

## ESTRATÉGIAS ESPACIAIS URBANAS: MERCADO DE TERRAS E SEGREGAÇÃO

Carlos Vinícius da Silva Pinto<sup>1</sup>  
Marcos Thadeu Q. Magalhães<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A análise sobre as atuais transformações espaciais nas cidades brasileiras, quando acompanhadas por estudos de planejamento e ordenamento territorial urbano, demonstra a necessidade que os espaços citadinos têm em estabelecer critérios para o zoneamento dos perímetros urbanos. Costa *et al.* (2010) dizem que a rapidez e a forma complexa das transformações ocorridas nas cidades brasileiras, nos últimos anos, tornam quaisquer iniciativas de planejamento e gestão territorial um grande desafio.

O plano diretor, enquanto instrumento básico da política de desenvolvimento do município, tem como principal finalidade orientar e fazer convergir a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção do desenvolvimento sustentável dos espaços urbanos e rurais, na oferta dos serviços públicos essenciais, visando assegurar melhores condições de vida para a população. Nos termos do Estatuto da Cidade (EC), o plano diretor é definido como instrumento básico na orientação de políticas de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana dos municípios.

Ao se atuar na melhoria e na expansão do acesso às infraestruturas urbanas, como consequência, altera-se o valor atribuído aos espaços urbanos, aumentando ou diminuindo de acordo com as condições ambientais e a paisagem produzida. A realização temporal *ocupação versus provisão de infraestrutura* consiste, também, em um processo que – em boa parte dos casos – tem se prestado à mera especulação imobiliária, na qual áreas menos providas em infraestrutura e serviços – muitas vezes em áreas classificadas como rurais em zonas de expansão urbana – são ocupadas de forma a produzir pressões para a expansão dos serviços públicos e o posterior incremento no valor dos lotes urbanos. Nesse sentido, o estudo acerca do processo

---

1. Pesquisador dos projetos Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras pelo Ipea, em Brasília. *E-mail*: <carlos.pinto@ipea.gov.br>.

2. Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (UnB) e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGFAU) da UnB. *E-mail*: <thadillo@gmail.com>.

de espraiamento e crescimento físico das cidades deve levar em consideração a busca por melhor ordenamento das terras urbanas, sobretudo por meio de gestão e ocupação de áreas vazias no interior das cidades e nos limites das áreas urbanizadas.

Evidenciam-se, então, os desafios de pensar as mudanças ocorridas no processo de expansão urbana. Essas mudanças consistem – entre outras questões – no surgimento de áreas vazias, nas áreas com características rurais que com o avanço dos perímetros urbanos são incorporadas a uma nova dinâmica de produção do espaço, bem como na necessidade de estruturar a lógica de uma malha urbana que atenda às questões de planejamento e mobilidade desses espaços de forma eficiente e sustentável, inclusive do ponto de vista fiscal.

## 2 GARANTIA DO PLANEJAMENTO E PROJETO URBANO SUSTENTÁVEIS

O planejamento é o processo pelo qual é possível fazer convergir os esforços dos indivíduos que formam um sistema social complexo, no sentido de efetiva transformação da realidade: o sistema urbano. É, por essência, um processo que demanda conhecimento como fundamento da ação. Tomado em sua complexidade, a atuação sobre o urbano requer o compartilhamento de diferentes visões e percepções, oriundas dos diferentes atores urbanos, como forma de possibilitar o amplo conhecimento sobre a cidade, suas relações e sua problemática. Tomado em sua natureza normativa, o planejamento é – antes de mais nada – um processo de construção de um pacto social.

Isso posto, na produção de cidades sustentáveis e com qualidade de vida, é de fundamental importância a realização do planejamento urbano e a garantia de seu caráter participativo. O EC trouxe diversos mecanismos para o aprimoramento da gestão, a eficiência das decisões de planejamento e a própria implementação de ações. O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo, os consórcios urbanos, o instituto das zonas especiais de interesse social (Zeis), a outorga onerosa do direito de construir, o parcelamento, a construção e a utilização compulsórios e a desapropriação com pagamento de títulos, entre outros exemplos, são instrumentos há muito disponíveis, mas cujo uso ainda é limitado. Além disso, mais recentemente, a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana vinculou de forma explícita o planejamento dos sistemas de mobilidade como instrumento do desenvolvimento urbano. Ou seja, ambos devem ser desenvolvidos em conjunto.

