

# **O planejamento do município e o território rural**

Alberto G. O. Pereira Barretto, Christiane Costa, Edie Pinheiro,  
Gerd Sparovek, Gisela Cunha Viana Leonelli, Kazuo Nakano  
Nelson Saule Jr., Paula Santoro e Renato S. Maluf

**Junho de 2004**

Essa publicação contou com o apoio da CESE (Coordenadoria Ecumênica de Serviço)



O Instituto Pólis conta com o apoio solidário de:

Action Aid

CCFD – Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement

EED – Evangelischen Entwicklungsdienst (El Servicio de las Iglesias

Evangélicas en Alemania para el Desarrollo)

FPH – Fondation Charles Léopold Mayer

Frères des Hommes

Fundação Ford

Fundação Friedrich Ebert/ILDES

IDRC/CIID – Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo

NOVIB

OXFAM

---

CATALOGAÇÃO NA FONTE – CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO DO PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ACESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS

---

SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.)

O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004.

64 p. (Cadernos Pólis, 8)

Anais do Seminário "O município e o solo rural"; São Paulo, 15 de julho de 2003

1. Planejamento Urbano. 2. Planejamento Rural 3. Planejamento Regional. 4. Territorialidade. I. SANTOR, Paula. II. PINHEIRO, Edie. III. BARRETO, Alberto Pereira. IV. COSTA, Christiane. V. SPAROVEK, Gerd. VI. LEONELLI, Gisela Cunha Viana. VII. NAKANO, Kazuo. VIII. SAULE JUNIOR, Nelson. IX. MALUF, Renato S. X. Título. XI. Série.

Fonte: Vocabulário CDI/Instituto Pólis

---

## **caderno pólis 8**

**Equipe de coordenação editorial:** Christiane Costa,

Edie Pinheiro, Kazuo Nakano, Nelson Saule Jr. e Paula Santoro.

**Revisão geral:** Paula Santoro e Iara Rolnik

**Edição de texto:** Caia Fittipaldi

**Ilustração da capa:** Andrés Sandoval

**Editoração:** Silvia Amstalden Franco

# Sumário

Introdução Paula Santoro Christiane Costa Edie Pinheiro	05
A linha imaginária Gerd Sparovek Gisela Cunha Viana LeonelliAlberto G. O. Pereira Barretto	14
O Plano Diretor e as zonas rurais Kazuo Nakano	25
Plano Diretor Rural, estratégias de desenvolvimento rural e Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Piracicaba Renato S. Maluf	37
A competência do município para disciplinar o território rural Nelson Saule Jr.	41
Oficina de capacitação em Plano Diretor, Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar	53
Seminário "O município e o solo rural"	54



# Introdução

**Paula Santoro** é arquiteta urbanista, mestranda na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, técnica do Instituto Pólis.

**Christiane Costa** é socióloga, coordenadora da área de Segurança Alimentar do Instituto Pólis, membro do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e do Conselho Municipal de Segurança Alimentar

**Edie Pinheiro** é sociólogo e técnico do Instituto Pólis.

Esse caderno é fruto de diversas discussões realizadas pelo Instituto Pólis visando a estudar o território rural e sua relação com o urbano a partir dos temas sobre os quais o Instituto pesquisa e trabalha – planejamento territorial, participação popular, segurança alimentar, desenvolvimento local –, que tiveram o apoio da CESE (Coordenadoria Ecumênica de Serviço). O objetivo inicial era disseminar o conteúdo discutido em uma primeira oficina organizada no Instituto Pólis (“Oficina de Capacitação em Plano Diretor, Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar”), em outubro de 2002. A riqueza de questões levantadas nesse primeiro momento impulsionou o desejo de organizar novas mesas de trabalho e investigações, que culminaram em um segundo encontro, de cunho mais jurídico, dedicado ao Direito Urbanístico, no seminário “O município e o Solo Rural”, realizado em julho de 2003.

Ao mesmo tempo, o Instituto Pólis trabalhou na elaboração do Plano Diretor e da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Piracicaba, produzindo documentos nos quais se aprofundaram as questões emergentes da relação entre Plano Diretor e Segurança Alimentar. A sistematização dessas questões foi reunida nessa publicação, como resultado do trabalho de técnicos dedicados a estudar a complexidade de relações entre o rural e o urbano no âmbito municipal e regional<sup>1</sup>.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, objetivamos com essa publicação levantar um conjunto de questões e sugerir diretrizes.

A problematização do espaço é estratégica na medida em que aumenta a procura por informação e conhecimento para se planejar o território do município, entendido como um conjunto complexo de zonas urbanas e rurais, como determina o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), superando assim a falsa dicotomia entre espaços urbanos e rurais. As discussões, a informação e o conhecimento assim reunidos apontam para a importância desses territórios complementares em termos de planejamento e elaboração de políticas setoriais.

## Rural x urbano

Há uma grande discussão entre diferentes concepções e definições do que se entende por território urbano e rural. Essas definições são importantes, juridicamente, para definir as tributações e competências dos entes federativos – município, estado, União.

No aspecto legal e jurídico estas definições são essenciais para fins da organização político-administrativa e territorial do município, bem como para estabelecer a política tributária aplicável sobre a propriedade urbana e rural. O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) adota critérios para quantificar a população urbana e rural, a partir dos perímetros urbanos demarcados nos municípios. José Eli da Veiga [2002] propõe outros critérios para definir esses termos, como o número total de moradores e a densidade populacional. Para esse pesquisador, municípios com um número ínfimo de moradores na sede podem ter perfil eminentemente rural. Em muitos casos, pelos critérios do IBGE, esse tipo de município é considerado como núcleo urbano.

A definição do que é urbano e rural para o planejamento do município, é feita a partir da aprovação de lei municipal pela Câmara de Vereadores; em cada localidade, são desenhados os perímetros urbanos e rurais em função dos interesses e das perspectivas de desenvolvimento territorial do município. Essa definição conserva relação estreita com os objetivos político, esbarra muitas vezes em relações clientelistas, resultando no crescimento da lógica de expansão do urbano sobre o rural, com a abertura de loteamentos residenciais, muitas vezes de cunho eleitoral. Além desse viés político, é comum uma certa precariedade dos instrumentos de planejamento do território rural, na maioria dos municípios brasileiros, dos quais poucos ainda possuem sequer mapas que mostrem as estradas, recursos naturais, vilas, etc. De fato, ainda se sabe muito pouco do que ocorre fora dos perímetros urbanos.

Essa divisão tradicional do espaço em urbano e rural é abordada no primeiro artigo dessa publicação, "A linha imaginária", de Gerd Sparovek, Gisela Leonelli e Alberto Barretto, que trabalharam na equipe de elaboração do Plano Diretor de Piracicaba, nos anos de 2003 e 2004. A partir da idéia de uma linha imaginária que separaria o urbano e o rural, os autores constroem o conceito de Região de Entorno Imediato (REI), para a qual fazem propostas de intervenção no campo das políticas públicas. Essas propostas foram importante contribuição para embasar políticas de desenvolvimento econômico, de abastecimento, de segurança alimentar, de comércio ético e solidário – e também do planejamento territorial, mediante propostas de zoneamento e parcelamento do solo, naquela região.

## Funções do território rural

Segundo Renato Maluf, é necessário "estabelecer uma compreensão sobre o mundo rural e as atividades nele desenvolvidas que supere o nítido viés urbano da concepção presente no Estatuto da Cidade, que toma o rural como uma 'extensão do urbano' e propõe como diretriz a 'urbanização do rural'. 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. Mas a aparente 'municipalização do desenvolvimento rural', que se pode encontrar no Estatuto da Cidade, pode contribuir nessa direção".<sup>2</sup>

Para melhor compreensão do que é o rural, há dois enfoques que permitem um olhar mais amplo sobre esse território. O primeiro trata da "pluriatividade" das famílias rurais, ultrapassando a concepção ainda utilizada de que as famílias no meio rural vivem apenas do trabalho em atividades agrícolas. Hoje, é possível perceber que há muitas outras ocupações que geram emprego e renda para essas famílias, como a construção civil, o artesanato, confecções, etc.

O outro enfoque trata da "multifuncionalidade" da agricultura<sup>3</sup>. Engloba as múltiplas funções do mundo rural que, além da produção e extração de bens privados, como alimentos, fibras, agroturismo e outros produtos comerciais, também desempenham funções que se referem à reprodução de bens públicos, como a manutenção da biodiversidade, conservação do solo, a paisagem rural, herança cultural, segurança alimentar, entre outros<sup>4</sup>.

É no rural onde mais se manifestam as diversidades regionais, onde há a ocupação humana tradicional, a preservação da biodiversidade nativa, dos cursos d'água e dos mananciais hídricos, favorecendo a manutenção da qualidade e a disponibilidade da água.

A própria dinâmica de ocupação do território é exemplar de como as funções dos territórios vão-se alterando, estejam delimitadas como áreas rurais ou urbanas. Exemplo disso é a crescente conversão das terras rurais em urbanas, geralmente mediante uma lógica que não promove a inclusão social e a sustentabilidade do ambiente<sup>5</sup>. Muitas e variadas ações pressionam tal dinâmica excludente: a especulação imobiliária, o parcelamento clandestino ou irregular do solo rural, as próprias administrações municipais, buscando obter maior arrecadação graças ao IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). O mesmo se pode dizer em relação às terras marcadas como urbanas, que abrigam atividades agrícolas, função originalmente desenvolvida no espaço rural. O fomento à agricultura urbana é uma reação à urbanização crescente, que tem empurrado as atividades agrícolas para cada vez mais longe, demandando

ao mesmo tempo uma complexa lógica de abastecimento, que traz alimentos produzidos em regiões cada vez mais distantes. As áreas periurbanas podem ser mais bem exploradas, valorizando a mão-de-obra local e o uso sustentável para o espaço do entorno imediato ao urbano, revertendo em benefícios para a comunidade local, equacionando o problema da moradia, gerando emprego, além de frear a expansão urbana e preservar as características socioambientais.

O rural também desempenha uma importante função socioambiental<sup>6</sup>, função que está pouco representada nessa publicação, mas que certamente merece destaque por sua importância para a noção de sustentabilidade, diretriz do Estatuto da Cidade para o planejamento dos municípios brasileiros. Essa função não pode ser trabalhada apenas com base no recorte do território rural, nem das divisões administrativas; é preciso identificar e equacionar os ecossistemas e as bacias hidrográficas existentes, que abrangem as escalas locais e o regional. A questão ambiental exige estudos e planejamento de espaços que extrapolam os limites municipais, como é o caso da gestão das águas, caso em que as ações municipais, embora necessárias, não são suficientes para regular o uso e manutenção desse recurso natural.

A divisão em dois espaços pouco enriquece a noção de sustentabilidade do território, principalmente no que tange ao meio ambiente. Não é possível fazer políticas de gestão de recursos naturais (água e alimentos, por exemplo), sem estabelecer uma regulação pública estatal e não estatal mais abrangente sobre as atividades, o uso do solo e as diferentes formas de assentamento, envolvendo limites que não se restringem ao urbano ou ao rural.

## Planejamento do território rural

A atualidade do debate sobre o rural é justificada pela urgência de entender essas categorias, para que os municípios elaborem seus planos diretores. O Estatuto da Cidade exige que os planos diretores considerem todo o município, tanto área urbana como rural (art. 40, parágrafo 2º), buscando a integração e a complementaridade entre as atividades desenvolvidas nesses dois espaços, com vistas ao desenvolvimento socioeconômico do município e do território.

Um segundo artigo, de Kazuo Nakano, discute os desafios de incluir as zonas rurais nos processos municipais e regionais de planejamento e gestão territorial. O autor caracteriza rapidamente as mudanças na população urbana e rural, aborda noções necessárias sobre como fazer uma leitura socioterritorial e socioambiental,

exigência do Plano Diretor. Também discute os impasses para a regulação do parcelamento do solo e regularização das ocupações não agrícolas na zona rural.

De acordo com Nakano, o planejamento inicia-se com um processo de "ler o território". Seu texto já destaca a necessidade de construir a leitura do território rural segundo suas particularidades e funções estabelecidas, a partir de temas bem conhecidos do planejamento urbano – como, por exemplo, a distribuição da população no território local, os processos físico-naturais da paisagem, o desenvolvimento econômico, o saneamento ambiental –, mas com especificidades em relação à leitura tradicional do urbano. Isso porque as regras utilizadas para o planejamento urbano nem sempre são adequadas para o rural. Por exemplo, o rural diferencia-se na forma de usar e ocupar o solo, geralmente mais dispersa; essa diferença leva a muitas discussões sobre como deve ser, em espaços classificados como rurais, a relação entre o tipo de assentamento e a oferta de serviços públicos, infra-estrutura de saneamento ambiental e equipamentos sociais de saúde, educação, entre outros.

Para buscar informações sobre o rural é necessário mapear os atores envolvidos nos processos técnicos de elaboração de cadastros, de informações, bem como propor uma metodologia que permita a participação de atores sociais do mundo rural nas leituras e propostas de planejamento. Há um mito a ser ultrapassado, segundo o qual, muitas vezes, no rural, a dificuldade para instaurar processos participativos de mobilização parece maior que no urbano. E há também pouca integração entre os movimentos sociais que atuam nos dois espaços. Um exemplo claro desse cenário é o pouco diálogo entre os movimentos sociais mais organizados, o Movimento Sem Teto (MST) e o Fórum Nacional de Reforma Urbana<sup>7</sup>. Em busca de complementaridade e integração, o processo de planejamento deve promover a reunião dos diversos atores, para a discussão do território como um todo. Fica aqui uma lacuna ainda a ser preenchida: quais são os atores envolvidos nos processos de construção do território rural? Que metodologias permitirão envolvê-los no processo de planejamento?

## O Plano Diretor e as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional

A elaboração do Plano Diretor deve levar em conta outras questões voltadas para o rural, como o desenvolvimento local, o combate à pobreza e à segurança alimentar e nutricional. Ainda que o fenômeno da pobreza urbana seja crescente, os mais elevados índices de insegurança alimentar encontram-se nas áreas rurais. Dado que a pobreza constitui a principal causa de dificuldade de acesso aos alimentos, a

inserção de componentes de segurança alimentar nos planos de desenvolvimento local constitui estratégia promotora de equidade e inclusão social. A elaboração do Plano Diretor deve levar em conta a questão alimentar, principalmente dispondo de dados sobre os bolsões de pobreza, para os quais podem ser direcionadas políticas específicas de segurança alimentar. O artigo de Renato Maluf trata dessa questão.

É necessário, de acordo com Renato Maluf, ultrapassar os limites convencionais dos planos diretores físico-territoriais e passar a lidar com processos sociais econômicos, com a lógica das cadeias produtivas e dos circuitos regionais agroalimentares. Há várias possibilidades de incrementar a interação urbano-rural e de promover sinergias entre suas atividades, para que cumpram o papel destacado que cabe à pequena e média produção e distribuição de alimentos.

