

AÇÃO DO PODER PÚBLICO NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL DA ÁREA RURAL

Patricia Maíssa Ferragoni da Cruz

Universidade Federal do ABC – patricia.cruz@ufabc.edu.br

Ricardo de Sousa Moretti

Universidade Federal do ABC – ricardo.moretti@ufabc.edu.br

Introdução

Os planos que regulamentam o uso e ocupação do solo são a iniciativa que usualmente se associa à ação do poder público no controle da utilização do território. Os planos são apenas uma das formas de ação e intervenção que interferem na possível utilização que terá o território. No caso específico da área rural, há que se contemplar as iniciativas, oriundas das três esferas de governo, que incluem:

- Obras realizadas com recursos públicos;
- Políticas de financiamento da produção rural;
- Políticas de incentivos para determinada produção ou uso do território;
- Leis que regulamentam o uso e a ocupação permitidos;
- Iniciativas de fiscalização do cumprimento das regulamentações legais;
- O licenciamento de atividades na área rural;
- O registro e a gestão da posse e propriedade do solo;
- Os planos que orientam e regulamentam os usos permitidos.

As obras feitas com recursos públicos vão interferir significativamente no processo de utilização do território. Uma grande rodovia ou ferrovia de iniciativa dos governos federal ou estadual, ou uma pequena estrada vicinal produzida com recursos municipais, podem alterar radicalmente o quadro de uso de uma área. A viabilização de condições de acesso para uma área rural anteriormente isolada é decisiva para os usos que vão acontecer na área afetada. Da mesma forma, as barragens para construção de hidrelétrica, a exploração minerária, a construção de portos ou de complexos industriais alteram radicalmente o cenário de uso. Essas alterações podem trazer impactos positivos e negativos, mas vão alterar o quadro de uso da terra.

O financiamento da produção rural será também determinante do uso do território. O fato de só haver financiamento para um tipo de produto agrícola em uma determinada região induz que seja aquele o produto mais contemplado pelos agricultores ou pecuaristas. As políticas de estímulo e subsídios para determinados setores, juntamente com o financiamento, interferem no uso do território. Esse estímulo pode vir através da assessoria técnica para determinados usos, de juros subsidiados, do fornecimento de sementes e mudas, do empréstimo ou compartilhamento de máquinas e equipamentos etc. Esse estímulo se manifesta, por exemplo, quando se determina a exigência de uma proporção de álcool misturado na gasolina ou de biodiesel no óleo diesel proveniente do petróleo. Ou ainda, quando se destinam recursos públicos para que sejam recuperadas áreas de nascente ou para que seja mantida sem uso uma determinada parcela do território.

As leis que regulamentam o uso e a ocupação permitidos interferem na utilização possível do território rural. Quer no Plano Diretor, de iniciativa municipal, conforme previsto no Estatuto da Cidade, quer nas diversas regulamentações de natureza ambiental, das três esferas de governo, como por exemplo, através do estabelecimento de reservas legais, de áreas de preservação permanente ou do estabelecimento de unidades de conservação. Tão poderosos como os instrumentos legais, são as iniciativas que se adotam para fazer cumprir as determinações legais existentes. Altera-se o quadro quando a Polícia Florestal ou outro órgão público com poder de polícia passa a acompanhar sistematicamente a ocorrência de irregularidades em alguma atividade ou uso do território.

Há que se considerar também o licenciamento das edificações, instalações industriais e atividades diversas que se desenvolvem na área rural. Exemplo são as exigências de estudos de impacto ambiental, que influenciam no uso do território, inclusive através da formulação de medidas mitigadoras e compensatórias, com inequívoco impacto territorial. O licenciamento da construção de edificações na área rural ainda não é uma prática municipal usual, em especial para as edificações de pequeno porte associadas à produção agropastoril. Porém, o cenário de crescente uso urbano na área rural, deve gradativamente introduzir a necessidade de alteração desse quadro.

A forma de registro e de gestão da propriedade na área rural também interfere no uso do território. Exemplos são as áreas desapropriadas para fins de projetos associados à reforma agrária, que alteram o uso inicial da terra, usualmente subaproveitada. Ou ainda a formulação de exigências com relação à delimitação da área de reserva legal e de georreferenciamento das divisas da propriedade e de suas áreas protegidas, como exigência para que se possa fazer a

transferência e registro imobiliário. O complexo histórico de registro da propriedade no país faz com que seja, ao mesmo tempo, fundamental e desafiadora a iniciativa de regularização fundiária na área rural. Da mesma forma, as iniciativas de planejamento e gestão das terras públicas remanescentes têm uma importância inequívoca.