As diretrizes gerais sobre política urbana determinadas no EC, como destacado por Rolnik e Saule Júnior (2001), são normas balizadoras e indutoras da execução dos instrumentos de política urbana para os municípios. Portanto, o poder público só estará cumprindo o EC quando os mecanismos previstos na lei forem aplicados, respeitando-se suas diretrizes gerais. A aplicação do plano diretor pelos municípios

deve seguir as normas do EC, de forma a combater a especulação imobiliária, garantir a gestão democrática da cidade, implementar o direito às cidades sustentáveis, promover a regularização urbanística e executar a regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda.

Parte de um processo de planejamento integrado e sustentável, a gestão é uma atividade fundamental. O efetivo acompanhamento das ações previstas no plano, bem como a fiscalização de uso e ocupação do solo, é fundamental para a realização do pacto social que é materializado no plano diretor. A omissão, do poder público e dos entes privados, é uma atitude danosa, capaz de permitir a concretização de fatos urbanos que – depois de um tempo – aumentam muito de custo para serem revertidos. Exemplos disso são as ocupações informais em áreas precárias ou de riscos (encostas, áreas de alagamento etc.), que se consolidam com o tempo, tornando tanto sua remoção quanto a mitigação de riscos custosas ou inviáveis. Isso ocorre para ocupações de renda mais alta em áreas de preservação ambiental, que, após consolidadas, tornam a sua remoção politicamente e economicamente custosas. Tempestividade é, portanto, uma propriedade fundamental de planejamento e gestão urbanos.

No capítulo I do EC, sobre diretrizes gerais, o art. 2º orienta para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Garante ainda o direito à terra urbana, bem como à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, ao acesso aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as atuais e futuras gerações.

No Brasil, de acordo com o *Relatório brasileiro para o Habitat III*, em 2013, a quase totalidade dos municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes possuía plano diretor. Ainda que o avanço mais significativo tenha ocorrido em municípios com faixa de 100 mil a 500 mil habitantes, percebe-se também significativo aumento de municípios abaixo de 20 mil habitantes, que, entre 1996 e 2013, passaram de 3% para 32%. A obrigatoriedade de elaboração e implementação do plano diretor é para municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas, com áreas de especial interesse turístico e situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

Persiste, ainda, o desafio da produção de projetos urbanos inclusivos e ao mesmo tempo sustentáveis do ponto de vista fiscal/financeiro, o que garante sua manutenção e sua preservação. A chave é a demonstração de que é viável a compatibilização dos interesses individuais e do financiamento privado na produção de um espaço urbano, que efetivamente contribua para a integração social e a qualidade de vida.

Dado o contexto, alguns desafios se colocam diante do avanço do planejamento e projeto urbanos sustentáveis: a implementação dos planos diretores municipais e instrumentos do EC, com o objetivo de associar o planejamento à questão fundiária, à valorização do espaço público e à proteção do meio ambiente, bem como de observar diferentes escalas de planejamento territorial; o fomento à utilização efetiva dos instrumentos – como também a garantia dessa utilização – para o combate à especulação imobiliária, a ampliação do acesso à terra e o cumprimento da função social da propriedade; a articulação do desenho das políticas públicas, acrescida da execução de tais políticas; e a promoção da ampliação da estrutura técnica e institucional para o planejamento e a gestão urbana e territorial nos municípios e estados.

### **3 AUMENTO DA CAPACIDADE TÉCNICA PARA PLANEJAR E GERENCIAR AS CIDADES**

Após a aprovação do EC, em 2001, os municípios avançaram na elaboração dos planos diretores como principal instrumento de articulação das políticas setoriais urbanas. Os avanços – acompanhados de numerosos investimentos federais e de programas voltados para políticas de habitação, saneamento básico, regularização fundiária, transporte público e mobilidade urbana que estavam na pauta de estruturação do Ministério das Cidades (MCidades) – não ocorreram de maneira satisfatória.

A atuação do MCidades, a partir de 2003, no suporte ao planejamento urbano dos municípios, buscou estabelecer uma nova cultura de ordenamento das cidades no Brasil, com o fortalecimento e o apoio ao trabalho dos gestores municipais (Santos Junior e Montandon, 2011). Embora a tarefa de gestão territorial das cidades seja atribuição dos municípios, estes demonstram – em grande parte dos casos – limitações de ordem técnica, financeira e institucional para execução do planejamento do espaço urbano. Para que haja solução dos problemas urbanos, em consonância com o que foi exposto no capítulo anterior, é necessário organização e cuidados específicos no planejamento territorial das cidades. Nesse sentido, é indispensável o apoio dado aos municípios pelas esferas estaduais e federal de governo.

