

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO DIREITO ADMINISTRATIVO
PUC/SP – COGEAE**

JULIANO JOSÉ FIGUEIREDO MATOS

ESTATUTO DA CIDADE E A INTEGRAÇÃO RURURBANA

**SÃO PAULO
2014**

JULIANO JOSÉ FIGUEIREDO MATOS

ESTATUTO DA CIDADE E A INTEGRAÇÃO RURURBANA

Monografia apresentada no Curso de Especialização em Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Faculdade de Direito – Departamento de Direito Público, Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão – PUC/SP – COGEAE, como exigência final para obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo.

Orientadora: Profa. Dra. MARIANA MENCIO

**SÃO PAULO
2014**

JULIANO JOSÉ FIGUEIREDO MATOS

ESTATUTO DA CIDADE E A INTEGRAÇÃO RURURBANA

Monografia apresentada no Curso de Especialização em Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Faculdade de Direito – Departamento de Direito Público, Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão – PUC/SP – COGEAE, como exigência final para obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo.

Área de Concentração: Direito Administrativo

Data do depósito: 30 de janeiro de 2014.

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA:

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha esposa e companheira, Renata, pelo carinho, estímulo e paciência diária, em especial no incansável apoio ao longo do período de elaboração deste trabalho; que sempre me incentiva e me acompanha na realização dos meus ideais, encorajando-me a enfrentar todos os momentos difíceis em nossas vidas; que compreende os motivos que direcionam minha carreira profissional e acadêmica e minha ausência, mas que são recompensadas pelos momentos intensos e sinceros vividos diariamente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus mestres que me protegem, iluminam e dão forças para enfrentar as dificuldades nas estradas da vida, superar as derrotas e encontrar os caminhos para as vitórias e conquistas.

Agradeço, aos meus pais, José e Liliam, e meus irmãos, Leonardo e Grizielly que sempre me ensinaram a procurar e trilhar os meus próprios caminhos e acreditam nos motivos pelos quais faço minhas escolhas, apoiando e incentivando mesmo diante das mais diversas dificuldades.

Agradeço, ao Elio Neves, pelos ensinamentos, debates, orientações e críticas prestadas diariamente que, certamente, influenciaram e engrandeceram este trabalho.

Agradeço, aos companheiros(as) do SERA (Sindicato dos Empregados Rurais de Araraquara), da FERAESP (Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo), da CSP - Conlutas (Central Sindical e Popular - Conlutas) e da Organização dos Agricultores Familiares e Empreendedores Rurais do Estado de São Paulo pela fonte de inspiração e por me manter crédulo na defesa dos interesses dos trabalhadores e na unidade de luta dos trabalhadores urbanos e rurais com vistas à liberdade da classe trabalhadora.

Agradeço, ao Paulo Sérgio Miguez Urbano, amigo e eterno mestre, pelo apoio, estímulo e mentor da minha carreira profissional e acadêmica.

Agradeço, a minha orientadora, Profa. Mariana Mencio, que pela aula ministrada durante o curso de especialização na PUC-COGEAE com notável brilhantismo se transformou em fonte de inspiração para esta monografia e suas orientações prestadas com paciência e dedicação até a conclusão deste trabalho.

Agradeço, aos familiares e amigos(as) que me apóiam, incentivam e acreditam nos motivos pelos quais faço minhas escolhas.

"Nunca me preocupei com rótulos. O rótulo de radical, conciliador, não tem nenhum sentido para mim, como não tinha sentido me chamarem de comunista no passado. O que importa é a prática política; o que importa são os posicionamentos que se tomam ao lado de determinadas camadas sociais em defesa de teses que interessam à nação como um todo".

Francisco Julião Arruda de Paula

RESUMO

O presente trabalho analisa a política de desenvolvimento urbano e a integração rururbana, prevista no Estatuto da Cidade, a partir de uma leitura sistemática da Constituição Federal de 1988, especialmente dos três pilares de sustentação do ordenamento jurídico: preâmbulo, artigos 1º e 3º, da Constituição de 1988, bem como pelo sistema de repartição de competências estabelecidas nos artigos 30, incisos I a IX c.c. 23 e 24, todos da Carta Magna. Assim, analisando sistematicamente com os artigos 182 e 183, da CF/88 e o Estatuto da Cidade, é possível concluir que os Municípios possuem competência irrestrita para disciplinar e ordenar todo o seu território – urbano e rural, inclusive sob o prisma da soberania e segurança alimentar, do meio ambiente e dos recursos naturais, do fomento as atividades não agrícolas e pluriativas desenvolvidas nos espaços rurais, além de outros aspectos como bens e serviços públicos destinados as áreas rurais, tendo o direito urbanístico e o urbanismo como ferramentas para a integração rururbana e o Plano Diretor como instrumento de ação concreta do Município, visando o desenvolvimento integral do território municipal em seus aspectos urbanísticos, econômicos, sociais e ambientais.

Palavras-Chave: Estatuto da Cidade – Política de desenvolvimento urbano - Competência municipal – Ordenamento territorial total – Continuum rururbano – Integração rururbana.

ABSTRACT

This paper examines the politics of urban development and rural-urban “rururban” integration envisaged in the Statute of the City, from a systematic reading of the 1988 Federal Constitution, especially based on the three pillars of the law system: preamble, articles 1 and 3 of the Constitution 1988, as well as the allocation of powers system laid down in Articles 30, sections I to IX cc 23:24, all from the Magna Carta. Thus analyzing systematically with articles 182 and 183, CF/88 and the City Statute, the conclusion is that the municipal government have unrestricted powers to regulate and order throughout their territory - urban and rural, including through the prism of security and sovereignty food, environment and natural resources, encouraging non-agricultural and pluriactive activities developed in rural areas, as well as other aspects such as public goods and services for rural areas, where the urban law and urban planning are used as tools for “rururban” integration and the Master Plan as an instrument for concrete action of the Municipality, aiming a comprehensive development of the municipality in its urban, economic, social and environmental aspects.

Key-words: Statute of the City – Urban Development Policy – Municipal Jurisdiction – Total Territory Planning – Rural-Urban “Rururban” Continuum – Rural-Urban “Rururban” Integration.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PACTO FEDERATIVO	10
1.1 Diretrizes gerais da Constituição Cidadã de 1988.....	10
1.2 O pacto federativo na Constituição Federal de 1988.....	14
2 DIREITO URBANÍSTICO E SUA INTERFACE RURURBANA	20
2.1 Interfaces entre imóvel urbano e rural e a zona urbana e rural.....	20
2.2 Direito urbanístico e sua abrangência.....	27
2.3 Estatuto da Cidade e a interface rururbana.....	31
2.3.1 Os planos urbanísticos e sua integração vertical e horizontal.....	44
3 ESTATUTO DA CIDADE E A INTEGRAÇÃO RURURBANA – UMA POLÍTICA PARA TODO TERRITÓRIO	51
3.1 A nova ruralidade brasileira e sua importância na integração rururbana.....	57
3.2 Segurança e soberania alimentar: um fator de integração rururbana e a competência municipal.....	67
3.3 Meio ambiente e os recursos naturais: um complexo rururbano.....	73
3.4 Estatuto da Cidade: Controvérsias, distorções e limites na integração rururbana.....	78
4 CONCLUSÃO	86
5 REFERÊNCIAS	94

INTRODUÇÃO

A integração rururbana e sua interface com o ordenamento integral do território pelo Município deve ir além da perspectiva imobiliária, da expansão urbana e do parcelamento do solo, pois atualmente os espaços rurais também constituem locais de moradia, lazer, trabalho, atividades produtivas não agrícolas, tais como turísticas, artesanato, confeitaria e outros, além do tradicional espaço de exploração agrícola.

Por esses motivos, os espaços rurais devem ser incluídos no planejamento e desenvolvimento do Município, mediante integração rururbana, visando um planejamento urbanístico local e a promoção do adequado ordenamento territorial.

A partir dessas premissas, examinamos a política de desenvolvimento urbano e a integração rururbana, prevista no Estatuto da Cidade, a partir de uma leitura sistemática da Constituição Federal de 1988, sobretudo dos artigos 1º, 3º, 23, 24, 30, incisos I a IX, 182 e 183 da Constituição de 1988.

Para facilitar a abordagem do tema, dividimos o trabalho em três capítulos.

Como ponto de partida, analisamos as diretrizes gerais da Constituição Federal de 1988 e o pacto federativo, em especial o sistema de repartição de competências a fim de identificar as atribuições e responsabilidades de cada ente federativo, em especial do Município.

Em seguida, tratamos sobre o direito urbanístico e sua interface rururbana, abordando as interfaces entre imóvel urbano e rural e a zona urbana e rural, a dicotomia jurídica, sociológica e política, bem como a abrangência do Direito urbanístico, o Estatuto da Cidade e suas interfaces para integração rururbana.

Por fim, procurou-se estabelecer a partir da leitura sistemática das disposições constitucionais e do Estatuto da Cidade e os fundamentos jurídicos que norteiam o entendimento externado da obrigação da integração rururbana no desenvolvimento das funções da cidade e do bem-estar da população.

Esta análise proporciona, ao final, concluir que os Municípios possuem competência irrestrita para disciplinar e ordenar todo o seu território – urbano e rural, em seus aspectos urbanísticos, econômicos, sociais e ambientais.

1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PACTO FEDERATIVO

A Carta Magna 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, foi idealizada para a realização da cidadania, do bem estar de todos, da justiça social, do solidarismos, da erradicação da pobreza e da diminuição das desigualdades sociais e do desenvolvimento nacional sem qualquer forma de discriminação, tanto para os cidadãos que se encontram nos espaços urbanos, como para aqueles que estão nos espaços rurais.

Para alcançar os objetivos propostos declarou e assegurou alguns direitos básicos a todos os cidadãos brasileiros e traçou as linhas gerais desse novo pacto político-social com princípios, objetivos e fundamentos fundados em um Estado Social e Democrático de Direito.

Mediante declaração constante do artigo 1º, *caput* e sistematicamente organizada no artigo 18, adotou como forma de Estado o Federalismo e estruturou as obrigações e deveres desse novo pacto político-social em um sistema de repartição de competências a todas as unidades federadas visando o cumprimento dos objetivos, princípios e fundamentos constitucionais.

1.1 Diretrizes gerais da Constituição Cidadã de 1988

A Constituição Federal de 1988 é resultado de um processo histórico, idealizada a partir de um Projeto de Nação, retomada nos tempos amargos da ditadura militar em nosso país com muitas lutas e rupturas sociais que buscavam a dignidade humana, a cidadania e a consolidação dos direitos de primeira, segunda, terceira e quarta geração de direitos humanos fundamentais para resguardá-los dos abusos de poder e omissões praticadas pelo Estado.

Esse movimento, que contou com a participação de intelectuais, grandes juristas, lideranças de movimentos sindicais e sociais, trazia um sentimento unificado da Nação, um sonho, um projeto de vida para as presentes e futuras gerações, sobretudo uma nova ordem constitucional e um novo pacto político-social.

Buscava-se, naquele momento histórico, uma Constituição Federal verdadeiramente nova, com identidade própria, autêntica e sem cópias de outros

países, que reconhecesse a realidade do país, sobretudo no campo-rural, quando nada menos de quatro quintos da população vivia em condições análoga a de escravo e que noventa por cento do povo brasileiro não tinha acesso a informação e não participavam de nenhum processo decisório¹.

Apontava-se que a Constituição Federal deveria contar com um conjunto de regras básicas que sopesasse uma concepção de vida e escala de valores fundamentais, principalmente um conjunto de regras que assegurasse os direitos fundamentais, a distribuição das riquezas e dos encargos sociais, entre eles o direito à vida, à alimentação, à educação básica, à saúde, ao trabalho, à habitação, à informação, o lazer e o acesso a terra², a igualdade de oportunidades, bem como assegurasse a descentralização e democratização do poder político ao povo³, a cidadania e a participação social como elementos indispensáveis para a nova Constituição⁴.

O Congresso Constituinte⁵ produziu um texto, razoavelmente avançado, moderno e com algumas inovações, sobretudo no campo social e econômico, até nossos dias constitui um documento de grande importância mesmo sendo mutilada no passado⁶, declara e assegura alguns direitos básicos a todos os cidadãos brasileiros e traça as linhas gerais com princípios, objetivos e fundamentos para a construção desse Projeto de Nação voltado para as questões humanas e solidárias.

A Carta Magna de 1988 apresenta, portanto, uma nova etapa do processo histórico, sobretudo no processo de redemocratização do país, através de sua narrativa analítica, pluralista, pragmática, utópica e emancipatória alicerçada nos princípios democráticos e sociais.

A Constituição Cidadã de 1988 traçou as diretrizes políticas, filosóficas e ideológicas desse novo pacto social-político a partir do texto preambular⁷,

¹ ABRAMO, Cláudio. Uma Constituinte Diferente. In: SADER, Emir (Org.). Constituinte e Democracia no Brasil Hoje. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.p. 45/46.

² SADER, Emir. Constituinte e Democracia no Brasil. In: _____. Constituinte e Democracia no Brasil Hoje. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.p. 144/145.

³ DALLARI, Dalmo de Abreu. Constituição para o Brasil Novo. In: SADER, Emir (Org.). Constituinte e Democracia no Brasil Hoje. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 113.

⁴ SANTOS, Theotonio dos. Constituinte: uma agenda para o debate. In: SADER, Emir (Org.). Constituinte e Democracia no Brasil Hoje. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 157/158.

⁵ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28. ed. rev. atual. São Paulo, Malheiros: 2007. p. 89

⁶ Conferência no Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil proferido pelo Professor Celso Antonio Bandeira de Mello em junho de 2013.

⁷ PREÂMBULO – [...],para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social [...]"

servindo-lhe de linha mestra interpretativa desse diploma constitucional⁸. Além disso, estabeleceu em seus artigos 1º a 4º um conjunto de princípios, objetivos e fundamentos com valores enraizados em um Estado Social e Democrático de Direito para construir e efetivar o Projeto de Nação, baseado nos direitos sociais e individuais, no bem-estar, no desenvolvimento, na igualdade e na justiça como valores supremos de uma sociedade fundada na harmonia social e sem qualquer forma de discriminação.

A construção desse Projeto e sua execução, em todos os níveis federativos, devem partir de uma leitura, interpretação e aplicação das normas constitucionais sistematicamente alinhadas e alicerçadas por três vigas mestras desse grande edifício jurídico: 1) preâmbulo, 2) artigo 1º, *caput*, incisos I a V e parágrafo único - Princípios e Fundamentos e 3) artigo 3º, *caput* e incisos I a IV - Objetivos Fundamentais, todos da Constituição Federal de 1988.

De um lado, como um dos pilares⁹, está o preâmbulo constitucional contendo as diretrizes políticas, filosóficas e ideológicas da Constituição, bem como os elementos de interpretação e integração do texto constitucional¹⁰. Definido, então, como um documento de intenções de diploma, e consistente em uma certidão de origem e legitimidade do novo texto e uma proclamação de princípios, demonstra a ruptura com o ordenamento constitucional anterior e o surgimento jurídico de um novo Estado Social e Democrático de Direito¹¹.

De outra parte, os outros dois pilares do edifício jurídico são identificados pelos princípios, fundamentos e objetivos previstos nos artigos 1º e 3º, Título I da Constituição Federal, contendo o mandamento nuclear do sistema constitucional e as ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas. São, portanto, normas-princípios e preceitos básicos da organização constitucional

⁸ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p.15.

⁹ Há divergência doutrinária quanto ao valor jurídico do texto preambular. Uma parte entende que por ser integrante do texto constitucional têm o mesmo valor da Constituição, estando acima das normas infraconstitucionais, pois revela a intenção do legislador constituinte originário, não podendo, contudo, prevalecer contra texto expresso da Constituição Federal. Outra parte entende que o preâmbulo não é norma jurídica, não é norma constitucional, mas um enunciado político, sem força jurídica para obrigar, proibir ou permitir com uma eventual sanção por seu descumprimento, sendo este inclusive o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.076/AC.

Independente das divergências é fato e consenso que o texto preambular não é juridicamente irrelevante e deve ser observado como elemento de interpretação e integração, indicador dos valores e vigas mestras do sistema constitucional.

¹⁰ FERREIRA, Luiz Pinto. Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Saraiva: 1999. p. 71.

¹¹ MORAES, Alexandre de. op.cit., loc. cit.

vigente que sintetizaram as decisões políticas fundamentais concretizadas em normas conformadoras do sistema constitucional positivo¹².

Esses pilares do sistema constitucional, que foram elevados ao grau máximo pelo Congresso Constituinte como princípios constitucionais fundamentais, condicionam toda e qualquer análise, interpretação e aplicação das normas constitucionais, isto é, constitui ponto de partida e chegada do interprete e operador do direito, mediante uma leitura sistemática do ordenamento jurídico, de modo que não se permite uma mera leitura de um artigo isolado em condições de propiciar o desejado desvendar daquela vontade¹³.

Na máxima de Carlos Maximiliano “Deve o direito ser interpretado inteligentemente, não de modo a que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis”¹⁴.

Assim sendo, o texto constitucional, ao assegurar a todos os cidadãos direitos amplos e sem qualquer discriminação, impõe ao Estado, compreendido por todas as unidades da federação, o dever de adotar medidas para efetivação desses direitos, pois se reconhece o Projeto de Nação como um direito fundamental e norma-princípio.

Essas medidas impostas ao Estado devem estar vinculadas aos planos urbanísticos, econômicos, sociais e ambientais, integrados verticalmente e vinculados horizontalmente com vistas ao desenvolvimento local, regional, estadual e nacional e vice-versa.

Nesse sentido, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais são objetivos afins e complementares da promoção do desenvolvimento econômico e constitui fundamento constitucional para reivindicação da sociedade na realização das políticas públicas, como nos ensina Eros Grau¹⁵ e pondera Bandeira de Mello¹⁶.

Vale destacar que esses direitos fundamentais são pressupostos de um sistema de relações sociais baseado em igualdade e liberdade e não será conquistada até que o artigo 3º não esteja efetivamente implementado. Portanto,

¹² SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28. ed. rev. atual. São Paulo, Malheiros: 2007. p. 91/93.

¹³ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 62.

¹⁴ MAXIMILIANO, Carlos apud MELLO, Celso Antonio Bandeira de Mello. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 2ª ed. Livraria do Globo, 1933. p.183.

¹⁵ GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 199.

¹⁶ Conferência no Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil proferido pelo Professor Celso Antonio Bandeira de Mello em junho de 2013.

o Estado deve estabelecer e condicionar ao cumprimento dos direitos e garantias fundamentais a todos como realização do interesse geral – coletivo.

A inexistência e/ou precariedade de efetividade desses direitos fundamentais pelo Estado é perceptível, principalmente neste momento político quando muitos brasileiros vão às ruas, manifestando sua indignação e exigindo mudanças na estrutura do governo e da própria sociedade. Isso sinaliza para que haja a mudanças nas estruturas do Estado e nas leis que instrumentalizam ou que ao menos deveriam instrumentalizar as ações do Estado para o cumprimento dos princípios, objetivos e fundamentos da ordem constitucional.

A consecução do Projeto de Nação estabelecido na Constituição Federal de 1988, na forma pela qual foi delineado, cabe a todos os entes da Federação, organizados em um Estado Federativo, através do sistema de repartição de competências das unidades federadas, e deve atender irrestritamente o bem estar de todos, a justiça social, o solidarismos, a erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais e o desenvolvimento nacional sem qualquer forma de discriminação, tanto para os cidadãos que se encontram nos espaços urbanos, como para aqueles que estão nos espaços rurais, seja por força do trabalho, da moradia ou do lazer.

1.2 O pacto federativo na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 adotou como forma de Estado o Federalismo, mediante declaração¹⁷ constante do artigo 1º, *caput* e sistematicamente organizada no artigo 18.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari¹⁸ o pacto federativo é “uma aliança ou união de Estados” e possui 08 (oito) características fundamentais: 1- a união faz nascer um novo Estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados; 2 – a base jurídica do Estado Federal é uma Constituição; 3 – não existe direito de secessão; 4 – só o Estado Federal tem soberania; 5 – que as atribuições da União e das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências; 6 – a cada esfera

¹⁷ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28. ed. rev. atual. São Paulo, Malheiros: 2007. p. 99.

¹⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 21. ed. atual. São Paulo: Saraiva 2000. p. 254/262.

de competências se atribui renda própria; 7 – que o poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas; e 8 – os cidadãos do Estado que adere à Federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior.

No Brasil, diferente e inverso dos norte-americanos, o Estado unitário descentralizou-se em unidades federadas autônomas, enumerando para o governo central (federal) os poderes que entenderam convenientes, deixando o resto, a sobra, para o Estado e os Municípios, a época, sequer eram considerados como ente federado, sendo reconhecido pela CF/88 como ente federado.

Historicamente o Brasil desprezou os espaços rurais e isto se arrasta até os dias de hoje. Por conta disso, sempre mantiveram este setor sob o controle do Poder Central, especialmente exercendo a repressão e a eliminação das organizações do campo.

Por conta disso, compreende-se a dificuldade do Governo Central em descentralizar efetivamente para os Municípios a execução das políticas voltadas para zona rural e, por conseguinte, o poder local de tratar de questões afetas aos espaços rurais e integrá-los ao espaço urbano, bem como de se apropriar deste espaço para promover o desenvolvimento do território como um todo, principalmente no planejamento e desenvolvimento urbano e rural e na política macro de desenvolvimento urbano.