Por último, os planos que tradicionalmente fazem o diagnóstico do uso e ocupação do território e formulam diretrizes para sua utilização. Os planos diretores, que a partir do Estatuto da Cidade passaram a incluir a regulamentação do uso de todo o território do município, são uma das iniciativas do poder local. Conforme se verá, há controvérsias quanto à competência e alcance da legislação municipal na regulamentação do uso do solo agrícola. Há também as iniciativas de caráter regional, como os planos das bacias hidrográficas, os zoneamentos ecológicos e econômicos, os planos metropolitanos e os planos de desenvolvimento para regiões específicas.

Todas essas formas de ação e intervenção se somam e deveriam se complementar. São oriundas de diferentes órgãos, de diferentes esferas de governos, de diferentes naturezas. Tem-se, de bancos públicos que financiam a produção agrícola, a órgãos de assessoria técnica à produção agropecuária, ou órgãos do judiciário que regulamentam o processo de registro da propriedade. Não se tem uma ação orquestrada e coordenada assim como muito raramente se dispõe de um plano integrador dos usos desejados do solo, na ótica do interesse público e coletivo. A área rural tem extensão territorial significativamente maior que a urbana e historicamente, o produtor rural se considera autônomo para exercer o uso que bem lhe aprouver. Neste cenário, cresce em importância o planejamento de uma ação integrada do poder público. E essa ação integrada, não pode abrir mão do repertório diversificado de possibilidades de intervenção que foram arroladas, mas também não pode prescindir de um plano que articule, integre e oriente o conjunto de iniciativas. Entende-se que, a partir da alteração introduzida pelo Estatuto da Cidade, de incluir todo o território municipal no âmbito do Plano Diretor, o município passa a ter um papel chave na orquestração dos diversos agentes que atuam e interferem no uso e ocupação do solo rural. É um desafio ampliar a ótica e as estratégias de ação dos planejadores, que usualmente se dedicaram apenas às diretrizes de uso e ocupação do solo urbano.

A competência legal para a atuação da União no planejamento rural

Segundo a Constituição, no que diz respeito ao planejamento rural, compete à União *“elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e*

desenvolvimento econômico e social”, legislar sobre o direito agrário, desapropriar terras por interesse social para fins de reforma agrária, executar a política agrícola e instituir impostos sobre a propriedade territorial rural. (Brasil, 1988)

O “Direito Agrário” é um conjunto rico de normas que regulam a relação do homem com a terra. Uma das primeiras leis referentes ao campo, introduzindo os principais conceitos e disposições sobre o uso e posse da propriedade rural, virando base para o Direito Agrário, foi o Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504) de 30 de novembro de 1964. O Estatuto da Terra traz como maior finalidade a execução da Reforma Agrária e a promoção da Política Agrícola. (Andrade, 2014; Brasil, 1964)

Pelo Estatuto da Terra, a “Política Agrícola” é um conjunto de diretrizes para as atividades agropecuárias, a fim de compatibilizá-las com a industrialização do país e garantir pleno emprego. A “Reforma Agrária”, por sua vez, consiste num conjunto de iniciativas que visam a melhor distribuição de terra, objetivando o aumento da produtividade e o atendimento aos princípios de justiça social. (Brasil, 1964)

A “função social de uma propriedade” é desempenhada quando se tem, basicamente, o aproveitamento racional e devido da terra; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, preservando o meio ambiente; e se tem o respeito às leis trabalhistas, oferecendo o bem-estar coletivo. O governo federal é responsável pela desapropriação, por interesse coletivo, de imóveis rurais que não estejam cumprindo com a sua função social, para fins de reforma agrária. As terras que não são passíveis de desapropriação são o pequeno e o médio imóvel rural, assim definido em lei (desde que seu proprietário não possua outro imóvel) e as propriedades produtivas. (Brasil, 1988)

Como forma de financiamento, foi criado o Fundo Nacional de Reforma Agrária e, para maior sistematização, são feitos planos periódicos, nacionais e regionais, com a devida delimitação das áreas de intervenção, estabelecimento de objetivos e prazos, elaboração de projetos específicos, definição das áreas desapropriáveis, estimativa de custos e previsão de obras de saneamento, educação, assistência técnica e outras melhorias cabíveis. (Brasil, 1964)