Como Josué de Castro apontou em "Geografia da Fome" [1946], uma das grandes problemáticas para o planejamento de soluções para a fome é a própria abordagem do planejamento, que não considera o problema de forma conjunta e sistêmica, como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais. O Plano Diretor pode e deve tornar-se uma grande ferramenta de planejamento, evidenciando de forma ampla as funções socioambientais do território, levando em conta a democratização e o direito humano ao alimento, à terra produtiva, à água e ao meio ambiente saudável. Associar uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) ao Plano Diretor configura-se como um incremento para a integração do urbano-rural.

## Situação jurídica e fundiária

Há uma fragmentação política-institucional representada pela duplicidade de programas, projetos, ações e orçamento para o rural e para o urbano. As diferentes instâncias federais, estaduais e municipais com competência para gerir, tributar ou planejar o rural são pouco integradas, gerando vazios políticos e pouco impacto sobre o território como um todo.

A forma como se constituiu a Federação brasileira, com três entes federativos que têm um conjunto de atribuições e responsabilidades para tratar de assuntos como a questão urbana e rural, cria dificuldades para a gestão e o disciplinamento do território dos municípios. A União, estados e municípios, ao tratarem dos regimes da propriedade urbana e rural, no Direito Urbanístico, Ambiental e no Direito Agrário, formam uma complexidade legislativa para o disciplinamento do território dos municípios. É muito difícil demarcar, dentro da complexidade do território, o que

é uso e atividade urbana e rural, em termos jurídicos, porque muitas vezes há predominância e sobreposição de usos. O mesmo se dá em relação ao Direito Tributário, ao estabelecer categorias e classificações próprias para tributar a propriedade urbana e rural. Como tributar áreas urbanas marcadas como rurais? No urbano, cobra-se o IPTU, que é imposto municipal; no rural, o ITR, que é imposto federal. Isso obriga a considerar a necessidade de planejar os territórios de forma integrada e compartilhada entre os entes federativos, de modo que se estabeleça um equilíbrio no campo tributário, quanto aos tributos que incidem sobre a propriedade urbana e rural.

No quarto e último texto, Nelson Saule Jr., especialista em Direito Urbanístico, disserta sobre as competências do município para disciplinar o território rural. A partir de um estudo sobre as competências constitucionais, o autor defende que o município tenha autonomia para legislar sobre seu território, fazer seu planejamento, envolvendo as áreas rurais e as áreas de proteção ambiental.

## Parcelamento do solo

Uma importante e polêmica questão abordada no seminário aparece no conjunto de textos de forma sucinta: o parcelamento do solo das áreas rurais. Há diversas interpretações envolvendo a sobreposição de legislações e competências que definem o parcelamento do solo. Uma vertente considera o parcelamento do solo rural competência do município; para outra, é de competência federal, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Embasando essas vertentes, há diferentes interpretações sobre o Direito Agrário, Ambiental e Urbanístico. Essas questões aparecem destacadas na publicação, em alguns momentos, justificando um aprofundamento e detalhamento no futuro.

A primeira dessas questões diz respeito ao processo de Regularização Fundiária, que aparece em pelo menos dois textos dessa publicação, cujos conteúdos evidenciam diferentes vertentes de interpretação. A abordagem pela REI (Região do Entorno Imediato) coloca, por exemplo, que na maioria das vezes, os loteamentos nas áreas rurais são clandestinos, por não terem sido submetidos a processos de aprovação municipal, uma vez que muitos municípios não possuem legislações próprias que regulem o parcelamento do solo rural, ou proíbem tal parcelamento além do perímetro urbano. O seminário e o texto sobre o Plano Diretor e as áreas rurais, de Kazuo Nakano, mostraram que, para alguns, seria papel do INCRA estabelecer os módulos mínimos de parcelamento do solo que tenham como finalidade desenvolver atividades agrícolas. No entanto, esse papel pode contrapor-se à responsabilidade consti-

tucional do município, de legislar sobre assuntos de interesse local – como a regulação do uso, ocupação e parcelamento de todo o seu território. As diversas interpretações das leis e competências configuram-se como aparente lacuna nas regras de parcelamento, ora por não haver regras municipais, ora pela dificuldade de fiscalizar-se a aplicação das regras federais, abrindo brechas para a irregularidade que certamente afeta as condições de vida dos grupos sociais, a manutenção do meio ambiente e os mananciais hídricos.

Outra questão apenas sugerida diz respeito à abertura de condomínios residenciais nas áreas rurais. Os planos diretores terão de discutir a abertura de condomínios de classe média e alta nas áreas rurais, com empreendimentos e parcelamentos tipicamente urbanos. Esse fenômeno é destacado por José Carlos Freitas, Promotor do Ministério Público. Na interpretação do Ministério Público, há vários casos de condomínios abertos na área rural que não configuram condomínios, mas loteamentos urbanos, pois têm parcelamentos menores que os permitidos na área rural, portanto burlando a legislação. De acordo com Freitas, "os proprietários parcelam o solo, sem ter o ônus de arcar com a infra-estrutura e formam a figura do *condomínio*, vendendo frações ideais, dispostas em metros quadrados, com escrituras lavradas e levadas ao Registro de Imóveis, o que cria a ilusão de que estejam em um condomínio; quando na realidade, estão comprando lotes isolados. A figura do condomínio não teria essas frações". O Ministério Público tem visto esse processo de abertura de condomínios como agressão à lei, pois os falsos condomínios funcionam como loteamentos – que, em área rural, não podem ter módulos menores que o módulo rural (em alqueires). Além do mais, esses falsos condomínios não têm a finalidade de desenvolver atividades rurais; são, portanto, ocupações urbanas, novas frentes de urbanização em zona rural. Uma das explicações possíveis para o interesse que esse encaminhamento tem despertado pode ser o fato de que as terras rurais são mais baratas. Isso aumenta o número de moradores urbanos interessados em morar um pouco mais afastados dos centros; para esses, os condomínios apresentam-se como opção para fugir dos problemas tidos como urbanos (violência, assaltos, intranquilidade e outros). Além disso, a ocupação do solo é mais densa nas áreas rurais, o que promove maior desmatamento e algumas vezes o desassoreamento de cursos d'água, em função das ocupações, prejudicando a função socioambiental que o território rural tem, de oferecer proteção ao meio ambiente. Essa polêmica tem sido objeto de várias condenações aos proprietários que fazem o parcelamento e é uma das bandeiras do Ministério Público.

Uma terceira questão diz respeito à relação que deve haver entre o parcelamento do solo nas áreas rurais e as atividades econômicas desenvolvidas nesse espaço. Esse

assunto é tratado por Gert Sparovek, Gisela Leonelli e Alberto Barretto. Com tudo isso, ainda é possível aprofundar os estudos sobre o parcelamento do solo, com vistas à possibilidade de se aplicarem políticas que estimulem a agricultura familiar, o cooperativismo, relacionando o tamanho do parcelamento com os programas federais de financiamento, de crédito. Isso evitaria, por exemplo, parcelamentos menores que o mínimo exigido para obter financiamentos de programas governamentais.

Esse é um estudo introdutório e de apresentação do tema. O parcelamento do solo e o modo como estão sendo feitas as regularizações de parcelamento do solo, para moradores de baixa, média ou alta renda, devem ser objeto de estudos mais aprofundados, a serem apresentados em futuras publicações.

## Referências bibliográficas

CARNEIRO, Maria José e MALUF, Renato S. (orgs.). *Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

COSTA, Christiane e MALUF, Renato. *Diretrizes para uma Política Municipal de Segurança Alimentar*. São Paulo: Revista Pólis nº 38, 2001.

VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

## Notas

---

1 A relação dos especialistas que colaboraram nesses seminários pode ser encontrada nas páginas 53, 55, 56 e 57 desse caderno.

2 Ver texto de Renato Maluf desta publicação.

3 Para saber mais, consulte CARNEIRO & MALUF [2003].

4 Ver texto de Renato Maluf desta publicação.

5 Ver texto de Kazuo Nakano desta publicação.

6 Considerar como funções socioambientais do rural, a produção, a distribuição e o acesso ao alimento e à água dentro do planejamento territorial é uma das entradas para uma melhor articulação do urbano e do rural. Não esquecendo das demais funções, como a preservação da biodiversidade, o extrativismo, o turismo e outros.

7 Esse quadro vem se alterando consideravelmente nos últimos anos, gestão do Presidente Lula. Em 2004 as manifestações e ocupações urbanas e rurais têm acontecido de forma simultânea e integrada, a partir do diálogo entre os movimentos rurais e urbanos.

# A linha imaginária

**Gerd Sparovek** é professor associado da Universidade de São Paulo (Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" – Esalq – em Piracicaba). O curso de graduação em Engenharia Agronômica foi concluído na Esalq 1983, o Mestrado (1988) e o Doutorado (1993) também foram feitos na Esalq em Solos e Nutrição de Plantas. As principais áreas de atuação estão ligadas ao planejamento do uso da terra e a pesquisas de apoio a políticas públicas, principalmente em questões agrárias. A sua produção científica e intelectual pode consultada na plataforma Lattes.

**Gisela Cunha Viana Leonelli** é arquiteta urbanista formada pela Universidade de São Paulo (EESC/USP – São Carlos), mestre em Engenharia Ambiental (CRHEA- EESC/USP) e mestre em Urbanismo (PUCCamp). Integrante da equipe Polis na elaboração do Plano Diretor do município de São Carlos e coordenadora local na revisão do Plano Diretor do município de Piracicaba.

**Alberto G. O. Pereira Barretto** é engenheiro Agrônomo formado pela Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" (Esalq/USP). Produtor rural. Atua sob a coordenação do Prof. Gerd Sparovek em diversas pesquisas de apoio a políticas públicas e planejamento regional. Integrou a coordenação da pesquisa de suporte ao Plano Diretor Rural de Piracicaba.

## Introdução

O advogado sai do Fórum e compra o jornal na banca. Nos 25 minutos que ele tem para o almoço, no restaurante da esquina, pretende ler o jornal, fazer três telefonemas e pensar na discussão que teve na noite passada com a filha sobre as taxas cobradas pela universidade para os cursos intensivos de verão. Ninguém duvida de que essa cena aconteceu no meio do corre-corre de uma cidade (*urbano*).

O galo canta, hora de apagar o lampião de querosene e colocar alguma lenha no fogão. Arrear a tropa, campear o gado, ver quantas vacas estão prestes a parir. Apartar para marcar e vacinar. Se der tempo, consertar a cerca, arrebentada na última tempestade. Lembrar de estar no escritório às 12h45, hora de passar o rádio para o escritório na capital. Ninguém duvida de que essa cena aconteceu na fazenda (*rural*).

Contudo, a divisão que separa os municípios brasileiros em uma parte urbana e outra rural, por uma linha definida como perímetro urbano, só tem validade nos pontos extremos, como critério objetivo de divisão territorial<sup>1</sup>. Em geral,

tende-se a caracterizar o comportamento *urbano* apenas a partir de uma certa distância, para o interior do espaço demarcado pela linha divisória; e o verdadeiramente *rural* aparece a uma certa distância, no espaço externo demarcado pela mesma linha divisória.

Nesse texto procuramos contribuir para a análise das conseqüências do uso dessa linha imaginária, quando se trabalha para compreender o desenvolvimento das cidades, tomando como exemplo a experiência acumulada na elaboração dos estudos que apoiaram a consolidação do Plano Diretor de Piracicaba, município do estado de São Paulo<sup>2</sup>. A visão apresentada será diferente da convencional, na qual se olha predominantemente de dentro da cidade para o campo. A construção do texto segue a seguinte seqüência:

- a) O artificialismo da linha imaginária;
- b) A criação de uma região intermediária; nem urbana nem rural, denominada REI (Região do Entorno Imediato);
- c) A gestão diferenciada da REI no contexto do desenvolvimento rural e urbano.

## A descontinuidade entre o rural e o urbano

Os critérios que definem o limite entre o *urbano* e o *rural* na base legislativa dos municípios têm vários ingredientes, mas certamente carecem de uniformidade, normatização e pecam por não considerar a funcionalidade dos territórios demarcados. As linhas traçadas, separando o *rural* do *urbano*, geralmente representam os interesses citadinos e setoriais ligados às forças e grupos que exploram o capital imobiliário local.

As legislações municipais que dispõem sobre o perímetro urbano definem, legalmente, onde se iniciam a zona rural e a urbana do município. Essa demarcação tem implicação direta no mercado de terras, uma vez que a Lei Federal nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo, estabelece que "o parcelamento do solo só poderá ocorrer em área urbana, de expansão urbana ou urbanização específica" (art. 3º). A competência de legislar sobre as delimitações dessas áreas é municipal. Na prática, constata-se que na maioria dos municípios brasileiros, os critérios que estabelecem o perímetro urbano e as áreas de expansão urbana não provêm de estudos de viabilidade urbanística e ambiental. O critério utilizado é a viabilidade econômica; constatada pelos empreendedores, solicita-se ao poder público e à Câmara de vereadores a legislação que lhe dê suporte<sup>3</sup>.

Com isto surgem divisões que pouco refletem do que realmente acontece nesses territórios, quanto à funcionalidade, dinâmica e papel no desenvolvimento municipal. O resultado final é a falta de objetividade e de eficácia das ações públicas nas áreas de fronteira, sejam classificadas como urbanas ou como rurais<sup>4</sup>.

Por outro lado, a expansão indevida do perímetro urbano sobre áreas em que predomina produção agrícola pode desestabilizar a atividade produtiva. A tendência de as propriedades serem fragmentadas, o surgimento de loteamentos e a elevação do preço de mercado das terras são fatores que influenciam nessa direção.

A fina linha traçada no mapa sugere também que esse espaço apresenta uma transição abrupta; que, com apenas alguns passos, saímos de nossas casas, passamos pela padaria e vamos tomar o cafezinho e comer o pão com manteiga, debruçados sobre a cerca, observando o retireiro na capaço da garrotada. Evidentemente, a transição entre o urbano consolidado e funcional e o rural propriamente dito não ocorre dessa forma. Há uma transição gradual: o urbano vai-se descaracterizando e o rural vai-se cristalizando lentamente; nesses espaços, surge uma região de transição, que não é rural nem urbana.

Para prosseguir, é preciso dispor de alguma classificação funcional, que seja, para demarcar o que é urbano e o que é rural. Pode-se dizer que, no urbano, os serviços e equipamentos urbanos (redes de infra-estrutura, serviços, transporte público, atividades comerciais e industriais) estão consolidados e são contínuos; há alta densidade populacional e as propriedades imobiliárias são fragmentadas. Definido dessa forma, o urbano pode ser reconhecido pela extensão e oferta dos serviços públicos e pela densidade populacional e viária. Nesse urbano, pode ou não existir produção agrícola (mais adiante definida como agricultura urbana). No rural, a extensão dos serviços e equipamentos públicos é restrita ou parcial, a dimensão das propriedades é muito maior e predominam as atividades agrícolas e áreas de preservação. Nesse espaço, há enclaves de urbano (colônias, loteamentos, condomínios), mas não há continuidade espacial entre eles.

Designar essa região de *periferia da cidade* é erroneamente incluí-la no urbano, como se a região já tivesse perdido seu caráter rural, uma espécie de cidadezinha recém-nascida que só precisa desenvolver-se. Essa visão, motivada pela colocação do observador necessariamente sentado no banco da última praça pública, tendo a cidade às suas costas, enviesa e vicia a análise, por já considerar o território como conquistado. O mesmo pode ser dito do agricultor sentado sobre seu trator que vê as antenas de televisão no horizonte. Para ele, o que está a sua frente é um território já perdido.