Com o objetivo de avançar nessa agenda, a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos tem buscado a mobilização e a capacitação de agentes públicos municipais e sociais, proporcionando meios e recursos para a efetivação de políticas urbanas, em conformidade com o EC. A política de apoio à elaboração e à revisão de planos diretores, bem como a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, conta com recursos do Programa de Planejamento Urbano. Sua atuação deu-se no contexto de fortalecimento da capacidade técnica e gerencial

dos municípios, nas áreas de planejamento, serviços urbanos, gestão territorial e política habitacional (Santos Junior e Montandon, 2011).

Os desafios de construir capacidades municipais para a gestão do território e o acesso à terra urbana estão atrelados à criação de uma agenda permanente de fortalecimento do planejamento urbano no Brasil. Uma iniciativa importante, nesse sentido, foi a campanha nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos, engendrada pelo MCidades, juntamente com o Conselho das Cidades, entre 2005 e 2006, que buscou estabelecer uma concepção de planejamento participativo dos planos diretores – rompendo com a ideia de que o plano diretor é um mecanismo de execução meramente técnico –, vistos agora como instrumentos que proporcionam uma mudança real do espaço e propiciam a legitimação da reforma urbana.

Ainda que os investimentos federais assegurados às políticas de desenvolvimento urbano não tenham produzido os efeitos desejados na capacidade técnica municipal de gerenciamento das cidades, há avanços institucionais importantes, como é o caso do crescimento da presença de órgãos municipais com atribuições de desenvolvimento e planejamento urbano e habitacional.

A articulação municipal para as questões habitacionais teve significativos incrementos. A taxa de municípios com órgão na área de habitação, a título de exemplo, alcançou 71,1% das prefeituras do país, em 2011. Isso demonstra que a questão habitacional tem assumido um lugar central em boa parte das políticas para a superação do *deficit* de moradias no país. Cabe observar que essa taxa alcança expressivo número de municípios, quando estes se encontram na faixa de 100 mil a 500 mil habitantes: 95,6%.

É notável também que os órgãos específicos para a habitação ainda apresentam baixa representatividade nas prefeituras brasileiras: 18,8% dos municípios contam com esse tipo de serviço urbano, em 2011. Vale observar que, embora o país apresente número baixo de municípios com órgãos de administração indireta na área de habitação, em 2008, o valor era correspondente a apenas 11,4%.

Diante dos desafios, no que se refere à capacidade técnica para gerenciar as cidades, é importante: aprofundar a discussão acerca do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, a fim de garantir o equilíbrio das responsabilidades entre os entes federativos no âmbito da política urbana; promover a institucionalização da política de desenvolvimento urbano e de seus instrumentos (planejamento, fiscalização, regulação, controle social e participação), aumentando-se as capacidades dos governos locais para a promoção do planejamento urbano sustentável e da gestão territorial integrada; promover a participação social e assegurar o acesso público à informação, protegendo-se as liberdades fundamentais; fomentar a formação de consórcios públicos no âmbito do planejamento urbano-

metropolitano e da gestão do território entre municípios e destes com os outros entes federativos.

#### 4 AVANÇOS E DESAFIOS DA AGENDA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O direito à cidade consiste em um conjunto articulado de direitos de naturezas distintas. Entre estes, destaca-se o direito à habitação, um dos pilares da efetivação do direito à cidade. O direito à habitação traduz-se, nas políticas públicas, em diferentes estratégias para lidar com o *deficit* ou a inadequação habitacional: a produção, a entrega de habitação e a regularização fundiária de assentamentos urbanos, que se ancoram em um importante repertório de instrumentos voltados para favorecer a atuação dos operadores locais.

Nesse sentido, como parte das estratégias associadas a garantir o direito à habitação, cabe refletir, aqui, sobre os avanços e os desafios da agenda de regularização fundiária, o que, no Brasil, implica registrar o reconhecimento governamental dessa agenda nas diferentes esferas de governo, por meio de importantes avanços no campo jurídico-institucional.

Vale, inicialmente, qualificar a situação da irregularidade fundiária urbana – que possui diversos níveis e facetas –, como expressão de problema estrutural associado ao acesso à terra urbanizada; questão social que afeta, em especial, as famílias de maior vulnerabilidade socioeconômica.