Criado em julho de 1970, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, o INCRA, virou a representação máxima da União em todos os acordos, convênios e contratos multilaterais quando o assunto é a reforma agrária e o ordenamento fundiário nacional. (Brasil, 1970). Segundo o INCRA, a reforma agrária ainda proporciona benefícios sociais como a produção de alimentos básicos e combate à fome e à miséria, promoção da cidadania, geração de ocupação e renda, democratização das estruturas de poder, diversificação do

comércio e dos serviços no meio rural, interiorização dos serviços públicos básicos, assim como a redução da migração campo-cidade. (INCRA, 2014)

A União é permitida, por lei, a fazer acordos, convênios ou contratos com os Estados, Distrito Federal e Municípios, para que sejam solucionados os problemas de interesse rural, trazendo mais profissionais e maiores recursos, visando à implantação efetiva da Reforma Agrária, sempre respeitando os critérios e parâmetros estabelecidos nas leis e nos atos normativos federais. Estes convênios devem ser feitos obrigatoriamente com a formação de um órgão colegiado, obedecendo a paridade de representação entre a sociedade civil e o poder público. (Brasil, 1964)

O INCRA, pelo Estatuto da Terra, é órgão competente pelo zoneamento agrário do país. Através das características da estrutura agrária e do caráter sócio econômico, é feita a separação de regiões homogêneas passíveis de uma mesma política agrária, a receber indicações quanto às melhores destinações econômicas das terras, práticas mais adequadas segundo as condições naturais e capacidades de uso e mercados interno e externo. Até mesmo as áreas degradadas ambientalmente identificadas são destinadas à recuperação com projetos especiais. O presidente da República tem o poder de olhar as regiões definidas pelo INCRA e decidir qual serão as áreas prioritárias de intervenção. (Brasil, 1964)

Através da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do INCRA, têm-se também o cadastro nacional dos imóveis rurais, informando os seus proprietários ou detentores, assim como o registro de terras públicas, de arrendatários e parceiros. Outra competência do INCRA é a de promover e regular a Colonização, reunindo pessoas ou famílias em núcleos agrícolas e ou agroindustriais a fim de aumentar o nível de vida do trabalhador rural, integrar a ação dos parceiros, aumentar a produtividade no setor primário e conservar recursos naturais e/ou socioeconômicos específicos de determinadas áreas. (Brasil, 1964)

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) é uma forma de tributação da propriedade localizada fora do perímetro urbano, de apuração anual, exercida pelo INCRA, a cada ano, no dia 1º de janeiro. O ITR objetiva a desconcentração de terra e a eliminação dos latifúndios improdutivos. A base para o cálculo deste imposto é o valor fundiário, obedecendo critérios de progressividade e regressividade, baseado no valor da terra nua, na área do imóvel, o grau de utilização e exploração agrícola, de pecuária e florestal, o grau de eficiência obtido nas explorações e a área total no país do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário. (Brasil, 1996)

Apesar de a Constituição determinar que a União é a responsável pela legislação, arrecadação, fiscalização e cobrança do ITR, 50% da receita obtida é destinada aos Municípios e, caso os municípios assumirem a realização de todas essas tarefas (menos a de legislar), ficará com 100% do tributo, já que tal arrecadação é quase irrelevante para a União e serve apenas como forma de fiscalização dos imóveis rurais. (Brasil, 1988)

A fim de fomentar a produção agropecuária, induzir um maior desenvolvimento rural e possibilitar não só o fornecimento de produtos ao consumo nacional, mas também ao mercado externo, são estimuladas diversas atividades e iniciativas relevantes. São elas: a assistência técnica; a produção e distribuição de sementes e mudas; a criação, a venda e a distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial; a mecanização agrícola; o cooperativismo; a assistência financeira e creditícia; a assistência à comercialização; a industrialização e beneficiamento dos produtos; a eletrificação rural e obras de infraestrutura; o seguro agrícola; a educação, através de estabelecimentos agrícolas de orientação profissional; a garantia de preços mínimos à produção agrícola. (Brasil, 1964)

Quanto aos órgãos encarregados de orientar, normalizar e efetuar essas ações para o desenvolvimento rural, fica estabelecido, pelo Estatuto da Terra, que as áreas prioritárias pertencentes aos Planos Nacionais e Regionais de Reforma Agrária são de competência única do INCRA. Na outras áreas, podem atuar os diversos setores do governo federal subordinados aos Ministérios da Agricultura e Ministério do Desenvolvimento Agrário; as Secretarias de Agricultura dos Estados as quais as terras tem o seu cadastro, ou até por “entidades de economia mista”, concebidas exatamente com a finalidade de promover o desenvolvimento rural. Em algumas regiões podem ter, ainda, as suas políticas exercidas, de forma total ou parcial, por órgãos de valorização econômica, tais como a Superintendência do Desenvolvimento Econômico do Nordeste (SUDENE), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), a Fundação Brasil Central (FBC) e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região Fronteira Sudoeste do País (SUDOESTE). (Brasil, 1964)