Para criar um ponto de vista adequado, a primeira providência é posicionar o observador num ponto médio da área de transição; melhor ainda se houver dois observadores, um citadino e outro rurícola, lado a lado, e que olhem ora para a cidade ora para o campo. O território que ambos verão ainda não foi conquistado (com todas as vantagens e perdas implícitas nesse processo de conquista) nem, muito menos, está perdido.

Apesar do caráter de transição entre duas realidades bem definidas, esse espaço geográfico de transição tem identidade, função e dinâmica próprias, e temos de reconhecê-lo. É um espaço que ainda não pertence à cidade, nem foi perdido pelo agricultor. Reconhecer essa identidade própria e suas especificidades, ordenar o espaço com regras, mecanismos e incentivos adequados – que não sejam aqueles que só funcionam no urbano, nem pela lógica que só rege o rural –, pode ser a chave para resgatar a dignidade e a função, para a sociedade, desse espaço de transição.

A essa região denominamos *Região do Entorno Imediato* (REI) (entorno daquilo que é verdadeiramente *rural* ou verdadeiramente *urbano*), excluindo do termo a vinculação direta com o urbano. Na REI, provavelmente, estão ainda escondidas – encobertas por vieses crônicos de análise e pela perspectiva que resulta do posicionamento errado do observador – oportunidades importantes e exclusivas, ainda não exploradas, a partir das quais se pode pensar em promover o desenvolvimento sustentado.

## Diferenças entre o urbano, o rural e a Região de Entorno Imediato (REI)

Considerada a REI a partir do 'banco da praça' (do urbano para o rural), ela apresenta restrições e oportunidades; e o mesmo acontece se a REI é considerada a partir do 'banco do trator' (do rural para o urbano). Essas restrições e oportunidades estão resumidas no Quadro 1:

**Quadro 1: Restrições e oportunidades que há na Região de Entorno Imediato (REI), considerada (i) a partir do urbano e (ii) do rural**

<b>(i) A REI, considerada a partir do urbano</b>	
<b>Restrições</b>	<b>Oportunidades</b>
Equipamentos e serviços comunitários não estão plenamente consolidados ou são descontínuos	Preço de mercado baixo das terras, atrativo para novos loteamentos
Infra-estrutura deficitária	Recursos naturais mais bem preservados ou passíveis de recuperação
A legislação inviabiliza a urbanização fracionamento das propriedades (terras)	Produção agrícola em declínio; possibilidade de implantação de chácaras de lazer, pelo desmembramento das fazendas
	É possível planejar uma urbanização equilibrada.
Proximidade com áreas urbanizadas inviabiliza muitos sistemas de produção e a produção agrícola convencional torna-se difícil ou progressivamente inviável	Valorização do preço de mercado das terras, passando de hectare para metro quadrado
Fragmentação do tamanho das propriedades	Acesso facilitado a serviços e mão-de-obra qualificada, possibilidade de industrialização ou intensificação da produção
Assédio constante pela especulação imobiliária	Proximidade com mercado consumidor, viabilizando novos canais de comercialização
Dificuldade de estabilização e fixação de mão-de-obra que pode migrar ou não atender as especificidades necessárias para a produção agrícola.	

O balanço entre restrições e oportunidades pode levar, e geralmente leva, a transformações produtivas, funcionais e de ocupação territorial na REI, que não são as ideais, do ponto de vista do interesse coletivo. Pelo aspecto rural, a aptidão das terras para uso agrícola convencional diminui. A fragmentação do tamanho das propriedades dificulta a mecanização e o uso extensivo; a proximidade com áreas habitadas restringe a possibilidade de aplicar defensivos (agroquímicos) e dificulta a gestão da produção; máquinas, implementos e insumos não podem ser deixados nas áreas de produção; invasão e dano às culturas (fogo intencional e acidental, roubo da produção ou de animais e outras perturbações) são aspectos que dificultam a produção agrícola tradicional nas áreas próximas às cidades. Em contraposição, o preço das terras aumenta e aparece o interesse das empresas imobiliárias, para loteamentos. O cidadão, observando a REI, vislumbra a possibilidade de instalar por lá suas áreas de lazer ou de adquirir terras baratas, que serão destinadas a loteamentos.

Na maioria das vezes, os loteamentos nas áreas rurais são clandestinos, por não terem sido submetidos a processos de aprovação municipal, uma vez que muitos municípios não possuem legislações de parcelamento para o rural<sup>5</sup>, ou proíbem tal parcelamento além do perímetro urbano. O não cumprimento das exigências urbanísticas e legais geralmente se materializa em territórios com infra-estrutura deficiente, ofertando lotes a preços muito baixos, atendendo assim precariamente à população de baixa renda. Há também casos de condomínios para moradia ou lazer para demanda de classe média e alta. Em ambos os casos, verifica-se inadequação urbanística e fundiária.

Assim, a dinâmica econômica induz a REI para as seguintes condições:

- a) estagnação da atividade produtiva agrícola;
- b) apropriação privada do espaço agrícola fragmentado para atividades de lazer (chácaras particulares);
- c) oferta de imóveis irregulares (loteamentos clandestinos, condomínios fechados) com deficiências de infra-estrutura, irregularidade dominial e informalidade contratual, o que acentua os problemas da expansão urbana desordenada e produz vazios urbanos;
- d) retenção especulativa de áreas (sem produção agrícola e sem destinação imobiliária) à espera de valorização imobiliária.

Essa dinâmica não atende ao interesse coletivo e não favorece a população de baixa renda ou as comunidades excluídas, nem ao setor agrícola produtivo. Como resultado, temos a geração de passivos ambientais, a destinação desnecessária de

recursos públicos para áreas, além dos vazios urbanos já existentes e a apropriação privada por segmentos privilegiados de áreas de interesse coletivo, como opção de extensão de suas atividades de lazer e opções de moradia.

Esse descompasso entre o socialmente desejável e o interesse privado justifica plenamente a intervenção pública na REI, procurando um maior equilíbrio entre a dinâmica de sua ocupação e o interesse coletivo. Os mecanismos, no entanto, precisam ser específicos e desenhados para esse território. A intervenção na REI, como se ela fosse uma área já plenamente urbanizada, usando a lógica e as regras válidas nessa condição, ou como se a REI ainda fosse rural e dedicada à produção agrícola, restringe, por si só, o alcance dos resultados.

Reconhecer a REI como território, definindo seus limites e aplicando ali medidas específicas para a sua condição de elemento de ligação entre duas realidades distintas é o ponto inicial para o sucesso na gestão e conversão desse espaço. A tendência do especulativo e improdutivo convertida num território onde as oportunidades são canalizadas para atender o interesse coletivo, produzindo oportunidades onde elas são necessárias, sem infringir os direitos e respeitando os interesses daqueles ocupam a região, são operações que começam por reconhecer a especificidade desse espaço – que aqui se denomina REI.

## **A condição espacial de delimitação da REI e sua conversão em espaço produtivo**

### **Traçar limites onde eles não existem**

Traçar limites onde há transições graduais, onde um elemento claramente definido vai assumindo gradualmente a identidade de outro (também claramente definido) não pode ser feito por uma linha. Os ganhos tecnológicos das últimas décadas no ramo da cartografia digital disponibilizaram ferramentas capazes de lidar com transições desse tipo<sup>6</sup>. Podemos delimitar esse espaço objetiva e estatisticamente, dividindo o urbano característico do rural propriamente dito, num território de transição; a partir disso, é possível avaliar o grau de identidade que a região tenha, com uma e com outra realidade.

Esse tratamento exige um certo grau de modernização da análise cartográfica, a digitalização dos dados e a utilização de uma lógica mais próxima do pensamento convencional, que facilita o entendimento, a aceitação e a assimilação, mas dificulta (ou modifica) os procedimentos de análise. Convencer alguém que esteja na área de

transição (REI), de que ali onde esteja localizado – eventualmente sem transporte coletivo, sem arruamento, escola ou posto de saúde – seja realmente a área urbana do município, é muito mais difícil. Afirmar que ainda não é urbano, mas já deixou de ser rural por já não haver agricultura convencional, por o ônibus passar ali perto e por causa das chácaras que dominam a paisagem será com certeza muito mais fácil e convincente. Nesse contexto explicativo, é fundamentalmente importante encontrar ou construir ferramentas metodológicas (cartográficas e estatísticas) que 'pensem' dessa forma; felizmente, isso já é possível, graças à tecnologia disponível atualmente, relativamente acessível.

## **A intervenção na REI: ressaltar as oportunidades e enfrentar as restrições**

Não aceitar a evolução natural das coisas – estagnação da atividade produtiva, especulação imobiliária, loteamentos clandestinos, etc. – implica intervir. A intervenção pode, por um lado, criar condições para que as potencialidades sejam exploradas, visando ao benefício coletivo e respeitando os interesses privados. Quando isso se mostrar ineficaz ou insuficiente, mecanismos de controle e indução podem ser necessários.

A Lei Federal nº 10.257/01 – denominada Estatuto da Cidade – que estabelece diretrizes gerais sobre a política urbana, estabelece, em seu art. 40, que "o Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e deverá englobar o território do município como um todo". Ao englobar todo o território municipal, o Plano Diretor deverá também tratar da REI<sup>7</sup>, assim como as áreas rurais.

## **Ressaltando oportunidades**

A estagnação da atividade agrícola tradicional pode ser contraposta com a alteração da matriz produtiva. Alterações de matriz produtiva na agricultura podem não ser espontâneas e provavelmente só serão viáveis com incentivos de créditos, oferta de assistência técnica e geração de capital social. As opções agrícolas na REI devem conviver com a sua realidade, de propriedades fragmentadas e pequenas, da proximidade com áreas densamente habitadas, com uma diversificação dos mercados consumidor e de boa infra-estrutura. Essa descrição descarta as atividades extensivas

(exigem grandes áreas), que envolvem manejo antipático com as áreas habitadas. Por exemplo, o odor de esterco de animais confinados, como nas granjas avícolas e suínas; a queima de cana-de-açúcar; a aplicação e conseqüente deriva de defensivos químicos; produtos que são atrativos para roubo da produção e não podem ser protegidos, dada a extensão da área ou o baixo valor agregado (milho verde, pomar de citrus) ou que necessitam mão-de-obra barata.

Os sistemas de produção adaptados à REI devem ser intensivos no uso de terras e de mão-de-obra qualificada e baseados em agregação de valor aos produtos, focando os mercados diversificados de seu entrono. Esses sistemas são também chamados de Agricultura Urbana, cujo papel de geração de renda, oportunidades e segurança alimentar vem crescendo, junto com as migrações do rural para o urbano.

Diversos produtos adaptam-se a essa realidade: vassouras de sorgo podem sair diretamente da 'fazenda' pela integração de uma área de plantio de sorgo com uma pequena oficina de marcenaria; frutas, verduras e legumes podem ser produzidos sem defensivos, lavados e embalados em cestas e entregues em domicílio; cana-de-açúcar pode ser processada diretamente para cachaça, açúcar mascavo ou rapadura, em pequenas unidades industriais; abóboras e frutas viram doces, geléias e compotas em cozinhas industriais. Os exemplos são tantos que praticamente não há limite para essa lista. A substancial mudança é a agregação de valor e o processamento feito localmente; resultando em produtos diferenciados, focando um mercado que está disposto a pagar a mais pela maior qualidade ou diferenciação do produto.

Os ingredientes para viabilizar essa nova agricultura, compatível com a REI, passam pela geração de capital social, explorando o associativismo, a existência de crédito (microcrédito), o acompanhamento de assistência técnica e de mecanismos indutores. Um exemplo de pacto possível é oferecer aos proprietários das áreas retidas para especulação imobiliária a cessão de uso das terras, para uma associação que irá produzir (vassouras, produtos orgânicos, compotas e outros), por um tempo determinado. Em troca, a associação promoverá a recuperação ambiental das terras (seguindo um projeto e uma proposta técnica regional), pagará um aluguel pela área e zelará pelo patrimônio. Após o tempo determinado, a cessão poderá ser renovada, ou as áreas voltarão ao proprietário. A troca parece justa; o proprietário não foi privado dos direitos sobre o imóvel, e ainda pode usá-lo para fins de especulação imobiliária; mas tampouco houve estagnação produtiva. Foi gerada renda, foram criados postos de trabalho onde são mais necessários, houve a recuperação ambiental do imóvel; tudo isso resultará numa

cidade mais bem resolvida em relação à oferta de áreas verdes, quando essa finalmente se consolidar.

## Neutralizando as restrições

As restrições apresentadas no Quadro 1 levam geralmente à estagnação produtiva na REI. Ressaltar as oportunidades (pela oferta de crédito, assistência técnica e social) pode não ser suficiente para induzir espontaneamente as transformações desejadas. Ações complementares no âmbito legislativo, judiciário e executivo podem ser necessárias. A construção de pactos (termos de ajuste) visando ao resgate do passivo ambiental em Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, a delimitação (ou retração) do perímetro urbano, a fiscalização das atividades imobiliárias (criação de loteamentos), as regras de zoneamento e os mecanismos de IPTU progressivo e uso compulsório são ações complementares decisivas na indução de mudanças na REI.

No entanto, o reconhecimento formal desse território, adaptando à sua realidade normas, procedimentos e estatutos, é o passo definitivo de sua gestão territorial. Atuar de maneira eficiente na REI significa em última instância criar oportunidades onde elas são mais necessárias e aproveitando recursos produtivos negligenciados. É valorizar e remodelar as periferias, convertendo-as em espaços atrativos. É ter uma cidade cada vez mais bem resolvida, em relação às questões ambientais, à medida que ela vai crescendo. É, quem sabe, a esperança de um futuro mais justo e promissor.

## Referências bibliográficas

BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE: *Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília/DF: Câmara dos Deputados/Caixa Econômica Federal/Instituto Pólis, 2001.

LEONELLI, G.C.V. Da gleba ao lote: a produção da insustentabilidade ambiental urbana. Dissertação de Mestrado. São Carlos/SP: Escola de Engenharia de São Carlos/Universidade de São Paulo, 2003.

GRAZIANO DA SILVA, J & HOFFMANN, R. *Projeto Rurbano*. IE/UNICAMP. Processo FAPESP 99/10890-4 – Temático. Retirado do Sítio na Internet <http://www.eco.unicamp.br/>, maio, 2000.

VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

## Notas

---

1 Veiga [2002] discute, numa coletânea de textos, as implicações da divisão territorial em rural e urbano, com especial atenção à divisão que restringe o desenvolvimento das cidades. A abordagem é abrangente e conceitual, e as deficiências da divisão são analisadas no plano nacional. A principal sugestão do autor é que a análise territorial deve basear-se em critérios de funcionalidade e dinâmica, e que deve ser ampliada para além da simples divisão binária (rural e urbano); com isso, amplia-se significativamente a dimensão rural do Brasil.

