

“NEM VAZIO NEM URBANO”: IMPLICAÇÕES JURÍDICO-INSTITUCIONAIS DO SUMIÇO DAS ÁREAS RURAIS NO PLANEJAMENTO URBANO

“NOR EMPTY NOR URBAN”: legal-institutional implications of the disappearance of rural areas in urban planning

Tatiana Cotta G Pereira

tatianacotta75@gmail.com

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Seropédica – RJ – Brasil

Submetido em 07 de janeiro de 2021

Aceito em 09 de março de 2021

Resumo

O presente artigo nasceu a partir da metodologia de pesquisa-ação, em que dois casos concretos de atendimento pelo Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Marli Coragem (NAJUP MC), vinculado ao curso de graduação em Direito da UFRRJ, trouxeram a necessidade de pesquisar a questão do planejamento urbano dos municípios de Nova Iguaçu e Japeri, ambos na Baixada Fluminense, a fim de compreender os problemas jurídicos que perpassavam as duas comunidades de agricultores atendidas. Buscou-se, assim, compreender a visão da literatura especializada acerca do que seja rural e urbano, a legislação pertinente aos agricultores e a seus espaços, além de verificar como o IBGE vem tratando o problema. O município do Rio de Janeiro, e seu Plano Diretor, entrou para a análise a partir de estudos sobre agricultura urbana no âmbito da pós-graduação, completando o âmbito de três municípios bem diferentes com repercussões semelhantes no que tange à possibilidade de exercício de direitos por parte de agricultores familiares quando não há previsão de área rural no zoneamento municipal. Considerou-se que a superação na literatura da dicotomia rural-urbano ainda não foi acompanhada pelas instituições, e que essa realidade não institucionalizada vem gerando diversos debates e problemas jurídicos concretos.

Palavras-chave: Zoneamento rural; Planejamento Urbano; Direitos; Agricultura familiar.

Abstract

This article was born from the action research methodology, in which two concrete cases of assistance by the Center for Popular Legal Advice Marli Coragem (NAJUP MC), linked to the undergraduate law course at UFRRJ, brought the need to research the issue urban planning in the municipalities of Nova Iguaçu and Japeri, both in the Baixada Fluminense, in order to understand the legal problems that pervaded the two communities of farmers served. Thus, we sought to understand the view of the specialized literature on what is rural and urban, the legislation relevant to farmers and their spaces, in addition to verifying how IBGE has been treating the problem. The municipality of Rio de Janeiro, and its Master Plan, entered the analysis based on studies on urban agriculture in the scope of graduate studies, completing the scope of three very different municipalities with similar repercussions regarding the possibility of exercising rights by family farmers when there is no provision for rural areas in municipal zoning. It was considered that the overcoming in the literature of the rural-urban dichotomy has not yet been followed by the institutions, and that this non-institutionalized reality has been generating several debates and concrete legal problems.

Keywords: Rural zoning; Urban planning; Rights; Family farming.

Introdução

A questão central desse artigo nasceu a partir da adoção de metodologia de pesquisa-ação, ou, como gostamos de brincar, “ação-pesquisa”, já que é no âmbito da extensão universitária que o problema a ser pesquisado apareceu e precisou ser investigado.

Desta maneira, as questões que aqui se apresentam como problemas, nascem sobretudo da prática da assessoria jurídica popular que o curso de Direito da UFRRJ oferece através do NAJUP Marli Coragem desde 2015. A prática é pautada pelos princípios e valores da advocacia popular, que, segundo RIBAS,

É uma prática jurídica insurgente desenvolvida principalmente no Brasil, nas décadas de 1960 até hoje, por advogados, estudantes e militantes de direitos humanos, voltada para a realização de ações para o acesso à justiça, num trabalho que mescla assistência jurídica e atividades de educação popular em direitos humanos, organização comunitária e participação popular, com grupos e movimentos populares. (RIBAS, Assessoria Jurídica Popular, 2009)

Assim, depois de atender problemas ligados ao plantio, considerados crimes ambientais, no assentamento São Bernardino, nos debruçamos sobre o zoneamento do município de Nova Iguaçu, para entender aquele conflito. O mesmo ocorreu em Japeri, embora ali a questão fosse de regularização fundiária de lotes rurais tornados urbanos pelo Plano Diretor, o que vem dificultando a formação do processo judicial. Partimos então para a investigação do planejamento de áreas rurais e seus impactos jurídicos na vida de agricultores familiares. Através dessas experiências, levantamos a literatura especializada, sobretudo no campo da geografia, procuramos as soluções – jurídicas ou não – para as demandas dos grupos, e orientamos trabalhos na graduação e pós graduação sempre buscando analisar a seguinte questão: se não há mais uma clara divisão entre o ambiente urbano e o ambiente rural no século XXI, como lidar com essas realidades do ponto de vista institucional? Ou seja, como políticas públicas estabelecidas através de planos diretores, leis de zoneamento e na própria metodologia do IBGE repercutem essa questão e quais as consequências dela na vida das pessoas?

Não é mais possível diferenciar campo e cidade?

Historicamente, a sociedade humana é agrária e agrícola. Um dos nossos primeiros desafios foi sair da era de caça e coleta para a agricultura – o domínio da técnica de produção de alimentos. Somente com a superação do problema da luta diária por comida é que puderam surgir as cidades. Essa trivial afirmação se faz aqui com o objetivo de não desprezar o campo e seus modos de vida, pois a tendência atual é estudar o campo a partir da cidade, já que vivemos em um mundo urbano.

O campo, a produção agrícola, a vida camponesa com seus hábitos, crenças, costumes, tradições, temporalidades, paisagens, foram a realidade durante muitos séculos. Produzindo junto aos rios, guardando as melhores sementes, conhecendo cada planta, erva e suas propriedades, a cor e a forma dos solos, acordando e dormindo com o sol, a vida camponesa tinha seu próprio ritmo, mais próximo da natureza do que do relógio, e o estabelecimento das relações sociais formavam vínculos fortes e duradouros.

A cidade se torna uma realidade possível a partir do excedente agrícola no campo, que permite que os homens trabalhem como artesãos, comerciantes, organizem-se em torno de atividades religiosas, militares, culturais, políticas sendo possível atrelarmos a cidade a um modo de vida urbano¹.

Logo, a cidade não pode ser concebida temporalmente como uma uniformidade genérica: ela é inegavelmente uma realidade histórica. Não podemos distingui-la seja por função, finalidade ou origem comum. Cada época e lugar farão surgir aglomerados de pessoas que organizarão sua vida a partir de relações urbanas, sejam culturais, econômicas, políticas, industriais, administrativas, militares. O único consenso é o seu contrário: cidade não é campo, vida urbana é predominantemente um modo de vida não rural.

