilizados na área rural do município. Em relação aos meios de comunicação, 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 *sites* na internet e manter-se atualizados quanto a informações relativas à agricultura, quanto para os jovens, que deixam de utilizar a internet como 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 em garantir a melhoria da malha viária para garantir o escoamento da produção. Em Nova Iguaçu também há referência no Plano Diretor à 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 do Plano de Habitação Municipal. Caxias do Sul possui um Fundo da Casa Popular (Funcap), administrado pela Secretaria Municipal da Habitação, com o objetivo de 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, Minha Vida. Gestores públicos e representantes de entidades da sociedade civil local apontaram que a demanda atual por habitação se encontra 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, ao trabalhar com a totalidade do município, sinalizam para a preocupação com a universalização de serviços e o atendimento de todos os seus cidadãos. Por outro lado, se consideramos que o Plano Diretor está voltado para a política urbana, a ausência da sinalização do rural em seu marco jurídico ratifica a ausência do rural no planejamento do município.

4. Considerações finais

Este rápido e sintético percurso pela legislação federal e pelos planos diretores de alguns municípios aponta para importantes continuidades na concepção de rural consagrada na legislação. É notória a persistência da leitura do rural fundamentalmente como espaço de produção, o que tende, evidentemente, a fazer que não se leve em conta as populações que lá vivem, a não ser a partir da óptica produtiva. No entanto, há indícios, embora incipientes, de seu reconhecimento como espaço de vida, para usar uma expressão de Maria Nazareth Wanderley (2009). Parece haver uma inflexão nas demandas das populações do campo, que cada vez mais tendem a trazer ao espaço público uma série de reivindicações que, sem deixar o aspecto produtivo, ampliam-se, impondo temas em torno de educação, saúde, lazer, acesso a informações, mobilidade.

O estudo dos planos diretores também nos fez ver a enorme variedade de questões que aparecem nos espaços locais, dificultando generalizações e levando à necessidade de olhar a relação rural/urbano também em suas particularidades, conformando múltiplas delimitações e configurações da relação rural/urbano.

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 aos instrumentos selecionados. Na opinião do autor, trata-se de 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.

Destacamos alguns aspectos relacionados ao planejamento do desenvolvimento rural nos municípios brasileiros no momento contemporâneo. O primeiro é o fato de que o rural continua a ser considerado como residual. Até o momento, coube à União elaborar políticas públicas para nele intervir, bem como 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 óptica 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 (criação de assentamentos

rurais, delimitação de territórios indígenas ou quilombolas) e, portanto, movido por urgências, ou para a delimitação de reservas ambientais, em suas diferentes formas. Não há tradição dos municípios de executar esse planejamento, nem há instrumentos legais para isso. Mesmo com as possibilidades que se abriram com a descentralização da execução das políticas públicas federais após a 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 ponto a ressaltar diz respeito ao entendimento vigente do rural, notadamente o viés produtivista, que se mostra 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 sobre esse espaço reclama uma nova leitura, que valorize suas múltiplas faces nas sociedades contemporâneas, relacionadas à preservação de comunidades e do patrimônio natural e cultural, da biodiversidade etc., o que coloca a questão fundiária no centro da pauta.

O terceiro aspecto refere-se à lógica que rege os planos diretores e sua chegada às municipalidades: como já destacado, eles foram pensados como instrumento de política urbana, em que o rural é secundário ou sequer considerado. Em que pesem essas limitações, no entanto, a determinação de pensar o município como um todo, presente no Estatuto da Cidade, forçou um diálogo, que não pode ser menosprezado, entre o rural e o urbano nos marcos legais dos municípios.

O quarto refere-se à questão ambiental: muitos planos diretores ressaltaram o rural quando trataram da questão ambiental em seus municípios. 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 compartilhadas pelos municípios limítrofes, numa escala mais ampla, muitas vezes regional. A atuação nessas áreas requer diálogos políticos entre as municipalidades e suas diferentes formas de ruralidade.

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.