2 Os estudos que apoiaram o desenvolvimento do Plano Diretor de Piracicaba foram realizados por três equipes: i) Instituto Pólis, na revisão do Plano Diretor vigente; ii) Ruaviva, na elaboração do Plano Diretor de Mobilidade; e iii) USP/ESALQ, nos estudos ligados à parte rural. O presente texto é uma síntese das discussões que surgiram entre as equipes responsáveis pelos estudos, as secretarias do Governo que apoiaram e acompanharam o desenvolvimento dos trabalhos e dos momentos de debate com a comunidade, em diversas fases dos trabalhos.

3 Sobre um estudo de caso da Lei Federal nº 6.766/79, ver Leonelli [2003].

4 Como ações públicas nos referimos ao conjunto de políticas e ações implementadas pelo governo no sentido de garantir o bem estar da população (ex.: serviços de educação, saúde, segurança e lazer; obras e equipamentos comunitários) bem como a interferência na criação de normas e leis que corrigem as imperfeições ligadas ao mercado (ex.: retenção especulativa de capital imobiliário, degradação do meio ambiente, não cumprimento da função social da propriedade).

5 Há entendimentos jurídicos de alguns casos de leis municipais de parcelamento do solo em zonas rurais consideradas inconstitucionais, por estarem em desacordo com Constituição Estadual e com a Lei Federal nº 6.766/79.

6 A lógica *Fuzzy* (ou lógica difusa) oferece um conjunto de ferramentas capazes de capturar informações vagas, em geral descritas em linguagem natural, e convertê-las para um formato numérico, de fácil manipulação em sistemas informatizados. O acoplamento dessas ferramentas estatísticas a Sistemas de Informação Geográficos permite o mapeamento digital. Assim, ao invés de surgirem linhas divisórias entre elementos com características definidas, demarca-se um espaço probabilístico que indica a porcentagem (ou a fração) de identidade do território com cada elemento; por exemplo, um espaço que pode ser "mais" ou "menos" urbano ou rural ou 80% urbano e 20% rural sem ser plenamente nem um nem outro. A REI está concebida nesses termos; ainda não é urbana, mas já deixou de ser plenamente rural.

7 Em Piracicaba, a REI foi discutida nas discussões e na documentação técnica do Plano de Desenvolvimento Sustentável, que engloba os Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano, Mobilidade e Rural.

# O Plano Diretor e as zonas rurais

Kazuo Nakano é arquiteto urbanista, técnico do Instituto Pólis.

Agradeço as interlocuções com os membros das equipes de Urbanismo e de Direito Urbanístico do Instituto Pólis, que muito contribuíram para a elaboração das reflexões apresentadas nesse texto. Agradeço especialmente a Gisela Cunha Viana Leonelli, com quem tive oportunidade de trocar várias idéias no processo de assessoria para a elaboração do Plano Diretor do município de Piracicaba.

## Introdução<sup>1</sup>

Esse texto tem como objetivo enunciar e discutir alguns temas problemáticos que se colocam ante o desafio de incluir as zonas rurais nos processos municipais e regionais de planejamento e gestão territoriais.

A recente aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01)<sup>2</sup>, marco jurídico importante para a efetivação do cumprimento da função socioambiental das cidades e das propriedades urbanas, consolida o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios brasileiros. O art. 40, parágrafo 2º estabelece que esse instrumento deve englobar o território do município como um todo, abrangendo as zonas urbanas e rurais. Tal orientação implica envolver as propriedades rurais, ao menos aquelas em locais estratégicos, na fase de leitura socioterritorial do município e na definição de propostas para o Plano Diretor.

Do ponto de vista da regulação do uso e ocupação do solo, essa exigência é bastante coerente, dada a dinâmica de crescimento horizontal das cidades, que ocorre convertendo as terras rurais em urbanas. De um modo geral, essa dinâmica é dirigida pelo parcelamento clandestino ou irregular de chácaras e glebas rurais. Trata-se da lógica de transformação dos hectares rurais em metros quadrados urbanos.

A falta de uma política habitacional incluyente, a associação entre grupos políticos e loteadores informais, a falta de um sistema de gestão capaz de regular o mercado de terras locais, a falta de uma política fundiária capaz de ampliar e democratizar o acesso à terra urbana nas áreas mais consolidadas, dentre outros fatores, fazem com que a população de baixa renda procure alternativas de moradia nos

territórios informais produzidos nas periferias segregadas das cidades brasileiras. Essa expansão periférica da mancha urbana sobre as zonas rurais, baseada na ocupação de loteamentos clandestinos e irregulares, produz muitos vazios urbanos.

Tal processo gera um quadro bastante contraditório. De um lado, a cidade expande-se, avançando sobre as áreas rurais. Os perímetros urbanos, definidos em lei municipal, acomodam – por interesses clientelistas – as áreas que já foram ocupadas e aquelas que serão ocupadas no futuro. De outro lado, os vazios urbanos permanecem ociosos por vários anos, o que provoca a desintegração socioterritorial entre os bairros e as áreas centrais da cidade, dificultando as ligações interbairros e elevando os custos de implantação das infra-estruturas urbanas. Daí a importância de as estratégias de regulação do solo urbano e rural serem articuladas umas às outras.

Do ponto de vista da dinâmica socioeconômica, a abrangência rural e urbana no Plano Diretor justifica-se pelo imbricamento entre as atividades localizadas nesses dois âmbitos. Em diferentes municípios e regiões do país, a realidade rural não se restringe às atividades agrícolas. Essa realidade caracteriza-se também pelo desenvolvimento de setores não agrícolas em estreitas relações com as atividades instaladas nas cidades.

Nesse sentido, a busca pela concretização de um ordenamento territorial baseada na democratização do acesso à terra urbana<sup>3</sup>, no combate à retenção especulativa de terras urbanizáveis inseridas na malha viária e na regularização fundiária articulada com redução de riscos ambientais e melhorias urbanas deve ser observado em conjunto com a destinação socioeconômica das terras rurais.

Porém, obstáculos precisam ser superados e discussões devem ser aprofundadas para que se tenha planejamento e gestão territoriais que ordenem, de modo articulado, as formas adequadas e justas de apropriação das terras urbanas e rurais. O propósito desse trabalho é contribuir para o desenvolvimento dessas discussões. Destacamos os seguintes tópicos:

- A distribuição rural e urbana da população brasileira;
- A leitura socioterritorial da zona rural;
- O macrozoneamento rural;
- O parcelamento do solo rural; e
- A regularização das ocupações na zona rural.

## **A distribuição rural e urbana da população brasileira**

Os dados dos Censos Demográficos brasileiros produzidos na segunda metade do século XX mostram grande incremento da população urbana, acompanhado por de-

cr scimo significativo da popula o rural. A tabela a seguir, elaborada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), confirma essa afirma o. Em 1950, 36,16% da popula o nacional vivia em perímetros urbanos; e 63,84%, nas áreas rurais. Em 2000 houve uma inversão. Nesse ano, 81,25% dos brasileiros residiam em perímetros urbanos e somente 18,75%, em áreas rurais.

Entretanto, esses dados são questionados por José Eli da Veiga [2002]; para ele,   preciso considerar outras variáveis para calcular esses percentuais; por exemplo, o número de habitantes e a densidade demográfica, dada a existência de milhares de municípios com baixo número de habitantes, reduzida densidade demográfica e localizados fora de regiões metropolitanas e outras aglomera es urbanas. Segundo o autor, "de um total de 5.507 sedes de município existentes em 2000, havia 1.176 com menos de dois mil habitantes; 3.887 com menos de 10 mil; e 4.642 com menos de 20 mil". Para Veiga, "não se deveriam considerar urbanos os habitantes de municípios pequenos demais, com menos de 20 mil habitantes. Por tal convenço, que vem sendo usada desde os anos 50, seria rural a popula o dos 4.024 municípios que tinham menos de 20 mil habitantes em 2000, o que, por si só, derrubaria o grau de urbaniza o do Brasil para 70%".

Tabela I – Evolu o da popula o urbana e rural no Brasil – 1950 a 2000.

Popula�o Brasil							
Total	2000	1998	1991	1980	1970	1960	1950
Urbana	137.953.959	123.076.831	110.990.990	80.437.327	52.097.260	32.004.817	18.782.891
Rural	31.845.211	33.993.332	35.834.485	38.573.725	41.037.586	38.987.526	33.161.506
Percentual							
Urbana	81,25	78,36	75,59	67,59	55,94	45,08	36,16
Rural	18,75	21,64	24,41	32,41	44,06	54,92	63,84
Notas: 1- Para 1950: Popula�o presente 2- Para 1960 até 1980: Popula�o recenseada 3- Para 1991 até 2000: Popula�o residente 4- Para 1950 até 1960: Os dados referentes ao nível Brasil incluem a popula�o da região da serra dos Aimorés, �rea de litígio entre Minas Gerais e Espírito Santo.							
Fonte: Censo Demográfico							

Os padrões desiguais de acesso social   terra urbana regem o crescimento das pequenas e m dias cidades que se expandem em ritmo acelerado, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste do país. Tais padrões regem também as transforma es das grandes metrópoles, p los regionais de desenvolvimento econômico, cujas

porções centrais estão despovoando-se enquanto as periferias agigantam-se, estendendo-se extensivamente e adensando-se intensivamente. A partir das pesquisas sobre os padrões excludentes da urbanização em nossas grandes e médias cidades, podemos inferir que essas áreas manifestam os graves problemas das desigualdades socioterritoriais e da pobreza urbana que engendram cidades socialmente injustas, que explodem diariamente nas ocorrências da violência urbana.

Diante desses problemas que se encontram nas áreas inequivocamente urbanas, é inegavelmente necessário implementar ações de planejamento e gestão territoriais de cunho redistributivista, articuladas com políticas sociais intersetoriais. Entretanto, os pequenos municípios, com menos de 20 mil habitantes, também precisam começar a construir um sistema local de planejamento e gestão territorial<sup>4</sup>, caso tenham extensas áreas rurais com usos diversos e venham registrando ritmos acelerados de crescimento populacional e urbano.

A articulação intermunicipal é uma medida válida nesses casos. Conforme o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é obrigatório para os municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos constituídos para induzir o cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana<sup>5</sup>; integrantes de áreas de especial interesse turístico; e inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental. É imprescindível mapear os municípios que se enquadram nesses e em outros critérios. Tal mapeamento permitirá dimensionar o universo das pequenas cidades brasileiras que necessitam preparar estratégias para o planejamento e gestão dos seus territórios e evitar que se acumulem, no futuro, os déficits sociais e passivos ambientais já registrados nas cidades maiores.

Os municípios brasileiros vivem realidades diversas. Os contextos políticos, as relações entre os atores coletivos e os graus de organização dos grupos sociais e de interesses, estabelecem sociabilidades e particularismos culturais. Os perfis das bases econômicas locais reforçam as especificidades. Os estágios de consolidação urbana e os perfis das áreas rurais também mudam de região para região. Os avanços nas ofertas de infra-estruturas de saneamento e de serviços básicos de educação e saúde alcançam hoje graus bem diferentes. As péssimas condições de moradia existentes em todos os municípios expressam-se nos loteamentos clandestinos e irregulares, favelas, cortiços, ocupações em áreas de proteção aos mananciais, mangues, encostas, dentre outros. Essa diversidade entre as realidades locais exige que se adotem estratégias próprias de planejamento e gestão territorial. Não há modelos integralmente replicáveis; há princípios fundamentais que orientam a formulação dessas estratégias.

## A leitura socioterritorial da zona rural

A leitura socioterritorial da zona rural deve orientar-se pelos objetivos preliminares do Plano Diretor. Tais objetivos orientam a coleta, sistematização e análises das informações e a enunciação dos problemas a serem abordados, no momento de elaborar propostas para um novo ordenamento territorial local. Trata-se de uma leitura intencional, voltada para consolidar subsídios, suficientemente potentes para servir como referência às propostas e estratégias a serem incorporadas no Plano Diretor. Em termos amplos, o objetivo fundamental a ser buscado é democratizar o acesso à terra urbana e rural, em localizações adequadas para o desenvolvimento humano e para o cumprimento da função socioambiental da propriedade.

A leitura socioterritorial da zona rural deve analisar as tendências de desenvolvimento das atividades agrícolas e não agrícolas. A disponibilidade de um zoneamento ecológico-econômico pode fornecer informações valiosas para as análises. A definição de um macrozoneamento rural depende de informações sobre:

- A estrutura das propriedades imobiliárias rurais com atividades agropecuárias, de extração vegetal e exploração mineral, caracterizadas quanto ao preço da terra, grau de concentração fundiária e perfil de arrendamento;
- As tendências de evolução e transformação na produção agropecuária, extração vegetal e exploração mineral, dependendo da situação;
- As principais destinações e formas de transporte dos produtos agropecuários, da extração vegetal e exploração mineral;
- As áreas com importantes recursos naturais preservados;
- As áreas com importantes recursos naturais preservados e com capacidade de recuperação;
- O passivo ambiental;
- O perfil do solo, do ponto de vista geotécnico e da produção agrícola;
- O perfil socioeconômico e a organização territorial dos núcleos-sede dos distritos rurais;
- Os loteamentos clandestinos classificados segundo sua estrutura fundiária, condições urbanísticas e perfil socioeconômico;
- Os condomínios residenciais fechados, formais e clandestinos;
- A presença ou não de indústrias poluidoras;
- As (in)compatibilidades entre as atividades agropecuárias, extrativistas, de exploração mineral e os núcleos de moradias, formais e clandestinos; e
- O perfil dos bens e imóveis de interesse histórico, arquitetônico e cultural

como, por exemplo, fazendas antigas que guardam patrimônios de períodos econômicos anteriores.

O cadastro georreferenciado dos imóveis rurais, mapeando as características das propriedades agrícolas, é uma das informações básicas para que se conheça a estrutura fundiária na zona rural. Entretanto, a construção dessa informação enfrenta muitas dificuldades. No Brasil, ainda não existe um cadastro completo, atualizado e acessível desses imóveis. O INCRA não possui essa informação organizada e os registros nos Cartórios de Imóveis apresentam deficiências.

Com relação às atividades produtivas, é importante analisar as formas de organização da produção e dos produtores. Nessa análise, cabe uma investigação sobre eventuais arranjos e cadeias produtivas e as respectivas condições dos seus trabalhadores.

A leitura socioterritorial das zonas rurais é também um processo de análise das relações políticas e econômicas entre os atores coletivos presentes nesse território. Vale observar a presença ou não de latifundiários e usineiros; o grau de coesão entre os pequenos produtores (se há ou não cooperativas); a consolidação da agricultura familiar, dentre outros aspectos relacionados à conformação dos grupos de interesse.

Em geral, as zonas rurais possuem áreas de interesse para preservação ambiental com importantes mananciais hídricos, nascentes, cursos d'água, maciços vegetais, solos agriculturáveis, dentre outros recursos naturais. É importante qualificar a diversidade e as condições de preservação desses recursos e, em caso de estarem deteriorados, a capacidade de recomposição, por exemplo, de maciços vegetais e matas ciliares.

O desenvolvimento da agroindústria, a monocultura, a mecanização da produção agrícola, o uso de agrotóxicos, a prática de queimadas, dentre outras ações, têm gerado impactos ambientais que têm de ser analisados com precisão. Tais impactos geram passivos ambientais que é preciso avaliar. É preciso investigar as condições das áreas de preservação permanente, as reservas legais, as ocorrências de erosão, o assoreamento dos cursos d'água, a ocorrência ou não de contaminação do solo e dos recursos hídricos.