Enquanto problema estrutural, as situações de irregularidade refletem o processo de ocupação do solo urbano, marcado – em muitos lugares – pela ação de grileiros, pela ocupação de terras públicas (áreas que foram sendo ocupadas de forma espontânea ou pela mão de agentes que promoviam parcelamentos irregulares do solo), por irregularidades em registro e pelo uso não conforme do solo urbano.

A questão reveste-se, também, de caráter estrutural, que se revela sob a forma de conflitos na ocupação do solo associados à questão ambiental, que produzindo uma oposição ente o *ambiental* e o *social*, que encobre, na verdade, a verdadeira natureza de processos de ocupação do solo que levam as populações mais vulneráveis e sem-teto a ocuparem as áreas de preservação permanentes (APPs) localizadas nas áreas urbanas.

Finalmente, a expressão mais cruel da situação de irregularidade fundiária tem a ver com o fato de que a privação de uma habitação adequada traz – na maioria dos casos – a restrição de acesso à infraestrutura social e urbana e, em casos limite, restringe também direitos de cidadania associados à existência de endereço formal, socialmente reconhecido, sem o qual não se consegue abrir contas em estabelecimentos bancários e comerciais, não se consegue emprego e não se recebe uma simples correspondência. De acordo com os dados do Censo Demográfico

2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), 3,2 milhões de pessoas moram de forma irregular em assentamentos informais nas cidades brasileiras; números que refletem apenas parte do problema da irregularidade fundiária urbana. Especialistas dão conta da existência de até 12 milhões de domicílios irregulares urbanos no país. Seja qual for a abordagem utilizada para se ter uma métrica da irregularidade fundiária no Brasil, é inegável a centralidade dessa agenda para construir cidades inclusivas, promover a inclusão econômico-produtiva das famílias, superar conflitos socioambientais e efetivar o direito à cidade.

Se o balanço do problema histórico e estrutural da irregularidade fundiária aponta para a importância dessa agenda em suas interfaces com o direito à cidade, faz-se necessário reconhecer os avanços político-institucionais experimentados, no Brasil, desde a criação do MCidades, em 2003. Notadamente por meio da Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana (PNRFU), estruturada em seus quatro eixos básicos de atuação.

O primeiro eixo da PNRFU tem a ver com a remoção de obstáculos legais, à medida que a legislação federal não somente não enfrentava o problema da irregularidade fundiária urbana, como também impunha obstáculos àqueles que buscavam implementar ações de regularização fundiária no nível local. Nesse sentido, associados a esse primeiro eixo, vale elencar aqui alguns marcos legais importantes que refletem a construção de um aparato jurídico-institucional, que viabiliza, legalmente, a regularização fundiária no país, conforme descrito a seguir.

- 1) A Lei nº 11.481/2007, que traz a demarcação de imóveis públicos e a regularização do patrimônio da União.
- 2) A Lei nº 11.977/2009, conhecida como a Lei do programa Minha Casa Minha Vida, que, em seu capítulo III, funda a norma geral de regularização fundiária de assentamentos urbanos no Brasil, na qual:
  - conceitua-se e tipifica-se a regularização fundiária, de interesse social e interesse específico;
  - traz-se um elemento integrador das ações de regularização fundiária, que é o Projeto de Regularização Fundiária;
  - instituem-se os instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse (usucapião extrajudicial); e
  - admite-se a regularização fundiária em área de interesse social e nas APPs.
- 3) A Lei nº 12.424/2011, que altera uma série de leis, entre as quais a Lei de Registros Públicos.

O segundo eixo da PNRFU refere-se ao apoio financeiro – ou seja, a construção de um programa federal com recursos para implementação da regularização fundiária de assentamentos urbanos por entes públicos e entidades civis organizadas (programa Papel Passado), combinado ao apoio técnico. Dessa forma, tem-se o objetivo de superar o gargalo da baixa capacidade técnica dos operadores locais da regularização fundiária.

O terceiro eixo, por seu turno, remete à ação de articulação político-institucional, com base na construção e na consolidação de parcerias e arranjos de cooperação interinstitucional, dada a pluralidade de instituições e atores envolvidos nessa agenda.

E, por fim, o quarto eixo tem a ver com o monitoramento das ações, o que é fundamental para um país extenso e diverso como o Brasil, no qual a política local é operada por um conjunto heterogêneo e assimétrico de operadores locais.