Em uma perspectiva mais crítica, Paul Singer (2010) faz questão de explicitar que tal divisão, além de superada atualmente, não é tão fundamental quanto à divisão da sociedade em classes, embora essa divisão, para esse autor, só apareça em momentos extremos da vida social. Ele afirma que a possibilidade da divisão da produção e do trabalho entre campo e cidade somente pode ocorrer em uma sociedade de classes:

A produção do excedente alimentar é uma condição necessária mas não suficiente para o surgimento da cidade. É preciso ainda que se criem instituições sociais, uma relação de dominação e exploração, que assegure a transferência do mais-produto do campo à cidade. Isto significa que a existência da cidade pressupõe uma participação diferenciada dos homens no processo de produção e de distribuição, ou seja, uma sociedade de classes. Pois, de outro modo, a transferência de mais-produto não seria possível. Uma sociedade igualitária, em que todos participam do mesmo modo na produção e apropriação do produto, pode, na verdade, produzir um excedente, mas não haveria como fazer com que uma parte da sociedade apenas se dedicasse à sua produção, para que outra dela se apropriasse. (SINGER, 2010, p.9)

¹ Fazemos aqui essa referência porque queremos explicitar que o termo urbano se relaciona mais com um modo de vida do que, necessariamente, com o processo de industrialização. Ou seja, é totalmente possível uma vida urbana sem indústria ou um processo de urbanização sem industrialização.

Portanto, é a apropriação da produção (e do trabalho) agrícola que gera a possibilidade de desenvolvimento de outros trabalhos, como o de guerreiros e sacerdotes com seus servos especializados, “recebendo do resto da sociedade o seu sustento material” (Singer, 2010, p.10).

Ainda sobre a origem da cidade, Singer (2010) a coloca como a espacialização inicial da sociedade de classes, justamente porque a classe dominante só pôde se separar espacialmente a partir de um fluxo permanente de trocas entre campo e cidade, sendo o campo autossuficiente e anterior àquela.

Marx; Engels (2007), tentam compreender em que momento histórico o capital supera a propriedade da terra enquanto produto da riqueza gerada pelo trabalho social. Eles começam fazendo uma comparação entre instrumentos de produção naturais (campo, água) e os criados. Naqueles, os homens se subsumem à natureza; nesses, a um produto do trabalho. Assim, no primeiro caso a propriedade da terra também aparece como algo natural, uma dominação natural; no segundo caso a propriedade aparece como dominação do trabalho, “especialmente do trabalho acumulado, do capital” (Marx; Engels, 2007, p.51).

A partir daí levam sua análise para a divisão entre cidade e campo, colocada como a maior divisão entre trabalho material e espiritual. A cidade é, para os autores, o local onde a subsunção do homem à divisão do trabalho é mais clara, logo, a divisão de classes sociais também o é, como colocou Singer (2010). Ainda nessa linha de raciocínio, “a oposição entre campo e cidade só pode existir no interior da propriedade privada” (Marx; Engels, 2007, p.52), posto que o campo teria como base da riqueza a propriedade privada da terra, enquanto a cidade estabelece o “início de uma propriedade que tem como base apenas o trabalho e troca.” (idem, idem).

Esta cidade colocada pelos autores existe a partir da industrialização, é a cidade industrial, a cidade do capital, se constituindo como o *locus* privilegiado desse modo de produção e das novas relações sociais que ali se estabelecem, ela é, “ao mesmo tempo, uma inovação na técnica de dominação e na organização da produção.” (SINGER, 2010, p.12)

Com essa nova organização social explode a urbanização, inicialmente na Europa, depois nos países colonizados por ela, urbanização entendida como

1. Concentração espacial de uma população, a partir de certos limites de dimensão e de densidade. 2. Difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos denominado 'cultura urbana' (sistema cultural característicos da sociedade industrial capitalista). (CASTELLS, 1983, p.39)

Assim, é no modo de produção capitalista que os homens serão irremediavelmente atraídos para as cidades industriais, revolucionando toda a forma de viver até ali: o campo e as atividades agrícolas deixam de ser a principal fonte econômica de sustento, o trabalho vira emprego, a população vira urbana, o capital dita o ritmo da vida. O mundo já não é mais rural. Mais do que um modo de produção no sentido das relações econômicas, o capitalismo inaugura um modo de vida com algumas peculiaridades, que vão desde a forma e paisagens urbanas, até a cultura e a temporalidade no cotidiano. As relações mudam, a sociabilidade muda, os valores sociais mudam.

Sob esse olhar, o rural passa a ser visto como o lugar do atraso, sem infraestrutura, com pessoas “caipiras” e atrasadas, enquanto o urbano é o espaço do progresso, das comodidades da vida moderna trazidas pelo processo de industrialização. Essa concepção de uma dicotomia entre rural e urbano tem permeado o imaginário social e, num certo sentido, feito avançar a urbanização (enquanto valor e morfologia social) sobre o mundo, tal qual Lefebvre já apontava (1999)².

Esta distinção entre campo e cidade era possível e pacífica, contudo, novas configurações socioespaciais vêm surgindo, num imbricamento de situações, relações, trabalho, cultura e modo de vida. É possível afirmar que a realidade do campo sofreu profundas alterações a partir da revolução verde, na segunda metade do século passado, quando o capitalismo chega a esse espaço social, trazendo suas máquinas, sementes produzidas em laboratórios e agroquímicos. Ocorre uma inserção dos setores secundário, terciário e quaternário no mundo rural, surge a agricultura industrial:

² O autor aponta o urbano como forma de “dispersão da cidade”, um estágio da sociedade em que o rural e o industrial serão superados pelo urbano. É nesse sentido que se aponta a “urbanização do mundo” nesse século.

(...) a agricultura e a indústria fundem-se na estrutura única do complexo agroindustrial, uma estrutura de produção e trabalho em que os setores da agricultura, da indústria, do serviço e da pesquisa tecnológica eliminam as separações setoriais (em setores primário, secundário, terciário e quaternário) e espaciais (em cidade e campo; e cidade e região) e introduzem um modo de organização espacial sem as separações que segmentavam territorialmente a formação espacial capitalista clássica. (MOREIRA, 2012, p. 23)

É sobretudo diante dessa nova fase do capitalismo – rentista, financeiro – que diversos autores das ciências sociais e humanas têm discutido se ainda faz sentido manter a diferenciação entre rural e urbano, a afirmar o fim do rural e a urbanização do mundo, na concepção lefebvriana: o “rural estaria cada vez mais envolvido pelo tecido urbano que, além das cidades, é constituído pelos espaços construídos para a circulação das mercadorias e das pessoas.” (LEFEBVRE, 2006, p. 49).

Assim, não se sustenta mais a dicotomia campo/cidade ou urbano/rural como realidades espaciais que se excluem, havendo autores que trabalham com a ideia de um *continuum* à maneira Lefebvriana (1999): o modo de vida urbano, sua cultura, seus valores fariam uma ressignificação no campo, urbanizando-o. Nesse sentido, haveria diferenças nos modos e arranjos de vida (urbanos), e não um ou outro jeito de existir.