Quanto ao solo, é imprescindível identificar as áreas agriculturáveis e não agriculturáveis; e, dentre essas últimas, analisar as possibilidades de uso e ocupação para fins diversos. É importante ter o perfil planialtimétrico da zona rural, pois as declividades condicionam as formas de mecanização da produção e do cultivo. Nesse sentido, nas áreas com maiores declividades, com solo favorável ao plantio, pode-se desenvolver produção intensiva baseada em pequenas propriedades, na escala familiar.

Assim como na zona urbana podem ocorrer conflitos entre os usos residenciais e não residenciais a partir da geração de incômodos como, por exemplo, ruídos, emissão de poluentes e geração de tráfego, na zona rural tais conflitos podem aparecer

entre formas de produção agrícola<sup>6</sup> e áreas de expansão urbana ou de urbanização específica. Por exemplo, as grandes queimadas da cana-de-açúcar geram não somente situações de incomodidade, provocadas pela fumaça e fuligens, mas também de real perigo de morte, pelo fogo. O uso de agrotóxicos pode gerar conflitos da mesma ordem. A resolução de conflitos desse tipo exige, necessariamente, um encaaminhamento político, que irá nortear a construção da proposta para um macrozoneamento rural.

## O macrozoneamento rural

Como mencionado anteriormente, a sistematização da leitura socioterritorial das zonas rurais condiciona-se pelos objetivos do Plano Diretor expressos no macrozoneamento urbano e rural. Obviamente, as orientações do macrozoneamento urbano são distintas do rural. As variáveis consideradas em um ou outro são diferentes. Entretanto, ambos são a base para o planejamento territorial e nada mais são do que a destinação socioeconômica e ambiental das diferentes partes do município.

No macrozoneamento urbano, identificam-se as áreas prioritárias, secundárias e restritas para o incremento da ocupação e do adensamento. Basicamente, essa identificação é feita a partir das capacidades de suporte das redes de abastecimento de água, coleta de esgoto, energia elétrica, fornecimento de gás, de transporte coletivo, do sistema viário, das orientações geotécnicas e dos riscos socioambientais. Nesse macrozoneamento inscrevem-se as diferentes categorias de áreas especiais como, por exemplo, de interesse social, de interesse ambiental, de preservação histórico-cultural, de preservação da paisagem urbana, dentre outras. Dependendo do contexto local, também podem ser definidas áreas especiais para a agricultura urbana.

No macrozoneamento rural é importante identificar áreas com solos, topografia, acessibilidades e infra-estruturas adequadas para as diversas formas de produção agropecuária, extração vegetal, exploração mineral, usos não agrícolas como, por exemplo, turismo, chácaras de veraneio, moradias permanentes, dentre outras. O princípio da democratização do acesso à terra rural deve orientar a demarcação dessas macrozonas. E o princípio da sustentabilidade ambiental deve orientar a classificação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, segundo o estado de conservação dos recursos naturais e sua capacidade de regeneração, nos casos de degradação. Tal princípio deve nortear também a identificação dos locais com maciços vegetais compostos de diversas espécies, em distintos estágios de preservação.

De um modo geral, as partes da zona rural contíguas à zona urbana apresentam-se em processos de conversão de uso da terra e de reestruturação fundiária. Nessas áreas, há uma imbricação entre territórios urbanos e rurais característica dessa transição entre formas diferentes de apropriação do solo. Dependendo do ritmo e padrão da expansão urbana, esses processos podem ser mais ou menos acelerados. Dependendo da consolidação do sistema municipal de planejamento e gestão territorial, esses processos podem ser mais ou menos regulados.

Essas áreas periurbanas, ou rurbanas, ou do entorno urbano imediato, guardam características indefinidas. As ocupações apresentam baixos graus de consolidação. Muitas vezes, essas áreas são encaradas como problemas; contudo, se observarmos bem, verificaremos que há várias potencialidades que podem ser convertidas em soluções. Por exemplo, essas áreas podem ser aproveitadas para introduzir novos padrões de produção agrícola intensiva, com alto valor agregado e articulados com a política municipal de abastecimento, capazes de constituir alternativas de geração de emprego e renda para os moradores dos bairros periféricos.

Em certos locais, a demarcação dessas áreas do entorno urbano imediato no macrozoneamento rural tem de ser feita, indiscutivelmente. Pode acontecer de diretrizes que sejam definidas numa política agrícola municipal, articuladas com a política de abastecimento, conflitarem com o Direito Agrário, que é responsabilidade constitucional da União. Quanto a isso, é urgente e imprescindível aprofundar a discussão de vários pontos: o município tem o poder de destinar e restringir áreas para a produção agrícola? Pode indicar, no seu Plano Diretor, que tipo de produção deve ser estimulada e incentivada nas áreas agriculturáveis?

## O parcelamento do solo rural

Dentre as informações a serem trabalhadas na leitura socioterritorial da zona rural, apontamos, como relevantes para fazer uma análise consistente e significativa, a caracterização dos tipos de loteamentos clandestinos. Esse tipo de ocupação é muito freqüente em vários municípios brasileiros, notadamente em municípios que estejam em processo acelerado de crescimento.

As contradições inerentes a esse processo e suas conseqüências sociais já foram anunciadas na introdução desse trabalho. Essa realidade impõe a pauta sobre a regulação municipal do parcelamento urbano na zona rural<sup>7</sup>. Mas como o município pode regular esse tipo de ocupação, que se alastra em diversas regiões brasileiras?

Proibir a ação pura e simplesmente, não funciona. Os loteamentos ocupados nas zonas rurais de vários municípios paulistas e nas diversas áreas de interesse ambiental, especialmente nas áreas de proteção aos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo, confirmam essa afirmação.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), responsável pelo estabelecimento dos módulos mínimos das unidades de produção agrícola nas diversas regiões brasileiras, conta com uma instrução que dispõe sobre parcelamentos urbanos em zona rural. Trata-se da Instrução nº 17-b, de 22/12/80 com conteúdos genéricos e insuficientes para controlar esse tipo de ocupação.

O item 2 dessa instrução trata do parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado em zona urbana ou de expansão urbana. O subitem 2.1 diz que "o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado em zona urbana ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal, rege-se pelas disposições da Lei nº 6.766, de 19/12/79, e das legislações estaduais e municipais pertinentes". O subitem 2.2 complementa afirmando que "em tal hipótese de parcelamento, caberá ao INCRA, unicamente, proceder, a requerimento do interessado, à atualização do cadastro rural, desde que aprovado o parcelamento pela Prefeitura Municipal ou pelo Governo do Distrito Federal, e registrado no Registro de Imóveis".

O item 3 trata do parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana. O subitem 3.1 afirma que "o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal, rege-se pelas disposições do art. 96, do Decreto nº 59.428, de 27/10/66, e do art. 53, da Lei nº 6.766, de 19/12/79". O subitem 3.3 complementa afirmando que "os parcelamentos com vistas à formação de núcleos urbanos, ou à formação de sítios de recreio, ou à industrialização, somente poderão ser executados em área que:

- a) por suas características e situação, seja própria para a localização de serviços comunitários das áreas rurais circunvizinhas;
- b) seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balneária;
- c) comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento".

Vale discutir a necessidade de ampliar os parâmetros jurídicos para regular o parcelamento do imóvel rural para fins urbanos, localizado fora da zona de expansão urbana. Cabe questionar a responsabilidade exclusiva do INCRA em instruir isoladamente sobre essa matéria.

O município tem a responsabilidade constitucional de legislar sobre assuntos de interesse local. A regulação das formas de uso, ocupação e parcelamento do solo no território municipal é, inegavelmente, de interesse local. Portanto, o município deve tomar para si a responsabilidade de exercer essa regulação que, certamente, envolverá negociações e articulações com o INCRA.

Uma alternativa para viabilizar essa regulação municipal é instituir novo perímetro urbano, demarcar zona de expansão urbana ou definir zona de urbanização específica, nos termos da Lei Federal nº 6.766/79, abrangendo os núcleos já existentes e as áreas de interesse para a realização de novos parcelamentos urbanos. Porém, essa solução nem sempre é viável, como no caso, por exemplo, de haver grandes vazios urbanos em contextos locais.

Vale ressaltar a importância de essas demarcações serem coerentes com o macrozoneamento rural e de virem acompanhadas por medidas de combate aos vazios urbanos e instrumentos urbanísticos que ampliem democraticamente o acesso à terra na área urbana consolidada. A adoção dessas medidas e a aplicação desses instrumentos devem ser prioritárias, tendo em vista o objetivo principal do Plano Diretor: promover o desenvolvimento e a expansão urbana de forma socialmente justa e ambientalmente equilibrada.

## A regularização das ocupações na zona rural

Em alguns municípios, moradores de núcleos clandestinos e irregulares implantados na zona rural têm pressionado os governos locais, inclusive via Ministério Público, reivindicando a regularização fundiária e urbanística. São moradores com diversos níveis de rendimento, principalmente níveis médios. Trata-se de residentes em condomínios fechados, loteamentos populares e loteamentos de padrão médio.

A irregularidade das ocupações urbanas na zona rural é multifacetada. Nem todas as situações são regularizáveis. Para cada situação exige-se uma estratégia específica. Apesar de as ações de regularização fundiária e urbanística poderem ser implementadas independentemente do Plano Diretor, é importante articular essas estratégias no sistema de planejamento e gestão territorial do município, evitando regularizações *ad hoc* mediante termos pontuais de ajustamento de conduta.

A regularização das ocupações na zona rural deve ser bastante criteriosa, especialmente nos locais onde haja muitos vazios urbanos. Há sempre a preocupação em não induzir o surgimento de outras ocupações, principalmente em áreas distantes do perímetro urbano.

É imprescindível definir claramente os critérios para identificar os núcleos regularizáveis. Por exemplo, os núcleos implantados até uma data limite, próximos às sedes dos distritos rurais, ocupados pela população de baixa renda, em estágio avançado de consolidação, localizados fora das áreas de risco e de interesse ambiental, dentre outros.

E os núcleos ocupados por grupos de renda média e alta? Esses precisam ser analisados com mais cuidado. Podem ser regularizados mediante contrapartida financeira, desde que preencham os critérios pré-estabelecidos.

Se for possível, o Plano Diretor identificará as áreas regularizáveis localizadas na zona rural; e pode incluir também as estratégias e instrumentos para efetivar a regularização. Para isso, é imprescindível mapear e traçar o perfil social, econômico e territorial de todos os núcleos, na fase da leitura. Caso esse mapeamento e análises não se viabilizem, pode-se detalhar um plano de regularização urbanística e fundiária em lei complementar. Contudo, é fundamental estabelecer no Plano Diretor os critérios básicos para identificar os núcleos regularizáveis, as estratégias para efetivar as ações de regularização, os parâmetros para a adequação urbanística, definir as respectivas responsabilidades dos atores sociais envolvidos (poder público, moradores e loteadores)<sup>8</sup>.

Como em qualquer ação de regularização fundiária e urbanística, é importante que se adotem medidas preventivas capazes de evitar que se produzam novos núcleos clandestinos e irregulares. As partes desocupadas dos núcleos parcialmente construídos podem retornar à condição de gleba. É importante que o poder público use seu poder de polícia, para fiscalizar e controlar os loteamentos e condomínios clandestinos e irregulares localizados nas zonas rurais, interditando, embargando e até demolindo novos núcleos. Entretanto, o exercício desse poder de polícia da administração não pode ser uma ação isolada; deve ser articulado, num conjunto de estratégias para democratizar e ampliar o acesso à terra urbana, em áreas adequadas. O exercício do poder de polícia, pela administração pública, na regulação territorial, não visa pura e simplesmente a proteger a propriedade; o principal objetivo, nesse caso, é garantir que a propriedade cumpra sua função social.

## Referências bibliográficas

BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília/DF: Câmara dos Deputados/Caixa Econômica Federal/Instituto Pólis, 2001.

MATTOS, Liana Portilho (org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

VEIGA, José Eli da. *Cidades Imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Autores Associados, 2003.

## Notas

---

1 Esse texto foi elaborado para a V Conferência das Cidades, intitulada “Cidade cidadã, cidade saudável: os novos desafios do planejamento urbano”, realizada em dezembro de 2003, em Brasília, sob a coordenação do Ministério das Cidades e Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara de Deputados.

2 O Estatuto da Cidade regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988 (arts. 182 e 183). Para uma discussão detalhada sobre os conteúdos dessa lei ver BRASIL [2001] e MATTOS, L. P. (org.) [2002].

3 Entende-se por “terra urbana”, localizações urbanas com acesso à infra-estruturas urbanas (saneamento básico, energia e mobilidade urbana), equipamentos sociais básicos (de educação, saúde, cultura e lazer) e oportunidades de trabalho e consumo.

4 A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade obrigam os municípios com mais de 20 mil habitantes a ter os seus planos diretores.

5 A saber, os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal: a utilização, parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública.

6 Obviamente, há outras formas de produção agrícola absolutamente compatíveis com a moradia como, por exemplo, a produção de hortifrutigranjeiros e a agricultura familiar.

7 O município de Piracicaba, no estado de São Paulo, aprovou uma lei municipal que dispõe sobre parâmetros para a realização de parcelamento urbano na zona rural, apesar de a Lei Orgânica proibir esse tipo de ocupação nessa zona. Entretanto, essa lei nunca foi aplicada, pois a procuradoria do município entende que a medida seja inconstitucional.

8 Pode ser estratégico envolver a Procuradoria do município, o Ministério Público e a Corregedoria nas discussões para consolidar essas propostas e critérios.

# Plano Diretor Rural, estratégias de desenvolvimento rural e Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Piracicaba

**Renato S. Maluf** é professor do Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), membro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), integrante da Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional e consultor do Instituto Pólis.

## Antecedentes

A recente incorporação da área rural dos municípios nos seus respectivos planos diretores cria a oportunidade de abordar a atual configuração do mundo rural em Piracicaba e suas principais tendências. A perspectiva geral aqui sugerida é a de formular estratégias de desenvolvimento que resultem numa ocupação social do espaço agrário mais equitativa e sustentável, cujos objetivos incluam explorar as conexões com as diretrizes do PMSAN (Programa Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional).

O PMSAN, ao ser lançado em 2002, adotou as seguintes diretrizes gerais:

1. Promover a produção rural e urbana e a comercialização de alimentos realizadas em bases socialmente equitativas e ambientalmente sustentáveis;
2. Ampliar o acesso a alimentação de qualidade e regular as condições em que os alimentos são disponibilizados à população;
3. Promover a educação nutricional e organizar os consumidores, para que defendam os seus direitos;
4. Universalizar e assegurar a qualidade dos programas alimentares suplementares ou emergenciais, dirigidos a grupos populacionais específicos;
5. Estimular a participação da sociedade civil na formulação e implementação da política de segurança alimentar e nutricional e apoiar as iniciativas não-governamentais.