Podem ser citados, no âmbito federal, dois ministérios que têm programas e iniciativas para o meio rural: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), responsável pela criação e administração de políticas públicas que incentivem a agropecuária, por fomento do agronegócio, visando à garantia da segurança alimentar brasileira e a produção de excedentes para exportação, e Ministério do Desenvolvimento Agrário, que cuida de assuntos como a reforma agrária, a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural

constituído pelos agricultores familiares e a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Segundo Arilson Favareto (2007), as principais políticas para o desenvolvimento rural no Brasil por estes dos ministérios são:

- 1) PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: Apoio técnico e financeiro para desenvolvimento rural com base no fortalecimento da agricultura familiar.
- 2) PNRA - Programa Nacional de Reforma Agrária: Com o objetivo de propiciar acesso à terra e a condições de produção à famílias de agricultores sem terra.
- 3) Programas de Crédito Fundiário: Propiciar formas de acesso a terra para agricultores sem terra ou com terra insuficiente para as necessidades da família, via compra de terras.

A atuação do governo estadual no planejamento rural

A partir de meados de 1990, o INCRA começou a ficar sobrecarregado, não conseguindo atender a todas as demandas de ações que lhe eram solicitadas. Como forma de solução deste problema, a União iniciou parcerias com as outras esferas de governo e até mesmo com a sociedade, para que as suas políticas públicas pudessem ser efetivamente implementadas. A constituição de 1988 já previa esta descentralização administrativa, como já citado, desde que os convênios criados formassem um órgão colegiado, obedecendo a paridade de representação entre a sociedade civil e o poder público. (Peixoto, 2002)

O Estado está permitido, segundo o Estatuto da Terra, a fazer o cadastramento, as vistorias e a avaliação dos imóveis rurais, desde que se respeitem as leis federais. A não ser nas áreas definidas e destinadas a Reforma Agrária, que é de competência exclusiva da União, o Estado tem autonomia para atuar em todas as terras as quais lhe pertence para a promoção do desenvolvimento rural e para o fortalecimento da produção agropecuária.

Tomando como estudo de caso o Governo do Estado de São Paulo, a constituição estadual diz, no Capítulo III, da Política Agrícola, Agrária e Fundiária, que cabe ao Estado, com ajuda dos municípios:

- A orientação para o desenvolvimento rural, mediante zoneamento agrícola;
- A promoção do aumento da produção e da produtividade;

- A manutenção da estrutura de assistência técnica e extensão rural;
- A orientação quanto ao uso sustentável dos recursos naturais, para preservar o meio ambiente, proteger e conservar o solo e a água;
- A manutenção de um sistema de defesa animal e vegetal;
- A criação de um sistema de inspeção e fiscalização de insumos agropecuários;
- A criação de um sistema de inspeção, fiscalização, normatização, padronização e classificação de produtos de origem animal e vegetal;
- A manutenção e o incentivo à pesquisa agropecuária;
- A criação de programas especiais para fornecimento de energia, amparando e estimulando a irrigação;
- A criação de programas específicos de créditos para custear a aquisição de insumos para a produção de alimentos básicos e de horticultura.

O Estado, pela constituição, deve organizar um sistema integrado de órgãos públicos para elaborar e executar planos de desenvolvimento agropecuários, agrários e fundiários, assim como deve criar o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural para a proposição de diretrizes de política agrícola, com a participação de órgãos públicos, de empresas, de trabalhadores e de representantes da comunidade agrícola, tecnológica e agrônômica. Dessa forma, o Estado garantirá as metas do Programa Nacional de Reforma Agrária, criado pelo Governo Federal.