Especificamente para este estudo, importa destacar uma das características do Estado Federal, reconhecidamente como ponto nuclear da forma de Estado, qual seja a repartição / distribuição de competências estabelecida pelo texto constitucional à União, aos Estados-membros e Municípios, sobretudo sobre as matérias afetas a relação rururbano atribuídas aos Municípios, pois a partir de um sistema de competências exclusivas, privativas com competências comuns e concorrentes buscou equilibrar as relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais.

Essa forma de distribuição de competências busca dar cumprimento aos princípios, objetivos e fundamentos constitucionais, constantes nos artigos 1º e 3º da CF/88, ou seja, implementar o Projeto de Nação.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse¹⁹, cabendo à União aquelas matérias e questões de predominante interesse geral e nacional; aos Estados às matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios os assuntos de interesse local²⁰.

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 adotou como técnica de repartição de competências a enumeração dos poderes e reservas de campos específicos (nem sempre exclusivo, mas apenas privativos), à União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, §1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30). Além disso, possibilita a delegação de competências (art. 22, parágrafo único), bem como áreas comuns de que se prevêem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e áreas de atuação legislativa concorrente entre União, Estados e Municípios, cabendo à União estabelecer políticas gerais e aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar²¹.

Utilizando da organização da matéria proposta por José Afonso da Silva, com um recorte, para tratar especificamente das matérias que envolvem as matérias urbanísticas, sociais, econômicas, de desenvolvimento e planejamento e ambiental e sua interface rururbana, a distribuição de competências está assim delineada na Constituição Federal de 1988:

1 - À União cabem as seguintes competências:

- Em matérias urbanísticas: a) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território; b) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; c) estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação. Além dessas, possui competências não exclusivas para: proteger obras e bens de valor histórico e cultural de natureza urbanística, paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, bem como proteger o meio ambiente e combater a poluição.

¹⁹ Segundo Hely Lopes Meirelles o "Interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual ou nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância." E complementa: "O que importa fixar, desde já, é que os assuntos de interesse local surgem em todos os campos em que o Município atue com competência explícita ou implícita." (*in* Direito Municipal Brasileiro, p. 136/137).

²⁰ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28. ed. rev. atual. São Paulo, Malheiros: 2007. p. 478.

²¹ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 277.

Possui também competência concorrente com os Estados e Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico.

- No setor social, as seguintes: a) elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento social; b) estabelecer políticas sociais e econômicas visando proteger e recuperar a saúde do povo; c) educação; d) previdência social; e, e) legislar sobre direito social.

- No campo econômico, as seguintes competências: a) elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico; b) a desapropriação por interesse social de imóvel rural para fins de reforma agrária (art. 186); c) planejar e executar, na forma da lei, a política agrícola; d) legislar, sem exclusividade, sobre a produção e consumo.

Algumas matérias que envolvem direta ou indiretamente o setor social não são exclusivas da União, mas comuns aos Estados, Distrito Federal e Municípios, entre elas: a) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; b) preservar as florestas, a fauna e a flora; c) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; d) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; e, e) combater as causas de pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Compete, ainda, à União legislar: a) privativamente: direito administrativo; direito material não administrativo, entre eles: civil e agrário; e, direito processual; e b) concorrente com os Estados e Distrito Federal, entre elas: econômico e urbanístico; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais e proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Nestes últimos, a competência da União refere-se às normas gerais. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, e, em segundo lugar, que a superveniência da lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrária.

Os Municípios, na área de competência concorrente, possuem competência suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, nos termos do artigo 24 c.c artigo 30, II, ambos da CF/88.

2 - Os Estados possuem competências reservadas, vedadas, exclusivas comuns e concorrentes e materiais.

- Reservadas: são os poderes (competências) dos Estados remanescentes ou que sobraram dos poderes enumerados à União e da indicação dos poderes aos municípios (art. 25 § 1º).

- Vedadas: explicitamente (art. 19; 34, V; 37, XIII, XVI e XVII; 150 e 152 e 167) ou implicitamente (tudo que tenha sido enumerado apenas a União e para os Municípios (arts. 20, 21 e 22 – União e arts. 29 e 30 – Municípios).

- Exclusiva especificada: a) faculdade de instituir, mediante lei complementar estadual, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º) e b) ordenação do território.

- Comuns e concorrentes: da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - art. 23: a) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; b) preservar as florestas, a fauna e a flora; c) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; d) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; e, e) combater as causas de pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

- Materiais:

- a) No setor econômico: competência comum com União, Distrito Federal e Municípios para fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (art. 23, VIII) e legislar sobre a produção e consumo, sobre os quais a União estabelecerá normas gerais (art. 24, V, e §§ 1º a 4º).

- b) No setor social: a) saúde; b) previdência social; c) educação; d) cultura; e) meio ambiente; bem como aquelas enumeradas como de competência comum com a União, Distrito Federal e Municípios – acima indicado (art. 23).

- c) Financeiro: elaborar suas leis de diretrizes orçamentárias, seus orçamentos anuais e planos plurianuais, realizar despesas e aplicar recursos, mediante planos e programas de desenvolvimento econômico e social.

3 – Aos Municípios compete: a) legislar sobre assuntos de interesse local, que consubstancia a área de competência legislativa exclusiva (tributária e

financeira); b) complementar a legislação federal e a estadual no que couber, em especial sobre: responsabilidade por dano ao meio ambiente; educação; cultura, saúde; direito urbanístico; c) promover no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo; d) competência comum com a União e os Estados, nas matérias acima indicados (art. 23).

4 – O Distrito Federal compete: a) tributárias e legislativas reservadas / remanescentes aos Estados e Municípios (arts. 32, § 2º; 147 e 155), com exceção do disposto no art. 22, XVII; b) as matérias relacionadas no art. 30, como de competência municipal.

Sendo assim, pode-se concluir que os quatro graus federativos possuem competência genérica constitucional em matéria de urbanismo, social, econômico, ambiental e administrativo, como também para planejar e legislar sobre urbanismo; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas de pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos e sobre a produção e o consumo.

Por estarem intimamente ligadas essas competências constitucionais deverão estar integradas entre os entes federados, cabendo a todos buscar o desenvolvimento e planejamento rururbano com vistas à plenitude do Projeto de Nação.

Nessa perspectiva e considerando a repartição e distribuição de competências estabelecida no texto constitucional, pode-se concluir que os Municípios possuem competência irrestrita para disciplinar e ordenar todo seu território – rururbano, em seus aspectos urbanísticos, econômicos, sociais e ambientais, nos termos do artigo 30, incisos I a IX c.c. 23 e 24, da CF/88.

2 DIREITO URBANÍSTICO E SUA INTERFACE RURURBANA

A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade atribuem ao Município competência para executar a política de desenvolvimento urbano em todo território, por meio do ordenamento integral (urbano e rural) com vistas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e do bem-estar de seus habitantes. Além disso, impõe a todos os entes federados, inclusive ao Município, o cumprimento dos objetivos, princípios e fundamentos da República.

Contudo, identifica-se uma contradição no ordenamento jurídico, tendo de um lado as disposições constitucionais e do outro lado o Estatuto da Terra e Código Tributário Nacional, que mantém a dicotomia jurídica entre o urbano e o rural com influência direta no âmbito de aplicação da competência municipal no que tange à ordenação do uso e ocupação do solo, limitando a atuação ao espaço urbano, de expansão urbana ou urbanizável.

Os limites alicerçados na dicotomia jurídica estabelecida pelo Estatuto da Terra e do Código Tributário Nacional devem ser estudados, interpretados e aplicados a partir das disposições constitucionais previstas nos artigos 1º e 3º c.c. 182 e 183, todos da Constituição Federal.

2.1 Interfaces entre imóvel urbano e rural e a zona urbana e rural

O ordenamento jurídico brasileiro trata a questão rural e urbana levando em conta dois critérios para definir e distinguir o imóvel entre urbano e rural e zona urbana e rural: uma referente ao princípio da destinação e outra relacionada ao princípio da localização. Esses critérios traçados pelo ordenamento jurídico buscam nortear a atuação dos entes federados, sobretudo no ordenamento territorial.

Segundo Mariana Mêncio²² o ordenamento jurídico faz duas opções: uma definindo imóvel urbano e rural a partir da qualidade do solo em termos de destinação, da atividade econômica desenvolvida no solo, neste caso utiliza-se o princípio da Teoria da Destinação, que qualifica o imóvel urbano como destinado

²² MENCIO, Mariana. Interfaces entre zona rural e urbana e o exercício de competência municipal no âmbito da disciplina do uso e ocupação do solo urbano. Boletim de Direito Municipal. São Paulo, p. 434-461, julho/2013. p. 434/435.

à moradia, comércio e lazer e o rural como destinado à agricultura e pecuária e a outra opção definindo o imóvel a partir da localização geográfica, ou seja, localizado na zona urbana ou rural.

A primeira opção é fundamentada com base no Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964), que em seu art. 4º, inciso I, define o imóvel rural como:

Imóvel rural, prédio rústico de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.

O Decreto nº 55.891/1965, que regulamentou parte do Estatuto da Terra, em seu artigo 5º, acrescenta alguns detalhes e define o imóvel rural como sendo:

Imóvel rural é o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização em perímetros urbanos, suburbanos ou rurais dos municípios, que se destine à exploração extrativa, agrícola ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.

Igualmente, o Decreto nº 59.428/66, que também regulamenta parte do Estatuto da Terra, tratando o desmembramento de imóveis rurais, repete a conceituação anterior, em seu artigo 93, nos seguintes termos:

Imóvel Rural, na forma da lei e de sua regulamentação, é o prédio rústico de área contínua, localizado em perímetro urbano ou rural dos Municípios, que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, através de planos públicos ou particulares de valorização.

Da mesma forma, a Lei n. 8.629/93, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, define em seu art. 4º, inciso I, o imóvel rural como:

Imóvel rural – o prédio rústico de área continua, qualquer que seja a sua localização, que se destina ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial:
[...]

Assim sendo, a legislação que regulamenta a matéria agrária elegem o critério da destinação para a caracterização do imóvel rural²³.

A segunda opção utiliza-se como fundamento o Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172/66), em seus artigos 29 e 32, §§ 1º e 2º, que conceitua o imóvel rural ou urbano pela sua localização, da seguinte forma:

Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do Município.

[...]

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

O Decreto-lei nº 56/66 prescreve, em seus artigos 14 e 15, o seguinte:

Art. 14. O disposto no artigo 29 da Lei n. 5.172, de 25.10.66 (CTN), não abrange o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado como 'sítio de recreio' e no qual a eventual produção não se destine ao comércio, incidindo sobre o mesmo o imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, a que se refere o art. 32 da mesma lei.

Art. 15. O disposto no art. 32 da Lei n. 5.172, de 25.10.66 (CTN), não abrange o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial, incidindo, assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrado.

A Lei n. 5.868/72, que em seu artigo 12 revogou os artigos 14 e 15 do Decreto-lei n. 56/66, em seu artigo 6º e respectivo parágrafo único dispõe:

Art. 6º. Para fim de incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, a que se refere o art. 29 da Lei n. 5.172, de 25.10.66 (CTN), considera-se imóvel rural aquele que se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e que, independentemente de sua localização, tiver área superior a 1 (um) hectare.

Parágrafo único. Os imóveis que não se enquadrem no disposto neste artigo, independentemente de sua localização, estão sujeitos ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, a que se refere o art. 32 da Lei n. 5.172, de 25.10.66 (CTN).

²³ CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. Imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR. BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão (org). O Direito Agrário na Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 142.

A Lei n. 9.393/93, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, utiliza-se do critério da localização do imóvel rural para fins de cobrança do imposto, em seu artigo 1º, §§ 1º e 2º, da seguinte maneira:

Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.

§ 1º O ITR incide sobre o imóvel declarado de interesse social para fins de reforma agrária, enquanto transferida a propriedade, exceto se houver imissão prévia na posse.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município.

[...]

Não é pacífico o entendimento sobre o critério a ser utilizado para definição do imóvel. A doutrina utiliza-se da exegese de que ao definir o que é imóvel rural, definiu por exclusão o que é imóvel urbano e os Tribunais Superiores dividem o entendimento nos dois critérios, de modo que o Supremo Tribunal Federal mantém o entendimento com base na localização do imóvel para fins exclusivamente tributários e o Superior Tribunal de Justiça no princípio da destinação.

O Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 93.850/MG, julgado em 20.05.1982, declarou inconstitucional o artigo 6º e seu parágrafo único, da Lei n. 5.868/72, mantendo em vigor o critério estabelecido pelos arts. 29 e 32 do CTN, para a distinção, com base na localização, entre imóvel rural e urbano, em acórdão assim ementado:

Imposto predial. Critério para a caracterização do imóvel como rural ou como urbano.

A fixação desse critério, para fins tributário, é princípio geral de direito tributário, e, portanto, só pode ser estabelecido por lei complementar.

O C.T.N., segundo a jurisprudência do STF, é lei complementar.

Inconstitucionalidade do artigo 6º, e seu parágrafo único da Lei Federal 5.868, de 12 de dezembro de 1972, uma vez que, não sendo lei complementar, não poderia ter estabelecido critério, para fins tributários, de caracterização de imóvel como rural ou urbano diverso do fixado nos artigos 29 e 32 do C.T.N.

Recurso Extraordinário conhecido e provido, declarando-se a inconstitucionalidade do artigo 6º, e seu parágrafo único da Lei Federal 5.868, de 12 de dezembro de 1972.

O Superior Tribunal de Justiça, em decisão proferida no Recurso Especial n. 472.628/RS, julgado em 17.08.2004, se utilizou do princípio da destinação do imóvel para defini-lo como rural, em acórdão com a seguinte ementa:

TRIBUTÁRIO. IPTU E ITR. INCIDÊNCIA. IMÓVEL URBANO. IMÓVEL RURAL. CRITÉRIO A SEREM OBSERVADOS. LOCALIZAÇÃO E DESTINAÇÃO. DECRETO-LEI N. 57/66. VIGÊNCIA.

1. Não se conhece do recurso especial quanto a questão federal não prequestionada no acórdão recorrido (Súmulas n. 282 e 353/STF).

2. Ao disciplinar o fato gerador do imposto sobre a propriedade imóvel e definir competências, optou o legislador federal, num primeiro momento, pelo estabelecimento de critério topográfico, de sorte que, localizado o imóvel na área urbana do município, incidiria o IPTU, imposto de competência municipal; estando fora dela, seria o caso do ITR, de competência da União.

3. O Decreto-Lei n. 57/66, recebido pela Constituição de 1967 como lei complementar, por versar normas gerais de direito tributário, particularmente sobre o ITR, abrandou o princípio da localização do imóvel, consolidando a prevalência do critério da destinação econômica. O referido diploma legal permanece em vigor, sobretudo porque, alçado à condição de lei complementar, não poderia ser atingido pela revogação prescrita na forma do art. 12 da Lei n. 5.868/72.

4. O ITR não incide somente sobre os imóveis localizados na zona rural do município, mas também sobre aqueles que, situados na área urbana, são comprovadamente utilizados em exploração extrativa vegetal, pecuária ou agroindustrial.

5. Recurso Especial a que se nega provimento.²⁴

Assim, conforme salienta Camargos²⁵, hoje está superada a questão e pode-se concluir que para fins exclusivamente tributários pacificada está a questão no sentido da adoção do critério da localização para distinguir os imóveis rurais e urbanos.

Entretanto, não se pode olvidar que o imposto territorial rural, ao longo da história, passou por diferentes mudanças, sendo que na Constituição Federal de 1946 era de competência dos Estados; com a EC n. 5, de 1961 passou para os Municípios; com a EC n. 10/64, voltou para União; com a EC n. 18/65 manteve com a União, mas revertida a arrecadação aos Municípios; e, atualmente, de acordo com o art. 158, inciso II, da CF/88, 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do ITR pertencem aos Municípios, relativamente aos imóveis neles situados²⁶.

²⁴ STJ – Recurso Especial n. 472628/RS. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. DJ: 27.09.2004. p.310.

²⁵ CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. Imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR. BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão (org). O Direito Agrário na Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 144.

²⁶ MARQUES, Benedito Ferreira. Direito Agrário brasileiro. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2007. 194.

Assim, embora se mantenha a contradição na doutrina e jurisprudência acerca do critério que deve ser utilizado para definir o imóvel como rural ou como urbano, tanto um quanto o outro são insuficientes para satisfazer e dar cumprimento aos objetivos e princípios norteadores da república, sobretudo no tocante ao ordenamento territorial.

Essa dicotomia reflete em dois aspectos negativos: um relacionado ao direito urbanístico propriamente dito e outro no ordenamento territorial rururbano, ponto crucial e valorativo para o desenvolvimento das cidades, para redução das desigualdades e marginalização e o cumprimento das funções sociais da cidade e do bem-estar de seus habitantes.

Nesse sentido, Mariana Mencio²⁷ pontua com precisão que os diplomas urbanísticos, ao fixarem os limites das zonas rurais e urbanas, definem o âmbito de aplicação da competência municipal no que tange à ordenação do uso e ocupação dos solos urbanos, nos termos do art. 30, VIII, da Constituição Federal, contudo, o Município no exercício da função urbanística deve disciplinar as zonas urbanas e rurais por meio de lei municipal, independente dos critérios distintos do Código Tributário Nacional, baseado na localização dos imóveis rurais e urbanos.

Mencio²⁸, utilizando das lições de José Afonso da Silva, entende que adoção da teoria da destinação ou vocação do solo para qualificar os solos em urbanos e rurais seria adequada para fixar os critérios de zona urbana e rural na concretização da função urbanística e com isso possibilitaria qualificar o solo em: rural, urbano, urbanizável, expansão urbana e solo de interesse urbanístico especial.

De todo modo, os esforços formulados para fixar os critérios e definições sobre a zona urbana e rural, independentemente, promovem um recorte e reforça a dicotomia do urbano e rural, separando-os na prática e permitindo criar um abismo no ordenamento territorial, principalmente na execução da política de desenvolvimento urbano.

As interfaces entre a zona urbana e rural no âmbito da ordenação do uso e ocupação do solo pelos Municípios são tratadas, em geral, a partir da questão imobiliária no tocante a urbanização do território, da expansão urbana e do

²⁷ MENCIO, Mariana. Interfaces entre zona rural e urbana e o exercício de competência municipal no âmbito da disciplina do uso e ocupação do solo urbano. Boletim de Direito Municipal. São Paulo, p. 434-461, julho/2013. p. 436/437.

²⁸ Ibidem, p. 437.

parcelamento do solo para fins de chacreamento ou, no limite, sobre as questões ambientais e do turismo rural. Contudo, está sempre limitada à perda das características do imóvel. Disciplina os espaços rurais de forma negativa²⁹, isto é, exercendo indiretamente a competência na zona rural sem adentrar nas questões de fundo, qual seja, no desenvolvimento integral do Município.

O rural e sua interface com o urbano e o ordenamento do território pelo Município deve ir além dessa perspectiva imobiliária, de expansão urbana e de parcelamento do solo, pois nos espaços rurais existem, acima de tudo, cidadãos que estão marginalizados, excluídos e em extrema carência de bens e serviços públicos, que precisam ser incluídos no cenário municipal e participar de todas as decisões que influenciam diretamente em suas vidas, sem discriminação do local onde estão situados.

Além disso, os espaços rurais na atualidade brasileira encontram-se com um novo cenário e os imóveis rurais e seu zoneamento não representa mais aquele local como no passado era quase que exclusivo um espaço de agricultura e pecuária, ou seja, de exploração agrícola, ao contrário, nos tempos de hoje esses espaços extrapolam esses limites e são locais de moradia, lazer, trabalho e atividades produtivas não agrícolas.

O pano de fundo que deve ser tratado sobre o ordenamento territorial das áreas rurais e urbanas não pode ficar rasteiro e limitado ao aspecto da urbanização do território e da expansão da zona urbana para as áreas ainda tidas como rurais, ao contrário, deve seguir na linha do horizonte e buscar os fatores de desenvolvimento local integrado, visando à diminuição das desigualdades e as causas de marginalização e exclusão, consoante disposto nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal, integrando sem restrições as zonas urbanas e rurais no contínuo de políticas de ordenamento territorial desenvolvidas pelo Município. Portanto, deve acabar com a dicotomia urbano-rural em todo os seus aspectos.

Deste modo, os objetivos e princípios constitucionais não podem ficar em abstrato como letras mortas ou nos discursos aparentes dos teóricos e agentes políticos, pois os Municípios possuem competência irrestrita para disciplinar e ordenar todo seu território, urbano e rural, nos termos do artigo 30, incisos I a IX

²⁹ MENCIO, Mariana. Interfaces entre zona rural e urbana e o exercício de competência municipal no âmbito da disciplina do uso e ocupação do solo urbano. Boletim de Direito Municipal. São Paulo, p. 434-461, julho/2013. p. 437.

c.c. 23 e 24, da Carta Magna, de modo que a dicotomia jurídica estabelecida pelo Estatuto da Terra e Código Tributário Nacional não deve influenciar no âmbito da aplicação das competências municipais.

2.2 Direito urbanístico e sua abrangência

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu competências expressas em matéria de direito urbanístico, de ordem privativa, concorrente e comum. Segundo Toshio Mukai a competência genérica constitucional, em matéria de urbanismo, é deferida aos três níveis de governo, como matéria concorrente, em dois níveis: no nível do planejamento do urbanismo e no nível da legislação e atuação administrativa decorrente (especialmente através de medidas de polícia – limitações urbanísticas³⁰).

Diogo de Figueiredo Moreira citado por Mukai possui o mesmo entendimento de que a competência para legislar e administrar em matéria urbanística (editar normas legais e regulamentares, e impor planos urbanísticos) distribui-se, constitucionalmente, pelos três graus federativos³¹.