Com base nessas diretrizes, o PMSAN estabeleceu quatro objetivos específicos, a saber:

- Produzir e oferecer alimentos limpos;
- Promover a inclusão social como condição de cidadania e de respeito do direito à alimentação;

- Educar para o consumo alimentar saudável, começando por nossas escolas;
- Instituir instrumentos permanentes de avaliação e intervenção sobre as condições nutricionais da população.

Ainda não se construiu a articulação do PMSAN com as diretrizes que vêm sendo seguidas na elaboração do Plano Diretor, especialmente, com as diretrizes referentes à área rural do município. Não obstante, entre as iniciativas que estão sendo estudadas, encontra-se a proposta de uma equipe de pesquisadores da ESALQ para o que denominam de Região do Entorno Imediato (REI). A recomendação é de apoiá-la em sua vocação para atividade agrícola de base familiar, com perfil para produção agroalimentar diversificada em relação à tradicional monocultura canavieira (ver artigo nesta publicação).

## Possibilidades, enfoques

Para elaborar um Plano Diretor que englobe a área rural, articulado com os objetivos do PMSAN, é necessário enfrentar algumas questões preliminares relacionadas com o enfoque a ser adotado nessa elaboração e os instrumentos respectivos. Desde logo, há que 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'. 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. Mas a provável 'municipalização' do desenvolvimento rural – o rural tem sido, até agora, um 'território federal' – que se pode depreender do novo Estatuto da Cidade, poderá contribuir nessa direção.

Nesse sentido, há um paralelismo entre os enfoques sobre as funções sociais dos territórios que se expressa, de um lado, nas funções sociais das cidades prevista no Estatuto e, de outro, na valorização das múltiplas funções da agricultura ou dos territórios nos estudos sobre o mundo rural. A multifuncionalidade da agricultura refere-se às múltiplas funções desempenhadas pela agricultura – além da função primária de produzir alimentos e fibras – com relação à preservação de comunidades e o patrimônio natural e cultural, entre outras. A essa noção é preciso acrescentar a idéia da pluriatividade das famílias rurais, cuja reprodução econômica e social está assentada em muitas atividades agrícolas e não agrícolas, destacando a importância do rural não-agrícola e enfocando questões de emprego/ocupação e fontes de renda das famílias rurais.

Em ambos os casos, nas áreas urbanas e rurais, supõe-se que o preenchimento ou não de determinadas funções consideradas relevantes poderia dar origem a algum tipo de remuneração ou de retribuição, assim como pode haver sanções pelo não cumprimento dessas funções; por exemplo, aquelas relacionadas com o uso sustentável dos recursos naturais.

O Plano Diretor lida com um objeto comum às zonas urbanas e rural – a terra – em relação ao qual procura adotar ao menos um instrumento semelhante que é o imposto sobre a propriedade, nas formas do IPTU e de um provável 'ITR municipalizado'. Cabe verificar até onde iriam as semelhanças nas finalidades e modo de utilização de ambos, por exemplo, no uso da tributação em um programa de regularização fundiária.

Contudo, para se chegar a estratégias de desenvolvimento rural é necessário ultrapassar os limites convencionais dos Planos Diretores físico-territoriais e passar a lidar com processos sociais e econômicos, com a lógica das cadeias produtivas e dos circuitos regionais etc. Há várias possibilidades de incrementar a integração urbano-rural e de promover sinergias entre suas atividades, para o que cumpre papel destacado a pequena e média produção rural e urbana e a distribuição de alimentos.

Uma perspectiva presente no referido estudo sobre a Região do Entorno Imediato é a de frear a expansão urbana para preservar as características rurais dessa região. Certamente, há várias e boas razões de tipo sócio-ambiental para uma tal perspectiva, que precisariam ser trabalhadas e difundidas de modo a sensibilizar a sociedade e legitimar futuras ações. Cabe observar que o esforço nessa direção tem de ser feito, também, junto às famílias rurais, cujas expectativas podem não coincidir com os objetivos desses projetos e planos.

O anterior remete para a questão do atual grau de conhecimento do perfil socioeconômico da zona rural de Piracicaba que parece ser baixo, como se verifica na maioria dos municípios brasileiros. Ao lado dos zoneamentos agroecológicos e dos estudos de aptidão, é preciso dispor de indicadores adequados que não apenas descrevam aquele perfil, como também identifiquem as expectativas alimentadas pelas famílias rurais sobre sua condição atual e o futuro próximo. Essas últimas são os fatores determinantes das estratégias possíveis de desenvolvimento rural.

## Primeiros passos

Sugere-se, a seguir, alguns passos para implementar as idéias acima expostas. O primeiro deles deve ser uma pesquisa a ser feita junto às famílias rurais com os

objetivos de traçar um perfil socioeconômico das mesmas, captar o que pensam sobre sua atual condição e o futuro da atividade agrícola, e para conhecer suas expectativas quanto à permanência no campo.

Essa pesquisa pode adotar, simultaneamente, duas metodologias. Um levantamento tipo enquête, com questionários a serem aplicados a uma amostra de famílias. Para facilitar esse trabalho e torná-lo mais focado nos objetivos da presente proposição, o universo a ser pesquisado pode ser delimitado às unidades familiares localizadas nas regiões que se supõem mais aptas ou propícias para os objetivos da intervenção pretendida, como é o caso da região do entorno já mencionada.

Além da enquête, pode-se trabalhar com métodos de diagnóstico participativo, nas comunidades rurais escolhidas como prioritárias para o desenvolvimento de ações que combinem os objetivos do Plano Diretor com os do PMSAN.

Uma segunda iniciativa implica aproximar os enfoques do Plano Diretor e do PMSAN, mediante encontros entre os respectivos gestores. Faz parte dessa iniciativa identificar os atores sociais relevantes a serem reunidos nessa discussão, entre os quais figura o Comder (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural).

# A competência do município para disciplinar o território rural

**Nelson Saule Jr.** é advogado, coordenador do núcleo direito à cidade do Instituto Pólis, doutor em direito urbanístico e professor de Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

A Constituição Federal de 1988 promoveu alterações significativas em relação aos entes federativos e suas competências. O município, ao tornar-se um ente federativo, passou a ter novas possibilidades de atuação dentro da esfera pública e novas competências, com maior autonomia. Esse texto pretende investigar, a partir de um olhar jurídico sobre as competências de cada ente federativo, a competência do município de promover o planejamento e disciplinamento do território rural municipal. Deve dissertar sobre o desafio colocado a partir do Estatuto da Cidade para o planejamento e definição da política urbana para esse território.

## A função do município na promoção da política urbana

O município é considerado como um ente da Federação brasileira nos termos do artigo 18 da Constituição, ao lado da União, estados e Distrito Federal. O estabelecimento de responsabilidades e a divisão de funções, competências e tarefas entre os entes federativos configura um patamar institucional ao município, de ter constitucionalmente competências administrativas e legislativas para enfrentar as demandas sociais, econômicas e ambientais locais.

Com relação ao desenvolvimento urbano, no âmbito das competências constitucionais foi definido que a União tem a competência para instituir as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX) e sobre normas gerais de direito urbanístico (art. 24, I). A União instituiu essas diretrizes gerais através do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) compreendida como a Lei Federal de desenvolvimento urbano.

A União tem a competência privativa para legislar sobre assuntos que integram a temática urbana e ambiental como o direito civil, o direito agrário, águas, trânsito e transporte e registros públicos, por exemplo nos termos do art. 22 da Constituição Federal.

No âmbito da competência legislativa concorrente entre a União e estados, o direito urbanístico, a proteção do meio ambiente, a proteção ao patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico são consideradas matérias que devem ter normas gerais definidas pela União.

As diversas atividades e funções existentes nas cidades e no campo de interesse e de necessidade dos habitantes nos municípios são consideradas como de competência comum entre a União, estados e município, de acordo com o art. 23 da Constituição Federal, entre elas:

- Cuidar da saúde e assistência pública;
- Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- Preservar as florestas, a fauna e a flora;
- Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Ao município, nos termos do art. 30, foi conferida a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementa a legislação federal e estadual no que couber criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo.

O município tem a competência constitucional para legislar e promover o adequado ordenamento territorial, planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII); e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (art. 30, IX).

Ao município foi atribuída a competência preponderante para promover a política urbana nos termos do art. 182 da Constituição Federal. A Constituição Federal estabelece os seguintes objetivos da política urbana nos termos do art. 182, que deve ser promovida pelo município: garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o cumprimento da função social da propriedade e garantir condições dignas de vida urbana e o bem-estar dos seus habitantes.

É função do município definir os critérios para a cidade e a propriedade urbana atender à sua função social, nos termos do art. 182 da Constituição, que condiciona a atuação do Poder Público municipal à observância da lei federal de desenvolvimento urbano, que é o Estatuto da Cidade, e ao Plano Diretor, concebido como o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano.

O exercício do direito da propriedade urbana fica condicionado à política urbana, que será executada pelo Poder Público Municipal, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, nos termos do art. 182 da Constituição Brasileira.

Desta maneira, para definir quais funções devem ser atribuídas à propriedade urbana, é preciso que exista uma sintonia destas funções – tais como os objetivos gerais da política urbana de assegurar o exercício da cidadania, de respeitar a dignidade da pessoa humana, de o uso da propriedade não resultar em formas de discriminação ou de preconceito, de combater e eliminar a pobreza, de reduzir as desigualdades sociais – com os objetivos especificados no art. 182 da Constituição.

Para serem alcançados os objetivos da política urbana de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, do cumprimento da função social da propriedade, e garantir condições dignas de vida urbana nos termos do art. 182 da Constituição, o município, na consecução dessa política, tem como principal instrumento o Plano Diretor.

O município com base nas competências acima demonstradas tem a competência constitucional para dispor sobre assuntos de interesse local e de seus habitantes, que, apesar de serem atribuídos também a União e estados, como atividades de preservação do meio ambiente, de preservação do patrimônio histórico, cultural-social, de promover uma política habitacional, de fomentar as atividades agrícolas, de incentivar e promover o turismo.

A defesa de o município ter o poder de legislar sobre esses assuntos traz o componente de os habitantes terem o direito de participar dos processos de tomada de decisão sobre a forma de atender as suas necessidades e seus interesses. A gestão democrática da cidade preconizada no Estatuto da Cidade, de modo que a definição das políticas e dos instrumentos, como é o caso do Plano Diretor para o desenvolvimento da política urbana, sejam elaborados e executados com participação popular, é o mandamento que resulta na obrigação do Poder Público municipal não se omitir e nem se isentar de suas responsabilidades para tratar de assuntos que culturalmente foram tratados de forma centralizada pelo Estado brasileiro.

O ordenamento do território rural dos municípios e o disciplinamento do uso, ocupação e exploração econômica do seu território por legislações e resoluções federais ou estaduais instituídas sem nenhuma relação com as necessidades e interesses dos habitantes dos municípios, devem ser matérias obrigatórias dos Planos Diretores dos municípios, que devem ser formulados e executados através dos mecanismos de participação popular previstos para o desenvolvimento da gestão democrática da cidade.

De forma alguma essa defesa significa contemplar uma visão municipalista tradicional, pois o pressuposto constitucional do pacto federativo é de as políticas públicas locais serem desenvolvidas de forma integrada e articulada com a União e o estado federado. O que está sendo ressaltado é o município assumir o seu papel preponderante de determinar as políticas de uso, ocupação e exploração do seu território, para atender as necessidades e interesses de seus habitantes, com base na sua competência legislativa constitucional, tendo como principal o Plano Diretor, que deve ser formulado e executado através de um processo democrático e participativo.

Através deste posicionamento, de o município disciplinar assuntos que também são tratados pelos demais entes federativos, cabe destacar a nossa posição referente ao disciplinamento do município referente à regulação do uso e ocupação do seu território rural e sobre as normas de uso e ocupação do solo e de preservação do meio ambiente.

## **A competência do município para disciplinar o território rural**

O município como foi visto tem a competência para promover o planejamento municipal sobre todo o seu território, com base no artigo 30 inciso IX da Constituição Federal. O adequado ordenamento territorial do município pressupõe que o município tenha o poder de disciplinar o uso, ocupação e parcelamento do solo de todo o seu território. Um dos mecanismos para esse planejamento, previsto no texto constitucional, com relação à organização política e administrativa do município, é a criação e organização de distritos que abrangem tanto o território rural ou urbano (art. 30, V).

Nos termos do § 1º do art. 182, o Plano Diretor é considerado como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Esse dispositivo, visto de forma isolada, não deixa claro qual deve ser a abrangência territorial do Plano Diretor, uma vez que fica a impressão de que este instrumento restrinja-se somente à região urbana, deixando de fora região rural.

Como a hermenêutica jurídica deve buscar a compreensão da norma dentro do sistema jurídico, deve ser verificada a extensão e finalidade do Plano Diretor como instrumento de desenvolvimento urbano que visa atender as necessidades dos seus habitantes, de modo que tenham uma qualidade de vida digna e saudável. A Constituição Federal não discrimina nenhuma forma de diferenciação entre os habitantes do município, quanto a o local em que residam ser uma área urbana, rural, de preservação ambiental, de preservação histórica, de interesse turístico, ou de interesse social.

Com o objetivo de estabelecer um tratamento isonômico aos habitantes do município, o município deve adotar um Plano Diretor que seja voltado à promoção do desenvolvimento local sustentável, abrangendo a totalidade do seu território. Esse é o entendimento legal que se pode extrair das normas constitucionais da política urbana e do Estatuto da Cidade, que é a Lei Federal que regulamenta essa política.

Com relação ao Estatuto da Cidade, de acordo com o § 2º do art. 40, o Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo. De acordo com essa norma, o Plano Diretor deve abranger tanto a zona urbana como a zona rural do município. O Estatuto da Cidade define a abrangência territorial do Plano Diretor de forma a contemplar as zonas rurais, com respaldo no texto constitucional, uma vez que a política urbana, de acordo com a diretriz prevista no inciso VII do art. 2º do Estatuto da Cidade, deve promover a integração e a complementaridade entre atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência.

A Constituição, ao prescrever que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, não diferencia os habitantes situados na zona rural, dos que estão situados na zona urbana. A realidade das cidades demonstra, cada vez mais, uma estreita ligação entre as atividades promovidas na zona rural com as atividades urbanas.

Grande parte da população que vive na zona rural tem seu emprego e trabalho na região urbana, sem contar a utilização da infra-estrutura e serviços urbanos, como o transporte coletivo, escolas, postos de saúde, hospitais, comércio e lazer. A política de desenvolvimento urbano, fundamentada no princípio do desenvolvimento sustentável, significa um modelo de desenvolvimento baseado na garantia do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. O desenvolvimento da cidade, nestes termos, depende do desenvolvimento da região rural.

O Plano Diretor contém como matérias não somente normas sobre uso e ocupação do solo urbano, mas também outros aspectos sociais, administrativos e econômicos. O sistema de planejamento municipal, que é matéria do Plano Diretor, por exemplo, deverá ser constituído por órgãos administrativos regionalizados, que compreendam também a região rural.