Segundo balanços feitos pelo MCidades, do montante estimado, em 2003, de cerca de 12 milhões de domicílios em situação de irregularidade fundiária urbana, ao menos 4,3 milhões de domicílios apresentavam, em 2012, processos de regularização iniciados, o que equivale a pouco mais de um terço do universo de domicílios urbanos irregulares.

Há de se registrar que, além das ações levadas a cabo pelo governo central, um importante papel também é desempenhado por estados e municípios, alavancando suas ações e levando adiante processos de regularização fundiária de forma autônoma, para o que muito contribuíram o próprio EC, os planos diretores participativos elaborados na última década e as iniciativas associadas aos planos locais de habitação de interesse social (PLHIS).

Apesar dos avanços e da inserção da agenda da regularização fundiária nas políticas públicas das diferentes esferas governamentais, há de se registrar que os processos de regularização fundiária são morosos e ainda apresentam baixa efetividade. A velocidade de (re)produção de situações de irregularidade supera a velocidade da regularização: estima-se que apenas 7% dos processos iniciados se traduziram em títulos registrados nas respectivas matrículas.

O balanço da agenda da regularização fundiária no país, a despeito do universo da irregularidade e da baixa velocidade da regularização, é bastante positivo. Espera-se que os avanços sejam favorecidos por uma mais ampla apropriação dos dispositivos legais que favorecem a regularização fundiária, por parte dos vários atores e operadores envolvidos com os processos de regularização. Ademais, dada a importância das iniciativas locais em um país extenso e diverso como o Brasil – e a complexidade dos processos de regularização –, é fundamental que se avance o processo de adequação de normas estaduais e municipais associadas a essa agenda,



sobretudo para lidar com algumas situações específicas, como as interfaces entre a regularização fundiária de interesse social com o licenciamento ambiental e com o próprio licenciamento urbanístico.

## **5 MELHORIA DA GESTÃO DA TERRA, INCLUINDO-SE O TRATAMENTO DO ESPRAIAMENTO URBANO (*URBAN SPRAWL*)**

Na raiz da discussão da questão do espraiamento urbano, no Brasil, encontra-se o fenômeno do crescimento urbano, no âmbito das suas relações com as concepções analíticas e normativas. A questão tem sua origem no Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938 (Brasil, 1938), elaborado no governo do então presidente Getúlio Vargas, que estabelece o conceito normativo do que é o espaço urbano – e do que são, legalmente, cidades – no Brasil. Assim, a delimitação do perímetro urbano passa a ser definida pelas câmaras municipais, e, por meio do plano diretor, as prefeituras atuam no processo de ordenamento territorial da cidade.

Com a alteração no EC, em 2012, a incorporação de instrumentos que tratam da questão da expansão urbana – quando acompanhados de estudos que alinham o comportamento do crescimento físico da cidade com o planejamento estrutural da malha urbana – busca controlar o espraiamento por intermédio da análise de adequação do território às efetivas problemáticas e orientações reais de ocupação do solo, como a viabilização da tentativa de evitar os vazios urbanos, além de tratar das questões de *deficit* de moradia.

Compreende-se que o principal fator de controle do crescimento da cidade deva estar alinhado com a ocupação dos espaços vazios no interior dos perímetros urbanos, bem como a utilização dos imóveis vagos e/ou abandonados já existentes. Outro aspecto importante é o controle de movimentos de especulação imobiliária sobre o solo urbano. Como observa Polidoro (2010), a existência de vazios entre a área urbanizada e as zonas de expansão promove o uso de infraestruturas que permitem conexões entre as áreas já consolidadas pela malha urbana com as zonas que sofrem o processo de espraiamento. Dessa forma, criam-se processos de valorização e especulação imobiliária, bem como se promove consequentemente a segregação socioespacial.

É inevitável não levar em consideração os conflitos fundiários urbanos consequentes de situações de falta de moradia adequada e crescimento urbano sem planejamento. Estima-se que o número de imóveis vagos e desocupados no Brasil sobre o total de domicílios particulares permanentes em áreas urbanas sofreu um incremento total de 1,7 milhão, entre 1991 e 2010.

Motiva essa discussão a pauta de movimentos sociais sobre as políticas públicas voltadas à moradia nas cidades. Inúmeros movimentos sociais urbanos articulam mobilizações nesse sentido, realizando ocupações em imóveis vagos em importantes

centros urbanos no Brasil, a exemplo de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, na região Sudeste do país, e Salvador e Recife, no Nordeste.