O imposto mais famoso e importante cobrado pelos estados é, sem dúvida, o ICMS, o “Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação”. No que diz respeito à atividade agrária, o produtor rural tem o direito de aproveitar, a título de crédito, o ICMS relativo às entradas de mercadorias destinadas a consumo ou integração no processo produtivo, assim como de bens e dos serviços de transportes para utilização direta no referido processo. (CRCSP, 2014)

A atuação do município no planejamento rural

Pela Constituição, o município se configura como um dos entes federativos brasileiros, como também são a União, os estados e o Distrito Federal. O município tem a competência de legislar sobre qualquer questão de relevância local, complementando as leis federais e

estaduais, sendo responsável pela criação e organização de distritos e prestação de serviços básicos de interesse coletivo, como é o caso do transporte público. (Saule Jr., 2004)

Compete ao município também o ordenamento territorial, o planejamento, o controle de uso, o parcelamento e a ocupação do solo, assim como a proteção do patrimônio histórico cultural local. É o município que define os parâmetros, por exemplo, para o cumprimento ou não da função social da propriedade urbana e da cidade. (Saule Jr., 2004)

O Plano Diretor, nesse contexto, é o principal instrumento municipal para a política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo o planejamento e orçamento plurianual do município englobar todas as diretrizes e objetivos definidos pelo plano. Como não se deixa claro a abrangência territorial do Plano Diretor, a sensação que fica é que ele deve ser elaborado e utilizado apenas para as regiões urbanas. (Saule Jr., 2004)

Entretanto, a Lei federal nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, estabelece que a política urbana executada pelos municípios deve ter como objetivo o ordenamento e o aumento das funções sociais da cidade, levando em consideração a “*integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência*”. Assim, fica estipulado, pelo Estatuto da Cidade, que o plano diretor deve englobar o território do município como um todo e não somente o meio urbano, como geralmente se faz e acontece atualmente. (Miranda, 2008)

De fato, nenhuma legislação brasileira faz a discriminação entre os habitantes de acordo com o local em que vivem. Independente se é morador de área urbana, rural, de preservação ambiental, histórica, de interesse turístico ou social, o cidadão tem o direito e tem que ter o acesso a infraestruturas adequadas e serviços essenciais, como transporte coletivo, escolas, hospitais, lazer e comércio. Além disso, a proteção do meio ambiente, o fomento da produção, o cuidado com a saúde, a assistência social e o abastecimento alimentar não são privilégios do meio urbano. (Saule Jr., 2004; Miranda, 2009)

O Plano Diretor pode e deve ser uma boa ferramenta para englobar o planejamento dessas situações as quais demandam o campo e, ainda, contemplar a solução de problemas de extrema urgência do meio rural como é a pobreza e a insegurança alimentar e nutricional. (Santoro, Costa, Pinheiro, 2004)

O município deve ter um olhar para o desenvolvimento do seu território como um todo, até porque, o desenvolvimento efetivo da cidade não é independente do desenvolvimento do campo. E, como já se viu anteriormente, o meio rural em boa parte dos municípios

brasileiros não se caracteriza exclusivamente pela produção primária. O Plano Diretor pode vir a ser o grande responsável pela conexão entre as atividades não agrícolas desenvolvidas no rural, com aquelas que acontecem nas cidades. (Saule Jr., 2004; Nakano, 2004)

Segundo Nakano (2004), quando se faz um planejamento, deve-se, inicialmente, “ler o território”. Englobar o meio rural no Plano Diretor é construir a leitura do território rural, de acordo com as suas particularidades e suas diversas funções: a sua distribuição da população pelo território, a sua paisagem física e biológica e o seu desenvolvimento econômico e ambiental. O rural, por si só, já se diferencia do urbano na forma com que se ocupa e usa o solo, assim, diretrizes específicas para esse meio, como a localização de equipamentos, serviços públicos e determinadas infraestruturas devem ser discutidas, já que não se pode valer das mesmas regras utilizadas no planejamento urbano. (Santoro, Costa, Pinheiro, 2004)

O município deve assumir, utilizando o Plano Diretor como instrumento e em parceria com a população local, a definição dos usos, ocupações e exploração do seu território, identificando realmente o que é preciso. O ideal é que o plano diretor seja elaborado com o envolvimento de moradores e lideranças do meio rural. O primeiro passo seria mapear os atores envolvidos e propor uma metodologia para que esses atores participem das discussões e do planejamento rural. Por vezes, a instauração de processos participativos no meio rural pode parecer um desafio, mas não é impossível. Uma pesquisa com as famílias rurais sobre as suas expectativas sobre as condições atuais e o futuro, assim como a colheita de dados socioeconômicos, já é um começo. Para discussão do território de forma integrada, pode-se também promover a associação de movimentos sociais do espaço urbano e do espaço rural que lutam por causas e direitos similares, como, por exemplo, o Movimento Sem Teto (MST) e o Fórum Nacional de Reforma Urbana. (Maluf, 2004; Santoro, Costa, Pinheiro, 2004)