De toda forma, é preciso entender as modificações do rural como intrínsecas ao estágio atual do capitalismo e seu rebatimento espacial:

As mudanças no modelo produtivo e organizacional no campo compõem transformações mais amplas na sociedade brasileira (por sua vez integradas a alterações sentidas em escala global) que marcam as últimas duas décadas. Define-se uma lógica capitalista em que novas representações do espaço emergem e vão ser difundidas como “um novo rural”. Na verdade são novas imagens, novos sentidos para o espaço rural que mantêm a visão produtivista, até agora dominante, mas que se traduzem em novos qualificativos para outras relações entre o espaço urbano e o rural e entre a cidade e o campo. Estas novas relações remetem para uma outra conceituação de urbano e rural, mas também de agrícola. Rural torna-se, cada vez mais, diferente de agrícola. Ao mesmo tempo, distingue-se cidade e urbano explicitando a crescente complexidade que marca tais relações. Rural e urbano fundem-se mas sem se tornarem a mesma coisa, já que preservam suas especificidades. (RUA, 2006, ps.85/86)

Como aponta o autor, a manutenção dessas especificidades não parece residir, de maneira geral, na diferença da produção por setores econômicos, uma vez que a indústria, os serviços, e mesmo a pesquisa alcançaram o meio rural e as atividades agrícolas, da mesma forma que a agricultura se expande nas grandes cidades, virando pauta e política urbana.

Há que se ressaltar também que o surgimento da questão ambiental no século passado gerou uma identificação da vida no campo como um modo “ecológico” de viver, mais próximo da natureza e suas dinâmicas, menos artificial e estressante do que a vida na cidade. Assim, é cada vez mais comum que as pessoas procurem nesses espaços seus momentos de lazer, em atividades turísticas e ecoturísticas. Os agricultores passam a desenvolver outras atividades no setor de serviços sobretudo, estabelecendo a pluriatividade, característica do “novo rural” (Graziano da Silva; Del Grossi, 1999).

Desta forma, ainda que não haja mais a clara dicotomia rural-urbano nos espaços sociais, a ideia de uma sociedade urbana mundial encontra resistências.

A definição de rural e urbano no IBGE e suas revisões críticas

Se a questão não é fácil para quem sobre ela se debruça no campo teórico, menos ainda ela o é nas políticas públicas. O IBGE sintetiza os critérios adotados ao redor do mundo para traçar a distinção entre urbano e rural em seis: “delimitação político-administrativa; o corte populacional; a densidade demográfica; a ocupação econômica da população. Além deles, destacam-se também a morfologia e o modo de vida (ANGULO; DOMÍNGUEZ apud BERNARDELLI, 2010).” (IBGE, 2017, p. 13)

Inicialmente, verifiquemos como se define no Brasil a população urbana e a rural. Segundo o último censo do IBGE, feito em 2010, 84% da população brasileira é urbana. O critério para tal definição é meramente normativo, conforme se deduz do esclarecimento da própria instituição:

Segundo a sua área de localização, o domicílio foi classificado em situação urbana ou rural. Em situação urbana, consideraram-se as áreas, urbanizadas ou não, internas ao perímetro urbano das cidades (sedes municipais) ou vilas (sedes distritais) ou as áreas urbanas isoladas, conforme definido por Lei Municipal vigente em 31 de julho de 2010. Para a cidade ou vila em que não existia legislação que regulamentava essas áreas, foi estabelecido um perímetro urbano para fins de coleta censitária, cujos limites foram aprovados pelo prefeito local. A situação rural abrangeu todas as áreas situadas fora desses limites. Este critério também foi utilizado na classificação da população urbana e da rural. (IBGE, 2017, p.27)

Deixar essa definição a critério do município gera a possibilidade de que interesses locais de expansão urbana, em função de demandas do capital imobiliário ou industrial, crie espaços artificiais para fins especulativos. O próprio município tem interesse nessa situação, uma vez que ao definir uma área como urbana, o imposto incidente passa a ser o IPTU – arrecadado pelo próprio município – e não mais o ITR – de arrecadação da União³. Assim, se basta a definição municipal do que seja o perímetro urbano de seu território, todo ele pode ser urbano, como foi o caso do Plano Diretor de Nova Iguaçu de 1997 (LC 006/97) e dos atuais Planos Diretores do Rio de Janeiro (LC 111/11) e de Japeri (LC 69/06). A adoção desse critério pode inviabilizar políticas públicas para o meio rural, invisibilizando seus moradores e trabalhadores, artificializando seus modos de vida e ameaçando suas territorialidades.

De fato, diversos autores questionam os critérios adotados pelo IBGE, a tal ponto que a autarquia resolveu reformular seus critérios para o censo de 2020⁴. Desta forma, está disponível em sua página um e-book intitulado “Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação”, em que há uma revisão da literatura pertinente, especialmente no campo da geografia, e depois apresentação de metodologias adotadas por

³ A Lei 11.250/05, dispõe no seu art. 1º a possibilidade da União celebrar convênios com “os Municípios que assim optarem, visando a delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de que trata o inciso VI do art. 153 da Constituição Federal, sem prejuízo da competência supletiva da Secretaria da Receita Federal”. Desta forma, havendo convênio, há a possibilidade de transferência da capacidade para exigir o cumprimento da obrigação tributária.

⁴ Para conhecer os novos critérios e metodologia: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>

órgãos de outros países para definir o rural e o urbano, e propostas para o censo de 2020. Nesse livro, o órgão reconhece que:

As transformações que ocorreram no campo e nas cidades nos últimos 50 anos vêm a demandar, nos dias de hoje, abordagens multidimensionais na classificação territorial. O rural e o urbano, enquanto manifestações socioespaciais, se apresentam de forma bastante complexa e heterogênea, portanto, a identificação de padrões dessas manifestações se constitui um desafio principalmente ao se considerar a extensão do território brasileiro. (IBGE, 2017, p.8)

Um segundo apontamento necessário ocorre no campo jurídico do planejamento urbano, uma vez que até aqui é a norma municipal – especificamente o zoneamento urbano – que define o que é área urbana e o que é área rural. Ocorre que não existe, em termos legais, uma definição nem de cidade/urbano nem de campo/rural. Enquanto os urbanistas, geógrafos e sociólogos tentam lidar com a realidade urbana, caracterizá-la, classificá-la, a lei não diz o que é cidade, sendo comum entre os juristas a confusão entre cidade e município.

Embora a Constituição de 1988 tenha um capítulo intitulado “Da Política Urbana” e outro “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”, e existam leis federais que regulamentam tais capítulos – Lei 10.257/01 conhecida como Estatuto da Cidade e Lei 4504/64, o Estatuto da Terra, dentre outras – a ausência de definição legal deixa um campo aberto para interpretações e aplicações variadas na constituição de políticas públicas cujas formas sejam jurídicas, dando muito poder aos municípios, como veremos adiante.

Os critérios que o IBGE pretende adotar no censo de 2020 reconhecem a importância do município como entidade federativa que detém a competência de planejar o uso e ocupação do solo (art.30, VII da CF/88), entendendo que

A escolha da tipologia municipal mais que apreender a realidade, tornando-a mais simples, se justifica na orientação de estudos e na condução de planejamento e gestão territorial que tenham como base de formulação e operacionalização de políticas públicas os municípios. (IBGE, 2017, p.9).

Desta maneira, o órgão entende que a realidade pode ser melhor apreendida, o que é fato, mas, ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que devido à desigualdade populacional e morfológica que caracteriza os 5.570 municípios brasileiros, os municípios menores (68,4% deles com menos de 20 mil de habitantes⁵) tendem a ser alvo de políticas que representam os interesses das elites locais⁶, ou de arranjos interfederativos⁷, o que compromete muitas vezes a participação e a gestão democrática e o desenvolvimento territorial, o que a instituição também reconhece.