Na tentativa de encarar esse problema e buscar soluções pacíficas, a instauração da Comissão Interministerial de Mediação de Conflitos Urbanos (CIMCFurb), em 2014, avança na intermediação dos conflitos que envolvem famílias de baixa renda, bem como grupos sociais em vulnerabilidade com o objetivo de “assegurar o direito à moradia digna e adequada, acesso à terra urbana regularizada e a promoção dos direitos humanos” (Brasil, 2014).

Em vista das assertivas apontadas aqui, consideram-se, como estratégias para a solução dos problemas urbanos no Brasil, os seguintes enfrentamentos: respeitar mecanismos que controlem o espraiamento das cidades (*sprawl* urbano), com vistas ao planejamento e à ocupação de áreas vazias no interior dos perímetros urbanos; monitorar conflitos fundiários, buscando-se maximizar resultados em termos de prevenção de conflitos e violência, por meio de mediação e negociações; instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, elaborada de maneira ampla e participativa pelo Conselho das Cidades; desenvolver e monitorar projetos específicos de expansão urbana de maneira participativa; construir políticas específicas de reabilitação de imóveis associadas às políticas habitacionais, de mobilidade e de geração de emprego e renda em áreas com infraestrutura e serviços; e desenvolver estratégias e instrumentos de ampla participação na concepção e na gestão de projetos urbanos, garantindo-se transparência das ações, construindo-se identidades e difundindo-se seus potenciais benefícios para distintos territórios das cidades.

## 6 AUMENTO DA PRODUÇÃO URBANA E PERIURBANA DE ALIMENTOS

A agricultura urbana/periurbana é definida pelo espaço que ocupa, podendo ser composta por diferentes modalidades de produção como a agricultura familiar ou patronal, conforme a definição do relatório do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Brasil (Incra) e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) (Incra e FAO, 2007), bem como pode ser uma atividade associada a hortas comunitárias ou atividades realizadas por escolas e associações comunitárias no intuito de promover a educação ambiental.

O reconhecimento normativo sobre a agricultura familiar e, neste caso, sobre a agricultura familiar em espaços urbanos é feito com base no Projeto de Lei nº 3.446/2012, que prevê o reconhecimento da agricultura realizada por agricultores familiares urbanos, alterando a atual Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006) (Brasil, 2006), que apenas reconhece essa categoria nos espaços rurais.

No Brasil, a agricultura familiar foi definida na Lei nº 11.326 (Brasil, 2006), como aquela praticada em estabelecimento dirigido pela família, que tenha renda

predominantemente oriunda deste, cuja área não exceda quatro módulos fiscais – assim definidos pelo Incra –, e que utilize mão de obra predominantemente familiar.

A normatização adotada pelo Brasil impede que o agricultor familiar urbano tenha acesso a políticas públicas destinadas a essa categoria, que, por intermédio da expansão urbana, se torna um cidadão urbano e automaticamente perde o *status* de agricultor familiar pelo caráter normativo. Isso gera uma lacuna que impede a valorização dessa categoria analítica, que sofreu com o processo de crescimento dos limites da cidade sobre o espaço rural.

Apesar da mudança nos planos diretores, as atividades de caráter rural desenvolvidas no imóvel não são substituídas instantaneamente por funções de caráter urbano. Por isso, a necessidade de estender as políticas públicas voltadas para a agricultura também a esses agricultores urbanos. A existência de lotes produtores de alimentos no espaço urbano é consequência da expansão do perímetro urbano da cidade sobre áreas rurais abarcando uma população com características ligadas à ruralidade. Assim, caso a lei tenha sua aprovação efetivada, as relações cada vez mais estreitas entre o campo e a cidade e o rural e o urbano passam a ter um novo ator evidente: o agricultor familiar urbano.

De outro modo, ao tentar impor barreiras entre o mundo urbano e o que está supostamente fora deste, os marcos legais estabelecidos pelo Brasil – Decreto-Lei nº 311/1938, normativa 311 (Brasil, 1938) e Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) (Brasil, 2001) – impedem, em teoria, a inter-relação de ambos os espaços, deixando claro o papel de subordinação exercido pelo rural.