À União compete “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (art.21, XX), bem como “estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação” (art. 21, XXI) e concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal legislar sobre direito urbanístico, sendo que, no âmbito dessa legislação concorrente, sua competência se limitará a estabelecer normas gerais (art. 24, I e § 1º).

Os Estados compete legislar sobre normas suplementares à União (art. 24, §§1º e 2º), no entanto, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades, mas a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (art. 24, §§ 3º e 4º).

Os municípios possuem competência própria em matéria urbanística diretamente da Constituição Federal (art. 30), em especial para o planejamento urbanístico local e a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante

³⁰ MUKAI, Toshio. Direito Urbano e Ambiental. 4. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 106.

³¹ MOREIRA, Diogo de Figueiredo apud Toshio Mukai. Direito Urbano e Ambiental. p. 107.

planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, no que couber, embora por vezes deva conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecido pela União e as regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado.

Mas o que constitui o direito urbanístico?

Para José Afonso da Silva, o direito urbanístico é produto das transformações sociais que ocorreram nos últimos tempos, mas que ainda se encontra em fase de consolidação / formação como um novo ramo do Direito e se manifesta em dois aspectos:

(a) direito urbanístico objetivo, que consiste no conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinada a ordenar os espaços habitáveis – o que equivale dizer: conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística; (b) direito urbanístico como ciência, que busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística.³²

E complementa o citado mestre que:

O direito urbanístico objetivo consiste no conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. O direito urbanístico como ciência é o ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis.³³

Hely Lopes Meirelles complementa que:

o direito urbanístico objetivo (conjunto de normas) tem por objeto regular a atividade urbanística, disciplinar a ordenação do território – a ordenação das cidades, incidindo não só nas áreas urbanas, mas também nas áreas rurais, em diferentes áreas como da ecologia e da proteção ambiental, intimamente relacionada com as condições da vida humana em todos os núcleos populacionais, da cidade e do campo.³⁴

Além disso, o direito urbanístico também tem por objetivo o ordenamento do espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou

³² SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 37.

³³ *Ibidem*, p. 49.

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 526.

urbanizável, ou de proteção ambiental, ou enunciando regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada³⁵.

Assim, esse novo conceito de “cidade pós-industrial”, desafia o direito urbanístico a regulamentar e disciplinar a ordenação do território como um todo, num contínuo urbano-rural, visando sempre propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade, no seu conjunto urbano-rural.

Esse conceito é extremamente importante e útil para este estudo, pois rompe com os pensamentos atrasados da oligarquia brasileira, que tinha como princípio a exclusão do rural no desenvolvimento e planejamento das cidades, principalmente no tocante a competência dos municípios no ordenamento territorial e na aplicação do direito urbanístico como ferramenta para atingir essas finalidades.

Os limites, portanto, alicerçados na dicotomia jurídica estabelecida pelo Estatuto da Terra e Código Tributário Nacional, como acima exposto, não possuem força capaz de afastar as competências municipais para o ordenamento integral do Município, sobretudo pelas disposições constitucionais previstas nos artigos 1º e 3º c.c. 182 e 183, todos da Constituição Federal.

As cidades, reconhecida como o território como um todo, tem recebido atenção especial por estudiosos de diferentes áreas, haja vista que o processo de urbanização crescente e desordenado têm gerado enormes problemas, tanto para a zona urbana, quanto para a zona rural, aos quais podemos citar a insegurança alimentar, a dependência alimentar, a carência de habitação, falta de higiene e saneamento básico, o sucateamento da saúde e educação, o caos no sistema viário, a falta de transporte coletivo adequado em qualidade e quantidade suficiente, entre outros.

A doutrina traz como forma de solução dos problemas da urbanização a urbanificação, mediante a ordenação dos espaços habitáveis, a partir das técnicas e ciência do urbanismo, constituindo importante instrumento de resolução de problemas nas diferentes esferas de governo e nos espaços urbanos e rurais.

Mesmo com esforços de parte da doutrina em não reconhecer as áreas rurais como integrante desse processo – cidade como sendo o território do

³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 526.

município como um todo, conforme destacado por Silva³⁶, a Carta de Atenas, formada nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), de 1928³⁷, já reconhecia de tal modo o urbanismo como fonte de correção de ambos os espaços - rururbano, como se vê:

o urbanismo é a ordenação dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações individuais ou coletivas. Abarca todas as aglomerações urbanas como os agrupamentos rurais. O urbanismo já não pode ser submetido exclusivamente às regras de esteticismo gratuito. É, por sua essência mesma, de ordem funcional. As três funções fundamentais para cuja realização deve velar o urbanismo são: 1º) habitar; 2º) trabalhar; 3º) recrear-se. Seus objetos são: a) ocupação do solo; b) a organização da circulação; c) a legislação.³⁸

Silva reconhece que o urbanismo não trata apenas da cidade, enquanto setor urbano, mas todo o território – áreas urbanas e rurais, visando à sistematização do território para a realização da qualidade de vida humana.

Esse entendimento sem dúvida está conforme a Constituição Federal, especificamente quanto aos princípios, objetivos e fundamentos, ou seja, conforme ao Projeto de Nação delineado no Congresso Constituinte. Assim, merece transcrição os ensinamentos de José Afonso da Silva:

Em tais condições, cabe reconhecer que a cidade não é uma entidade com vida própria, independente e separada do território sobre o qual se levanta. Pelo contrário, insere-se nele como em um tecido coerente cuja estruturação e funcionamento resultam inseparáveis da cidade moderna. O objeto do urbanismo amplia-se, desse modo, até incluir não somente a cidade, mas todo o território, tanto o setor urbano como o rural. Assim, o urbanismo apresenta-se como a ciência do estabelecimento humano, preocupando-se substancialmente com a racional sistematização do território, como pressuposto essencial e inderrogável de uma convivência sã e ordenada dos grupos de indivíduos, que nele transcorre sua própria existência. Ou, em outras palavras, o urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana.

Por isso, parece-nos muito boa a definição que Hely Lopes Meirelles cunhou para o urbanismo: “urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.

³⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 31.

³⁷ Em 1933 foi editada a Carta de Atenas, que é o documento que sintetiza os princípios do urbanismo moderno e reflete a concepção formada nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM). Outras Cartas foram editadas sobre o mesmo tema e atualizadas. (Fonte: iphan.gov.br).

³⁸ SILVA, José Afonso da. *op. cit.*, loc. cit.

Entre os instrumentos para alcançar os fins pretendidos pela Constituição Federal, como já dito antes, está o direito urbanístico objetivo (conjunto de normas que tem por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem em comunidade) e do outro o urbanismo, abrangendo todo o território, tanto para o setor urbano como o rural, se apresentando como ciência do estabelecimento humano, preocupando-se com a racional sistematização do território, como pressuposto essencial e inderrogável de uma convivência sã e ordenada dos grupos de indivíduos, que nele transcorre sua própria existência, aos quais objetivam a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana³⁹.

Assim, o direito urbanístico responsável pelo ordenamento dos espaços urbanos e rurais deve ser utilizado como uma das ferramentas capaz de propiciar melhores condições de vida homem na comunidade, nos termos da Constituição Federal de 1988 e, lido sistematicamente⁴⁰, se integra como instrumento para atingir os objetivos, princípios e fundamentos do Projeto de Nação, ao qual haverá de ser utilizada pelos entes federados na forma pelo qual está estruturado o sistema da repartição de competências, tanto para as áreas urbanas como para as rurais.

2.3 Estatuto da Cidade e a interface rururbana

A par do que se tratou, por designação da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, o Município deve executar a política de desenvolvimento urbano objetivando o ordenamento integral (urbano e rural) do território com vistas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes, nos termos do art. 182, *caput* e parágrafo primeiro da CF/88 c.c. art. 2º, *caput* e incisos IV, VII e X; art. 3º, *caput* e incisos II, IV e V e art. 4º, incisos I e III e alínea “h” do Estatuto da Cidade.

Isto reflete tanto no desenvolvimento (preâmbulo; art. 3º e parágrafo primeiro do art. 182, todos da CF/88) quanto no planejamento e investimentos no

³⁹ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 31 e 49.

⁴⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 62.

plano da infra-estrutura e/ou serviços públicos (art. 30, VIII), a partir da integração rururbana (art. 2º, VII e art. 40, §2º, ambos do Estatuto da Cidade).

Esses diplomas estabelecem como instrumento básico dessa política de desenvolvimento e planejamento da cidade (território como um todo) o Plano Diretor. Não obstante, também estabelecem planos em nível nacional, estadual, regional e municipal para o ordenamento territorial e para o desenvolvimento econômico e social (art. 4º, incisos I e III, do Estatuto da Cidade).

Contudo, a integração rururbana do Município somente se torna possível quando vinculada ao desenvolvimento e planejamento do território e, desde que esteja relacionado à política de desenvolvimento urbano executada pelo Município, por seus instrumentos, através dos planos de ordenamento territorial e de desenvolvimento econômico, social e ambiental, devidamente integrados e articulados verticalmente e horizontalmente.

A Constituição Federal de 1988 introduziu o “desenvolvimento” como um dos fatores determinantes para alcançar os fins do Estado Social e Democrático de Direito e elevou este aspecto à condição de diretriz a ser seguida pelos entes federados, conforme estabelecido no preâmbulo constitucional e no artigo 3º, *caput* e inciso II da Constituição Federal de 1988 como objetivo fundamental da República. Inseriu o “desenvolvimento” no rol dos aspectos indispensáveis a construção do novo pacto político-social.

Além desses dispositivos, vários outros são identificados em nossa Constituição Federal, inclusive com relação direta com este estudo, tais como: art. 21, IX, XXI e Parágrafo Único; art. 43, *caput* e parágrafo primeiro, incisos I e II; art. 48, inciso VI; art. 91, parágrafo primeiro, inciso IV; art. 151, inciso I; art. 159, inciso I, alínea “c”; art. 163, inciso VII; art. 174, parágrafo primeiro; art. 180; art. 192, entre outros.

Desta maneira, o desenvolvimento pode ser compreendido também pelo aspecto jurídico quando relacionado a três bases fundamentais a partir da dignidade da pessoa humana e da cidadania, que são: (i) o princípio redistributivo, pois não é possível conceber o desenvolvimento em uma sociedade sem que seus frutos sejam compartilhados, como meio de estímulo à demanda; (ii) a difusão do conhecimento econômico, que ocorre por meio da diluição dos poderes

econômico e político; e (iii) o estímulo à cooperação, como forma de estimular o desenvolvimento e acabar com o individualismo exacerbado⁴¹.

Este fator já era referência na esfera internacional, quando a ONU, através da Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986⁴², tratou sobre o direito ao desenvolvimento, a qual estabeleceu que o *“desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.”*.

Esta mesma declaração afirma o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável (art. 1º); reconhece que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento (art. 2º, § 1º) e confere ao Estado o papel de protagonista da efetivação dessa categoria de direito, tal como pode ser percebido em alguns dos artigos da mencionada declaração⁴³.

Nesse sentido, o direito ao desenvolvimento pode ser classificado como um direito fundamental de terceira geração, que se destaca por possuir uma titularidade difusa, de natureza coletiva, tais como o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Em direitos desta geração, o Estado possui um importante papel para sua efetivação e expansão, tanto é que foi elevada a condição de diretriz a ser seguida pelos entes federados.

No plano local, ou seja, no Município, este direito fundamental ganha contornos mais amplos, sobretudo quando os espaços rurais e urbanos estão coerentemente articulados e integrados. A dimensão territorial dos processos econômicos é essencial e permite a participação social em todos os sentidos (gestão democrática), posto que a base da economia, do valor estético de

⁴¹ SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e Desenvolvimento. Malheiros, São Paulo, 2002.

⁴² www.pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e.../decl_direito_ao_desenvolvimento.pdf. Acesso em 01.12.2013.

⁴³ Artigo 2. (...) § 3º Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.

Artigo 6. (...) § 3º Os Estados devem tomar providências para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento resultantes da falha na observância dos direitos civis e políticos, assim como dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Artigo 8º. §1º Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar, inter alia, igualdade de oportunidade a todos, no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habilitação, emprego e distribuição equitativa da renda. (...) Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais.

§ 2º Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos.

paisagens tradicionais e a qualidade de vida no ambiente construído estão ligadas diretamente as questões da vida cotidiana do homem no local onde vivem, seja diretamente ou indiretamente⁴⁴.

Desta maneira, podemos compreender qual a real preocupação do constituinte originário e do legislador ordinário quando estabeleceu uma ligação direta entre as áreas econômicas, sociais, ambientais e políticas, mediante os instrumentos legais (jurídico) e o planejamento e desenvolvimento para alcançar os fins pretendidos e a construção do Projeto de Nação, tudo isso sem perder a qualidade de vida com o crescimento e a urbanização das cidades.

Utilizando-se os ensinamentos de Ladislau Dowbor⁴⁵, qualidade de vida é a somatória de doze indicadores e objetivos básicos, a saber: educação, emprego, energia, meio ambiente, saúde, direitos humanos, renda, infraestrutura, segurança nacional, segurança pública, lazer e habitação.

E complementa o Autor⁴⁶ com os desdobramentos desses objetivos, apoiando na Agenda 21 e nos princípios da Carta da Terra⁴⁷, têm-se como o norte a ser seguido com base: na solidariedade, no cuidado com a terra, no respeito ao meio ambiente e aos recursos naturais, na erradicação da pobreza, na dignidade da pessoa e na cidadania.

O desenvolvimento do município e a qualidade de vida dos munícipes estão relacionados com o planejamento municipal e a execução de suas políticas e de seus planos integrados na horizontal e vertical.

⁴⁴DOWBOR, Ladislau. O Desenvolvimento local e racionalidade econômica. Disponível em <http://dowbor.org>. Acesso em 19.07.2013. p. 2.

⁴⁵ Idem. Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável. Disponível em <http://dowbor.org>. Acesso em 19.07.2013. p. 5.

⁴⁶ Ibidem, loc. cit.

⁴⁷ 1. Respeitar a Terra e a vida em toda sua diversidade. 2. Cuidar da comunidade da vida com compreensão, compaixão e amor. 3. Construir sociedades democráticas que sejam justas, participativas, sustentáveis e pacíficas. 4. Garantir as dádivas e a beleza da Terra para as atuais e as futuras gerações. 5. Proteger e restaurar a integridade dos sistemas ecológicos da Terra, com especial preocupação pela diversidade biológica e pelos processos naturais que sustentam a vida. 6. Prevenir o dano ao ambiente como o melhor método de proteção ambiental e, quando o conhecimento for limitado, assumir uma postura de precaução. 7. Adotar padrões de produção, consumo e reprodução que protejam as capacidades regenerativas da Terra, os direitos humanos e o bem-estar comunitário. 8. Avançar o estudo da sustentabilidade ecológica e promover a troca aberta e a ampla aplicação do conhecimento adquirido. 9. Erradicar a pobreza como um imperativo ético, social e ambiental. 10. Garantir que as atividades e instituições econômicas em todos os níveis promovam o desenvolvimento humano de forma equitativa e sustentável. 11. Afirmar a igualdade e a equidade de gênero como pré-requisitos para o desenvolvimento sustentável e assegurar o acesso universal à educação, assistência de saúde e às oportunidades econômicas. 12. Defender, sem discriminação, os direitos de todas as pessoas a um ambiente natural e social, capaz de assegurar a dignidade humana, a saúde corporal e o bem-estar espiritual, concedendo especial atenção aos direitos dos povos indígenas e minorias. 13. Fortalecer as instituições democráticas em todos os níveis e proporcionar-lhes transparência e prestação de contas no exercício do governo, participação inclusiva na tomada de decisões, e acesso à justiça. 14. Integrar, na educação formal e na aprendizagem ao longo da vida, os conhecimentos, valores e habilidades necessárias para um modo de vida sustentável. 15. Tratar todos os seres vivos com respeito e consideração. 16. Promover uma cultura de tolerância, não violência e paz.

Segundo Dowbor⁴⁸ trata-se de um processo de desenvolvimento alternativo como mecanismo regulador complementar, centrado na participação comunitária das pessoas com seu ambiente, que vai além da produção e dos lucros, baseia-se no espaço de vida da sociedade civil objetivando a melhoria das condições de vida e das vivências na perspectiva do domicílio.

Assim, conclui Dowbor⁴⁹ que a associação entre o desenvolvimento local com o conceito de cultura do desenvolvimento estaria apontando para uma reconciliação entre a democracia política e a democracia econômica, de modo que não basta apenas uma gestão empresarial e pública eficiente, mas também a necessidade de colocar uma parte maior da economia na escala onde as pessoas têm sobre ela um controle maior, resgatando assim o controle sobre suas próprias vidas, representando uma economia e uma política pertencente ao cidadão.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento do território municipal deve relacionar o progresso rural e o urbano, sobretudo com políticas de desenvolvimento que podem ser enfática e determinante para o espaço rural, como modernização da agricultura, criação de novos produtos e serviços associados a novos mercados, redução de custos, reconstrução da agricultura, produção em termos regionais e da economia rural, além de estímulos e fomento a atividades não-agrícolas, moradia, trabalho e renda e lazer.

Devem-se buscar diferentes formas para alcançar a integração e o crescimento propriamente dito, evidentemente que partindo da agricultura deve abranger diversas atividades não-agrícolas - pluriativas, tais como o artesanato e o processamento de produtos naturais e aquelas ligadas ao turismo rural e à conservação ambiental; além de infra-estrutura, serviços e oferta de empregos para que assegurem a retenção de população na área rural.

Para Ângela Kageyama⁵⁰ deve-se considerar o desenvolvimento rural num nível global, a partir das relações entre agricultura e sociedade; num nível intermediário, como novo modelo para o setor agrícola, com particular atenção às sinergias entre ecossistemas locais e regionais; o terceiro nível é o da firma individual, destacando-se as novas formas de alocação do trabalho familiar,

⁴⁸ DOWBOR, Ladislau. O Desenvolvimento local e racionalidade econômica. Disponível em <http://dowbor.org>. Acesso em 19.07.2013. p. 2.

⁴⁹ Ibidem. p. 5.

⁵⁰ KAGEYAMA, Ângela. Desenvolvimento Rural: conceito e medida. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-408, set/dez. 2004. Disponível em: <http://seer.sct.embrapa.br>. Acesso em 10.05.2013. p. 384.

especialmente a pluriatividade, além do envolvimento de múltiplos sujeitos no processo de desenvolvimento local e regional e as novas práticas.

Por conta disso, Kageyama⁵¹ entende que o desenvolvimento rural é um processo multifacetado, em que propriedades que haviam sido consideradas “supérfluas” no paradigma da modernização podem assumir novos papéis e estabelecer novas relações sociais com outras empresas e com os setores urbanos.

Essa perspectiva do progresso rural integrado ao urbano, inclusive fazendo uso de uma mesma política, não é inédita, posto que a Comissão Europeia desde o final dos anos 80 e início dos anos 90 já partia dessa premissa para obtenção de um desenvolvimento local e regional que, segundo Sacco dos Anjos citado por Ângela Kageyama, eram as seguintes:

a) o reconhecimento de que a modernização agrícola incidirá sempre sobre o emprego no sentido de reduzi-lo, mas a população pode permanecer no seu local de origem praticando atividades não-agrícolas; b) devido ao desemprego urbano, a população deve ser dissuadida de abandonar o campo; c) o espaço rural perde a função primordial produtiva, e outras passam a ser valorizadas (funções paisagística, turística e ecológica); d) a “desagrarização” do meio rural não deve significar a falência da produção familiar, mas seu fortalecimento por meio da diversificação das fontes de renda, da agregação de valor aos produtos aproveitando nichos de mercado e a conversão do agricultor em “empresário rural”; e) o reforço da pluriatividade, tanto sob a forma de atividades complementares dentro do próprio estabelecimento, como pela integração a outros setores econômicos (indústria e serviços).⁵²

Nesse sentido, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) propôs uma classificação territorial em três tipos de zonas rurais baseada no grau de integração. Esta classificação é de suma importância para um planejamento adequado, por meio do plano de ação do município, em todas as matérias: urbanística, econômica, social e ambiental.

a) Zonas economicamente integradas: zonas rurais prósperas, geralmente próximas de um centro urbano ao qual se integram por uma rede de comunicações bem desenvolvida, combinando as melhores vantagens da vida no campo e na cidade, e aproveitando economias de escala e de aglomeração, com demanda e oferta diversificadas de emprego.

⁵¹ KAGEYAMA, Ângela. Desenvolvimento Rural: conceito e medida. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-408, set/dez. 2004. Disponível em: <http://seer.sct.embrapa.br>. Acesso em 10.05.2013. p. 384.

⁵² Ibidem, p. 385.

b) Zonas rurais intermediárias: são zonas tradicionalmente desenvolvidas com base num setor agrícola próspero e nas atividades a ele associadas; são geralmente afastadas de centros urbanos, mas com infra-estrutura de transporte suficiente para ter acesso a eles; são zonas em processo de integração econômica, em que as novas atividades (indústria, comércio, turismo) começam a transformar a estrutura do emprego.

c) Zonas rurais isoladas: possuem uma população dispersa e localizam-se em áreas periféricas bem afastadas de centros urbanos (montanhas e ilhas, por exemplo); a infra-estrutura e os serviços locais são precários, a produção é tradicional (agricultura e pequeno artesanato local), as rendas e a qualificação da mão-de-obra são bastante baixas.⁵³

Contudo, a OCDE registra como uma necessidade fundamental que exista um paradigma de desenvolvimento com base na parceria rural-urbano:

Em toda parte mais ênfase deve ser dirigida ao desenvolvimento rural para desencorajar a migração rural-urbana – especialmente nos países onde a maioria da população ainda vive em áreas rurais. O desenvolvimento rural e o urbano precisam ser considerados processos complementares, em vez de competidores por recursos limitados.⁵⁴

Assim, o desenvolvimento deve caminhar junto entre o rural e o urbano e combinar o aspecto econômico (aumento do nível de estabilidade da renda familiar), o aspecto social (obtenção de um nível de vida socialmente aceitável – qualidade de vida) e o aspecto ambiental (cidade ambientalmente sustentável), referindo-se a uma base territorial, local ou regional, na qual interagem diversos setores produtivos e de apoio, e nesse sentido trata-se de um desenvolvimento “multissetorial” e integrado⁵⁵.