Quando se faz um Plano pelo município, ouvindo a população e levando em consideração as diretrizes impostas por leis federais e estaduais, permite-se com que, de alguma forma, se estabeleça o pacto federativo e as políticas públicas a serem implementadas fiquem mais efetivas e mais articuladas e integradas com as da União e as do estado. (Saule Jr., 2004)

O plano diretor, com a preocupação do território como um todo, poderia conter um macrozoneamento urbano e outro rural. No macrozoneamento urbano, identificar-se-iam as áreas prioritárias, secundárias e restritas para o aumento da ocupação e do adensamento, de acordo com redes de abastecimento de água e esgotos, fornecimento de energia elétrica e gás, transporte coletivo e informações geotécnicas e de riscos socioambientais. Assim,

apareceriam as áreas especiais de interesse ambiental, de interesse social, de preservação histórica ou cultural e, até mesmo, para a agricultura urbana. (Nakano, 2004)

No macrozoneamento rural, identificar-se-iam áreas com topografia, solo e infraestrutura própria para as mais diferentes tipologias de produção agropecuária, extração vegetal, mineral e para usos não agrícolas como turismo, moradias, sítios de veraneio etc. Os dois princípios norteadores da demarcação de terras devem ser a democratização do acesso à terra e o da proteção ambiental. Como a definição agrária é função do INCRA, o mais importante aqui seria identificar as áreas não agricultáveis e analisar quais são os seus possíveis usos e ocupação do solo. Outro assunto importante é o reconhecimento dos possíveis conflitos na destinação do solo, como acontece nas cidades, quando, por exemplo, um hospital não pode estar localizado ao lado de uma casa noturna. Uma produção de cana-de-açúcar, que usa a queimada para a sua produção, não pode estar situada próxima a assentamentos humanos, em respeito à própria saúde dessas pessoas. (Nakano, 2004)

O município é o responsável pela definição entre o limite urbano e rural. Geralmente, o que é urbano se localiza numa área com extensão e oferta de serviços públicos, com grande densidade populacional e viária. Já o que é rural se situa num local com restrita ou parcial disposição de serviços e equipamentos públicos, com propriedades grandes e predomínio de atividades agrícolas e de áreas de preservação. Primeiramente, o município declara o que é urbano e, por exclusão, o que sobra é rural. (Sparovek, Viana, Barreto, 2004)

Existem alguns problemas, do ponto de vista do planejamento, quando se faz a definição do meio urbano e rural de um município. Segundo Sparovek, Viana e Barreto (2004), tal delimitação segue interesses citadinos e imobiliários que não são irrelevantes. A tributação feita pelo município dentro da cidade, através do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), é bem mais onerosa em comparação ao ITR, o imposto federal pago na zona rural. Uma das primeiras questões seria justamente a falta de limites existentes entre o urbano e o rural, que faz com que o pagamento de um imposto ou de outro seja conflitante. Outro ponto seria a possibilidade de existência de imóveis predominantemente rurais, que cumpram a sua função social de propriedade, dentro dos limites urbanos definidos. Não sendo razoável o município tributar com o IPTU um proprietário de um imóvel que, de certa forma, contribui para o abastecimento alimentar e geração de riquezas da cidade. (Lima, Lira, 2012)

Outro grande problema é o fato de que o território está em constante transformação, com mudanças de usos e conversões de terras rurais em urbanas, criando zonas cada vez mais heterogêneas, com grande dificuldade na definição do que é cada imóvel. Um dos grandes

fenômenos atuais é exatamente essa conversão, com loteamentos habitacionais e implantação de equipamentos de grande porte, como supermercados, postos de gasolinas com lojas e indústrias ou complexos industriais. Configura-se uma situação em que há uma conversão contínua de hectares rurais em metros quadrados urbanos. (Saule Jr., 2004; Nakano, 2004)

Se por um lado existe a expansão urbana e, por outro, inicia-se a alteração de atividades agrícolas em não agrícolas em espaços rurais, começa-se a existir um conflito no que se diz respeito às competências dos órgãos públicos sobre cada tipologia do território. Já se sabe que o órgão competente pelo solo rural é o INCRA, mas como sua gestão está ligada inteiramente a questão agrária e a processos de colonização específicos, pode-se dizer que a sua responsabilidade, controle e fiscalização quando envolve um imóvel rural que está começando a ter fins urbanos é fraca e ineficiente. (Miranda, 2009; Saule Jr., 2004)