Existe uma nítida diferença entre o Plano Diretor e o zoneamento urbano, uma vez que esse se limita a impor restrições quanto ao uso e ocupação do solo e divide espacialmente o território da cidade. O Plano Diretor na lição de Hely Lopes Meirelles

1993 "(...) é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social e econômico-administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo". (Meirelles, 1993)

Lesley Gasparini Leite expressa a seguinte opinião: "(...) não se pode assegurar que o Plano Diretor só deve considerar a zona urbana, a cidade, já que o desenvolvimento desta depende daquela, ou seja, da zona rural. Assim, o município pode e deve considerar todo o seu território para promover o seu ordenamento e o seu desenvolvimento urbano. Não é possível considerar somente a zona urbana para a elaboração de um Plano Diretor. Deve-se considerar todo o território, sem invadir a competência da União para regular o uso da zona rural. Assim, o fato de se considerar todo o território do município para elaborar um Plano Diretor não afronta a Constituição Federal" [Leite, 1991].

Não há dúvida que a competência sobre a política agrícola e agrária é da União (pelo art. 22, I, da Constituição Federal, é competência privativa da União legislar sobre direito agrário), mas é necessário haver uma nítida integração entre a questão urbana e a questão agrária. A dimensão do crescimento urbano demonstra a necessidade de modificar as relações sociais e econômicas para a promoção do desenvolvimento econômico em consonância com os ditames da justiça social. Essa modificação passa pela realização da reforma urbana, articulada com reforma agrária, em vista da relação estreita entre a questão rural, urbana e ambiental.

Em contrapartida, as missões constitucionais estabelecidas como campo da atuação comum da União, estados e municípios, que são normas constitucionais dirigentes para a execução da política urbana municipal, pressupõem uma intervenção por parte do município abrangendo toda a sua população e, portanto, todo seu território.

Não fosse essa a leitura das normas constitucionais, como seria possível o município proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; cuidar da saúde e assistência pública; manter programa de educação pré-escolar e de ensino fundamental; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, sem considerar a totalidade do seu território e de sua população? E sem contar que a as atividades agrícolas e agrárias continuam sendo a principal atividade econômica dos municípios situados no interior dos estados, sendo muitos dos produtos oriundos da agro-indústria fonte de exportação.

Segundo Paulo Lomar, "diante das atribuições constitucionais não se circunscreverem apenas à área urbana do município, podem exigir adequado ordenamento

territorial, mediante planejamento e controle do uso e da ocupação do solo rural, com exceção do parcelamento por incidir em competência expressamente atribuída a União. Portanto, juridicamente, a Constituição Federal autoriza o município a exercer suas competências constitucionais em todo o seu território" [Lomar, 1990].

Não é possível separar o urbano e o rural, visando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, pois o sistema social e econômico local necessita dos equipamentos, da infra-estrutura e dos serviços urbanos para desenvolver suas atividades agrícolas e agrárias na zona rural da cidade.

Desse modo, para o município promover a política de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor deve ser entendido como um instrumento de desenvolvimento local sustentável com normas voltadas a abranger a totalidade do seu território, compreendendo a área urbana e rural. Padece de vício constitucional o Plano Diretor que se restringir apenas à zona urbana e de expansão urbana.

## **A competência do município sobre a proteção do meio ambiente**

O espaço rural é muito importante para o desenvolvimento sustentável. A política de desenvolvimento urbano, fundamentada no princípio do desenvolvimento sustentável, significa um modelo de desenvolvimento baseado na garantia do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. O desenvolvimento do município, nestes termos, depende do desenvolvimento da região rural.

O problema da proteção do meio ambiente talvez seja o que melhor traduz a complexidade e a sensibilidade da noção de desenvolvimento sustentável, expressão que nos remete à idéia de equilíbrio entre dois valores caros à sociedade moderna e a princípios conflitantes: preservacionismo e progresso. Trata-se de uma espécie de desenvolvimento que os atuais ordenamentos constitucionais, em regra, deixam sob a responsabilidade de seus respectivos estados, que relativizam, para obter a sustentabilidade, os valores econômicos e sociais em favor da proteção do interesse das gerações futuras, consubstanciada na tutela do meio ambiente e na proteção dos recursos naturais.

A busca deste equilíbrio, no município, ganha contornos específicos, quando se consideram os problemas típicos da realidade urbana, essa, por natureza, uma realidade conflituosa, na qual os interesses dos diversos segmentos da população entram freqüentemente em embate. É freqüente notarmos tentativas de relativização da

proteção dos recursos naturais, em prol do que se acredita ser o desenvolvimento econômico, da geração de empregos, do aumento da arrecadação.

O nosso ordenamento constitucional, além de adotar a defesa do meio ambiente como princípio de ordem econômica, dedica o seu Capítulo VI, constante do Título da Ordem Social, à proteção do meio ambiente. O direito à proteção ambiental é estabelecido em favor do homem, considerado não apenas em sua individualidade, mas como membro da sociedade ou de uma coletividade. É explicitado como direito individual e social.

A proteção ambiental nas cidades possui perfil jurídico específico decorrente dos interesses particulares tutelados pelo ordenamento jurídico nas áreas urbanas e do condicionamento específico da atividade econômica nestas áreas. O disposto no art. 182 da Constituição Federal não pode ser tomado isoladamente, sem se considerar o art. 225, que confere o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A relativização do bem jurídico proteção do meio ambiente pelos Planos Diretores só pode se dar em função da proteção de outros bens, também tutelados pelo ordenamento, que se apresente necessária na execução da política urbana, e respeitadas as normas gerais de tutela ambiental editadas pela União que não estejam em contradição com as especificidades do interesse local.

Tanto o Plano Diretor quanto as demais leis municipais não poderão, sob pena de inconstitucionalidade, afrontar o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal, estando o Poder Público municipal sujeito aos deveres ali estabelecidos, na medida em que toquem a sua competência. Mas esses deveres são postos de modo a permitir, no caso urbano, uma adequação às particularidades do interesse ambiental nessas áreas, em especial no tocante ao dever de proteção da flora e da fauna urbana. Tal decorre do fato de que, analisando sistematicamente o texto constitucional, veremos que o próprio conceito deste direito à proteção ao meio ambiente urbano é concretizado, é conformado pelos Planos Diretores Municipais. Desconsiderar as normas neles contidas é afrontar o próprio texto constitucional (art. 182).

Também a aplicação às áreas urbanas das medidas estabelecidas no Código Florestal não pode ser considerada obrigatória, podendo os Planos Diretores e as demais legislações pautadas por ele – Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Meio Ambiente e outros – disporem diferentemente. Isto porque a norma federal ou estadual não pode estabelecer para as áreas urbanas, de forma padronizada, limites mínimos idênticos ou mais restritivos do que nas áreas rurais. (Isto contraria o disposto no art. 182, parágrafos primeiro e segundo, além do art. 30, I, II, e VIII da Constituição Federal de 1988, de modo que devem prevalecer, em caso de conflito, o contido na legislação municipal.)

A manutenção da biodiversidade, da qualidade dos mananciais, da proteção dos recursos naturais, maciços verdes, várzeas alagáveis, mangues e outros passa pela disputa de interesses dos diversos atores, principalmente urbanos; portanto, não deve ser vista de forma isolada, a partir do território rural, nem mesmo deve ser tratada de modo uniforme e igual para todas as áreas do município, sejam elas urbanas ou rurais.

A busca da sustentabilidade deve considerar a complementariedade que há entre esses espaços, o rural e o urbano, e ir além, considerando não somente o município, mas a região na qual está inserido. Embora as competências estejam organizadas a partir dos entes federativos – municípios, estados e União – esses recortes administrativos (municipal ou estadual) e o conjunto de atores organizados segundo esses recortes, não dão conta, de forma isolada, da manutenção do meio ambiente com qualidade, de forma sustentável. Os projetos nesse sentido devem, portanto, estudar os processos físico-naturais envolvendo uma área por vezes maior que a do município, inserindo nessa discussão sobre o rural a questão regional.

## **Críticas às definições do urbano e rural para fins tributários**

O Código Tributário Nacional para efeitos tributários inicialmente adotou o critério da situação ou localização do imóvel, reputando como urbano o imóvel localizado em zona urbana e rural seria o que estivesse fora desta zona (art. 32). Porém, com a Lei nº 5.868/72 estabeleceu, com relação ao imposto territorial rural, o critério da destinação, ao estipular que considera imóvel rural aquele que se destinasse à exploração agrícola pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e que independentemente de sua localização tivesse área superior a um hectare (art. 6º).

A principal crítica a essas classificações da legislação tributária é ela ser insuficiente para a qualificação urbanística do solo que designa a situação jurídica de determinado espaço territorial de modo a atender as funções sociais da cidade e da propriedade.

Sobre essa duplicidade de qualificação do solo, uma para fins urbanísticos e outra para fins tributários, que resulta em obstáculos para o planejamento territorial ser efetuado de forma adequada, estamos de pleno acordo com a posição de José Afonso da Silva: "O correto seria que a qualificação tributária fosse uma decorrência da qualificação urbanística da propriedade imobiliária, que, por seu lado, de-

veria defluir da qualificação urbanística do solo, a fim de que harmonizassem os interesse tributários com os urbanísticos, de tal sorte que o tributo urbano ou de efeito urbano constituísse instrumento auxiliar da atividade urbanística porque o solo respectivo assim se qualifica. Por isso não podemos apegar-nos à qualificação tributária do imóvel urbano para chegarmos à qualificação urbanística do solo" [Silva, 1995].

As inúmeras modificações de atividades desenvolvidas nos territórios rurais e urbanos, desde a simples mudança de uso, até a crescente conversão das terras rurais em urbanas, dificultam no enquadramento da destinação do imóvel e na criação de zonas com atividades uniformes. Há um conjunto de atividades desenvolvidas pelas famílias rurais ultrapassando a concepção anterior de que essas apenas trabalhavam com atividades agrícolas ou rurais. Hoje, elas têm ocupações que geram emprego e renda, como a construção civil, artesanato, confecções, ou mesmo trabalham na área urbana, caracterizando a "pluriatividade" das famílias. Há também uma crescente conversão das terras rurais em urbanas, através da abertura de loteamentos habitacionais, ou mesmo da implantação de equipamentos de grande porte, como supermercados, postos de gasolina com lojas, indústrias ou distritos industriais. E também, a própria atividade rural pode desempenhar funções que não visam apenas a produção agrícola, mas a manutenção da biodiversidade, a preservação histórica, turísticas e outras, que não estão diretamente caracterizadas como funções rurais *stricto sensu*.

Para superar a dificuldade de definir claramente qual a função ou atividade de um determinado imóvel, poderíamos estabelecer como forma de qualificação do solo o critério de uso e função social predominante. Precisamos considerar essa questão: se uma zona for considerada dentro do perímetro urbano, tudo o que estiver nessa área do perímetro urbano é considerada uma atividade que configura sempre a figura de imóveis urbanos; ou podemos pensar que em uma zona onde não há predominância de uso, pode haver outras atividades, que tenham outras características diferentes das urbanas, como por exemplo, rurais que também atendam às funções sociais da cidade e da propriedade?

O contrário também é verídico, quando se determinam áreas de preservação histórica, como por exemplo uma área como Paranapiacaba, de interesse histórico, cultural e turístico, que pertence ao município de Santo André, Estado de São Paulo. Esse uso de interesse especial, que já é uma forma de disciplinar o município através das áreas especiais de interesse, já qualifica dentro de um território um uso especial, com regras especiais; que configura uma predominância de uso, para o uso ligado à

sua vocação, de preservação histórica, de turismo, lazer, preservação visando garantir os interesses da coletividade dos habitantes.

Temos de quebrar a noção de que 'boas' atividades têm de ter apenas uma finalidade; dessa forma que estabelece uma linha divisória entre o que é urbano e o que é rural. Devemos deslocar essa concepção de divisão do território e pensar no território a partir de suas funções sociais, das vocações e necessidades dos habitantes. O disciplinamento do território, que é competência do município para as diversas finalidades, como a política tributária, deve ter como finalidade o pleno cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade (urbana e rural) de modo que seja redistribuída a riqueza e sejam combatidas as desigualdades sociais no campo e nas cidades brasileiras.

## Considerações finais

O município tem competência privativa para legislar sobre uso, ocupação e parcelamento do solo, devendo estas normas prevalecerem sobre as normas estaduais e federais que conflitem com a autonomia municipal, desde que em consonância com os preceitos constitucionais da política urbana.

O município, através do Plano Diretor, quando esse for obrigatório, ou por lei municipal, deve disciplinar o parcelamento do solo de modo a definir os critérios e requisitos para a implantação de novos parcelamentos, bem como os critérios e requisitos para a regularização dos parcelamentos irregulares, definindo as contrapartidas para a regularização de loteamentos e empreendimentos imobiliários e normas especiais para os loteamentos e conjuntos habitacionais populares.

O município, através do Plano Diretor quando for obrigatório ou por lei municipal, deve disciplinar o território rural considerando as seguintes situações:

- Controle ou Regularização Fundiária dos assentamentos irregulares como loteamentos urbanos e conjuntos habitacionais e áreas ocupadas por população de baixa renda consolidados;
- Regulação e controle da exploração econômica da terra através da monocultura;
- Definição de zonas especiais de produção agrícola familiar, de preservação ambiental, de interesse histórico, cultural;
- Disciplinamento do uso e ocupação do solo, para atender as demandas de habitação nas áreas rurais;
- Regulação das atividades de turismo e lazer;
- Adoção de mecanismos de fiscalização para garantir que a propriedade rural

atenda a sua função social e ambiental;

- Regulação do uso e ocupação do solo nos distritos situados na área rural.

Hoje podemos trabalhar todo o município sem desconsiderar as suas vocações, predominâncias e interesses. O município tem de assumir essa responsabilidade; isso é um desafio do município de hoje, e ele tem respaldo constitucional para fazer isso. O município vai tratar de assuntos que são de interesse daquela comunidade, isso reforça a legitimidade que os habitantes da cidade têm para determinar e definir quais são os rumos do desenvolvimento do seu território, quais são as atividades que têm de ser predominantes e a forma como eles vão beneficiar-se da exploração e das atividades desenvolvidas em seu território. Isso faz parte dos princípios constitucionais que são o exercício dos direitos civis, da cidadania e da soberania popular. Se isso for renegado, estamos não considerando os pressupostos básicos democráticos. Devemos enfrentar esses desafios.

## Referências bibliográficas

LEITE, Lesley Gasparini. "Plano Diretor: Obrigatório por Força da Lei Orgânica". In: *Caderno de Direito Municipal*, Revista de Direito Público 97. São Paulo: Síntese, jan/mar, 1991.

LOMAR, Paulo José Villela. "As Leis Orgânicas Municipais e a Nova Ordem Constitucional: Principais Questões e Perspectivas". In: *Seminário Leis Orgânicas Municipais FAU/USP*. São Paulo, janeiro, 1990.