Por fim, diferentemente da compreensão a respeito da agricultura urbana, entende-se como agricultura familiar urbana a produção agrícola que passou pela transformação da terra rural em terra urbana, por meio do avanço dos perímetros urbanos. Contudo, essa forma de agricultura não perde as características do modo de produção, tal como seus elementos ligados à ruralidade.

Com esse entendimento, faz-se necessário avançar nos seguintes pontos: incentivar a produção de alimentos por intermédio de atitudes que promovam atividades de produção de hortas comunitárias, em projetos sociais e atividades de educação ambiental na conscientização da importância da agricultura urbana para o abastecimento de alimentos das cidades brasileiras; aprovar o projeto de lei que garante o acesso ao agricultor familiar urbano a políticas públicas; incentivar a produção de alimentos pela agricultura familiar urbana, reforçando-se a importância desse seguimento social na questão do abastecimento de alimentos aos centros urbanos; e repensar os planos diretores sobre a questão do avanço dos espaços urbanos sobre áreas rurais sem estudar previamente o

impacto que gera às famílias que possuem na produção agrícola sua principal fonte de renda.

## 7 CONEXÕES URBANO-RURAIS

Constantemente, deduz-se pensar o campo, em sua totalidade, apenas como sinônimo de rural e a cidade estritamente como materialidade do urbano, restringindo-se ambos os espaços à lógica dicotômica sobre os processos de constituição desses fenômenos. Entende-se claramente a ideia de cidade, mas a compreensão sobre o fenômeno urbano não acontece com a mesma facilidade. Para isso, quando surge a ideia de inter-relação, aparece também a dificuldade de direcionar o olhar para a análise da abordagem que abrange tanto o rural quanto o urbano e tanto o campo quanto a cidade.

A dificuldade em conceituar o rural e o urbano de maneira clara acontece pela forma como o campo e a cidade, no caso do Brasil, se constituem. Tanto campo e cidade, em suas formas materiais de representação, se configuram por interpretações diversas. Cada país designa – por intermédio de critérios predefinidos – a maneira como estabelece o entendimento, sobre, por exemplo, a população urbana ou rural. Saquet (2006) entende que a cidade e o campo são feitos de edificações/obras, enquanto o rural e o urbano são representados pelas relações sociais. Assim, podemos entender a diferenciação básica entre esses conceitos e a materialização destes no espaço.

O debate ocorrido nos últimos anos, a respeito da normatização brasileira, ganha significado quando da emergência de estudos no âmbito das ciências sociais e humanas – sobretudo a partir da década de 1990 –, os quais tomam a direção de interpretação não mais no sentido dicotômico. Não existe no Brasil nenhuma sede de município, independentemente do seu tamanho populacional, segundo definições do IBGE, classificada como rural. É evidente que a população urbana é crescente nas últimas décadas, e esse fato está ligado a uma indiscutível tendência mundial; no entanto, observa-se a existência, no caso do Brasil, de algumas situações curiosas. “O caso extremo está no Rio Grande do Sul, onde a sede do município de União da Serra é uma “cidade” na qual o Censo Demográfico de 2000 só encontrou 18 habitantes” (Veiga, 2003, p. 32).

Lidar com essas conexões é um desafio, visto que uma das dificuldades em realizar a distinção nas delimitações entre o rural e o urbano; em especial no caso do Brasil, é justamente a normatização que o país utiliza como metodologia para definir a contagem da população urbana e rural. Beaujeu-Garnier (1997) explica que, no Brasil, os distritos-sedes ou as sedes municipais são os espaços em que a população residente é considerada urbana; ainda declaram como urbanos os residentes em lugares com certa característica administrativa, como as sedes distritais.

Assim, a definição legal e a diferenciação dos espaços urbano e rural no Brasil baseiam-se nesses critérios, muito embora existam contraposições defendidas por estudiosos como Veiga (2003), que afirma que o *Brasil é menos urbano do que se calcula* criticando a forma atual de definição feita pelo Decreto-Lei nº 311/1938 (Brasil, 1938).

Abramovay (2002) salienta que o critério populacional – destacando o caso de alguns países, como a França, a Argentina e o México – é usado para definir a população rural, e o número utilizado para tal definição é inferior a 2,5 mil habitantes. Esse autor também ressalta que esse critério é o menos inadequado para evitar assimilar como urbana determinada população rural. Assim, caso fosse adotado no Brasil, evitaria reconhecer determinados municípios com características urbanas, particularmente na contagem dos seus habitantes, os quais não possuem identificação com o fenômeno da urbanização *stricto sensu*. Ou seja, “A adoção do limite de 20 mil habitantes – parâmetro frequente em organizações internacionais e proposta pelo sociólogo Henri Mendras (1995) – ampliaria de 22% para 33% a população rural brasileira” (Abramovay, 2002, p. 23).