Como não tem a participação do instituto federal e como não tem a aprovação municipal, porque os municípios não têm legislações próprias que regulem o parcelamento do solo rural ou proibem isso, muitos loteamentos criados em áreas rurais recentemente constam como clandestinos. (Santoro, Costa, Pinheiro, 2004)

A fim de evitar esses conflitos e responder a processos como o esvaziamento urbano, muitos defendem que a regulação do uso e ocupação do solo fique completamente nas mãos dos municípios, já que o seu olhar seria o território como um todo, englobando áreas rurais e urbanas, e não fragmentada, como é hoje. Nesta perspectiva, os municípios brasileiros devem arranjar alguma maneira de articular com o INCRA, já que a regulação das formas de uso, ocupação e parcelamento do solo no território municipal, de forma local, é de seu inteiro interesse, mas, ao mesmo tempo, não se pode invadir a competência constitucional da União para regular o uso agrário da zona rural. (Miranda, 2009; Saule Jr., 2004; Nakano, 2004)

É claro que a regularização das ocupações em meio rural tem que ser extremamente criteriosa para não induzir novas ocupações, principalmente em áreas mais distantes do perímetro urbano. Uma ideia para que pudesse existir essa regularização seria redefinir o perímetro urbano, englobando as regiões de expansão urbana, os loteamentos e condomínios já existentes e áreas de possível e futura ocupação. O Plano Diretor, elaborado pelo município, entraria como o instrumento base para definição de diretrizes e critérios neste processo. (Nakano, 2004)

Em municípios localizados em regiões metropolitanas, integrantes de áreas com as mesmas características e interesse ou que estejam localizadas próximas a municípios com grandes restrições ambientais, o interessante é que, após um grande mapeamento regional,

sejam preparadas as estratégias para o planejamento e gestão do território como um todo, para que se evitem no futuro grandes conflitos e problemáticas dificilmente solucionáveis. Assim, os planos diretores seriam elaborados de forma conjunta, numa articulação intermunicipal. (Nakano, 2004)

Principais dificuldades encontradas no planejamento

Pode-se identificar diversas dificuldades no que diz respeito ao planejamento resumidas na tabela 1 abaixo.

TABELA 1: Quadro Síntese sobre as Dificuldades para o Planejamento Territorial.

Eixo temático	Dificuldades Encontradas
Planejamento Rural	<ul style="list-style-type: none"> - Tratamento do rural como um setor econômico e não um espaço territorial; - Desarticulação de programas e projetos, desenvolvidos pelos ministérios da União, para a regulação do rural agrário; - Falta de conhecimento dos gestores municipais de que o seu trabalho inclui o planejamento das áreas rurais; - Usual inexistência de um zoneamento rural no plano diretor municipal; - Dificuldade da ação municipal no sentido de um planejamento do meio rural em escala regional; - Baixa participação dos atores sociais, não relacionados com a agricultura, no planejamento rural; - Falta de integração entre as ações das três esferas de governo
Planejamento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de integração de planejamento e de pensar um território como um todo, como uma rede; - Falta de instituições capazes de desenvolver programas que tragam efetivo desenvolvimento rural de forma territorial; - Falta de profissionais que sejam capazes de olhar a área urbana, para além dos limites das cidades; - Incompreensão, pelos responsáveis do planejamento, de o que é o rural e o que é urbano e, sobretudo, sobre as complexas dinâmicas envolvidas por estes dois espaços; - Falta de integração dos marcos regulatórios; - Falta de integração da ação dos mais diversos responsáveis, trazendo uma gestão independente, desarticulada e sem diálogo; - Conflito de competências quando acontece a atividade agrícola dentro do perímetro urbano ou quando acontecem loteamentos e expansão urbana em zonas rurais.

Conclusões

O planejamento territorial no Brasil ainda carece de aperfeiçoamento em diversas frentes. São muitas as dificuldades para se organizar o território como um todo e de forma conveniente. A tendência é de um meio rural cada vez mais articulado com o urbano, através de um território contínuo, composto pelo campo, cidades menores, cidades médias, cidades grandes e metrópoles, interligados entre si. Torna-se assim muito importante o estudo sobre a relação de dependência entre as regiões rurais e as grandes cidades. Não há como integrar a cidade e o campo, sem analisar a estrutura social, econômica e ambiental de ambos e como se associam.

Considera-se importante que o meio rural seja tratado como um espaço e não como um setor produtivo. O desenvolvimento territorial não pode estar apenas assentado em interesses econômicos, mas deve levar em conta o uso social do espaço, incluindo agentes múltiplos e dispersos.