Para Graziano⁵⁶, a precariedade do crescimento rural na grande maioria das regiões “atrasadas” decorre da combinação de falta de desenvolvimento agrícola com a falta de desenvolvimento não-agrícola e da integração dos espaços rurais e urbanos e por esses motivos há necessidade de superar a dicotomia rural/urbano e do agrícola/não-agrícola e pensar no desenvolvimento local e regional e ambos de forma integrada.

E complementa:

⁵³ KAGEYAMA, Ângela. Desenvolvimento Rural: conceito e medida. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-408, set/dez. 2004. Disponível em: <http://seer.sct.embrapa.br>. Acesso em 10.05.2013. p. 387.

⁵⁴ Ibidem, p. 388.

⁵⁵ Ibidem, loc. cit.

⁵⁶ GRAZIANO DA SILVA, José. Velhos e Novos mitos do rural brasileiro: implicações para as políticas públicas *In* FLEXOR, George (Org.). Sistematização do Painel “Desenvolvimento Rural Sustentável”. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – CPDA/UFRRJ. Disponível em: <http://bndes.gov.br>. Acesso em 05.08.2013. p. 427.

É fundamental também que se diga que o escopo desses atores não se restringe aos produtores agrícolas – familiares ou não -, por maior que seja a diferenciação deles. Precisam ser igualmente considerados os sujeitos urbanos que habitam o meio rural, ou que simplesmente têm nele uma referência quase idílica de uma nova relação com a natureza. Isso porque um outro componente, cada vez mais importante no fortalecimento dos espaços locais, tem sido as exigências e preocupações crescentes com a gestão e a conservação dos recursos naturais. Aqui também a organização dos atores sociais pode impulsionar a participação e a implementação de planos de desenvolvimento local voltados aos seus interesses, apesar de haver muitas restrições quanto às formas de participação e representação.

[...]

Em suma, o problema do desenvolvimento é o atraso das relações sociais no seu sentido amplo, inclusive das próprias elites locais, como nos recorda sempre a releitura de Celso Furtado.⁵⁷

Assim, o desenvolvimento rural, além de multissetorial, deve ser também multifuncional e integrante do processo de crescimento urbano local, regional, estadual e nacional e assegurar a participação e o controle social.

Por outro lado, a Carta Magna reconheceu o “planejamento” como outro aspecto determinante para alcançar os objetivos, princípios e fundamentos na nova ordem constitucional, aos quais são identificados em vários dispositivos, tais como: art. 25, § 3º; art. 29, inciso XII; art. 30, inciso VIII; art. 174, parágrafo primeiro; art. 187, parágrafo primeiro.

Da mesma forma, o Estatuto da Cidade, regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição Federal (Política Urbana) reconheceu o desenvolvimento e o planejamento como elementos indispensáveis para a política de desenvolvimento urbano, conforme art. 2º, incisos II, IV, VII e X; art. 3º, incisos II, IV e V; art. 4º, incisos I, II, III e alínea “h”; art. 39; art. 40, caput e § 1º e § 2º; art. 42-A, caput e inciso III e art. 43, caput e IV.

O planejamento municipal integrado (rururbano) pode elevar o desenvolvimento do Município e com isso cumprir a função social da cidade, dar condições efetivas para o bem-estar de todos e o equilíbrio ambiental, objetivo central da política urbana consagrada no texto constitucional e parte integrante do Projeto de Nação⁵⁸.

⁵⁷ GRAZIANO DA SILVA, José. Velhos e Novos mitos do rural brasileiro: implicações para as políticas públicas *In* FLEXOR, George (Org.). Sistematização do Painel “Desenvolvimento Rural Sustentável”. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – CPDA/UFRRJ. Disponível em: <http://bndes.gov.br>. Acesso em 05.08.2013. p. 434/435.

⁵⁸ COELHO, João Érico Lucas. Significações do Estatuto da Cidade no contexto Municipal e perspectivas no desenvolvimento regional. Disponível em: <http://professorrallan.com.br>. Acesso em 08.08.2013. p. 1.

Por conta disso, o planejamento e a gestão do território como um todo (urbano e rural), merece igual atenção, pois compete ao Município, no que couber, o adequado ordenamento territorial (art. 30, VIII, da CF/88).

Para José Afonso da Silva⁵⁹, em geral, o planejamento é um processo técnico instrumentalizado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos, mediante atos jurídicos, traduzidos em planos, por meio do qual se instrumentaliza o processo de planejamento. No tocante ao planejamento urbanístico registra que é competência própria, exclusiva, que não comporta interferência nem da União, nem do Estado e tem a finalidade do planejamento local adequado do território municipal.

Isso está relacionado diretamente à necessidade de uma política de desenvolvimento urbano abrangente para incorporar os espaços rurais e urbanos, bem como integrá-los e se complementarem, por meio de seus planos urbanístico, social, econômico e ambiental (art. 2º, VII c.c. art. 40, § 2º, ambos do Estatuto da Cidade), mediante a um planejamento adequado.

José Afonso da Silva explica que:

O planejamento é o princípio de toda atividade urbanística, pois quem impulsiona e exerce essa ação de ordenação precisa ter consciência do que quer alcançar com tal influxo. Deve ter uma idéia clara do que seja desejável para o lugar ou território em questão, mas também do que razoavelmente pode lograr com os meios de que dispõe. Essa idéia é expressa normalmente de forma gráfica sobre um plano que reproduz a área atingida.⁶⁰

No mesmo sentido, Celson Ferrari citado por Toshio Mukai entende que:

[...] o planejamento deve ser integral, abrangente, isto é, deve envolver os aspectos econômicos, sociais e físico territoriais da realidade a ser planejada. Tais aspectos são apenas nomes diferentes de uma só e mesma realidade, ou seja, são aspectos diferentes de um só e mesmo sistema e não de diversos sistemas.⁶¹

Em que pese ser extremamente complexo esse processo de planejamento que envolva a urbano e o rural, nos tempos atuais, sobretudo pela urbanização dos espaços rurais, não mais se permite que gestões municipais se furtem a esse

⁵⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 57 e 85.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 32.

⁶¹ MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 4. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 110.

dilema, posto que existem diversas implicações socioeconômicas e socioambientais, bem como na infraestrutura e serviços públicos precarizados, saneamento básico, transporte e educação, além de outros, aos quais devem ser saneados pelo Município no ordenamento territorial.

Outro aspecto que também deve ser enfrentado, sem, contudo, invadir a esfera de competência exclusiva da União e o direito de propriedade é o uso e ocupação do solo rural, mediante um equacionamento (preservação e produção) através de um planejamento do uso do solo rural que atenda ao adequado ordenamento territorial, respeitando o equilíbrio ambiental, econômico e social e assegure a soberania e segurança alimentar.

Como adverte Wagner Bossi⁶², há uma crescente utilização dos recursos naturais sem o devido equilíbrio dos diversos segmentos da sociedade e que a sobrevivência da zona urbana está relacionada com a preservação dos recursos naturais situados na zona rural, incluindo as monoculturas como cana-de-açúcar, eucalipto, laranja e soja, bem como a ocupação da população atualmente residente nos espaços rurais, sem que exista uma regulação efetiva.

Silva⁶³ esclarece que a ordenação do solo é o desdobramento e complemento do conteúdo fundamental do planejamento e que permite a execução do plano e a ordenação a partir da utilização dos instrumentos de intervenção urbanística, cuja atividade deve ser dirigida à realização do triplo objetivo: humanização, ordenação e harmonização dos ambientes em que vive o Homem - urbano e o rural.

Para Silva⁶⁴, o processo de planejamento, na forma preconizada pela Constituição Federal e Estatuto da Cidade, passou a ser um mecanismo jurídico por meio do qual o administrador deverá executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias ao desenvolvimento econômico-social.

Por conta disso, este tema tornou-se num tema do Direito e passou a ser uma instituição jurídica, de modo que o aspecto técnico desse processo ganhou contornos jurídicos, deixando de ser regras puramente técnicas para se tornar

⁶² BOSSI, Wagner Membribes. A relação urbano-rural no planejamento municipal. Disponível em: <http://ibdu.org.br/arelacaourbanorural.pdf>. Acesso em 05.08.2013. p. 2.

⁶³ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 33/34.

⁶⁴ Ibidem, loc. cit.

“normas técnico-jurídicas”⁶⁵. Isso se verifica pelos dispositivos legais acima citados.

Segundo Silva:

O planejamento, assim, não é mais um processo dependente da mera vontade dos governantes. É uma previsão constitucional e uma provisão legal. Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, que são instrumentos consubstanciadores do respectivo processo.

[...]

A Constituição deu solução expressa a essa questão, declarando que o planejamento (em verdade, o plano) será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.⁶⁶

Nesse sentido José Afonso da Silva esclarece a abrangência do planejamento da seguinte forma:

Passou-se, assim, de uma concepção estática para uma concepção dinâmica, deixando de ser a “sistematização do que já existe” para transformar-se na “sistematização do desenvolvimento futuro”. Mas o planejamento urbanístico evolui ainda em outro sentido. Era, antes, sistematização de áreas urbanas, preocupando-se com o interior das cidades. Agora, deve abranger todo o território municipal – cidade e campo, área urbana e rural, como elementos indissociáveis e integrativos da unidade constitucional primária que é o Município.

Verificou-se, contudo, que o planejamento urbanístico local é insuficiente para resolver a problemática urbana. Na medida mesma em que a idéia de urbanismo se amplia para abranger a sistematização do território, também se apresenta a exigência de que a dimensão espacial se incorpore no planejamento no nível nacional, como quê “estariam em jogo decisões em duas amplas frentes, uma delas voltada para a rede urbana nacional, como um todo, a ser alvo de políticas de ocupação territorial, e a outra voltada para as próprias cidades como lugares onde as atividades setoriais, principalmente levando-se em conta a sua proximidade física, se tornam interdependentes.”⁶⁷

Nesta perspectiva, indispensável entender o que é e como deve ser feito o planejamento visando alcançar os fins que foram pretendidos na Constituição Federal, em especial em seus artigos 1º a 4º, bem como a forma pelo qual deve ser seguido.

Ladislau Dowbor⁶⁸ esclarece que planejar é promover de maneira ordenada o desenvolvimento dos recursos existentes e antes de tudo, ter os pés no chão, entender a dinâmica existente para então intervir.

⁶⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 88.

⁶⁶ *Ibidem*, loc. cit.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 97/98.

⁶⁸ DOWBOR, Ladislau. *Introdução ao Planejamento Municipal*. Editora Brasiliense, São Paulo, 1987. p. 25/55.

Para o autor é necessário conhecer e avaliar os recursos naturais, seu estoque e seu potencial de riqueza (terra; água e o material de construção); mobilizar os recursos humanos e conhecer em detalhe o nível de riqueza acumulada, tanto na forma individual dos habitantes, como no nível de desenvolvimento das forças produtivas (rural e industrial); bem como a infraestrutura físicas (estradas, transportes e armazenagem) e de serviços econômicos e financeiros.

Conhecendo a realidade local é possível iniciar o processo de planejamento visando a assegurar o uso racional dos recursos disponíveis para maximizar o desenvolvimento, a partir do equilíbrio dos aspectos: urbanístico, econômico, social e ambiental.

Em paralelo ao planejamento, visando torná-lo exeqüível e, portanto, alcançar os resultados pretendidos, que se espera com o desenvolvimento, é necessário conhecer, avaliar e verificar as receitas e os recursos financeiros do município.

A organização desses dados (base informativa) e recursos reúne um conjunto de elementos capaz de criar condições para influir nas decisões e melhorar a eficiência do ordenamento territorial em todos seus aspectos (urbanístico, econômico, social e ambiental) de acordo com a necessidade local.

O planejamento, portanto, é parte de um profundo conhecimento da realidade local e deve prestigiar a participação social em busca de uma gestão racional e democrática a fim de que o planejamento atenda aos interesses coletivos.

O resultado do processo de planejamento é a elaboração dos planos que instrumentalizam as ações do município e deve abranger todo o território do município com vistas ao desenvolvimento rururbano e, integrado horizontalmente e verticalmente com vistas à construção do Projeto de Nação.

Esses planos e projetos podem ser divididos por setores como: 1) base produtiva: agricultura, indústria ou atividades pluriativas; 2) serviços de intermediação: comércio e financeira; 3) infraestrutura física: transportes, telecomunicações, energia e água; 4) infraestruturas sociais: educação, saúde, habitação, turismo, informação e cultura, segurança e trabalho; 5) administração do desenvolvimento: planejamento, finanças e administração pública.

Nesse sentido, vale destacar o ensinamento de Toshio Mukai sobre a integração dos planos em seus aspectos urbanístico, econômico, social e ambiental no alinhamento vertical e horizontal dos entes federados.

a disciplina do uso do solo urbano, objeto precípua do denominado direito urbanístico, visa, atualmente, ao desenvolvimento integrado das comunidades. Não mais, como antigamente, seu objeto deixou de se consubstanciar no arranjo físico-territorial das cidades. Passou, de um lado, a ser componente essencial da proteção do meio ambiente, e de outro, do desenvolvimento econômico-social, nacional, regional e, especialmente local.⁶⁹

Complementa José Afonso da Silva⁷⁰ que é fundamental para o desenvolvimento urbano, segundo os próprios objetivos do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que se estabeleça uma política ampla que leve em conta também as dimensões interurbanas, como parte integrante e uma política de desenvolvimento econômico e social e que ultrapasse o nível estritamente municipal.

Há necessidade de uma nova relação entre os Municípios que pode trazer soluções locais, regionais, estaduais e nacional, visando o cumprimento do pacto federativo e a construção do Projeto de Nação, os quais poderão ser alcançados pelos planos urbanísticos integrado horizontal e vertical.

Estes dois temas (desenvolvimento e planejamento) não são comuns nos estudos das ciências jurídicas e pouco se desenvolvem na correlação com o direito e suas áreas de concentração. Entretanto, tratar do direito urbanístico e do Estatuto da Cidade e sua integração / interface rururbana, inevitavelmente, deverá tratar do planejamento e desenvolvimento e sua integração / interface rururbana.

Nessa perspectiva, a dicotomia jurídica estabelecida pelo Estatuto da Terra e suas regulamentações de um lado e, o Código Tributário Nacional e sua legislação complementar de outro, não alcançam a dinâmica do ordenamento territorial e denotam a insuficiência para tratar dos assuntos urbanísticos, bem como para limitar a atuação do Município no território continuum rururbano.

⁶⁹ MUKAI, Toshio. Direito urbanístico e planejamento municipal. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 3, n. 15, maio/ju.2004. Disponível em: <http://bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=11262>. Acesso em: 27 jun. 2013.

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28. ed. rev. atual. São Paulo, Malheiros: 2007. p. 817.

2.3.1 Os planos urbanísticos e sua integração vertical e horizontal

Os planos urbanísticos podem ser: gerais / preparadores (estabelecem uma normatividade mais abstrata e genérica) ou vinculantes / especiais (possuem natureza executiva e com normas concretas de atuação urbanística, vinculantes para todos – Administração e particulares)⁷¹.

O processo de planejamento urbanístico adquire sentido jurídico, quando aprovado por lei, se traduz em planos urbanísticos e são os instrumentos que materializam as determinações e os objetivos previstos nele. Se não aprovado por lei, constituirá apenas uma proposta técnica ou administrativa.

Segundo José Afonso da Silva, possui natureza de lei, nos sentido material e formal, pois são conformadores e inovadores da situação existente, integrando o ordenamento jurídico que modificam, mesmo existindo regras concretas de natureza administrativa com eficácia e aplicabilidade imediatas e executivas⁷².

Trata-se de um procedimento jurídico dinâmico, normativo e ativo constituído em planos urbanísticos que se caracterizam pelo princípio da coesão dinâmica ou dialética que dá essência das normas urbanísticas, a fim de denotar que sua eficácia decorrente de grupos complexos e coerentes de normas que tem sentido transformacionista da realidade, necessita de um enquadramento global, numa visão dinâmica com outras normas, ou seja, interligando o perfil jurídico ao socioeconômico e socioambiental⁷³.

Por isso, é necessário promover a integração dos planos do ponto de vista urbanístico, econômico, social e ambiental, inclusive no plano local a partir de uma abordagem intramunicipal (horizontal) e regional, estadual e nacional interurbano (vertical), tendo em vista que esse modelo permite alcançar o desenvolvimento rururbano e melhorar a qualidade de vida e o bem-estar de todos, sem discriminação, no marco das competências comuns e concorrentes dos entes federados.

Esse modelo vinculado há de estar sistematizado, através de um processo de planejamento, seguido rigorosamente os aspectos jurídicos e técnicos, estruturados e integrados na vertical-horizontal, visando à ordenação equilibrada

⁷¹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 92.

⁷² *Ibidem*, p. 96.

⁷³ *Ibidem*, p. 61 e 94/95.

nos quatros aspectos: urbanístico, econômico, social e ambiental, partindo dos planos nacionais (diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento rururbano); macrorregionais (aspectos particularizados das regiões em função do planejamento econômico-social regional); estaduais e os microrregionais (observando as diretrizes e objetivos gerais, coordenariam as realizações urbanísticas na região) e municipais (ordenação do território de acordo com as necessidades e conveniências locais, respeitando as diretrizes e objetivos econômicos e sociais fixados nos planos de nível superior), conforme sugere Silva⁷⁴.

A integração e estruturação dos planos deve ocorrer nos quatro níveis federativos e englobar a relação urbana e rural, de modo a viabilizar que os planos superiores sirvam de normas gerais e diretrizes para os inferiores, em quanto estes concretizam no plano prático e efetivo na realidade rururbana, respeitando assim o pacto federativo e permitindo a construção do Projeto de Nação.

Esse modelo encontra fundamento constitucional nos artigos 21, IX e XX; 24, I e § 1º; 30, VIII e 182), ou seja, na repartição de competência acima detalhado.

Segundo a sistematização proposta por José Afonso da Silva⁷⁵, existem: Plano Urbanístico Nacional, Plano Urbanístico Regional, Plano Urbanístico Federal Setorial, Plano Urbanístico Estadual, Plano Urbanístico Microrregional, Plano Urbanístico Especial, Plano Urbanístico Metropolitano, Plano Urbanístico Municipal, Plano Diretor, Plano Urbanístico Executivo, Plano Urbanístico Especial.

A integração vertical e horizontal desses planos pode trazer soluções concretas nos planos locais, regionais, estaduais e nacional, ao qual sintetizamos:

O Plano Urbanístico Nacional, na concepção da Constituição Federal, visa aplicar nacionalmente os princípios do urbanismo, com objetivo de definir a orientação geral de ordenação do território nacional (art. 21, IX). Este plano, segundo o Estatuto da Cidade, deve estar integrado aos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social (art. 4, I a III e 39 a 42 do Estatuto da Cidade

⁷⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 103.

⁷⁵ *Ibidem*, loc. cit.

c.c. art. 174 da CF/88) com vistas a melhorar as condições de vida do Homem na comunidade.

Este plano visa orientar a atuação dos órgãos e entidades administrativas federais, estaduais e municipais no desempenho de suas atividades urbanísticas e estabelecer diretrizes gerais de ordenação do território e da mesma forma que os planos locais deve abranger os espaços urbanos e rurais na perspectiva de um continuum com vistas a instrumentalizar a política nacional de desenvolvimento urbano, envolvendo os espaços urbanos e rurais, em função do bem-estar da população (arts. 21, XX e 24, § 1º da CF/88).

O Plano Urbanístico Macrorregional, de competência da União (art. 21, IX - planos regionais de ordenação territorial), estabelece planos supraestaduais e abrange, em regra, áreas geográficas correspondentes a região geoeconômica, sob controle da administração indireta de planejamento regional. Este plano, todavia, integra o plano de desenvolvimento geral da área delimitada geograficamente e estabelece orientação, coordenação e financiamento do planejamento urbanístico local⁷⁶.

O objetivo deste plano é a ordenação territorial, nos espaços urbanos e rurais, no nível das macrorregiões, de acordo e integrado as diretrizes do plano nacional e em conformidade com o desenvolvimento econômico e social geral da região e visa orientar a atuação dos órgãos e entidades administrativas regionais, estaduais e locais no desempenho de suas atividades urbanísticas⁷⁷.

Os Planos Urbanísticos Federais Setoriais são de competência da União e se assemelham ao plano nacional, contudo, sua atuação se dá de forma concreta em setores específicos em matérias de sua competência, como saúde, viação (mediante as operações materiais de construção de infraestrutura) e meio ambiente (mediante a atividade legislativa e de intervenção).

O Plano Urbanístico Estadual compete suplementarmente aos Estados, nos termos do art. 24, inciso I e seus §§ c.c. art. 4º, I do Estatuto da Cidade que visa estabelecer normas de coordenação dos planos urbanísticos no nível de suas regiões, além da competência para estabelecer regiões metropolitanas (art.

⁷⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 119.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 121.