Entende-se que, diante da aproximação dos termos rural e urbano, essas classificações ganham sentido secundário para as análises em que as inter-relações são necessárias. Porém, ao mesmo tempo, é importante destacar que existe uma definição formal para ambos os termos e que, em muitos casos, sobretudo no Brasil, tal perspectiva pode ser interpretada de forma errônea para o reconhecimento do que é rural ou urbano, a partir da definição de cidade e campo utilizada no país.

Um fator importante a ser observado, em especial no caso do Brasil, é que o avanço dos perímetros urbanos possibilita a constituição de uma área com características e funções relacionadas ao modo de vida rural em meio à definição de um espaço urbano. Os limites entre o campo e a cidade muitas vezes confundem-se; a cidade, em seu processo de expansão, adentra o que antes se entendia por campo, dedicado a atividades prioritariamente de caráter agrícola.

Além de não existir um consenso entre os estudiosos a respeito do que é ou pode ser considerado um espaço urbano ou rural, o fato é que cada vez mais acontece uma proximidade entre as duas categorias de análise. Assim, esse espaço se constitui pela presença de elementos ligados à ruralidade e por características urbanas que assume após o avanço do perímetro urbano – a função híbrida que engloba aspectos múltiplos na configuração da sua espacialidade. Aspectos de ordem econômica, social, cultural, entre outros.

Portanto, os seguintes aspectos devem ser levados em consideração na reflexão sobre a Nova Agenda Urbana (NAU) e seus desafios: promover debates mais aprofundados sobre a discussão da superação da dicotomia rural/urbana adotada pelo Estado brasileiro; repensar uma definição sobre os espaços rural e urbano, em adequação à realidade geográfica e territorial do país; entender a superação das

atuais definições sobre o tratamento dos espaços urbanos e rurais; e dialogar com a definição de espaços híbridos, quando compostos por elementos com características rurais e urbanas.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

BEAUJEU-GARNIER, J. **Geografia urbana**. Lisboa: Caloreste Gulbenkian, 1997.

BRASIL. Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1938. Disponível em: <<https://goo.gl/vTAk3u>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <<https://goo.gl/myXcss>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/DMCt4Z>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 17, de 27 de junho de 2014. Institui a Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. **Diário Oficial**, n. 127, seção 1, p. 1, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/7tr2jr>>. Acesso em: 26 maio 2016.

COSTA, G. M. *et al.* Planos diretores e políticas territoriais: reflexões a partir de transformações no vetor norte de expansão da região metropolitana de Belo Horizonte. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 119, p. 85-112, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <[goo.gl/aRhHzC](https://goo.gl/aRhHzC)>. Acesso em: 23 ago. 2016.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA; FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção**. Belo Horizonte: Incra; FAO, jun. 2007. Disponível em: <[goo.gl/PJPaGt](https://goo.gl/PJPaGt)>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades; Ipea, 2016.

POLIDORO, M. ***Sprawling urbano em Londrina***: desafio ao planejamento urbano. 2010. 69 f. Monografia (Especialização em Análise e Educação Ambiental em Ciências da Terra) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2010.

ROLNIK, R.; SAULE JÚNIOR, N. **Estatuto da Cidade**: novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. (Caderno Pólis, n. 4).

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. *In*: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 27-56.

SAQUET, M. A. Campo-território: considerações teórico-metodológicas. **Campo-Território**: revista de geografia agrária, v. 1, n. 1, p. 60-81, fev. 2006.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano que se calcula. Campinas: Editora Autores Associados, 2003.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. Brasília: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: <<https://goo.gl/fL6XBM>>. Acesso em: 2 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Comissão aprova projeto que beneficia agricultor familiar em área urbana**. 27 mar. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/QujxEK>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

CRISTALDO, H. Pesquisa mostra que 86% das mulheres brasileiras sofreram assédio em público. **EBC Agência Brasil**, 20 maio 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/7pNqvv>>. Acesso em: 25 maio 2016.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA; FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. **Análise e diagnóstico de sistemas agrários**: guia metodológico. Brasília: Incra; FAO, [s.d.].