Os critérios a serem adotados para o censo de 2020, de maneira resumida serão os seguintes: i) densidade demográfica; ii) acessibilidade a centros com alto nível hierárquico em relação a rede urbana; iii) população em áreas de ocupação densa; iv) proporção da população em áreas de ocupação densa em relação à população total e localização.

Assim, “após definir os critérios iniciais foi elaborada uma matriz conceitual (...) baseada na análise da inter-relação entre a classificação obtida segundo a população total em áreas de ocupação densa e o percentual da população em áreas de ocupação densa das unidades populacionais”, como podemos ver abaixo:

Quadro 1 - Matriz conceitual para a tipologia municipal rural-urbana

Faixas de população total em áreas de ocupação densa	Distribuição percentual da população em áreas de ocupação densa			
	Maior que 75%	50 a 75%	25 e 50%	Menor que 25%
Unidades Populacionais com mais de	Predominantemente urbano			

⁵ Segundo noticiado pela Agência de Notícias do IBGE.

⁶ Entendendo aqui elites como o capital imobiliário, industrial, ou mesmo grupos de poder paralelo, como as milícias e outras facções do crime organizado, que facilmente se territorializam em municípios pequenos e vulneráveis.

⁷ Quando o município se insere em uma região metropolitana, por exemplo, os arranjos políticos eventualmente são celebrados numa esfera acima da municipal, e os municípios pequenos, por sua pouca força política, não apresentam condições de resistir (caso assim desejem) a decisões que os constituem como zona de sacrifício, recebendo empreendimentos indesejáveis tais como aterros sanitários, indústrias poluentes, presídios, etc.

50 000 habitantes em área de ocupação densa				
Unidades populacionais que possuem entre 25 000 e 50 000 habitantes em área de ocupação densa	Predominantemente urbano	Predominantemente urbano	Intermediário	Predominantemente rural
Unidades populacionais que possuem entre 10 000 e 25 000 habitantes em área de ocupação densa	Predominantemente urbano	Intermediário	Predominantemente rural	Predominantemente rural
Unidades populacionais que possuem entre 3 000 e 10 000 habitantes em área de ocupação densa	Intermediário	Predominantemente rural	Predominantemente rural	Predominantemente rural
Unidades populacionais com menos de 3 000 habitantes em área de ocupação densa	Predominantemente rural			

Fonte: Quadro 4 da publicação Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação (IBGE, 2017, p.58)

E, associando tais critérios (i, iii e iv), relacionados à densidade demográfica com a localização, “dentre os municípios classificados como intermediários e rurais, aqueles adjacentes a centros urbanos de maior hierarquia daqueles que se encontram remotos” (IBGE, 2017, p. 59) chega-se a uma outra tabela enfim classificatória dos municípios.

Tabela 1 - Classificação dos municípios de acordo com a tipologia rural-urbana, segundo Grande Região e população – 2010

Tipologia rural urbana	Municípios e população total (quantidade e percentual)	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Urbano	Número de Municípios	1.456	85	307	625	312	127
	Municípios em relação a Grande Região %	26,16	18,93	17,11	37,47	26,26	27,25
	População total, segundo o censo 2010	144.765.500	10.522.570	31.472.716	70.641.832	20.916.325	11.212.057
	População total, segundo o censo 2010 %	75,89	66,33	59,30	87,90	76,37	79,76
Intermediário Adjacente	Número de Municípios	686	39	244	247	108	48
	Municípios em relação a Grande	12,33	8,69	13,60	14,81	9,09	10,30

	Região %						
	População total, segundo o censo 2010	12.461.908	784.746	5.822.054	3.434.832	1.684.994	735.282
	População total, segundo o censo 2010 %	6,53	4,95	10,97	4,27	6,15	5,23
Intermediário Remoto	Número de Municípios	60	33	7	3	1	16
	Municípios em relação a Grande Região %	1,08	7,35	0,39	0,18	0,08	3,43
	População total, segundo o censo 2010	1.305.906	791.645	133.152	50.821	5.917	324.371
	População total, segundo o censo 2010 %	0,68	4,99	0,25	0,06	0,02	2,31
Rural Adjacente	Número de Municípios	3.040	171	1.134	769	765	201
	Municípios em relação a Grande Região %	54,63	38,08	63,21	46,10	64,39	43,13
	População total, segundo o	28.689.820	2.093.740	14.573.418	6.022.152	4.771.683	1.228.827

	censo 2010						
	População total, segundo o censo 2010 %	15,04	13,20	27,46	7,49	17,42	8,74
Rural Remoto	Número de Municípios	323	121	102	24	2	74
	Municípios em relação a Grande Região %	5,80	26,95	5,69	1,44	0,17	15,88
	População total, segundo o censo 2010	3.524.597	1.671.753	1.072.542	214.773	7.972	557.557
	População total, segundo o censo 2010 %	1,85	10,54	2,02	0,27	0,03	3,97
Total Brasil	Total de Municípios	5.565	449	1.794	1.668	1.188	466
	População Total	190.747.731	15.864.454	53.073.882	80.364.410	27.386.891	14.058.094

Fonte: Tabela 9 da publicação Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação (IBGE, 2017, p.58)

Vemos assim, que a proposta metodológica complexifica a classificação das áreas, por outro lado, parece trazer de forma mais aprimorada a realidade territorial delas. Reunindo tais classificações e dados, o órgão conclui que:

Na tipologia proposta neste estudo, vemos que 76,0% da população brasileira se encontra em municípios considerados predominantemente urbanos, correspondendo somente a 26,0% do total de municípios. A maior parte dos municípios brasileiros, foram classificados como predominantemente rurais

(60,4%), sendo 54,6% como rurais adjacentes e 5,8% como rurais remotos. (IBGE, 2017, p.61)

Sem dúvidas, esse é um dado importante na medida que ressignifica a visão acerca da ideia de ser o Brasil um país urbano, jogando luz sobre a problemática rural -urbano. No mesmo sentido, demonstra a necessidade de planejamento para municípios e áreas rurais de forma específica, a fim de não homogeneizar espaços ou mesmo estabelecer uma urbanização inexistente.

Problemas institucionais no campo dos direitos

Apresentando os municípios

Em nossas práticas, algumas situações foram nos mostrando que, juridicamente, a superação da dicotomia rural-urbano apontada pela literatura e imposta em alguns Planos Diretores e leis de zoneamento, vem complicando a vida e a possibilidade de exercício de direitos por parte de agricultores e agricultoras familiares. Por isso, o ordenamento jurídico brasileiro, em sua complexidade de leis e atos administrativos em multiescalas de competência, mais atrapalha do que resolve. Citaremos aqui situações em três municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ): Japeri, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro, números 7, 13 e 1 no mapa abaixo.