25, § 3º), limitados a obediência a norma geral federal relacionada ao assunto e a competência municipal.

Entretanto, a função principal consiste na consecução dos objetivos gerais ou microrregionais conseqüentes a um conjunto de diretrizes e ações interurbanas, sobretudo na administração, sistematização e ordenação territorial do Estado ou microrregião e deve abranger os espaços urbanos e rurais na perspectiva de um continuum com vistas a instrumentalizar a política desenvolvimento de todo território e colaborar com o desenvolvimento estadual e nacional com a tarefa de promover o desenvolvimento econômico e social, bem como a ligação entre a integração vertical e horizontal, de modo estruturado.

Além disso, confere um campo supramunicipal de ordenação territorial, que aos Municípios cabe observar como normas gerais de atuação e coordenação no nível geral e microrregional (ou regional intraestadual)⁷⁸.

O Plano Urbanístico Microrregional é de competência dos Estados, nos termos do art. 25, § 3º da CF/88, mediante lei complementar, poderá instituir microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, denominadas de regiões administrativas.

Este modelo de ordenação territorial deve definir o modo de desenvolvimento urbano na microrregião planejada em função das diretrizes do plano estadual (geral) de ordenação territorial, de desenvolvimento econômico e social, bem como articular sua ação com as dos Municípios inseridos na região e compatibilizar seus objetivos com o plano microrregional. Da mesma forma, deve incorporar os espaços urbanos e rurais.

Nesta concepção, este Plano Urbanístico é fundamental para o desenvolvimento sustentável das cidades, regiões, estados e até do país, pois favorece a sinergia e a integração rururbana entre os municípios a partir da agricultura e os setores terciários e secundários dessas economias nitidamente urbanas e rurais, bem como aquelas que podem ser encontradas em ambos os espaços, denominadas de pluriativas, como também propiciar a melhoria e condições de trabalho e renda, moradia e lazer da população inserida nestes espaços.

⁷⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 125.

José Eli da Veiga⁷⁹ ressalta que é absolutamente necessária essa forma de articulação, a fim de que incluir os municípios e suas áreas - centros urbanos e os espaços rurais em um mesma direção, para que possa haver um diagnóstico, planejamento, divisão do trabalho e capacidade operacional dinamizada para os objetivos e interesses comuns com vistas ao desenvolvimento e sustentabilidade dos municípios.

O Plano Urbanístico Especial refere-se aos planos especiais de ordenação territorial de setores especiais, destinados à organização de áreas e locais de interesse turístico, à sistematização de vias de comunicação extraurbanas, à proteção ambiental, à conservação e valorização do patrimônio histórico, paisagístico, arqueológico e etnológico, à regionalização industrial, à conservação do meio rural e qualquer outra finalidade dentro da competência urbanística estadual. Este Plano é extremamente importante para a integração rururbana.

O Plano Urbanístico Metropolitano de competência dos Estados que, mediante lei complementar, institui regiões metropolitanas (conjunto de municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um município); aglomerações urbanas (áreas urbanas sem um pólo de atração urbana) e microrregiões (constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidades por continuidade urbana).

Este modelo de planejamento visa integrar a organização, o planejamento e a execução e funções públicas de interesse comum (aspectos econômicos, sociais, ambientais e urbanísticos), de forma articulada e integrada horizontalmente por uma Administração unificada e autônoma, mantida por todos os Municípios da região, na proporção de suas possibilidades financeiras, podendo ser complementadas pelo Estado e/ou União em uma integração vertical.

O Plano Metropolitano, pelas características que possuem de natureza urbanística, embora seja considerado um plano de ordenação urbana, deve abranger igualmente os espaços urbanos e rurais, pois constitui base inspiradora e legal para elaboração dos planos de nível inferior, de caráter setorial, das

⁷⁹ VEIGA, José Eli da. Do crescimento agrícola ao desenvolvimento rural. In FLEXOR, George. Sistematização do Painel "Desenvolvimento Rural Sustentável". Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – CPDA/UFRRJ. Disponível em: <http://bndes.gov.br>. Acesso em 05.08.2013.

subunidades territoriais e dos planos diretores municipais. Além disso, tem relações diretas com os aspectos econômicos, sociais, ambientais e urbanísticos e ordena o planejamento local com estratégias gerais obrigatórias a serem seguidas pelos Municípios.

O Plano Urbanístico Municipal é parte de um processo planejamento permanente, descentralizado e participativo, como instrumento de democratização da gestão da cidade, de estruturação da ação do Executivo e orientação dos particulares. Este plano define objetivamente os meios, resultados que se pretende atingir, estabelece mecanismos de controle e avaliação dos resultados de acordo com a realidade local.

O município possui como instrumento do planejamento: o plano diretor (instrumento básico de desenvolvimento urbano que abrange os espaços urbanos e rurais); plano de governo (plano de desenvolvimento); lei de diretrizes orçamentárias (definem em termos financeiros as metas e as prioridades do governo local); orçamento anual (as receitas do município) e o plano plurianual (define as diretrizes, objetivos e metas da Administração Municipal).

Os instrumentos de planejamento devem incorporar as diretrizes e prioridades do Plano Diretor e, buscar o desenvolvimento integral do território municipal (urbano e rural) em seus aspectos econômico (integração regional com vistas a melhoria de vida), social (promoção social e o bem-estar coletivo), ambiental (qualidade de vida e proteção dos recursos naturais e ampliar as iniciativas pluriativas nos espaços rurais, como o ecoturismo), físico-espacial (dispor sobre o sistema viário, zoneamento, ambiental, equipamentos e serviços locais) e administrativo (atividades públicas e sua integração vertical e horizontal com os planos regionais, estaduais e nacional)^{80 81}.

Para Diógenes Gasparini⁸² o Plano Diretor é o instrumento do Poder Público para satisfazer o direito a cidades sustentáveis, incluindo o direito à terra, a moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Nos termos da Constituição Federal (art. 182 e 183) e do Estatuto da Cidade (arts. 2º c.c. 39 a 42 do Estatuto da Cidade), o Plano Diretor é o

⁸⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros. 2012.

⁸¹ GASPARINI, Diógenes. Aspectos Jurídicos do Plano Diretor. *Interesse Público* – IP, Belo Horizonte, n. 31, ano 7, maio / junho 2005. Disponível em: <http://bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49975>. Acesso em: 26 jun. 2013.

⁸² *Ibidem*, loc. cit.

instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e deve abranger todo o território do município, tanto os espaços urbanos como os espaços rurais, sendo este o instrumento adequado para integração rururbana e o desenvolvimento integral, com melhoria na qualidade de vida da população e a sustentabilidade das cidades.

Nesse sentido, a busca pela concretização de um ordenamento territorial baseado na democratização do acesso à terra urbana e rural em localização adequada, o combate à especulação imobiliária e a regularização fundiária articuladas com a busca pela redução de riscos ambientais e melhorias na qualidade de vida constituem elementos primordiais do Município e devem ser alcançadas via planejamento municipal e instrumentalizada pelo Plano Diretor.

Os planos urbanísticos são de iniciativa do Poder Executivo que, por intermédio do regular processo de planejamento, apresenta como projeto de lei a ser submetido ao respectivo legislativo (Federal: Congresso Nacional; Estadual: Assembléia Legislativa e Municipal: Câmara Municipal) e deve conter em linhas gerais (técnico): relatórios, mapas e quadros, consubstanciados em estudos preliminares, diagnóstico, plano de diretrizes, instrumentalização do plano e, sobretudo, contar com a participação popular, individualmente em audiências públicas ou por meio de suas representações (art. 40, § 4º).

Pela inexistência de regras especiais, segue o rito da elaboração das leis ordinárias, porém deverá ser elaborado em consonância com o plano plurianual e apreciado pelo Congresso Nacional (art. 165, § 4º, da CF/88), Assembleia Legislativa e Câmara Municipal, respectivamente.

Após o regular processo legislativo, por força do princípio da legalidade (art. 5º, II da CF/88 e art. 40 do Estatuto da Cidade), transforma-o em norma jurídica.

A inobservância do regular procedimento administrativo e do procedimento legislativo permite que qualquer cidadão, em pleno gozo de seus direitos políticos, investido de legitimidade, provoque a apreciação do Poder Judiciário para anular os atos ilegais e lesivos ao patrimônio público, a moralidade administrativa e ao meio ambiente na sua ampla concepção, por meio da ação popular, nos termos do art. 1º, § c.c. art. 5º, LXXIII e princípios constitucionais e subsidiariamente o artigo 5º, inciso XXXV, todos da Constituição Federal.

3 ESTATUTO DA CIDADE E A INTEGRAÇÃO RURURBANA – UMA POLÍTICA PARA TODO TERRITÓRIO

A Constituição Federal de 1988 disciplinou a Política Urbana, em seus arts. 182 e 183, no Capítulo II e, a Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, em seus arts. 184 a 191, no Capítulo III, ambos no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira.

A partir dessa sistematização muitos operadores do direito ao estudar o tema do direito urbanístico estabelecem um recorte entre zona urbana e zona rural e política urbana e a política agrícola e fundiária e da reforma agrária, sendo que a primeira de prioridade máxima dos Municípios – desenvolvimento urbano e a segunda exclusivamente da União – desenvolvimento rural e, por conseguinte, a primeira trataria tão somente da zona urbana ou urbanizável e de expansão urbana e a segunda exclusivamente da zona rural como se fosse sinônimo de agrícola e da reforma agrária.

Fundamentam-se na dicotomia jurídica estabelecida pelo Estatuto da Terra e no Código Tributário Nacional e suas regulamentações, conforme visto anteriormente.

Esse recorte, promovido por parte da doutrina, jurisprudência e dos diplomas jurídicos, não reflete a melhor exegese sobre o ordenamento territorial e o direito urbanístico (responsável pelo ordenamento dos espaços urbanos e rurais visando propiciar melhores condições de vida homem na comunidade), tendo em vista a leitura sistemática da Constituição Federal (preâmbulo e artigos 1º a 4º).

Não se defende a competência dos Municípios para a realização da reforma agrária ou mesmo para execução da política agrícola (tradicional), pois não há dúvidas que esta competência é exclusiva da União (art. 22, I e artigos 184 e seguintes da CF/88).

O que se defende efetivamente é a competência dos municípios para disciplinar o território como um todo, tanto o urbano, como o rural sob o fundamento do artigo 30, incisos IV e VIII c.c. o artigo 23 e 24 e o artigo 182 e 183, todos da Constituição Federal, utilizando-se, portanto do direito urbanístico para sua consecução, pelos seguintes motivos.

Os Municípios possuem competência comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas de pobreza e os fatores de marginalização; promover a integração social dos setores desfavorecidos e sobre a produção e o consumo, nos termos do artigo 23, da CF/88.

Ademais, dispõe o artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal que compete aos Municípios promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial. Isso pressupõe que o município tem competência para promover o planejamento municipal sobre todo o seu território, inclusive o poder de disciplinar o uso e ocupação do solo de todo o território. Além disso, os municípios podem criar e organizar os distritos que abrangem tanto o território rural, quanto o urbano, consoante artigo 30, IV da CF/88.

O artigo 182 *caput*, da Constituição Federal dispõe que: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes”. Nesse particular, o objetivo é ordenar o território como um todo – zona urbana e zona rural. Não existindo, portanto, qualquer limitação a zona rural no tocante a competência municipal para o ordenamento territorial.

O parágrafo primeiro do artigo 182, ao disciplinar o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, não deixa claro a abrangência territorial do referido Plano e por isso deve ser analisado em conjunto com o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal.

A regulamentação geral do dispositivo constitucional, Lei Federal n. 10.257, de 10/07/2001 – Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, inciso VII, estabelece como diretriz a “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais” e o artigo 40, § 2º, expressa claramente que “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”.

Assim, não paira qualquer dúvida quanto à abrangência e competência do município para disciplinar o território do município como um todo, tanto a zona urbana, como a zona rural.

Ademais, a Constituição Federal não faz qualquer discriminação, recorte ou ressalvas entre os habitantes do município quanto ao local onde residem, ou seja, se moram na área urbana ou na rural.

Nesse sentido, Celso Antonio Bandeira de Mello citado por Mariana Mencio nos ensina:

A circunstância de um imóvel ser rural não o erradica do setor de atuação jurídica do Estado ou do Município em que se sedia. Com efeito, a contraria-se este asserto, por força concluir-se-ia com evidente impropriedade, que as competências municipais se circunscrevem à área urbana e que as atribuições dos Estados coincidem com o conjunto de zonas urbanas de seus municípios.⁸³

No mesmo sentido, importantíssima a observação de Nelson Saule Jr quanto ao tema:

A Constituição Federal não discrimina nenhuma forma de diferenciação entre os habitantes do município, quanto ao local em que residam ser uma área urbana, rural, de preservação ambiental, de preservação histórica, de interesse turístico, ou de interesse social⁸⁴.

E complementa o citado Mestre:

Com objetivo de estabelecer um tratamento isonômico aos habitantes do município, o município deve adotar um Plano Diretor que seja voltado à promoção do desenvolvimento local sustentável, abrangendo a totalidade do seu território. Esse é o entendimento legal que se pode extrair das normas constitucionais da política urbana e do Estatuto da Cidade, que é a Lei Federal que regulamenta essa política. Com relação ao Estatuto da Cidade, de acordo com o § 2º do art. 40, o Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo. De acordo com essa norma, o Plano Diretor deve abranger tanto a zona urbana como a zona rural do município. O Estatuto da Cidade define a abrangência territorial do Plano Diretor de forma a contemplar as zonas rurais, com respaldo no texto constitucional, uma vez que a política urbana, de acordo com a diretriz prevista no inciso VII do art. 2º do Estatuto da Cidade, deve promover a integração e a complementariedade entre atividades urbanas e rurais, tendo em vista o

⁸³ MENCIO, Mariana. Interfaces entre zona rural e urbana e o exercício de competência municipal no âmbito da disciplina do uso e ocupação do solo urbano. Boletim de Direito Municipal. Julho/2013. p. 440.

⁸⁴ SAULE JUNIOR, Nelson. A Competência do Município para Disciplinar o Território Rural. In SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). Anais do Seminário "O município e o solo rural"; São Paulo, 15 de julho de 2003. p. 44.

desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência⁸⁵.

Além disso, a Constituição Federal ao disciplinar a política urbana como sendo política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal não quis em hipótese alguma separar o rural do urbano e vice-versa, pois se assim fosse teria explicitado o recorte do local onde se encontram a população no território do município e limitaria a ação municipal, principalmente quando definiu exclusividade de competências para os entes federados. Fato este inexistente no texto constitucional.

O planejamento e desenvolvimento da cidade dependem exclusivamente da integração rururbana e negar essa integração ou excluir da competência dos municípios a ordenação do território como um todo é o mesmo que excluir significativamente parte da população que vive na zona rural e, conseqüentemente, seria o mesmo que negar os direitos básicos e fundamentais assegurados na Carta Magna de 1988, sobretudo em matérias sensíveis como educação, saúde, transporte, saneamento básico, segurança e soberania alimentar, tecnologia e outros serviços públicos, os quais são operacionalizados pelo Município com o apoio do direito urbanístico.

Lesley Gasparini Leite citado por Nelson Saule Jr. possui a mesma opinião:

[...] não se pode assegurar que o Plano Diretor só deve considerar a zona urbana, a cidade, já que o desenvolvimento desta depende daquela, ou seja, da zona rural. Assim, o município pode e deve considerar todo o território para promover o seu ordenamento e o seu desenvolvimento urbano. Não é possível considerar somente a zona urbana na elaboração de um Plano Diretor. Deve-se considerar todo o território, sem invadir a competência da União para regular o uso da zona rural. Assim, o fato de se considerar todo o território do município para elaborar um Plano Diretor não afronta a Constituição Federal.⁸⁶

Não é outra a posição de José Afonso da Silva⁸⁷ no tocante a competência do município para ordenar o território como um todo, entendendo que essa competência engloba a ordenação do território num contínuo urbano-rural.

⁸⁵ SAULE JUNIOR, Nelson. A Competência do Município para Disciplinar o Território Rural. In SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). Anais do Seminário "O município e o solo rural"; São Paulo, 15 de julho de 2003. p. 45.

⁸⁶ Ibidem, p. 46.

⁸⁷ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros. 2012.

Esse também é o entendimento de João Carlos Macruz, José Carlos Macruz e Mariana Moreira citado por Diógenes Gasparini, que conclui suas posições da seguinte maneira:

[...] é exatamente pelo fato de o Plano Diretor abranger todo o território municipal, no qual o bem-estar dos habitantes independe de estar morando na área urbana ou rural, que esse instrumento pode ser vislumbrado sob a óptica do número de habitantes de todo o Município.
[...]⁸⁸

Contudo, esse entendimento não é pacífico na doutrina, que se divide em outras duas correntes.

Uma corrente, defendida por Toshio Mukai⁸⁹, tem o entendimento de que a abrangência da Política Urbana e do Plano Diretor está limitada a zona urbana e de expansão urbana e, por conseguinte, o disposto no § 2º do artigo 40 do Estatuto da Cidade é inconstitucional.

Além disso, o mesmo autor conclui que o âmbito de abrangência do plano diretor não alcança o meio rural, o campo, que é regido pelo art. 186 da CF⁹⁰. E acrescenta que cidade e município não podem ser tratados como sinônimos, esclarecendo que cidade refere-se apenas ao núcleo urbano e município abrange toda a área, urbana e rural⁹¹.

No mesmo sentido, Regina Maria Macedo Nery Ferrari⁹² entende que a política urbana não abrange a área rural, muito embora o Plano Diretor deva englobar o território do Município como um todo, nos termos do parágrafo segundo do artigo 40 do Estatuto da Cidade.

A outra corrente defendida por Hely Lopes Meirelles⁹³ refere-se que a ação urbanística do município é plena na área urbana e restrita na área rural.

Na mesma linha, Diógenes Gasparini⁹⁴ entende que a Política Urbana é abrangente a todo o território do município e que o disposto no § 2º do artigo 40 é constitucional, porém relativiza o seu alcance a zona urbana e rural, na medida

⁸⁸ GASPARINI, Diógenes. Aspectos Jurídicos do Plano Diretor. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, n. 31, ano 7, maio / junho 2005. Disponível em: <http://bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=49975>. Acesso em: 26 jun. 2013.

⁸⁹ MUKAI, Toshio. Direito Urbano e Ambiental. 4. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 122.

⁹⁰ Idem. Direito urbanístico e planejamento municipal. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 3, n. 15, maio/ju.2004. Disponível em: <http://bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=11262>. Acesso em: 27 jun. 2013.

⁹¹ Ibidem, loc. cit.

⁹² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Direito Municipal. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 235.

⁹³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

⁹⁴ GASPARINI, Diógenes. op. cit., loc. cit.

em que a zona rural somente é alcançada pelo Plano Diretor nos limites necessários e indispensáveis para o desenvolvimento harmônico dessas zonas.

Para o Autor⁹⁵, o § 1º do artigo 182 da Constituição Federal prescreveu a obrigatoriedade do Plano Diretor em determinadas situações e que o Estatuto da Cidade, ao regulamentar o dispositivo constitucional, avançou e tornou indispensável para determinados municípios, mas que a zona rural continua inalcançável pelo Plano Diretor, salvo em termos de diretrizes compatibilizadoras de medidas indispensáveis ao desenvolvimento harmônico dessas zonas.

Os entendimentos contrários a integração rururbana da cidade *data venia* não prosperam pela sistemática da Constituição Federal, tampouco pela situação de fato vivenciada pelos Municípios brasileiros, pelos seguintes motivos:

Primeiro, porque o sistema de repartição de competência constitucional atribui à União, aos Estados e Municípios a competência comum para tratar do ordenamento territorial e demais assuntos atinentes às áreas urbanas e rurais (art. 23, da CF/88).

Segundo porque toda e qualquer intervenção, planejamento e desenvolvimento de um município deve, sob pena de violar princípios básicos, da igualdade, impessoalidade, legalidade e moralidade, abranger toda a sua população e, portanto, todo seu território.

E terceiro, porque é impossível tratar de alguns assuntos de interesse predominantemente local, portanto competência municipal, sem pensar, planejar e executar no território como um todo. Há casos, que terão o dever de pensar, planejar e executar regionalmente e até estadual ou nacionalmente, como no caso da preservação ambiental e combate a poluição; preservação de florestas, fauna e flora, fomento a produção agropecuária e organizacional do abastecimento com vistas à segurança e soberania alimentar da população; ou o combate as causas de pobreza e os fatores de marginalização.

Neste passo, importante mais uma vez colacionar a máxima de Carlos Maximiliano de que “Deve o direito ser interpretado inteligentemente, não de

⁹⁵ GASPARINI, Diógenes. Aspectos Jurídicos do Plano Diretor. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, n. 31, ano 7, maio / junho 2005. Disponível em: <http://bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49975>. Acesso em: 26 jun. 2013.

modo a que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter conclusões inconsistentes ou impossíveis”⁹⁶.

Excluir a zona rural da abrangência do Plano Diretor e, por conseguinte, da Política Urbana ou mesmo limitar sob o ponto mesquinho de quais requisitos darão às áreas condição urbana ou urbanizável, por meio do Plano Diretor ou lei municipal e, posteriormente, por lei específica a delimitação do perímetro urbano, das áreas de expansão urbana e urbanizável, seria o mesmo que entender que a zona rural e seus habitantes não existem ou não fazem parte daquela comunidade ou quando fazem servem apenas de mecanismo para favorecer o outro lado da cidade, isto é, certamente, inconsistente ou impossível.

Esses entendimentos elevados aos limites mínimos e máximo denotam fragilidade e carecem de substância e fundamento constitucional, portanto não prosperam em nosso ordenamento jurídico.