MEIRELLES Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

## Oficina de capacitação em Plano Diretor, Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar (28/10/02)

### Lista de participantes

Nome	Instituição
Luiz Antonio Staub Mafra	CPDA-UFRRJ
Crispim Moreira	Instituto de Terras – ITER/MG-UEMG
José Eli da Veiga	Universidade de São Paulo
Rodrigo F. Maule	INCRA/FAO – ESALQ
Simone Saraiva	Associação de Agricultura Orgânica (AAO)
Sérgio Gonçalves Dutra	Prefeitura Municipal de São Carlos
Laerte C. Mathias de Oliveira	Sindicato dos Engº do Estado de São Paulo
Mariano Macedo	UFPR – IBQP
Márcia de Souza Oliveira	Prefeitura Municipal de Guarulhos
Ronaldo H. G. Silva	Prefeitura Municipal de Guarulhos
Ivone Martins	Mãos de Minas
Mírian Cintra	Depto. de Abastecimento – PM de Guarulhos
Lucia T. Tukahara Iwassaki	Depto. de Abastecimento – PM de Guarulhos
Denis Monteiro	CPDA – UFRRJ
Rinaldo A. Orlaci	Fundação Matutu
J. Umberto M. Siqueira	Associação Pró-Capivari
João Andrade	IKA
Heloisa Ceccato Mendes	Prefeitura Municipal de São Carlos
Gisela C. V. Leonelli	Instituto Pólis
Renata Priore Lima	Prefeitura Municipal de São Carlos
Ligia Duarte	Prefeitura Municipal de Piracicaba
Guiomar O. Cruz	Prefeitura Municipal de Piracicaba
Carlos César Ambrosano	Prefeitura Municipal de Piracicaba
Maria Leticia S. Paraíso	Prefeitura Municipal de São Paulo – SMMA
Walter Belik	Instituto de Economia – UNICAMP
Sandra Regina M. Silva	Prefeitura Municipal de São Carlos – SMHDU
Nilson Arraes	FEAGRI/UNICAMP
Marcio R. M. de Andrade	Prefeitura Municipal de Guarulhos
Maria Ruth Freitas Takahashi	Instituto Pólis
Renato Maluf	CPDA-UFRRJ/Instituto Pólis
Raquel Rolnik	Instituto Pólis
Renato Cymbalista	Instituto Pólis
Paula Santoro	Instituto Pólis

## Seminário "O município e o solo rural" (15/7/03)

A ocorrência de diversos tipos de ocupação nas áreas rurais vem colocando questões complexas relacionadas ao Direito Urbanístico, ao Desenvolvimento Local e ao Planejamento Territorial do município.

O objetivo desse encontro é discutir as possibilidades, dificuldades, limites e necessidades relacionadas à construção de uma estratégia de uso e ocupação do solo rural, a partir de ações no âmbito municipal articuladas com outros níveis de organização política.

Algumas questões de referência podem ser enunciadas da seguinte maneira:

- É possível o município estabelecer normas de parcelamento do solo para as áreas rurais?
- Quais são os parâmetros básicos a serem considerados no estabelecimento dessas normas?
- Qual a relação entre essas normas e as instruções de parcelamento do solo definidas pelo INCRA?
- Essas normas de parcelamento do solo rural são entendidas como componentes do Direito Agrário?
- Quais são as possibilidades para as ações municipais de regularização fundiária nas ocupações em áreas rurais?
- Muitos municípios definem zonas de expansão urbana em áreas rurais como alternativa para o incremento da arrecadação própria a partir da cobrança do IPTU. Quais são as implicações desse tipo de atuação?
- Como garantir o cumprimento da função social da propriedade rural?
- Como garantir a sustentação da economia rural e criar condições para a qualidade de vida para moradores e trabalhadores das áreas rurais?
- Quais as melhores estratégias para ofertar os serviços públicos básicos para os moradores das áreas rurais?
- Como regular a urbanização do rural e a ruralização do urbano?
- Como criar um conjunto de condições favoráveis para as unidades de produção familiar no meio rural?

## Programação

### Manhã

- 9h – 9h30 abertura – Nelson Saule Júnior – Presidente do Instituto Pólis
- 9h30 – 10h "O Mito da Zona Rural" – Edésio Fernandes (Diretor de Regularização do Ministério das Cidades)
- 10h – 10h30 "Metodologias de análise para o desenvolvimento rural" – Gerd Sparovek (Prof. Dr. da ESALQ)
- 10h30 – 11h Comentários – Petrus Emile Abi-Abib (Diretor Executivo INCRA)
- 11h – 12h debate
- 12h – 14h almoço

### Tarde

- 14h – 14h30 "Ocupações urbanas na zona rural: modelos da informalidade, a regularização e o planejamento municipal" – José Carlos Freitas (Promotor do Ministério Público)
- 14h30 – 15h "O processo de construção da política urbana para os pequenos municípios: as primeiras experiências do Ministério das Cidades" – Otillie Pinheiro (Ministério das Cidades)
- comentários – Silvia Nascimento (Procuradora da Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Estado de São Paulo)
- 15h30 – 16h debate
- 16h – 17h debate
- 17h – 17h30 encerramento

## Lista de participantes

Nome	Instituição	Departamento
Lavinia Ferraz Moreira	PM de Amparo	Sec. de Obras
Guaraci M. Diniz Jr.	PM de Amparo	Sec. de Obras
Marilda G. Lierz	PM de Amparo	Sec. de Obras
Petrus Emile Abi-Abib	INCRA-BSB	Diretoria
Sarah M. Monteiro dos Santos	PM de Campinas	SEPLAMA/DEPLAN
Marilis Busto Tognoli	PM de Campinas	DEPLAN
Paulo R. Capretz	Capretz Empreendimentos	Planejamento jurídico
Laura M. de Mello Bueno	PUC Campinas	L' Habitat
Andréa C.Struchel	PM Campinas	SEPLAMA
Nilton Gonçalves Granato	PM Poços de Caldas	CODEMA

Volnei do Lago	PM Poços de Caldas	Sec. de Assuntos Rurais
João Luiz Bonfim		
Heloisa Ceccato Mendes	PM de São Carlos	Sec. M. de Hab e Des. Urbano
Amanda Saba Ruggiero	PM de São Carlos	DPUH
Sandra Mota	PM de São Carlos	Sec. M. de Hab e Des. Urbano
Francisco Masuda	PM de São Carlos	DPUH
Eulália Portela	PM Guarulhos	Sec. Planejamento
Alexandre Miguel Bagatim	3º Reg. Imóveis de Campinas	
Pedro Sergio de Almeida	3º Reg. Imóveis de Campinas	
Mariana Mencio	Instituto Pólis	
Ligia M. Rocha Duarte	PM de Piracicaba	Urbanismo
Maria Beatriz S. D. de Souza		Secretaria de Obras
Rodrigo Fernando Maule	PDR – Piracicaba	
Thiago Antonio S. de Oliveira	Instituto Pólis	Urbanismo
Maria Lucia Carrano	2º Reg. de Imóveis R. Preto	
Yeda Maria Akemi Inole	Gab. Dep. Est. Mario Reali	
Ricardo B. Borgianni	S. M. V. M. A.	DEPAVE
André Cristo	Instituto Pólis	
Vivian Lys Reami	PM de Piracicaba	Sec. de Planejamento
Jefferson O. Goulart	PM de Piracicaba	Sec. de Planejamento
Marcelo Cachioni	PM de Piracicaba	Sec. de Planejamento
Luiz Carlos R. de Moraes	PM de Piracicaba	Sec. de Trânsito e Transportes
Alexander do Carmo Valério	PM de Piracicaba	Sec. M. A. e Abastecimento
Mariana Rocha Dualte	PM de Piracicaba	Sec. de Planejamento
Gerd Sparovek	ESALQ/USP	CIAGRI
Maria Conceição P. Cassiolato	UNIP	Pós-Graduação
Estevam Vanale Otero	PM de Piracicaba	Sec. de Planejamento
Isaac Jorge Paston Junior	PM de Piracicaba	Orçamento Participativo
Geraldo Formiga		
Barros Formiga	Arg. Emp. Imobiliários LTDA	Engenharia
José de Carlos Freitas	Ministério Público	
Flávio Luiz Bressan	2º Cartório Reg. delmóveis	
Rosângela Escorza	PUCcamp	Pós-Urbanismo
Sérgio Jacomino	IRIB	Presidência
Paulo Rodrigues Pereira	PM de Campinas	Regularização Fundiária
Nilson A. M. Arraes	Unicamp-Fac. de Eng. Agrícola	Planej. e Des. Rural

Edesio Fernandes	Ministério das Cidades	Dir. de Assuntos Fundiários
Cristiane T. Marins	PM de Guarulhos	Sec. de Econ. e Planejamento
Milton Alexandre Sigrist	2º Reg. de Imóv.de Campinas	
Rita Cassia Canutti	Instituto Pólis	Urbanismo
Maria Cristina Janine Biglia	PM de Hortolândia	Jurídico
Luis Alberto Dezani de Oliveira	2º Reg. de Imóv. de Campinas	
Iranuza Maria S. Rosa Ointo	PM de Hortolândia	Jurídico
Fabiana Cunha Viana Leonelli	EMBRAPA	Negócios Tecnológicos
Gisela Cunha Viana Teonela	Instituto Pólis	
André Martins	PM de Piracicaba	Sec. de Obras



## publicações pólis

- 01 Reforma Urbana e o Direito à Cidade (Esgotada)
- 02 Cortiços em São Paulo: o Problema e suas Alternativas (Esgotada)
- 03 Ambiente Urbano e Qualidade de Vida
- 04 Mutirão e Auto-Gestão em São Paulo: uma Experiência de Construção de Casas Populares
- 05 Lages: um jeito de governar
- 06 Prefeitura de Fortaleza: Administração Popular 1986/88
- 07 Moradores de Rua
- 08 Estudos de Gestão: Ronda Alta e São João do Triunfo
- 09 Experiências Inovadoras de Gestão Municipal
- 10 A Cidade faz a sua Constituição
- 11 Estudos de Gestão: Icapuí e Janduís
- 12 Experiências de Gestão Cultural Democrática
- 13 As Reivindicações Populares e a Constituição
- 14 A Participação Popular nos Governos Locais (Esgotada)
- 15 Urbanização de Favelas: Duas Experiências em Construção
- 16 O Futuro das Cidades (Esgotada)
- 17 Projeto Cultural para um Governo Sustentável (Esgotada)
- 18 Santos: O Desafio de Ser Governo
- 19 Revitalização de Centros Urbanos
- 20 Moradia e Cidadania: Um Debate em Movimento
- 21 Como Reconhecer um Bom Governo?
- 22 Cultura, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (Esgotada)
- 23 São Paulo: Conflitos e Negociações na Disputa pela Cidade
- 24 50 Dicas . Idéias para a Ação Municipal (Esgotada)
- 25 Desenvolvimento Local . Geração de Emprego e Renda
- 26 São Paulo: a Cidade e seu Governo . O olhar do Cidadão
- 27 Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: Experiências e Possibilidades
- 28 Cidadania Cultural em São Paulo 1989/92: Leituras de uma Política Pública
- 29 Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social
- 30 Programas de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades
- 31 Coleta Seletiva: Reciclando Materiais, Reciclando Valores (Esgotada)
- 32 Regulação Urbanística e Exclusão Territorial
- 33 Desenvolver-se com Arte

- 34 Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André
- 35 Jovens: Políticas Públicas . Mercado de Trabalho
- 36 Desenvolvimento Cultural e Planos de Governo
- 37 Conselhos Gestores de Políticas Públicas
- 38 Diretrizes para uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- 39 Gênero e Raça nas Políticas Públicas
- 40 Aspectos Econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local
- 41 O Reencantamento do Mundo: Arte e Identidade Cultural na Construção de um Mundo Solidário
- 42 Segurança Alimentar e Inclusão Social : A escola na promoção da saúde infantil
- 43 Fortalecimento da Sociedade Civil em Regiões de Extrema Pobreza
- 44 Controle Social do Orçamento

## **cadernos pólis**

- 01 Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano
- 02 Direitos Humanos e Políticas Públicas
- 03 Laboratório de Desenvolvimento Cultural
- 04 Estatuto da Cidade
- 05 Orçamento Participativo em Municípios Paulistas
- 06 Agenda Cultural Brasil Presente
- 07 Cartas de Cultura

## **para adquirir esta e outras publicações do pólis**

Procure o setor de publicações do Instituto Pólis no telefone (0xx11) 3258.6121 ramal 256 ou pelo correio eletrônico: [publicacoes@polis.org.br](mailto:publicacoes@polis.org.br)

PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS  
Rua Araújo, 124 - Centro - CEP 01220-020 - São Paulo - SP  
telefone: 0xx11 3258.6121 - fax: 0xx11 3258.3260  
endereço eletrônico: [polis@polis.org.br](mailto:polis@polis.org.br) - sítio na internet: [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)







# PÓLIS

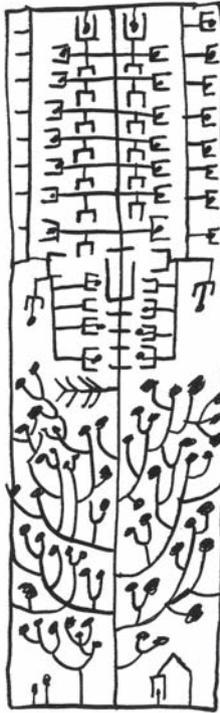
INSTITUTO DE ESTUDOS,  
FORMAÇÃO E ASSESSORIA  
EM POLÍTICAS SOCIAIS

**Equipe Técnica:** Agnaldo dos Santos, Ana Claudia Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Bianca Santos, Christiane Costa, Edie Pinheiro, Eduardo de Lima Caldas, Gabriela Lotta, Hamilton Faria, Jane Casella, João Nassif, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Juliana Sicoli, Kazuo Nakano, Maria do Carmo Albuquerque, Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Jr., Nilde Balcão, Osmar de Paula Leite, Othon Luiz do A. Silveira Jr., Paula Pollini, Paula Santoro, Pedro Pontual, Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Silvio Caccia Bava, Tatiana Maranhão, Veronika Paulics, Vilma Barban, Yamila Goldfarb.

**Equipe Administrativa:** Antonio Vicente de Amorim Filho, Benedita Aparecida Alegre de Oliveira, Fabiana Maria da Silva, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Maria Josete Pereira da Silva, Maria Saete Pereira da Silva, Melania Alves, MessiasPinto, Patrícia Gaturamo, Rosângela Maria da Silva Gomes, Viviane Cosme Chaves.

**Estagiários:** Clarissa de Oliveira, Cecília Kayano, Daniel Ho, Fernanda Versolato, Iara Rolnik, Julia Giovanetti, Luiz Teixeira, Mariana Marques, Patrícia Cardoso, Rafael D.Almeida Martins, Tania Masseli, Thais Cattel, Thais Ricardo, Vanessa Souza, Uiran Jebara, Weber Sutti.

**Conselho de Administração:** Presidente - Heloísa Helena Canto Nogueira.  
Vice-Presidente - Tereza Belda. Conselheiros - Ana Amélia da Silva, Ana Luiza Salles Souto, Aziz Ab.Saber, Francisco de Oliveira, Hamilton Faria, Jane Casella, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Maria Elisabeth Grimberg, Marta Esteves de Almeida Gil, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Paulo Augusto de Oliveira Itacarambi, Peter Spink, Silvio Caccia Bava, Vera da Silva Telles, Veronika Paulics.



Esta publicação foi editada  
no Instituto Pólis com textos  
compostos em fonte Rotis  
Sans Serif em junho de 2004.