Mapa 1: Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração a partir da base cartográfica do IBGE. www.baixamapas.com.br

Apresentamos também alguns dados dos três municípios que demonstram suas realidades socioeconômicas e políticas:

Tabela 2: Dados dos três municípios

	Rio de Janeiro	Nova Iguaçu	Japeri
População	6.718.903	796.257	95.492
Área da unidade territorial	1.200,255 km ²	520,807 km ²	81,697 km ²
Densidade demográfica (hab/km ²)	5.265,82	1.527,60	1.166,37
PIB per capita	50.690,82 R\$	20.625,93 R\$	12.874,11 R\$
Localização no PIB estadual	8º	57º	92º
IDHM	0,799	0,713	0,659

Participação do eleitorado no total de eleitores do estado	40,3 %	4,7%	0,6%
Esgotamento sanitário adequado	94,4%	83,1%	68,3%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de IBGE (2018) e TSE RJ (2011)

Apenas observando essa tabela é possível perceber, dentro da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), a diferença entre os três municípios: enquanto o Rio de Janeiro se configura como o núcleo metropolitano, com uma população que se expressa em milhões, alta densidade demográfica, IDHM mais alto e bastante peso eleitoral, todos esses números se reduzem ao olhar para os outros dois municípios, valendo destacar que o centro de Nova Iguaçu se configura como a quarta centralidade da RMRJ, sendo a primeira fora do município. Nova Iguaçu tem uma população na casa dos milhares, mas uma densidade demográfica bem menor, não apenas porque sua área territorial é menor, mas também porque é um município que conta com dez áreas rurais. É a partir desse município que se desmembram sete municípios da Baixada Fluminense, três na década de 1940 (Duque de Caxias e Nilópolis, São João de Meriti a partir de Duque de Caxias), e quatro após a Constituição de 1988, na década de 1990 (Mesquita, Belford Roxo, Queimados e Japeri). Deles, Japeri é o mais pobre, o que é perceptível pelo PIB per capita, o menor de todo o estado. Outro dado interessante de Japeri é uma área grande (81,697 km²) com baixa densidade demográfica (1.166,37 hab/km²), o que demonstra uma ocupação espalhada no território, o que é típico de áreas periurbanas e rurais. No entanto, pela classificação proposta pelo IBGE, os três municípios se caracterizam como predominantemente urbano, pois toda a população vive em área de ocupação densa, no caso, a região metropolitana do Rio de Janeiro.

A área em Japeri

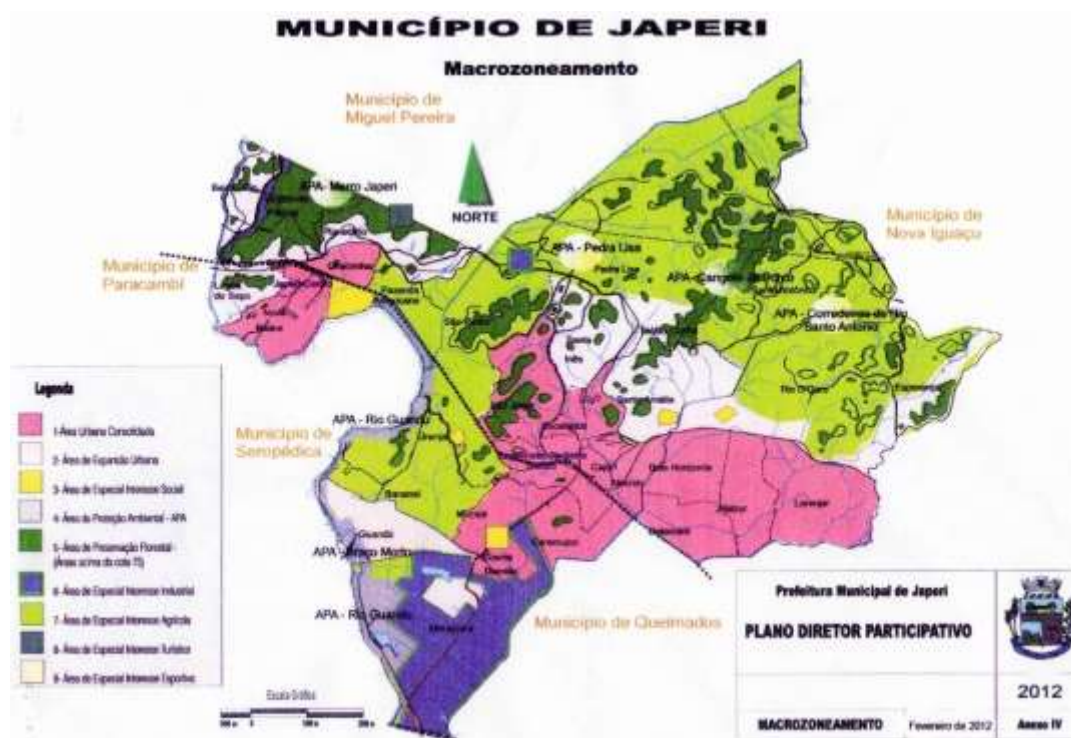
A demanda de Japeri veio através de uma Associação de Agricultores, e consistia em dois tipos de ações por parte do NAJUP MC: i) acompanhamento do Plano Diretor (PD), especialmente no que tange ao zoneamento; ii) regularização fundiária da área de Jardim Marajoara, ocupada há mais de quarenta anos por agricultores e agricultoras familiares.

Com relação à demanda de auxílio no acompanhamento do Plano Diretor, e especialmente do zoneamento, cabe-nos relatar o seguinte: o Plano Diretor atual de Japeri é a Lei Complementar 69/06, com modificações posteriores, sobretudo no ano de 2012.

Inicialmente, o município é todo urbano, contando, no entanto, com uma vasta Área de Especial Interesse Agrícola, conforme art. 24, III do PD. E o artigo 28 estabelece que “Artigo 28. A Macrozona de Especial Interesse Agrícola será regulamentada pelo Código Agrícola”, até hoje não elaborado.

No entanto, a área de Jardim Marajoara foi definida como Área de Especial Interesse Industrial, marcada em roxo no mapa abaixo:

Mapa 2: macrozoneamento de Japeri



Fonte: Plano Diretor de Japeri

O PD estabelece as seguintes diretrizes para a sua ocupação:

Artigo 40. As diretrizes e propostas de uso e ocupação para a divisão regional de Marajoara são as seguintes: I - incentivar a implantação de indústrias não poluentes na Área dos Condomínios Industriais; II - recomposição de mata ciliar das margens do Rio dos Poços e Rio Guandu; III – incentivar o uso residencial.

Desta forma, os agricultores e agricultoras da região foram esquecidos por uma política de incentivo a vinda de indústrias e têm tido, desde então, muitos conflitos com as indústrias, a milícia local e o próprio poder público, todos buscando retirá-los de sua terra para exploração de atividades agroindustriais, logísticas e de mineração de areia. Falamos aqui tanto de processos judiciais questionando a área de posse deles, como projetos de abertura de ruas e destruição por tratores de suas plantações. Como não estão na área de especial interesse agrícola veem-se ameaçados muitas vezes por outros interesses, e com dificuldade de defesa de seus direitos por conta de ausência de institucionalidade deles.