Assim, observando os entendimentos da doutrina e utilizando-se dos ensinamentos de Nelson Saule Jr.⁹⁷ conclui-se que é impossível separar o urbano e o rural, quer no desenvolvimento das funções sociais da cidade, quer no planejamento e investimentos no plano da infra-estrutura ou serviços públicos ou mesmo no desenvolvimento das atividades agrícolas e agrárias na zona rural da cidade.

O Município que pretender promover a política de desenvolvimento urbano, consoante disposto na Carta Magna e dar efetivo cumprimento ao Projeto de Nação, devem abranger a totalidade de seu território, por meio do Plano Diretor, compreendendo a área urbana e rural, de modo que se restringir apenas a zona urbana e de expansão urbana e excluir a zona rural, padecerá de vício constitucionalidade.

3.1 A nova ruralidade brasileira e sua importância na integração rururbana

Cumprido, então, destacar alguns aspectos atinentes aos espaços rurais que auxiliam na perspectiva da importância da zona rural para o município e sua

⁹⁶ MAXMILIANO, Carlos apud MELLO, Celso Antonio Bandeira de Mello. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 2ª ed. Livraria do Globo, 1933, p.183.

⁹⁷ SAULE JUNIOR, Nelson. *A Competência do Município para Disciplinar o Território Rural*. In SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). *O município e as áreas rurais*. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). *Anais do Seminário “O município e o solo rural”*; São Paulo, 15 de julho de 2003. p. 46/47.

população, bem como para o desenvolvimento local, regional e nacional e o combate a pobreza, as desigualdades regionais e a marginalização, ao qual reforça a posição externada neste estudo.

Primeiramente, devemos compreender que atualmente a ruralidade brasileira avançou e mudou com relação a sua formação e encontra-se posicionada como o segundo país com maior concentração de terras do mundo.

Segundo dados do ILAESE (Instituto Latino-Americano de Estudos Socioeconômicos)⁹⁸, a partir dos levantamentos do IBGE⁹⁹, o último censo agropecuário realizado em 2006 constatou no Brasil um aumento da concentração de terras nas mãos dos ricos, maior pobreza e aumento da população rural.

Assim, resumem os dados do IBGE: que apenas 1% dos proprietários (47 mil grandes empresas/famílias) domina quase a metade das terras do Brasil; que 2,4 milhões de camponeses pobres ocupam cerca de 2% do território, em propriedades de menos de 10 hectares; que a população rural do Brasil é de 30 milhões de pessoas e mais da metade é composta de pobres e miseráveis; que a renda média do trabalhador rural é de 80% do salário mínimo e que 3 milhões de famílias de camponeses estão na pobreza absoluta, com renda familiar mensal de meio salário mínimo; que contando 6 pessoas por família, têm-se um contingente de 18 milhões de pobres no campo¹⁰⁰.

José Graziano da Silva¹⁰¹ aponta que as famílias camponesas que estão na pobreza absoluta moram em domicílios sem energia elétrica; que quase 90% não tem água canalizada e esgoto ou fossa séptica; e, que 1,5 (um milhão e meio) de famílias não freqüentaram a escola ou tenha completado o primeiro ano escolar – analfabetos.

Resumindo, de cada 10 propriedades rurais no Brasil, uma representa o agronegócio, duas tem uma renda próxima do salário mínimo do DIEESE e sete são pobres ou miseráveis.

⁹⁸ http://www.ilaese.org.br/?page_id=95.

⁹⁹ IBGE, censo agropecuário 2006, BRASIL 2009, p. 107.

¹⁰⁰ http://www.ilaese.org.br/?page_id=95.

¹⁰¹ GRAZIANO DA SILVA, José. Velhos e Novos Mitos do Rural Brasileiro: Implicações para as políticas públicas. Revista Desenvolvimento Rural Sustentável. p. 413.

Ainda segundo dados do ILAESE¹⁰², em 2012, o setor rural (agronegócio) foi o setor mais dinâmico da economia e representou 33% do PIB, 37% dos empregos e 42% das exportações. É o único setor, junto com mineração, que tem superávit comercial no comércio exterior, cobrindo o rombo deixado pelos outros setores, especialmente pela indústria de transformação e que 70% dos alimentos consumidos no Brasil são produzidos pela Agricultura Familiar.

Mesmo sendo setor chave na economia brasileira, não tem tido prioridade dos governos municipais que, insistem, em excluir de seu planejamento e desenvolvimento urbano e os espaços rurais.

Enquanto o Brasil se converte num dos principais produtores de alimentos do mundo, baseado em monoculturas para exportação, aumenta-se as dificuldades para milhões de pequenos proprietários rurais permanecerem no campo, sobretudo pela falta de políticas governamentais municipais e o acesso aos direitos básicos¹⁰³.

Esse processo de “modernização conservadora” da sociedade e da agricultura levam alguns autores a caracterizar pela ocorrência de um “processo de urbanização do campo”¹⁰⁴.

Em outro aspecto, José Graziano da Silva¹⁰⁵ aponta que houve uma transformação no rural brasileiro, com o surgimento de regiões dinâmicas, que assumem “novas funções”, além de sua função agrícola, constitui esse espaço como local de moradia, lazer, serviços e emprego¹⁰⁶.

Igualmente, é a análise formulada por Wanderley que entende que assim como urbano, o espaço rural está associado a diferentes funções: produtiva, residencial e patrimonial, de modo que essas novas características dos espaços rurais interessam ao conjunto da sociedade – urbano e rural.

Vale então trazer os apontamentos realizados por José Graziano da Silva¹⁰⁷ acerca dos velhos e novos mitos do rural brasileiro elaborado com base

¹⁰² http://www.ilaese.org.br/?page_id=95.

¹⁰³ http://www.ilaese.org.br/?page_id=95.

¹⁰⁴ GRAZIANO DA SILVA, José. O novo rural brasileiro. In: SHIKI, S. et al. Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do cerrado brasileiro. Uberlândia, 1997. p. 56 e CARNEIRO, Maria José. Camponeses, agricultura & pluriatividade. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998. p. 7.

¹⁰⁵ Idem. A nova dinâmica da agricultura Brasileira. Campinas: Unicamp, 1996. p. 179.

¹⁰⁶ Ibidem, loc. cit.

¹⁰⁷ Idem. Velhos e Novos Mitos do Rural Brasileiro: Implicações para as políticas públicas. Revista Desenvolvimento Rural Sustentável. p. 411/435.

nas principais conclusões alcançadas pelo Projeto Rurbano (Projeto temático “Caracterização do Novo Rural Brasileiro”):

a) Velhos Mitos: 1 – opor o rural ao urbano, sendo associado à modernidade e o outro ao atraso; 2 – associar o rural e agricultura; 3 – acreditar que o êxodo rural é inevitável; 4 – acreditar que o desenvolvimento agrícola leva ao desenvolvimento rural; 5 – que a gestão das pequenas e médias áreas rurais é familiar; e,

b) Novos Mitos: - é acreditar que as ORNA's (ocupações rurais não-agrícolas) representam a solução para o desemprego; 2- que as ORNA's podem ser o motor do desenvolvimento nas regiões atrasadas; 3 – que a reforma agrária não é mais viável; 4 – acreditar que o novo rural não precisa de regulação pública; 5 – acreditar que o desenvolvimento local leva automaticamente ao desenvolvimento.

Nessa perspectiva Wanderley aponta que:

as relações rural-urbano são resultado dos processos mais globais que conforme hoje a sociedade brasileira como uma sociedade urbano-industrial e que se traduzem pelo que muitos autores consideram a “industrialização da agricultura” e a “urbanização do campo”¹⁰⁸.

Não é inédito e nem novo, mas são sempre atuais as discussões e debates sobre o espaço rural brasileiro e suas reflexões. Uns estudam sobre o olhar da sociologia rural ou economia rural e outros sobre o direito agrário e a estrutura fundiária. De outra banda, a grande maioria estuda sobre a cidade e o ordenamento territorial, as aglomerações urbanas e assentamentos informais ou irregulares, a zona de expansão urbana ou urbanizável. Contudo, poucos estudam sobre um olhar único, de um espaço interligado e das interfaces dos ramos do direito e da ciência, sobretudo do direito urbanístico rururbano.

Independentemente, há necessidade de utilizarmos dos conhecimentos desses teóricos, em especial daqueles que estudaram sobre o rural e seu espaço, especificamente os dados apontados e pequenas ponderações do que referem aos espaços rurais, a fim de que possamos projetar o acúmulo para o urbano e,

¹⁰⁸ WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O Mundo Rural no Brasil: Acesso a bens e serviços e processos de integração. GT 01. Agricultura Familiar, Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar e Nutricional. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro. UFPB: julho/2009. p. 3.

finalmente, integrar o rural e o urbano num só espaço “rururbano”, tendo o direito urbanístico como ferramenta de integração.

Por conta disso, a política de desenvolvimento urbano, de responsabilidade e competência municipal, não deve contemplar a dicotomia jurídica, sociológica e política do “urbano VS rural”.

A definição do espaço rural utilizada pelo IBGE (áreas rurais são aquelas que se encontram fora dos limites urbanos propostos pelas Prefeituras Municipais) não alcança a realidade brasileira, principalmente porque o campo não é mais o mesmo da década de 30.

Para Geard Sparovek et al¹⁰⁹, embora as legislações municipais que dispõem sobre o perímetro urbano definem, legalmente, onde se iniciam a zona rural e a urbana do município, na prática quem define os critérios e estabelecem o perímetro urbano e as áreas de expansão é o mercado especulador que, por força política e interesses eminentemente privado, exerce pressão sobre o legislativo municipal.

Muitas “fórmulas” são utilizadas para delimitar o rural, mas acreditamos que são insuficientes para tratar desse novo rural que emergiu nas últimas décadas e principalmente para tratar das ações governamentais no plano local, que em geral, manifestam em três maneiras na delimitação do rural: 1 - A delimitação administrativa ou normativa, que é utilizada no Brasil, sendo: 1.1 - O rural é definido, ao menos em parte, ao arbítrio dos poderes públicos municipais, em que as conseqüências fiscais da definição acabam sendo mais importantes que seus aspectos geográficos, sociais, econômicos ou culturais; 1.2 – sobre a extensão de serviços públicos a certo aglomerado populacional, ele tenderá a ser definido como urbano; e, 1.3 – definição pela carência e precariedade; 2 - O peso econômico na ocupação de mão-de-obra da agricultura; e, 3 – contingente / limite populacional.

Nas tentativas mais recentes da Divisão de Desenvolvimento Rural das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura para América Latina, o rural não é definido por oposição e sim na sua relação com as cidades, como uma

¹⁰⁹SPAROVEK, Gerd; LEONELLI, Gisela Cunha Viana e BARRETO, Alberto G. O. Pereira. A linha Imaginária. In SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). Anais do Seminário “O município e o solo rural”; São Paulo, 15 de julho de 2003. p. 15.

complementação, em que cada um não perde sua identidade socioeconômica e cultural.

Por outro olhar, Sparovek et al¹¹⁰ entendem que é necessário dispor de alguma classificação formal para demarcar o que é urbano e o que é rural. Apresentam como classificação para o urbano quando os serviços e equipamentos (redes de infra-estrutura, serviços, transportes públicos, atividades comerciais e industriais) estão consolidados e são contínuos; possui alta densidade populacional e as propriedades imobiliárias são fragmentadas, ou seja, oferta de serviços públicos e densidade populacional e para o rural quando as ofertas de serviços públicos forem restrita ou parcial, a dimensão das propriedades forem extensas e a predominância das atividades forem agrícolas e áreas de preservação.

Além disso, esses autores apresentam também uma terceira classificação, referente à transição entre o urbano e o rural, denominando-a como Região do Entorno Imediato, considerado aquela região que ainda não pertence à cidade, mas que não foi perdida totalmente pelo agricultor.

No mesmo sentido, porém com outras palavras, Kazuo Nakano¹¹¹ denomina essa terceira classificação como áreas periurbanas, ou rurbanas, ou do entorno urbano imediato, caracterizado a partir das ocupações com baixo grau de consolidação, de um modo geral, como partes da zona rural contíguas à zona urbana.

Hoje, vê-se que, pela dinâmica social, cultural e econômica do território brasileiro, uma análise dos municípios em uma abordagem somente demográfica ou da destinação do imóvel ou sua localização torna-se frágil, pois não dá conta de algumas especificidades vocacionais de pequenos municípios. Por exemplo, municípios em que todo o cotidiano de seus agentes (sociais, culturais e econômicos) está voltado para o turismo rural ou extrativismo.

Com efeito, não se deve mais definir o espaço rural exclusivamente como aquele onde predomina a atividade agrícola, principalmente em regiões dinâmicas, pois esta não tem mais o mesmo peso que nos anos 30 a 70, por

¹¹⁰ SPAROVEK, Gerd; LEONELLI, Gisela Cunha Viana e BARRETO, Alberto G. O. Pereira. A linha Imaginária. In SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). Anais do Seminário "O município e o solo rural"; São Paulo, 15 de julho de 2003. p. 15.

¹¹¹ NAKANO, Kazuo. O Plano Diretor e as zonas rurais. In SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). Anais do Seminário "O município e o solo rural"; São Paulo, 15 de julho de 2003. p. 32.

existir um significativo contingente da população rural ocupada em atividades não agrícolas.

Assim, retomando as formulações sobre os velhos e novos mitos apresentados por José Graziano da Silva¹¹² para, de um modo didático e profundo, trazer em especial um ponto crucial e que está diretamente vinculado ao que está proposto neste estudo (competência irrestrita do município para o desenvolvimento da política urbana para todo o território municipal) e subsidiam a amplitude da Política Urbana contida nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e do conceito de cidade e plano diretor do Estatuto da Cidade, é que deve compreender que o rural é mais do que um simples espaço de produção, um recorte matemático, topográfico, populacional ou de quem acessa a infra-estrutura e/ou serviços públicos, ao contrário, constituem local de moradia, trabalho e renda e lazer, além da tradicional função agrícola.

Há inegável mudança na ruralidade brasileira, pois existe diálogo constante entre o rural e o urbano e que deve estar acobertado integralmente pela política de desenvolvimento urbano do município onde se situam os cidadãos, independente do local onde se organiza ou reside ou trabalha.

Nesse sentido explica Graziano:

a emergência de um novo rural, composto tanto por pelo “agribusiness” como por novos sujeitos sociais: “centenas de neorurais”, que exploram os nichos de mercados das novas atividades agrícolas – criação de “escargot”, plantas e animais exóticos, etc.; milhares de moradores de condomínios rurais de alto padrão e de loteamentos clandestinos; muitos empregados domésticos e aposentados, que não conseguiriam viver na cidade com o salário mínimo que recebem; milhões de agricultores familiares e pluriativos e de famílias que vivem por “conta própria” e são “não-agrícolas” e que permanecem residindo em áreas rurais; milhões de trabalhadores rurais assalariados, empregados em atividades agrícolas e não-agrícolas; e, ainda, milhões de “sem-sem”, excluídos e desorganizados, que, além de não terem terra, também não têm emprego fixo, não tem casa decente para morar, não têm acesso aos serviços de saúde, não têm acesso ao sistema educacional, e nem mesmo pertencem a uma organização, como o MST, para poder expressar suas reivindicações.¹¹³

Assim, rural não é sinônimo de agrícola, tendo em vista que neste espaço além de existir estabelecimentos agrícolas produtivos, também contam com áreas

¹¹² GRAZIANO DA SILVA, José. Velhos e Novos Mitos do Rural Brasileiro: Implicações para as políticas públicas. Revista Desenvolvimento Rural Sustentável. p. 411/435.

¹¹³ Ibidem, p. 412.

rurais ocupadas com atividades não-agrícolas, onde trabalham diversos profissionais, como: pedreiros, motoristas, caseiros, empregadas domésticas, bem como pessoas residentes nos espaços rurais que não obtém da terra seu sustento ou de sua família, ou seja, são aposentados ou pensionistas, como também desempregados. Além disso, nessas áreas rurais podem ser encontrados os mesmos setores de atividades que existem nas áreas urbanas¹¹⁴.

Wanderley¹¹⁵ com precisão pontua que não se pode deduzir de que agrícola não é sinônimo de rural e com isso negar a importância da atividade agrícola no meio rural, mas sim trazer uma leitura da ruralidade brasileira a partir das atividades não-agrícolas e a relação íntima com o urbano.

Nesse sentido, há necessidade de se instituir, via municipalidade, políticas de urbanização das áreas rurais, respeitando evidentemente as particularidades e costumes, com vistas à supressão da falta de infra-estrutura básica, principalmente habitação, transporte, energia elétrica e de serviços públicos essenciais, dentre os quais se destacam a saúde e a educação, como também há de existir outras políticas complementares como lazer, cultura e esportes.

Além disso, é necessário pensar o desenvolvimento urbano-rural a partir de empreendimentos e atividades não-agrícolas em áreas rurais que podem satisfazer necessidades de toda a população, tais como: artesanato, confeitaria, produtos agrícolas com valor agregado, como doces e sucos de frutas em compotas produzidos em pequenos pomares, pães, frutas secas, entre outras, que também proporcionam a geração de emprego e renda para aqueles que residem nas áreas rurais dos municípios.

Nessa perspectiva é possível também evitar o êxodo rural e melhorar a qualidade de vida daqueles que, embora não cultivam mais a terra, mantém vivo as raízes, origens e tradições.

Não está a considerar a pluriatividade como parte exclusiva de um processo de proletarianização que resulta da decadência da propriedade familiar ou do desemprego, mas sim a partir de uma nova realidade e oportunidades a partir

¹¹⁴ GRAZIANO DA SILVA, José. Velhos e Novos Mitos do Rural Brasileiro: Implicações para as políticas públicas. Revista Desenvolvimento Rural Sustentável. p. 416.

¹¹⁵ WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O Mundo Rural no Brasil: Acesso a bens e serviços e processos de integração. GT 01. Agricultura Familiar, Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar e Nutricional. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro. UFPB: julho/2009. p. 15.

da valorização de bens tangíveis, tais como: paisagem, lazer, consumo e qualidade alimentar¹¹⁶.

A integração à sociedade urbano-industrial e rural-agrícola e não-agrícola tem um fato importante para integração político social, pois torna-se possível entregar aos habitantes do campo a condição de sujeitos de direitos e o acesso aos serviços e infra-estrutura básica, concretizando o exercício pleno da cidadania¹¹⁷.

Há que se ressaltar os ensinamentos de Renato Maluf sobre a multifuncionalidade da agricultura ou dos territórios, as funções sociais dos territórios e as funções sociais das cidades prevista no Estatuto da Cidade:

Nesse sentido, há um paralelismo entre os enfoques sobre as funções sociais dos territórios que se expressa, de um lado, nas funções sociais das cidades previstas no Estatuto e, de outro, na valorização das múltiplas funções da agricultura ou dos territórios nos estudos sobre o mundo rural. A multifuncionalidade da agricultura refere-se às múltiplas funções desempenhadas pela agricultura – além da função primária de produzir alimentos e fibras – com relação à preservação de comunidades e o patrimônio natural e cultural, entre outras. A essa noção é preciso acrescentar a idéia da pluriatividade das famílias rurais, cuja reprodução econômica e social está assentada em muitas atividades agrícolas e não agrícolas, destacando a importância do rural não-agrícola e enfocando questões de emprego/ocupação e fontes de renda das famílias rurais.¹¹⁸

Neste particular, é imprescindível a utilização das técnicas e da ciência do Direito Urbanístico para ser utilizadas como ferramentas da atuação do Estado.

E, justamente por essa razão que não se pode admitir um recorte ou uma separação na realidade do município e no planejamento e desenvolvimento do urbano-rural da cidade, assim compreendido como um território contínuo. As propostas utilizadas para separar um do outro não atendem mais às necessidades teóricas e os deveres-poderes dos entes federados, principalmente dos municípios no tocante a execução do Projeto de Nação e o ordenamento territorial.

¹¹⁶ GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro; CAMPANHOLA, Clayton. O que há de realmente novo no rural brasileiro. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 19, n. 1, p. 41, jan./abr. 2002. Disponível em: <http://seer.sct.embrapa.br>. Acesso em 10.05.2013.

¹¹⁷ WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O Mundo Rural no Brasil: Acesso a bens e serviços e processos de integração. GT 01. Agricultura Familiar, Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar e Nutricional. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro. UFPB: julho/2009. p. 18.

¹¹⁸ MALUF, Renato S. Plano Diretor, estratégias de desenvolvimento rural e Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Piracicaba. In SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). Anais do Seminário "O município e o solo rural"; São Paulo, 15 de julho de 2003. p. 38.

Esse também é o entendimento de Maria de Nazareth Baudel Wanderley:

A literatura recente reafirma, cada vez mais, o pressuposto de que as relações entre o meio rural e as cidades não podem ser entendidas como relações de oposição ou antagonismo, mas se inscrevem num espaço comum como relações de complementaridade e interdependência.¹¹⁹

A delimitação do espaço rural brasileiro, segundo Graziano, deveria estar pautada nos seguintes itens:

- 1) transpor as barreiras político-administrativas- jurídicas;
- 2) não deixar perpetuar a abordagem dicotômica rural/urbano ou campo/cidade, que atualmente fundamenta o planejamento e as intervenções políticas no país, com política de desenvolvimento regional, local, rural, ou qualquer outra palavra que só atrapalha a noção do processo mais amplo, que leva em conta acima de tudo, a criação de novas oportunidades no espaço territorial como um todo, de um município ou conjunto de municípios (microrregião), para que sejam alcançadas as transformações desejáveis; e,
- 3) que sejam levados em consideração os critérios de densidade, tamanho da população, vocação social, econômica, cultural, história de cada espaço territorial.