Os municípios devem assumir sua responsabilidade pelo campo e devem atuar para que todas as funções do rural se cumpram, criando limites para a expansão da cidade e critérios para a exploração sustentável do solo. É necessário que o plano diretor seja elaborado com o envolvimento de moradores e lideranças do meio rural, e integre, assim como existe para o urbano, o zoneamento rural.

A promoção de maior diálogo entre os marcos regulatórios, os instrumentos, as ações e entre as políticas implementadas por todos os entes federativos também é importante, já que tudo até então tem se apresentado de forma setorial e isolada.

Planejar os territórios rurais e urbanos constitui-se, portanto, um grande desafio. Torna-se necessário fomentar a elaboração de planos integradores e coesivos, que tonifiquem as interações entre as sedes urbanas e seu entorno, constituído por pequenos municípios, ruralidades e espaços verdes.

Referências Bibliográficas

Andrade, M. P. 2014. *Direito Agrário: Conceito, Princípios, Institutos e Estatuto da Terra*. Capítulo I. Direito Agrário. 2ª ed. v.15. Salvador: Editora JusPODIV. Disponível em: http://www.editorajuspodivm.com.br/i/f/7_site.pdf, [Consult. 20 novembro 2014]

Brasil. 1964. *Lei 4.504. Estatuto da Terra.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. [Consult. 18 novembro 2014]

BRASIL. 1970. *Decreto nº 1.110.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm. [Consult. 15 novembro 2014]

Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. [Consult. 15 novembro 2014]

BRASIL. 1996. *Lei 9.393.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm. [Consult. 19 novembro 2014]

Brasil. 2001. *Lei 10.257. Estatuto da Cidade.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. [Consult. 18 novembro 2014]

CRCSP. 2014. *ICMS: O Tratamento Tributário Dispensado Ao Produtor Rural – Roteiro.* Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo. Disponível em: http://www.crcsp.org.br/portal_novo/desenvolvimento_profissional/resenha_tecnica/materias_especiais/669_ICMS%20O%20TRATAMENTO%20TRIBUT%C3%81RIO%20DISPENSA%20AO%20PRODUTOR%20RURAL%20%E2%80%93%20ROTEIRO.doc. [Consult. 20 novembro 2014]

Favareto, A. 2007. *Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão.* São Paulo: Iglu, FAPESP.

INCRA. 2014. *Sobre o Incra.* Governo Federal. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sobreoincra>. [Consult. 19 novembro 2014]

Lima, F.; Lira, D. 2012. *O Imposto Territorial Rural E A Função Social Da Propriedade Rural.* In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 101. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11684. [Consult. 23 novembro 2014]

Maluf, R. 2004. *Plano Diretor Rural, estratégias de desenvolvimento rural e Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Piracicaba*. Pág. 37. O planejamento do município e o território rural. São Paulo: Instituto Pólis.

Miranda, L. 2008. *Dinâmica Urbana e Planejamento em Áreas de Transição Rural-Urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife Pernambuco (Brasil)*. Pernambuco: Fase/Observatório das Metrôpoles Pernambuco.

Miranda, L. 2009. *Planejamento Em Áreas De Transição Rural-Urbana – Velhas Novidades Em Novos Territórios*. Pág 25. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. v.11, n.1, 2009.

Nakano, K. 2004. *O Plano Diretor e as Zonas Rurais*. Pág 25. O planejamento do município e o território rural. São Paulo: Instituto Pólis.

Peixoto, M. 2002. *O Planejamento do Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais: Experiências no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFRRJ - Revista Universidade Rural. Disponível em: http://www.editora.ufrj.br/revistas/humanasesociais/rch/rch24n1_2/Humanas24n%B01-2p159_172oplanejamentododesenvolvimento.PDF. [Consult. 26 novembro 2014]

Santoro, P.; Costa, C.; Pinheiro, E. 2004. *Introdução*. Pág 05. O planejamento do município e o território rural. São Paulo: Instituto Pólis.

São Paulo. 1989. *Constituição Estadual*. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm>. [Consult. 20 novembro 2014]

São Paulo. 1989. *Lei 6.374*. Disponível em: http://info.fazenda.sp.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=sefaz_tributaria:vtribut. [Consult. 20 novembro 2014]

Saule Jr., N. 2004. *A Competência Do Município Para Disciplinar O Território Rural*. Pág 41. O planejamento do município e o território rural. São Paulo: Instituto Pólis.

Sparovek, G.; Viana, G.; Barreto, L. 2004. *A linha imaginária*. Pág 14. O planejamento do município e o território rural. São Paulo: Instituto Pólis.