Contudo, organizaram-se e têm representantes nos Conselhos de Meio Ambiente e do Plano Diretor. Assim, no processo de revisão do PD que está em curso, debatemos o interesse de trazer o zoneamento rural de volta. Reconhecendo os interesses que incidem em seu território e os possíveis conflitos, conseguiram chegar a uma proposta de redução da área industrial, criando uma área de especial interesse agrícola, em que a área roxa, industrial, foi reduzida, com uma nova área verde à direita, o que está sendo chamado por eles de “área agroindustrial”, considerado uma vitória. Cabe ver se assim será feito⁸.

As questões advindas de questionamento na demarcação de seus lotes e da própria Prefeitura trazendo projetos de arruamento para a área, levou os agricultores e agricultoras à segunda demanda: a regularização fundiária. Estrategicamente pensada, a ideia de regularizar através de usucapião extraordinário⁹ deslocaria os conflitos para o Poder Judiciário e não se

⁸ O Plano Diretor de Japeri foi aprovado em dezembro de 2019 e a área estudada ficou estabelecida como “Área de Especial Interesse Agrícola, Industrial e Logístico”.

⁹ O usucapião extraordinário, previsto no art.1238 do Código Civil, é forma de aquisição originária da propriedade da terra e é proposta em face do proprietário do terreno.

colocaria como enfrentamento aos poderes locais, já que o Réu do processo, imaginavam eles, seria uma indústria de suco de laranja que era proprietária de toda a área, com registro nos anos de 1950.

Feito o levantamento registral inicial, tivemos a primeira surpresa: ao contrário do que se acreditava, a área ocupada não se constituía mais em uma gleba gigantesca de três milhões cento e quarenta e seis mil metros quadrados, mas havia sido parcelada em quase dois mil lotes.

Dessa forma, muda o réu da ação de usucapião: devem ser eles os proprietários que constam no Registro de Imóveis. Ocorre que um lote rural é medido em hectare, um lote urbano em metro quadrado, o que já dá ideia da possível diferença de tamanho entre eles. Começamos a montar as ações e aí percebemos o seguinte: uma família que ocupava três lotes rurais, ao “converter” tais lotes para a métrica urbana (já que a ocupação em termos normativos se dá em área urbana), ocupava oitenta e nove lotes urbanos. Esse número nos trouxe um enorme problema: como identificar e litigar contra oitenta e nove réus diferentes? Provavelmente nenhum juiz vai querer encarar a façanha e, se o fizer, o tempo do processo será extremamente longo e moroso. Fora os gastos para tirar oitenta e nove certidões no cartório de Registro de Imóveis que, de outra maneira, se for gratuito, também não será rápido, já que os cartórios não gostam de fornecer nada gratuitamente.

Assim, estamos nesse momento estudando como viabilizar uma regularização fundiária de uma ocupação tipicamente rural mas institucionalmente urbana.

O assentamento rural em Nova Iguaçu

Nova Iguaçu, “município mãe” da Baixada Fluminense, tem uma longa história de município agrícola e periférico, sendo um dos primeiros eixos de conurbação da cidade do Rio de Janeiro:

O período seguinte, de 1930 a 1950, pode ser descrito como a fase que marca a grande expansão física da metrópole, atingindo a oeste o município de Nova Iguaçu e, a leste, o de São Gonçalo e que se caracterizou por loteamentos a

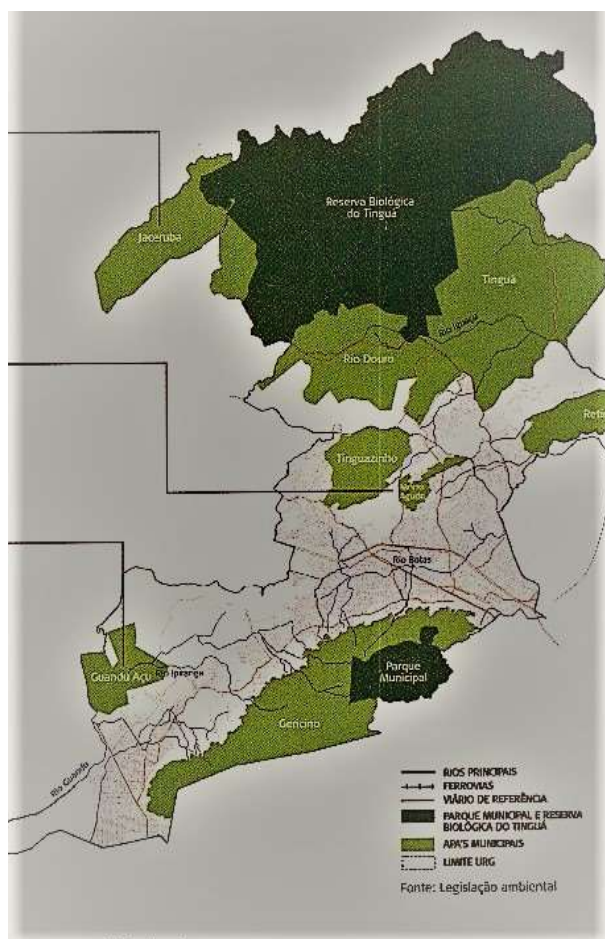
baixo custo e conjuntos habitacionais com precárias condições de infraestrutura básica. A partir da década de 1950, com a construção das grandes rodovias, como a Avenida Brasil e a Rodovia Presidente Dutra, tem-se a intensificação do processo de metropolização. (DIAS, 2005, p.164)

Tendo uma ocupação periférica, destinada à classe trabalhadora, tal ocupação se caracterizou por um processo de urbanização extremamente precário, induzido, claro, por legislações e políticas públicas que iam transformando as grandes fazendas de laranjas em loteamentos irregulares. Como exemplo, podemos observar a atuação da Prefeitura: “Maurício de Abreu (2011) traz uma tabela em que demonstra a aprovação de loteamentos em Nova Iguaçu por década, em que a década de 1950-1959 bate recordes tanto de número de loteamentos aprovados – 917 – quanto de lotes – 166.816 (ABREU, 2011, p. 121).” (PEREIRA, 2017, p. 68).

Atualmente está em seu território a primeira centralidade fora do núcleo central da metrópole, o que demonstra o protagonismo de Nova Iguaçu na região da Baixada Fluminense. É um município com muitas indústrias, serviços e comércio, gerando muitos empregos e sendo um polo de atração da classe trabalhadora que ali habita, mas também dos habitantes dos municípios vizinhos. Apesar disso, é um lugar com muitas disparidades de renda e de urbanização.

O Plano Diretor de 1997 (LC 006/97) não reconhecia zona rural em Nova Iguaçu: seu zoneamento inicial era completamente urbano. O macrozoneamento (art.10) dividia o território de Nova Iguaçu em: Zona Urbana Consolidada; Zona de Expansão Urbana; Zona de Transição e Zona de Preservação Ambiental, cabendo às “Zonas de Transição (Cinturão Verde)” as áreas de “atividades agrícolas e pecuária de pequena escala”.

Mapa 3: Áreas Verdes de Nova Iguaçu



Fonte: Plano Diretor de 1997

Segundo o art.10, §3º do PD de 1997:

As zonas de transição (Cinturão Verde) compreendem as áreas do território onde encontram-se presentes atividades agrícolas e pecuária de pequena escala, formada basicamente por sítios e chácaras de lazer, sendo caracterizada por uma ocupação de baixa renda e de edificações dispersas.