A forma distorcida da urbanização na cidade / município para o rural e o urbano é vista principalmente na esfera do planejamento municipal, sem prejuízo dos outros entes em manter os mesmos entendimentos desfocados e distantes da realidade rururbana.

Por esses motivos é que se deve utilizar do direito urbanístico para alavancar o desenvolvimento rururbano do Brasil e integrar na política macro de desenvolvimento urbano.

Assim, como fonte inspiradora deste estudo que, parece-me dizer o óbvio, mas que na prática e realidade não é o que parecer ser, Paulo Freire, citado por Ladislau Dawbor¹²⁰, que define bem essa tarefa: “somos os andarilhos do óbvio”.

¹¹⁹ WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O Mundo Rural no Brasil: Acesso a bens e serviços e processos de integração. GT 01. Agricultura Familiar, Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar e Nutricional. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro. UFPB: julho/2009. p. 2.

¹²⁰ DOWBOR, Ladislau; SACHS, Ignacy e LOPES, Carlos. Crises e oportunidades em tempos de mudança. Disponível em <http://dowbor.org/2010/01/crises-e-oportunidades-em-tempos-de-mudanca-jan-2.html>. Acesso em 19.07.2013.

3.2 Segurança e soberania alimentar: um fator de integração rururbana e a competência municipal

O Município, então, responsável pelo ordenamento territorial com vistas a propiciar melhores condições de vida do homem na comunidade, tem o dever de disciplinar e desenvolver uma política de desenvolvimento urbano para todo o município, englobando os espaços urbanos e rurais, nos termos do artigo 30, VIII e 182, ambos da Constituição Federal.

Além disso, por força do artigo 23 da CF/88, compete ao Município fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar e combater às causas de pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

A Constituição Federal de 1988 ao elevar o Município à condição de ente federado (art. 1º e 18, da CF/88), também comprometeu a promover a execução do Projeto de Nação (arts. 1º a 4º, da CF/88) e a assegurar os direitos fundamentais, entre eles o direito a uma alimentação em quantidade suficiente, com qualidade, regularidade e sustentável (art. 6º, da CF/88).

Independentemente, seria impossível pensar que um ente federado, comprometido com os primados da dignidade da pessoa humana e do pleno exercício da cidadania, inserido em um Estado Social e Democrático de Direito, obrigado a combater as desigualdades, a marginalização e a pobreza, pudesse se furtar de uma atribuição de extrema e vital importância para a permanência da espécie humana, qual seja, o compromisso com a segurança e soberania alimentar.

A Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas emitiu o “Comentário Geral 12 – O Direito à Alimentação Adequada”. Esse documento transformou-se em um marco para as organizações de direitos humanos e um norte para toda a comunidade internacional, especialmente pelo compromisso assumido em reduzir pela metade o número de pessoas famintas até 2015¹²¹.

¹²¹ BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. Saúde e Sociedade, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan-jun 2003. p. 13.

Segundo Walter Belik¹²², anos antes, em 1993, na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, de Viena, o direito à alimentação passou a ser equiparado aos demais direitos do homem estabelecidos na Carta de Direitos Humanos de 1948. Trata-se de uma obrigação vinculada de que os Estados têm com o respeito, proteção e realização do direito.

Esse direito, em nosso ordenamento jurídico, foi introduzido no artigo 6º da Constituição Federal que estabeleceu que “*São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados(...)*”, por meio da Emenda Constitucional 64, que incluiu a alimentação entre os direitos fundamentais.

Walter Belik ressalta que o direito de se alimentar regularmente e adequadamente não deve ser produto da benemerência ou resultado de ações de caridade dos entes federados, inclusive do Município, mas sim e prioritariamente, uma obrigação que é exercida pelo Estado que, em última análise, é a representação da nossa sociedade, inclusive no controle da produção em nossas terras.

Renato Maluf citado por Luiz Mafra, na mesma direção, destaca cinco diretrizes que devem orientar a formulação de políticas de segurança alimentar.

a) promoção da produção rural e urbana e a comercialização de alimentos em bases socialmente equitativas; b) ampliação do acesso a uma alimentação de qualidade e regulação das condições em que os alimentos são disponibilizados à população; c) promoção da educação alimentar e da organização dos consumidores na defesa dos seus direitos; d) universalizar e assegurar a qualidade dos programas alimentares com caráter suplementar ou emergencial dirigidos a grupos populacionais específicos; e) estímulo à participação da sociedade civil na formulação e na implementação da política de segurança alimentar e apoio às iniciativas não-governamentais.¹²³

¹²² BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. Saúde e Sociedade, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan-jun 2003. p. 13.

¹²³ MAFRA, Luiz Antonio Staub; NAVES, Flavia Luciana. Gestão de políticas sociais: a importância das articulações institucionais e setoriais em programas de segurança alimentar e nutricional. Cadernos Ebape FGV, v.7, n. 1, artigo 3, Rio de Janeiro, Mar. 2009. p. 35.

O conceito de segurança alimentar e, conseqüentemente, o acesso aos alimentos (direito fundamental) proposto por Belik¹²⁴ leva em conta quatro aspectos principais: quantidade, qualidade, regularidade e sustentabilidade.

Para este autor o acesso aos alimentos enquanto quantidade não é sinônimo de disponibilidade, pois muitas vezes os alimentos estão disponíveis, mas não são acessados pela população em geral, seja pelos problemas de renda ou por conflitos internos ou por ações de monopólios ou mesmos desvios. A qualidade, por sua vez, relaciona com a possibilidade do cidadão consumir um alimento de forma digna, não podendo estar submetida a qualquer tipo de risco por contaminação, problemas de apodrecimento ou com prazos de validade vencidos, bem como deve permitir que os cidadãos possam comer em um ambiente limpo, com talheres e seguindo as normas tradicionais de higiene. A regularidade refere-se ao acesso constante à alimentação, no mínimo três vezes ao dia. E a sustentabilidade ligados a preservação do meio ambiente, não utilização de agrotóxicos e da produção extensiva em monoculturas.

Infelizmente, em nosso país, muitos cidadãos, moradores em áreas rurais e urbanas, ainda sofrem com a fome e a desnutrição. O nordeste apontado como a região de risco, atualmente, está sendo superada pelas regiões metropolitanas do sul e sudeste, em tese, área de competência quase que exclusiva dos Municípios¹²⁵. Segundo dados do Ilaese¹²⁶, um bilhão de pessoas não tem o que comer diariamente.

A regulamentação dessas áreas pelos Municípios, sobretudo no consumo de alimentos é uma alternativa também para a inserção social e produtiva dos setores excluídos, pois as famílias consumindo alimentos produzidos pelos agricultores e pequenas agroindústrias locais permitem garantir o aporte de renda proporcionado pelos programas sociais e gerar mais emprego e renda nas regiões.

Ou seja, a integração rururbana, além de ser uma obrigação constitucional e infraconstitucional, é um caminho a percorrer para o desenvolvimento local, regional, estadual e nacional, sem contar que é parte integrante do Projeto de

¹²⁴ BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. Saúde e Sociedade, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan-jun 2003. p. 14.

¹²⁵ Ibidem, p. 17.

¹²⁶ http://www.ilaese.org.br/?page_id=95.

Nação, pois segundo Belik¹²⁷, as políticas estruturais mexem com as bases sociais e culturais das populações, de modo que o desenvolvimento desses mecanismos pelos Municípios permite o acesso a ativo de produção e educação e torna-se possível garantir a melhoria de renda, em bases permanentes, para os excluídos, entre elas o incentivo a pequena produção.

Assim, o Município pode utilizar de várias formas para executar esse propósito constitucional, tendo em vista uma série de políticas, tais como: a ampliação da compra institucional da produção familiar; criação de restaurantes populares nas regiões metropolitanas; criação de banco de alimentos e colheita urbana, aproveitando as sobras que seriam desperdiçadas pela indústria de alimentos; parcerias com varejistas para a distribuição e escoamento da produção agrícola e industrial local; apoio a agricultura urbana em áreas urbanas e não aproveitáveis e agricultura familiar; apoio a agricultura de subsistência em pequenas propriedades e espaços públicos e onde existem vazios urbanos visando o cultivo de hortaliças por grupos organizados, inclusive desempregados, mediante a cessão de áreas; apoio na oferta de alimentos e na concorrência com comerciantes, entre outras políticas municipais.

Essa competência municipal, portanto obrigação constitucional para o cumprimento das funções sociais da cidade (art. 182, CF/88) pode ser operacionalizada nos dois espaços:

1- urbano (com agricultura urbana e ocupação dos espaços vazios com agriurbe nos imóveis e espaços públicos com destinação agrícola);

2- rural (incentivos a agricultura, em especial a agricultura familiar e diferentes formas de organização (cooperativismo e associativismo), bem como com as atividades não-agrícolas ligadas à produção de alimentos, tais como a agregação de valor aos produtos agrícolas e processamento dos produtos feitos no local; políticas de urbanização das áreas rurais, respeitando evidentemente as particularidades e costumes, com vistas à supressão da falta de infra-estrutura básica, principalmente habitação, transporte, energia elétrica e de serviços públicos essenciais, dentre os quais se destacam a saúde e a educação, como também há de existir outras complementares como lazer, cultura e esportes).

¹²⁷ BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. Saúde e Sociedade, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan-jun 2003. p 17.

Com isso, outras vantagens deverão de surgir na execução de uma gestão municipal integrada, participativa e comprometida com o designo constitucional, tendo em vista que essas “boas práticas” garantem a alimentação, direito fundamental, e o respeito ao meio ambiente equilibrado, com a conservação do solo e da água, a partir da racionalização do uso de agrotóxicos e insumos e melhoria na qualidade de vida dos produtores rurais e a segurança do trabalhador rural, além de garantir a sanidade dos animais e vegetais¹²⁸.

O Município, portanto, tem o dever de disciplinar os espaços urbanos e rurais sob o prisma da soberania e autonomia alimentar, associando à geração de emprego e renda e a preservação da cultura e aos hábitos alimentares da população no Município.

Nesse sentido, Luiz Antonio Staub Mafra esclarece que essa temática, portanto, não pode mais ser evitada, sob qualquer pretexto, pelos Gestores Municipais na medida em que os problemas relativos à fome e à desnutrição, dificuldade de acesso à alimentação tornam-se evidentes nos espaços mais localizados¹²⁹, principalmente na zona urbana.

Vale lembrar que nosso país corre sérios riscos de não ter alimentos disponível e em quantidade, qualidade, regularidade e sustentável para a população¹³⁰.

Segundo Josué de Castro citado por Ricardo Abramovay em seu Livro Geografia da Fome, denuncia a conspiração que silencia em torno da fome¹³¹:

O fundamento moral que deu origem a esta espécie de interdição baseia-se no fato de que o fenômeno da fome, tanto a fome de alimentos, como a fome sexual, é um instinto primário e por isso um tanto chocante para uma cultura racionalista como a nossa, que procura por todos os meios impor o predomínio da razão sobre o dos instintos na conduta humana.

[...]

Considerando o instinto como o animal e só a razão como o social, a nossa civilização, em sua fase decadente, vem procurando negar sistematicamente o poder criador dos instintos, tidos como forças

¹²⁸ NITZKE, Julio Alberto; THYS, Roberto; MARTINELLI, Sônia; OLIVEIRA, Lina Yamachita; RUIZ, Walter Augusto; PENNA, Neidi Garcia; NOLL, Isa Beatriz. Segurança Alimentar – retorno às origens? Brazilian Journal of Food Technology, Campinas, IV SSA, maio 2012, p. 2-10. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1981-67232012005000044>. Acesso em 14 jun. 2013. p. 7.

¹²⁹ MAFRA, Luiz Antonio Staub; NAVES, Flavia Luciana. Gestão de políticas sociais: a importância das articulações institucionais e setoriais em programas de segurança alimentar e nutricional. Cadernos Ebape FGV, v.7, n. 1, artigo 3, Rio de Janeiro, Mar. 2009. p. 35.

¹³⁰ http://www.ilaese.org.br/?page_id=95.

¹³¹ ABRAMOVAY, Ricardo. Integrar sociedade e natureza na luta contra a fome no século XXI. Caderno Saúde Pública, Rio de Janeiro, 24(11):2704-2709, Nov. 2008. p. 2705

desprezíveis. Aí encontramos uma das imposições da alma coletiva da cultura, que fez do sexo e da fome assuntos tabus – impuros e escabrosos – e por isto indignos de serem tocados.

Mafra¹³² salienta que a elaboração e implementação de políticas voltadas a segurança alimentar têm sido um desafio para as administrações municipais, que têm buscado articulações entre setores da própria administração e com diferentes instituições públicas e da sociedade civil, tendo em vista que uma política real e concreta envolve também os serviços públicos, tais como a saúde, educação, saneamento básico, geração de emprego e renda e produção agrícola.

Gomes Jr. e Renato Maluf, citados por Mafrá¹³³ entendem que a política segurança alimentar, inclusive em nível municipal, deve refletir na orientação do arranjo de programas e ações desenvolvidas sob sua égide, com o compromisso de operar articuladamente com outras políticas sociais, na direção do resgate da cidadania, confiscada da maioria da população, fortalecendo a organização popular, desbloqueando os limites institucionais que inibem a participação e o controle dos cidadãos sobre seu próprio futuro.

Segundo Nakano¹³⁴, poderá haver conflito com a política agrícola de desenvolvimento executada pela União, ao qual deverá ser objetivo de análise mais aprofundada, sobretudo pelo princípio geral da repartição de competências: preponderância do interesse local VS preponderância do interesse nacional¹³⁵.

Não se pode olvidar que o município tem a responsabilidade constitucional de legislar sobre assuntos de interesse local, de modo que a regulação das formas de uso, ocupação e parcelamento do solo no território municipal, é inegavelmente, de interesse local, portanto o município deve tomar para si a responsabilidade de exercer essa regulação que, certamente, envolverá negociações e articulações com o INCRA, mas que independente dos resultados

¹³² MAFRA, Luiz Antonio Staub; NAVES, Flavia Luciana. Gestão de políticas sociais: a importância das articulações institucionais e setoriais em programas de segurança alimentar e nutricional. Cadernos Ebape FGV, v.7, n. 1, artigo 3, Rio de Janeiro, Mar. 2009. p. 39.

¹³³ Ibidem, p. 40.

¹³⁴ NAKANO, Kazuo. O Plano Diretor e as zonas rurais. In SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). Anais do Seminário "O município e o solo rural"; São Paulo, 15 de julho de 2003. p. 32.

¹³⁵ Segundo Hely Lopes Meirelles o "Interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual ou nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância." E complementa: "O que importa fixar, desde já, é que os assuntos de interesse local surgem em todos os campos em que o Município atue com competência explícita ou implícita." (in Direito Municipal Brasileiro, p. 136/137).

obtidos deverá incluir nas ações concretas do Município e no ordenamento territorial de todo o Município.

Nesse sentido, há necessidade de se construir um novo paradigma para o espaço rural flexibilizando o que até os dias de hoje era considerado “um território federal” para uma municipalização do desenvolvimento rural¹³⁶ e sua integração com a política de desenvolvimento urbano, através dos Planos Urbanísticos, Sociais, Econômicos e Ambientais, adequando as estruturas locais ao atendimento das reais necessidades da população.

Neste particular, cabe registrar que eventual falta de “disposição” e/ou “vontade política” podem e devem ser enfrentada pela cidadania, através dos instrumentos jurídicos colocados à disposição para o exercício pleno da cidadania, mediante o manejo da ação popular.

3.3 Meio ambiente e os recursos naturais: um complexo rururbano

A Constituição Federal, em seu artigo 23, atribuiu aos três entes federados a competência comum para a) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e b) preservar as florestas, a fauna e a flora e, em seu artigo 24, competência corrente para legislar sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, tudo isso sem prejuízo a execução do Projeto de Nação.

O Município repita-se, responsável pelo ordenamento territorial com vistas a propiciar melhores condições de vida homem na comunidade, tem o dever de disciplinar todo seu território e desenvolver uma política de desenvolvimento urbano para todo o município, englobando os espaços urbanos e rurais, nos termos do artigo 30, VIII e 182, ambos da Constituição Federal, inclusive em relação às questões ambientais e os recursos naturais existentes em seu território.

Assim, como na questão debatida no item acima, a questão ambiental e os recursos ambientais devem estar integrados à política geral e de toda extensão

¹³⁶ MALUF, Renato. Plano Diretor Rural, estratégias de desenvolvimento rural e Política de Segurança Alimentar e Nutricional em Piracicaba. In In SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). Anais do Seminário “O município e o solo rural”; São Paulo, 15 de julho de 2003. p. 38.

do território municipal, independente do espaço onde está inserido, no rural ou no urbano.

José Afonso da Silva utilizando-se de conceitos comuns, diz que o ambiente pode ser entendido como “a esfera, o círculo, o âmbito que nos cerca, em que vivemos” ¹³⁷. Utilizando-se da concepção unitarista do conceito de meio ambiente, o mesmo autor ressalta três aspectos do meio ambiente:

I – meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto); II – meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou; e III – meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam. É esse aspecto do meio ambiente que a Lei nº 6.938, de 31.8.1981, define, em seu art. 3º, quando diz que, para os fins nela previstos, entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas¹³⁸.

Todavia, conclui:

Não constituem aqueles aspectos meios ambientes estanques como já tinha observado de outra feita, pois se acham integrados numa visão unitária a serviço da qualidade de vida humana, convergindo para a formação do meio ambiente urbano. Tanto é assim que o ‘interesse pela qualidade do meio ambiente urbano constitui, em grande parte, a convergência de outros dois temas públicos que se acham em plena evolução’, conforme nota Harvey S. Perloff. ‘Um deles é o interesse pela qualidade do meio natural: qualidade do ar, da água, das florestas e de outros recursos. O outro é o interesse pelo desenvolvimento de nossas comunidades urbanas com todos os temas que entram na rubrica de uma planificação mais tradicional da cidade, mas centrada mais recentemente num interesse especial pelos seres humanos da cidade. A qualidade da vida de todas as pessoas que se reúnem nas comunidades urbanas está claramente influenciada por quanto suceda dos meios, natural e obras do Homem, que se acham diretamente inter-relacionados¹³⁹.

Assim como salienta Silva há necessidade de se tratar da questão ambiental de forma unitária com vistas ao desenvolvimento das cidades,

¹³⁷ SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 1.

¹³⁸ Ibidem, p. 21

¹³⁹ Ibidem, p. 22.

qualidade do meio natural e a garantia da qualidade vida das pessoas e, mais, para todo o território municipal – urbano e rural.

A questão ambiental e os recursos naturais e o desenvolvimento das cidades vão além dos espaços urbanos, inclui também os espaços rurais que, sucessivamente, vai além dos aspectos agrários, agrícolas e da função social da terra (art. 186 da CF), pois trata-se de questões inter-relacionadas na dinâmica socioambiental e socioeconômica que acontece no município, de modo que a dita dicotomia entre o urbano-rural e o meio ambiente não deve se manter.

Valéria Villa Verde¹⁴⁰ destaca que a dicotomia entre rural e urbano não é mais possível e que devem ser entendidos como um *continuum*, uma vez que o rural se urbanizou devido ao desenvolvimento e à aplicação de técnicas indústrias na agricultura; pela influência cultural direta do urbano para o rural; devido ao processo de valorização do ambiental do rural pelos habitantes dos centros metropolitanos demandando e criando ocupações urbanas no rural e das atividades não-agrícolas.

Inobstante isso, o meio ambiente, por si só, supera as divisões tipológicas promovida pela legislação e doutrina, é maior que essa divisão e deve ser tratada independentemente de ações voltadas para o rural ou para o urbano, pois está relacionada a quatro aspectos fundamentais que deve relacionar o rural e o urbano, a seguir descrito:

Um porque interfere diretamente na qualidade de vida; dois porque está relacionada com a própria sobrevivência das futuras gerações; três porque os recursos naturais, em geral, nascem, desenvolvem e irradiam a partir do espaço rural e quatro porque a nova ruralidade brasileira traz uma perspectiva mais abrangente do que o tradicional aspectos produtivo, tanto para a população urbana quanto para rural, pois se apresenta como um espaço que abrange e insere o ecossistema no rural e o urbano, através do trabalho, serviços, lazer, moradia, e outros.

Valéria Villa Verde¹⁴¹ assim explica:

Do ponto de vista conservacionista, no espaço rural, o meio ambiente relaciona-se diretamente com a produção, e esta exige uma exploração

¹⁴⁰ VERDE, Valéria Villa. Territórios, Ruralidade e Desenvolvimento. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. IpardeS, Curitiba, Caderno 01, maio/2004. p. 9.

¹⁴¹ Ibidem, p. 11.

critérioria. De maneira complementar, o meio ambiente passa a ser apreendido também como paisagem, proporcionando alternativas para as áreas com baixa aptidão produtiva, mas, com potencial para o comércio e/ou serviços exigidos pelo turismo rural e de aventura, por exemplo. Essa percepção de consumo da natureza remete ao aspecto patrimonial implícito no meio ambiente, o que implica uma legislação e política pública que dê conta dessa particularidade.

A dimensão ambiental participa na definição dos espaços rurais por meio das especificidades da produção agropecuária (e isso não constitui novidade) e, também, por meio das novas funções que o espaço rural oferece a partir, justamente, do ambiente, como as reservas ecológicas e as ocupações não agrícolas (isso constitui novidade).