Referências

- AGRIKOLIANSKY, Éric. Les usages protestataires du droit. In: FILLIEULE, Olivier; AGRIKOLIANSKY, Eric; SOMMIER, Isabelle. *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*. Paris, La Découverte, 2010, pp. 225-243.
- ARAÚJO, Rosane Lopes de; Vainer, Alice. 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, 2010.
- 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>>. Acesso em: 30 jan. 2013.
- BERNARDES, Lysia et al. *Redefinição do conceito de urbano e rural*. Curitiba, Ipardes, 1983.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo. Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades/Confea, 2005a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – CONDRAF. *1ª Conferência nacional de desenvolvimento rural sustentável*. MDA/Condraf, 2008.
- CAMARGO, Aspásia Alcântara de. A questão agrária, crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: BORIS, Fausto (Org.). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo, Difel, 1981; t. III: *O Brasil republicano*; v. 3: *Sociedade e política (1930-1964)*, pp. 121-224.
- CEFAÍ, Daniel. Como uma associação nasce para o público: vínculos locais e arena pública em torno da associação La Bellevilleuse em Paris. In: CEFAÍ, Daniel et al. (Orgs.). *Arenas públicas. Por uma etnografia da vida associativa*. Niterói, Editora da UFF, 2011.
- DELGADO, Nelson; LEITE, Sérgio. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília, IICA, 2011.
- FERNANDES, Edésio (2010). O Estatuto da cidade e a ordem jurídico-urbanística, 2010. Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/conedru/page/publicacoes/estatuto-das-cidades-1>>. Acesso em: 30 jan. 2013.
- GOMES da SILVA, José. *Caindo por terra*. São Paulo, Busca Vida, 1986.
- GRAZIANO DA SILVA. O PNAREX, aquele que parece o PNRA mas não é. *Revista da ABRA*, ano 15, n. 3, abr.-dez. 1985, pp. 13-21.
- HENRIQUES, Ricardo et al. (Org.). *Educação do Campo: diferenças mudando paradigmas*. Brasília, MEC, 2007 (Cadernos Cead 2).

- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de informações básicas municipais. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em: 16 ago. 2013.
- MALUF, Renato. Plano diretor rural, estratégias de desenvolvimento rural e política municipal de segurança alimentar e nutricional em Piracicaba. In: SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (Orgs.). *O município e as áreas rurais*. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. Pp. 37-40.
- MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, ano 17, n. 48, 2003, pp. 151-166.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Lavradores, trabalhadores agrícolas, camponeses: os comunistas e a constituição de classes no campo. Tese de doutorado, Campinas, Unicamp, 1995.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de. *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Seropédica, Editora da Universidade Rural/Unrisd, 2002.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de; DIAS, Marcelo Miná. 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, 2011.
- MERTON, Robert K. *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo, Mestre Jou, 1970.
- MIRAD/INCRA. *Estatuto da Terra*. Brasília, Mirad/Incrá [s.d.].
- MIRANDA, Carlos; Tibúrcio, Breno (Orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília, IICA, 2011.
- PEREIRA, José Carlos Matos; LEITE, Márcia. A “fala do desenvolvimento” em Belterra e a transformação do lugar em dois contextos de modernização. *Novos Cadernos NAEA*, v. 14, n. 2, dez. 2011, pp. 197-217.
- PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro, Editora da PUC-Rio/Lumen Juris, 2008.
- PRADO JR., Caio. *Evolução política do Brasil e outros estudos*. São Paulo, Brasiliense, 1977.
- QUINTO Jr., Luis de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *Estudos Avançados*, 17 (47), 2003, pp. 187-196.
- SILVA, Éder Roberto da. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil. Dissertação de Mestrado, UFScar, 2003.
- SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndio. Efeitos da lei de 1850*. Campinas, Editora da Unicamp, 1996.
- SUZUKI, Julio Cesar. Campo e cidade no Brasil: transformações socioespaciais e dificuldades de conceituação. *Revista Nera*, n. 10, jan.-jun. 2007, pp. 134-150.
- VEIGA, José Eli et al. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília, Nead/MDA, 2001

VEIGA, J. E. *Cidades imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas, Autores Associados, 2002.

WANDERLEY, M. N. B. 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, Maria Nazareth Baudel e FAVARETO, Arilson. A singularidade do rural brasileiro: implicações para tipologias territoriais e elaboração de políticas públicas. In Miranda, Carlos e SILVA, Heithel (orgs.). *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasília, IICA, 2013, pp. 413-472.

Recebido em: 28/03/2014

Aprovado em: 14/04/2014

Como citar este artigo:

MEDEIROS, Leonilde Servolo de; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. Rural e urbano no Brasil: marcos legais e estratégias políticas. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*. São Carlos, v. 4, n. 1, jan.-jun 2014, pp. 117-142.