As áreas rurais estavam, portanto, próximas ou mesmo dentro de áreas ambientais, fossem as unidades de conservação integrais Reserva Biológica do Tinguá e o Parque Municipal, fossem as diversas Áreas de Preservação Ambiental.

Assim, dentro dessa área estava o assentamento São Bernardino. Formado no final da década de 1980 e titulado em 2002, com cinquenta e quatro lotes, de tamanhos entre dois e oito hectares, e alguns ainda pararurais¹⁰, as famílias produzem frutíferas, olericultura, palmito, aipim, criam vacas, galinhas, cabras, patos, peixes, rãs e comercializam esses produtos ou derivados como queijo, manteiga, geleias.

O primeiro susto do zoneamento considerar todo o perímetro do município como urbano foi, evidentemente, o pagamento do IPTU, em valores até 300% mais caros do que pagavam de ITR, pois aqui se aplica a mesma lógica que em Japeri: os lotes urbanos são menores do que os rurais, e, assim, uma ocupação em área rural transformada em área urbana significam muitos mais lotes (urbanos), portanto, num valor de IPTU maior.

Ocorre que o assentamento se localiza na área do entorno da Reserva Biológica do Tinguá, especificamente em sua zona de amortecimento¹¹, embora não houvesse regulamentação acerca dos usos específicos na área, tampouco os agricultores e agricultoras soubessem o que podia ou não ser feito em virtude do zoneamento.

E, assim, duas agricultoras foram criminalizadas por suas atividades agrícolas. Em 2001 e 2003, respectivamente, ambas foram multadas por supressão de vegetação, e responderam a processo criminal, nos moldes do art.40 da Lei 9605/98. Cada uma teve que recompor a área degradada e pagar multa em valores muito além do possível para elas.

Não se pretende aqui argumentar contra a necessária proteção ambiental integral de biota em áreas relevantes, apenas demonstrar como o fato de não haver o zoneamento rural, definindo área de fato rurais como de proteção integral, tornou a atividade agrícola mais difícil durante toda a vigência do PD de 1997.

¹⁰ Menores que dois hectares, definido pelo INCRA como a fração mínima de parcelamento (FMP) para o município de Nova Iguaçu.

¹¹ Segundo a Lei 9885/00, em seu art.2, XVIII – “zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”

Não à toa, os assentados e assentadas de São Bernardino ocuparam a Câmara Municipal na época de revisão do Plano Diretor para afirmar que “não havia nem vazio nem urbano”¹² em suas áreas rurais, e a nova legislação (Lei 4092/11) trouxe de volta as áreas rurais para o Plano Diretor de Nova Iguaçu.

A agricultura urbana no Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro é a segunda maior metrópole do Brasil, com todas as características típicas de uma enorme cidade do século XXI: espraiamento territorial, segregação socioespacial, violência urbana, expressiva informalidade da terra, da moradia e do trabalho, grandes deslocamentos diários etc.

Com um dos mais antigos processos de urbanização da história do país, tendo sido capital federal durante muito tempo, as normas urbanísticas são muito antigas na cidade, remontam ao século XIX, quando foi elaborado o primeiro Código de Posturas Urbanas (BORGES, 2007, p.71).

O Plano Diretor atual é a Lei Complementar 111/11. Nele não há previsão de área rural. O Macrozoneamento estabelece áreas de ocupação: controlada, incentivada, condicionada e assistida. A palavra “rural” aparece apenas uma vez em todo o texto: “Art.254. São diretrizes da Política de Agricultura, Pesca e Abastecimento: (...) estabelecimento de linhas oficiais de crédito agrícola destinadas aos produtores rurais cariocas.” No entanto, o art. 13 deixa claro que “A caracterização do território municipal como integralmente urbano não exclui a existência de áreas destinadas a atividades agrícolas (...)” E podemos ver por todo o corpo normativo do PD diversas previsões de incentivo às práticas agrícolas, inclusive diretrizes para fixação em norma posterior de zona agrícola (art.48, VI), criação de área de Especial Interesse Agrícola (AEIG, art.70, VI) e de uma Política de Agricultura, Pesca e Abastecimento (art.253).

O problema jurídico que tivemos a oportunidade apenas de acompanhar em termos acadêmicos – e não de assessoria – se deu em função da exigência da lei federal da agricultura

¹² Uma agricultora do assentamento São Bernardino se manifestou dessa forma em uma audiência pública de revisão do Plano Diretor, ao verificar que a área rural em que morava estava sendo definida como “vazio urbano” na proposta do novo PD.

familiar. Os agricultores e agricultoras da zona oeste, especialmente os que vivem no entorno do Parque Estadual da Pedra Branca, localizados assim na Macrozona de Ocupação Assistida, tiveram muitos problemas ao se tornarem “agricultores urbanos” a partir da artificialidade criada pela norma.

Na Lei 11.326/06, que estabelece as diretrizes para a Política Nacional de Agricultura Familiar, o conceito de agricultor familiar e empreendedor familiar rural é assim colocado:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Merece destaque a exigência de prática de atividades no meio rural, o que foi entendido como zonas rurais de acordo com o zoneamento municipal. O problema se deu pelo fato de que para acessar uma gama de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar, estabelecidas pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)¹³, é necessário obter a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP). Desta forma, para ter a DAP era necessário estar em área rural. Em sua dissertação, Caren Freitas (2019) elabora a seguinte tabela sobre acesso à DAP com base em dados do Banco Central:

¹³ O acesso à DAP garante o acesso às seguintes políticas públicas: a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) e a Garantia-Safra, Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentos Escolar (PNAE), dentre outras facilidades.

Tabela 3: Contratos a partir da DAP no município do Rio de Janeiro:

Contratos e Crédito PRONAF Município Rio de Janeiro Ano
base: 1999

Ano	Nº de contratos	Valor
1999	7	R\$ 4.453.610,94
2000	11	R\$ 12.462.915,26
2001	22	R\$ 24.701.498,55
2002	14	R\$ 10.069.457,25
2003	22	R\$ 1.539.244,48
2004	113	R\$ 1.497.113,04
2005	147	R\$ 7.512.367,94
2006	153	R\$ 27.179.384,85
2007	82	R\$ 13.734.864,10
2008	68	R\$ 17.540.286,31
2009	54	R\$ 21.235.210,81
2010	39	R\$ 20.251.217,50
2011	27	R\$ 38.044.028,12
2012	30	R\$ 10.282.752,54
2013	3	R\$ 22.648,42
2014	7	R\$ 33.879,22
2015	5	R\$ 31.897,17
2016	4	R\$ 59.378,21
2017	2	R\$ 25.317,94
2018	4	R\$ 49.346,05

Fonte: LIMA, 2019, p. 110

É notória a queda de emissões de DAP após 2006, ano de regulamentação do conceito de agricultura familiar como aquela feita em área rural. A pesquisadora leva em consideração a crise econômica do estado do Rio de Janeiro, o sucateamento do órgão de assessoria rural, mas também:

(...) o decréscimo dos contratos entre 2006 e 2007 que, em pesquisa de campo junto à EMATER-Rio, constatou a hipótese da influência da regulamentação restritiva da Lei do PRONAF. Essa dicotomia também ressoa no sistema bancário que não está preparado e/ou mesmo não conhece os trâmites burocráticos para a emissão de crédito do PRONAF para os agricultores urbanos. Frisa-se que, no universo pesquisado, apenas dois agricultores que

tenham DAP conseguiram crédito e esse acesso foi dado através do município de Nova Iguaçu, município que possui normativamente um zoneamento rural. (LIMA, 2019, p.110)

Nesse sentido, é importante ressaltar que os órgãos da Administração Pública como o Banco Central e o Ministério do Desenvolvimento Agrário acabaram por emitir Portarias e Resoluções flexibilizando a exigência de produção no meio rural para acessar a DAP e, ao acessar o sítio do BNDES e procurar os requisitos para o enquadramento no PRONAF, lá já não consta o zoneamento rural.

Considerações finais

A teoria e a institucionalidade, como construções da consciência humana para explicar e melhorar o mundo, devem sempre observar e se estabelecer a partir da realidade. No caso aqui estudado, a realidade urbana se coloca como regra no século XXI, mas comportando seus espaços de exceção. As localidades rurais, com seus sons, ares, temperaturas, paisagens e as pessoas que ali vivem, com hábitos, temporalidades e modos de vida distintos do urbano, não devem ser padronizadas nem pelo planejamento nem por políticas públicas. É preciso avançar nas formas de dar visibilidade à heterogeneidade de organizações sociais existentes no país, superando na norma e nas classificações existentes o rural-urbano.

Para tal, a proposta do IBGE em criar mais categorias intermediárias, observando mais critérios do que apenas o normativo parece indicar um caminho a ser trilhado, mas é essencial que as normas voltadas para os ambientes urbano e rural, quando atrelem questões de produção e planejamento, estabeleçam diretrizes gerais para todos os municípios, sob pena de manutenção de disparidades, como nos casos aqui apresentados. Embora a Constituição de 1988 tenha um capítulo intitulado “Da Política Urbana” e outro “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”, e existam leis federais que regulamentam tais capítulos – Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade, e Lei 4504/64, o Estatuto da Terra, dentre outras – a ausência de uma diretriz geral estabelecida por lei federal deixa um campo aberto para interpretações e aplicações variadas na constituição de políticas públicas cujas formas sejam jurídicas, dando



[HTTPS://PERIODICOS.UFPE.BR/REVISTAS/RURALURBANO/INDEX](https://periodicos.ufpe.br/revistas/ruralurbano/index)

muito poder aos municípios. Estes muitas vezes não viabilizam uma gestão democrática, pois submetidos a poderes locais ou interesses metropolitanos, nem sempre conseguem concretizar uma política territorial de desenvolvimento e coesão social.

Referências

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. Requisitos para enquadramento no Pronaf. Disponível em:

https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf-requisitos/lut/p/z1/tVNNc5swFPwtPXDEEk8uDeG0FAHT1I7rm0uQOEC1DESFrd_Ps-XHfaaRN3Op3qJD2ttPt2JZSjDcolO4qGGaEk28F6m_tPszCL0ynF2a279HH08Mkh6WLIhisPrc8A_MaIMMqvn_-McpSX0vSmRdtCVnx4EnIwwhzKswILt6rjFq6FZLIUrOPSqMHCOyFbNti9Vo1mHczqg6zGDahIVtua7w9iEIAAdCfpSVGjL_Yp6wdSxy6D2bEppbYeeG9jY9xjFlVNzHFwauqI4v97v7E8dg6WunsfzBmQx09pC1gptfpcNOPFlv88j8EdJw58N2vwfg9ajRT-Lxh8WHoh-XJCEzgheuhdANr1LUNqPs_uPJMFRGmceTe6c2ym5AK74sgVfgx83hDEUoxs3yEj26Lo3FK2Pgp_QSirdwcNb_mVs6XeGt5x3_H9kgGCbnSq-fYpIFiSEBDWvueZ6ctBQbo3ph_cWtvDpdJqcs5o06jgpNFT60XqlzZgY2M5fze2cTnW4TCCm17haNcBT-JUC9d2qC8mLnRcvBIuHLi7CeUK83TGL3n0FZSyVGw!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/. Acesso em 27 out 2019

BAIXAR MAPAS. **Mapa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.baixarmapas.com.br/mapa-da-regiao-metropolitana-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em 26 out 2019.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 25 out 2019.

BRASIL. **Lei 9.885 de 18 de julho de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em 29 out 2019.

BRASIL. **Código Civil**. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em 29 out 2019.



[HTTPS://PERIODICOS.UFPE.BR/REVISTAS/RURALURBANO/INDEX](https://periodicos.ufpe.br/revistas/ruralurbano/index)

BRASIL. **Lei 11.326 de 24 de julho de 2006.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em 27 out 2019.

BORGES, M. V. **O zoneamento na cidade do Rio de Janeiro: gênese, evolução e aplicação.** 2007. 226f. Dissertação - (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DIAS, F. A Questão Metropolitana. **Cadernos MetrÓpole**, V.14. - 2005. p. 149-174.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E. **O novo rural brasileiro.** Campinas, IE/Unicamp, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil em Síntese.** 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/nova-iguacu/panorama>>. Acesso em 09 de junho de 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: Uma primeira aproximação.** Estudos & Pesquisas Informação Geográfica, nº 11. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE divulga as Estimativas de População dos municípios para 2018.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22374-ibge-divulga-as-estimativas-de-populacao-dos-municipios-para-2018>. Acesso em 17 out 2019.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE. **Centralidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2016.

JAPERI. **Plano Diretor de 2006.** Lei Complementar municipal 006 de 30 de outubro de 2006.



[HTTPS://PERIODICOS.UFPE.BR/REVISTAS/RURALURBANO/INDEX](https://periodicos.ufpe.br/revistas/ruralurbano/index)

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. 4 ed. São Paulo: Centauro, 2006.

LIMA, C. F. **Agriculturas na e da cidade do Rio de Janeiro: dicotomias e as especificidades da agricultura urbana**. 2019. 118f. Dissertação – (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2019.

MARX, K; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MOREIRA, R. **A formação espacial brasileira: uma contribuição crítica à geografia do Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

NOVA IGUAÇU, **Plano Diretor de 1997**. Lei Complementar municipal 06 de 12 de dezembro de 1997.

[PEREIRA, T. C. G.](#). Leis também produzem o espaço: contando a história de Jardim Laranjeiras (RJ). **Cadernos Do Desenvolvimento Fluminense**, v. 13, p. 63-80, 2017.

RIBAS, L. O. O que é Assessoria Jurídica Popular? **Assessoria Jurídica Popular**. Disponível em: <http://assessoriajuridicapopular.blogspot.com.br/2009/08/o-que-e-assessoria-juridica-popular.html>. Acesso em 15 out 2017.

RIO DE JANEIRO, **Plano Diretor de 2011**. Lei Complementar municipal 111 de 1º de fevereiro de 2011.

RUA, J. Urbanidades no rural: o dever de novas territorialidades. **CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária**, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 82-106, fev. 2006.

SINGER, P. **Economia Política da Urbanização**. 2 ed. 1ª reimp. São Paulo: Contexto, 2010.