Clóvis Ultramari citado por Marcos Abreu Torres entende que o meio ambiente não pode restringir-se as fronteiras administrativas e sugere adotar o conceito de bio-região definido como:

conjunto do espaço construído e algo mais, entendendo a cidade como um ecossistema que não termina em seus limites político-administrativos ou nos extremos de sua mancha construída. (...) O conceito de bio-região, ao flexibilizar a abrangência daquilo que é considerado urbano, aumenta, pois, as possibilidades de uma cidade poder vir a ser caracterizada como espaço auto-sustentável.¹⁴²

Torres¹⁴³ complementa que é com base no conceito de bio-região que se deve interpretar o § 2º do art. 40 do Estatuto da Cidade, de modo que o Plano Diretor deve abranger a zona urbana e rural, considerando a integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico e socioambiental do Município e do território sob sua área de influência.

Enos Florentino Santos também reconhece que os Municípios têm a obrigação na proteção do meio ambiente dentro de seu território¹⁴⁴.

Não é outra posição de Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo:

O fato de o plano englobar o território do Município como um todo, e não apenas a área urbana confere a esse instrumento uma função ampla de ordenamento territorial e, por consequência, poderes e deveres para a esfera local de governo no que se refere à gestão do meio ambiente natural. A diretriz é plenamente justificável, uma vez que é impossível

¹⁴² ULTRAMANI, Clóvis apud TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. Revista de Direito Ambiental. Vol 45. In BENJAMI, Antonio Herman de Vasconcellos (Coord.) e MILARÉ, Édís. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2007. p. 198.

¹⁴³ TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. Revista de Direito Ambiental. Vol 45. In BENJAMI, Antonio Herman de Vasconcellos (Coord.) e MILARÉ, Édís. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2007. p. 199.

¹⁴⁴ SANTOS, Enos Florentino. O papel dos municípios na proteção dos recursos hídricos. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 18 – jul./dez. 2011. p. 108.

planejar o desenvolvimento das áreas urbanas, sem levar em consideração as implicações desse desenvolvimento para as áreas rurais, e vice versa.¹⁴⁵

Vejamos, por exemplo, a “água” – complexo das bacias hidrográficas, que certamente transpassam as suas fronteiras (rural e urbano) para seguir seu curso em leitos de outras cidades e/ou estados, até o deságue em determinado ponto do país¹⁴⁶ e, portanto, impossível separar o território de um município com outro.

Segundo Nelson Saule Junior:

a manutenção da biodiversidade, da qualidade dos mananciais, da proteção dos recursos naturais, maciços verdes, várzeas alegáveis, mangues e outros passa pela disputa de interesses dos diversos atores, principalmente urbanos; não deve ser vista de forma isolada, a partir do território rural, nem mesmo deve ser tratada de forma uniforme e igual para todas as áreas do município, seja elas urbanas ou rurais.¹⁴⁷

Assim, os municípios deverão tratar como um todo as atividades e objetos integrantes da agenda constitucional da política ambiental e de sua tutela ambiental que, a título de elucidação dessas obrigações ambientais¹⁴⁸, pontuamos as principais de competência do município e relacionar o território como um todo – um continuum rururbano, como: flora e florestas; fauna, caça e pesca; atmosfera, controle de poluição atmosférica por fontes fixas e móveis; solo; poluição industrial; paisagem; destinação de resíduos domésticos, industriais, hospitalares e rejeitos perigosos¹⁴⁹.

Assim, não é possível pensar o crescimento urbano, industrial e populacional sem equacionar a relação com os recursos naturais e o meio

¹⁴⁵ ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. O Estatuto da Cidade e a Questão Ambiental. Centro de Documentação e Informação. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Abril/2013. Disponível em <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em 19.11.2013. p. 10.

¹⁴⁶ SANTOS, Enos Florentino. O papel dos municípios na proteção dos recursos hídricos. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 18 – jul./dez. 2011. p. 111.

¹⁴⁷ SAULE JUNIOR, Nelson. A Competência do Município para Disciplinar o Território Rural. In SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). Anais do Seminário “O município e o solo rural”; São Paulo, 15 de julho de 2003. p. 49.

¹⁴⁸ NEVES, Estela Maria Souza Costa. A política ambiental e os municípios brasileiros. 2006. Tese de doutorado – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. p. 50/72

¹⁴⁹ Recentemente o governo federal instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, por meio da Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010, que dispõe sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

Essa Lei unifica os programas de vários ministérios, que contempla erradicação de lixões, elaboração de planos de gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos, apoio à organização de catadores e parceria com eles para promoção de coleta seletiva, licenciamento de aterros, cobrança pelo serviço e controle social. Para a zona rural é inexistente ou praticamente nula, muito embora tenha sido contemplada pelo artigo 13, inciso I, alínea “i” da Lei n. 12.305/2010, a classificação quanto a origem dos resíduos agrossilvopastoris. São objeto de plano integrado de responsabilidade do produtor. Deve ser exigido pelo Poder Municipal e contemplado no Plano Municipal.

Art. 13. Para os efeitos desta Lei, os resíduos sólidos têm a seguinte classificação: I - quanto à origem: [...] i) resíduos agrossilvopastoris: os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades; [...].

ambiente e sua correlação com o rural, pois este espaço exerce um conjunto de funções essenciais para vida urbana.

Nelson Saule Junior¹⁵⁰ complementa com sapiência que a busca da sustentabilidade deve considerar a complementariedade que há entre esses espaços, o rural e o urbano, e ir além, considerando não somente o município, mas a região na qual está inserido.

A Constituição Federal de 1988, de forma sistematizada, reservou um tratamento especial à proteção do meio ambiente como necessidade de garantir uma boa qualidade de vida às gerações presentes e futuras. Assim, tal como os ordenamentos jurídicos internacionais, estabeleceu-se um capítulo próprio, intitulado “do Meio Ambiente”, o qual possui como núcleo normativo o caput do art. 225.

No entanto, verifica-se que mesmo com o advento da CF/88 e o Estatuto da Cidade, os Municípios brasileiros ainda não conseguiram implementar uma política ambiental e de desenvolvimento que, ao mesmo tempo responda às necessidades locais, seja coerente e compatível com as políticas estabelecidas pelo governo federal ou estadual que integre o rural e o urbano nas questões ambientais.

3.4 Estatuto da Cidade: Controvérsias, distorções e limites na integração rururbana

O Estatuto da Cidade e a integração rururbana é cercada por duas facetas: a primeira, movimentada por controvérsias e distorções, em geral, fomentada pela doutrina e jurisprudência no tocante a dicotomia rural e urbano nos aspectos: jurídicos, políticos, sociais, econômicos e ambientais e, a segunda, pelos limites existentes no Estatuto da Cidade para contemplar uma política de desenvolvimento urbano capaz de integrar efetivamente o território municipal como um todo em busca do bem-estar e qualidade de vida de todos os cidadãos, livres de discriminações e preconceitos arrastados historicamente.

¹⁵⁰ SAULE JUNIOR, Nelson. Competência do Município para Disciplinar o Território Rural. In SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). Anais do Seminário “O município e o solo rural”; São Paulo, 15 de julho de 2003. p. 49.

Não é demais ressaltar que o desenvolvimento urbano, na forma preconizada pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, somente será possível se partir de uma leitura, interpretação e aplicação consubstanciada na sistemática das normas constitucionais, em especial dos três pilares que denotam a construção do Projeto de Nação: preâmbulo, do artigo 1º - princípios e fundamentos e do artigo 3º - objetivos fundamentais, todos da CF/88.

As controvérsias e distorções, do aspecto jurídico, quando levadas ao limite no tocante a execução do desenvolvimento urbano, não prevalecem principalmente para o Município, pois o ordenamento territorial de sua competência engloba todo o território e deve integrar, sem discriminação, os espaços urbano e o rural com vistas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

As definições propostas pelo ordenamento jurídico sobre a zona rural e zona urbana & imóvel rural e imóvel urbano, assim compreendido o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64 que regula os direitos e obrigações sobre bens imóveis rurais para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola), os Decretos ns. 55.891/65 e 59.428/66 (que regulamentam o Estatuto da Terra), o Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172/66), Decreto-lei n. 57/66 (dispõe sobre o Imposto Territorial Rural), Lei n. 5.868/72 (Sistema Nacional de Cadastro Rural), Lei n. 6.766/79 (dispõe sobre o parcelamento do solo urbano) e outras tratadas neste estudo, são incapazes de dialogar e dar cumprimento às disposições do pacto político-social estabelecido na Constituição Federal de 1988, sobretudo para o desenvolvimento rururbano.

O Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964) distingue os imóveis rurais dos urbanos pela destinação, finalidade que apresenta, independentemente de sua localização não coaduna com a realidade brasileira que urbanizou os espaços rurais e integrou ao desenvolvimento urbano.

Vale lembrar que todo arcabouço jurídico relacionado ao urbano-rural são anteriores ao novo regime democrático e social de direito e oriundos do regime autoritário, período que não existia participação social, democracia e o respeito aos direitos e garantias individuais e sociais.

Naquele momento político em que as leis eram construídas a partir das forças autoritárias e visava dar efetividade às manobras repressoras do Estado

Autoritário, o objetivo central era excluir o rural do desenvolvimento, promover o êxodo rural, intensificar a urbanização do país e manter exclusivo controle do poder central sobre o poder local.

A legislação infraconstitucional não acompanhou as inovações e avanços do novo pacto político-social e se manteve no atraso, na dicotomia e na exclusão do rural, utilizando-se do critério da localização do imóvel para distinguir zona urbana da zona rural para fins de cobrança dos referidos tributos, respectivamente, pelo Município e pela União, mediante as disposições do Código Tributário Nacional, diga-se sancionada no período militar.

Essa situação, nos dias de hoje, não prevalece ou persiste notadamente quando estamos diante de um Estado Social e Democrático de Direito que busca de todo modo a integração, bem como o bem-estar de todos e a participação e controle social. O Município era coadjuvante no cenário geral e na execução das políticas de desenvolvimento, hoje não mais e tem que assumir esse papel de protagonista no desenvolvimento e no combate a pobreza e as causas de marginalização.

Na nova ordem constitucional essa concepção jurídica não deve prosperar no tocante as competências do município para o ordenamento territorial e do desenvolvimento urbano que deve englobar todo o território municipal e integrar os aspectos urbanísticos, econômicos, sociais e ambientais.

A integração rururbana do Município é indispensável e somente se torna possível quando vinculada ao desenvolvimento e planejamento de todo território e relacionada a uma política de desenvolvimento urbano executada pelo Município, através de seus instrumentos, como os planos de ordenação territorial e de desenvolvimento econômico, social e ambiental, englobando todos os espaços municipais, bem como integrando horizontalmente com outros municípios e verticalmente com as regiões, estados e país.

Há diversos problemas de ordem institucional, política, administrativa e financeira tanto dentro dos próprios Municípios como em suas relações com os Estados-membros e a própria União, sobretudo pela dicotomia rural-urbano frente às competências municipais.

O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais da política urbana e normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade

urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Contudo, deixou de tratar o rural como integrante destas diretrizes gerais, em que pese haver explicitado que o Plano Diretor devesse abranger todo o território e, com isso, o rural e urbano nos aspectos ambientais e demais temáticas correlatas que estariam inseridas implicitamente.

Vale destacar as ponderações de Mariana Mencio, orientadora deste estudo, sobre os limites da competência do Município e o ordenamento do uso e ocupação do solo, no sentido de que o Município no exercício da função urbanística deve disciplinar as zonas urbanas e rurais, por meio de lei municipal, atendendo ao propósito específico de ordenar o uso e ocupação do solo¹⁵¹.

Evidentemente, que o Estatuto da Cidade, por tratar de norma geral de alcance nacional, trata o tema genericamente e muitas vezes, pela leitura distorcida como acima apontado, acaba por ser inócua sua aplicação e não consagra o desenvolvimento rururbano.

Nesse sentido, esse diploma não disciplina efetivamente o uso e ocupação do solo rural, sobretudo nos aspectos ambientais, das atividades não-agrícolas, atualmente crescente e com importância relativa no cenário municipal, estadual e nacional, o turismo rural e a preservação do meio ambiente, saneamento básico, entre outros, bem como os instrumentos de intervenção na propriedade rural não enquadrada, evidentemente, nos assuntos relacionados a reforma agrária e a política agrícola, de competência exclusiva da União, tampouco a segurança e soberania alimentar e a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais.

Em verdade, o que existe é uma mera menção genérica e totalmente inócua sobre o rural. Igualmente no envolvimento do rural no desenvolvimento urbano das cidades.

No entanto, alguns limites identificados no Estatuto da Cidade poderiam ser enfrentados como uma interpretação e aplicação conforme o texto constitucional a partir da construção de um Plano Diretor que de fato englobasse os espaços urbanos e rurais, bem como através de alteração legislativa e/ou com a participação popular mediante o exercício da cidadania, através do ajuizamento de ação popular (art. 1º, parágrafo único c.c. art. 5º, LXXIII e princípios

¹⁵¹ MENCIO, Mariana. Interfaces entre zona rural e urbana e o exercício de competência municipal no âmbito da disciplina do uso e ocupação do solo urbano. Boletim de Direito Municipal. Julho/2013. p. 459.

informadores do regime político-constitucional brasileiro e subsidiariamente o artigo 5º, inciso XXXV, todos da Constituição Federal)¹⁵².

Nelson Saule Jr. citado por Mariana Mencio salienta que os Planos Diretores que não promoverem a interface entre as zonas urbanas e rurais nos termos da Constituição Federal e Estatuto da Cidade serão considerados inconstitucionais¹⁵³.

A exclusão do espaço rural no Plano Diretor, inevitavelmente, restringirá o desenvolvimento apenas à zona urbana e de expansão urbana e, com isso, padecerá de vício de constitucionalidade, bem como conterà esse processo de planejamento e o Plano Diretor vícios insanáveis, ilegais e lesivos, conforme nos ensina Nelson Saule Jr.¹⁵⁴.

Dessa forma, o processo de planejamento e gestão municipal deve atender aos instrumentos das políticas de ordenamento do território a partir dos princípios legais, cumprindo as normas e determinações constitucionais direcionadas nas políticas públicas, no sentido de compatibilizar o desenvolvimento da sociedade com a proteção do meio ambiente, a produção de alimentos e a qualidade de vida e o bem-estar, ou seja, tornando-se viável o viés da sustentabilidade do desenvolvimento¹⁵⁵.

Ademais, o desenvolvimento do território municipal haverá de relacionar o desenvolvimento rural e o desenvolvimento urbano, inclusive com fomento de políticas voltadas para o espaço rural, bem como os bens e serviços públicos.

O desenvolvimento rural é integrante do desenvolvimento urbano e vice-versa e deve transformar em uma só as relações entre agricultura, sociedade, atividades não agrícolas e pluriativas oriundas do espaço rural; promovendo a sinergia entre ecossistemas locais e regionais e alavancando o progresso e garantindo o bem-estar de todos.

Esse processo deve envolver os múltiplos sujeitos no processo de desenvolvimento local e regional e as novas práticas, tais como as atividades turísticas no meio rural que tem ainda como objetivo a sustentabilidade; atende as

¹⁵² SILVA, José Afonso da. *Ação Popular Constitucional*. 2. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

¹⁵³ MENCIO, Mariana. Interfaces entre zona rural e urbana e o exercício de competência municipal no âmbito da disciplina do uso e ocupação do solo urbano. *Boletim de Direito Municipal*. Julho/2013. p. 459.

¹⁵⁴ SAULE JUNIOR, Nelson. A Competência do Município para Disciplinar o Território Rural. In SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). *O município e as áreas rurais*. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8). Anais do Seminário "O município e o solo rural"; São Paulo, 15 de julho de 2003. p. 47.

¹⁵⁵ BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MIN. Documento base para a definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília, agosto de 2006, p. 260.

necessidades econômicas e sociais e preserva a integridade cultural, ecológica e ambiental.

Além disso, essas atividades não agrícolas e pluriativas podem e devem ser geradora de desenvolvimento local (urbano e rural) e até ampliada regionalmente, através da realização de obras de melhoria da infra-estrutura e pela criação ou aperfeiçoamento dos serviços oferecidos, tais como o saneamento básico, a pavimentação de estradas, o acesso às telecomunicações, a recuperação de áreas degradadas, a conservação de parques e reservas florestais, estradas rurais e etc¹⁵⁶.

A forma distorcida de urbanização do município para o rural e o urbano é vista principalmente na esfera do planejamento municipal e isso reflete no atraso, na pobreza, na miséria, na precarização das relações sociais, na falta de qualidade de vida e na violação dos direitos básicos dos cidadãos, como saúde, moradia, alimentação, saneamento básico, educação e outros, pois o desenvolvimento é posto a partir da dicotomia urbano e rural.

A nova ruralidade brasileira não permite mais essa dicotomia, pois atualmente encontram-se nos espaços rurais atividades rurais não agrícolas e pluriativas, derivadas da crescente urbanização do meio rural, (turismo ecológico, moradia, e prestação e serviços) e com as atividades decorrentes da preservação do meio ambiente.

Isso tem gerado melhor qualidade de vida, contribui para a preservação do meio ambiente e dos recursos ambientes melhorando o ambiente e tornando a cidade sustentável, ou seja, estes conceitos vêm incorporando aspectos relacionados ao lazer e ao ludismo que, em grande medida, estão contribuindo para redefinição de percepções simbólicas da população de extração urbana.

Por esses motivos, o Plano Diretor, principal instrumento de ação do Município, deve incorporar as diretrizes e prioridades e, buscar o desenvolvimento integral do território municipal em seus aspectos econômico, social, ambiental, físico-espacial e administrativo.

¹⁵⁶ GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro; CAMPANHOLA, Clayton. O que há de realmente novo no rural brasileiro. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 19, n. 1, p. 37-67, jan./abr. 2002. Disponível em: <http://seer.sct.embrapa.br>. Acesso em 10.05.2013.

A base de sustentação jurídica desse processo de integração rururbano encontra-se fundamento nos artigos 23, 24, 30, incisos I a IX, 182 e 183 da Constituição Federal e artigos 2º, 39, 40, 41 e 42 do Estatuto da Cidade.

É necessária uma integração no desenvolvimento territorial que incorpore os espaços rurais e urbanos, num só território. Além disso, é preciso um sistema estruturado de desenvolvimento, a partir da integração horizontal e vertical dos entes federados e de seus planos, condicionados a obrigação legal, na forma como restou consignado para a elaboração do Plano Diretor, sob pena de responsabilização dos agentes faltosos.

A noção de desenvolvimento não pode ser aplicada a um recorte territorial (rural-urbano), ao contrário, deve englobar todo território. Esses conceitos distorcidos e controversos, fomentados pela doutrina e reforçados pela jurisprudência impactam negativamente no desenvolvimento local, regional, estadual e nacional e devem ser enfrentados com rigor.

Além dessas ponderações extremamente pertinentes, é preciso avançar um pouco mais e reconhecer que o Município, nos termos como está repartido às competências e como deveria ser executada a política urbana, consoante Constituição Federal e Estatuto da Cidade, não está limitado tão somente às áreas urbanas no tocante as ações urbanísticas e a União as atividades agrícolas e a reforma agrária, posto que o ordenamento do território importa na integração urbano-rural e nas atividades não agrícolas e pluriativas oriundas do espaço rural, bem como das obrigações constitucionais no tocante a agricultura, a preservação ambiental e, principalmente, da soberania e segurança alimentar como direito à alimentação (art. 6º, *caput* e art. 225, ambos da CF/88).

Infelizmente, existem muitas diferenças entre meio rural e urbano, no que diz respeito ao acesso aos direitos básicos e aos bens e serviços fundamentais, de modo que muitos cidadãos (rurais e urbanos) continuam sem água potável, analfabeto, sem moradia digna, sem acesso a alimentação saudável e em quantidade suficiente e regular, sem acesso aos bens e serviços públicos fundamentais¹⁵⁷.

¹⁵⁷ DOWBOR, Ladislau. Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável. Disponível em <http://dowbor.org>. Acesso em 19.07.2013. p. 5.

É necessário pensar e reformular a partir das competências municipais, o Estatuto da Cidade com uma regulamentação legal que vise o desenvolvimento urbano e rural com a criação de programas de moradia rural, implantação de áreas públicas para lazer, bem como à criação de infra-estrutura de transportes e comunicação, extensão dos serviços urbanos básicos como água potável, energia elétrica, saúde e educação para os espaços rurais¹⁵⁸ e a agricultura urbana.

A nova realidade dos espaços rurais no Brasil mudou a paisagem do Município e, portanto, deve estar incorporado numa política integrada capaz de tornar a economia rural mais dinâmica e diversificada, criando alternativas de sobrevivência, para que o homem do campo permaneça no meio rural, sem ter que migrar para a cidade e viver na periferia sem emprego e fazer parte saturação dos centros urbanos e, por outro lado, contribuir para o desenvolvimento urbano-rural e regional.

Uma política de desenvolvimento integrando o rural e o urbano deve ser o desafio de todos, incorporando políticas que levem em consideração a urbanização e as atividades não-agrícolas que se desenvolvem no campo, tendo o direito urbanístico como ferramenta, pois se mantiver a dicotomia urbano/rural permanecerá inócua os esforços acadêmicos e continuará sem encontrar a porta de saída dos muros da academia com vistas ao encontro com o mundo real.

Esta leitura está conforme ao Projeto de Nação delineado na Constituição Federal de 1988, sobretudo nos objetivos e fundamentos previstos nos artigos 1º a 4º.

¹⁵⁸ GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro; CAMPANHOLA, Clayton. O que há de realmente novo no rural brasileiro. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 19, n. 1, p. 37-67, jan./abr. 2002. Disponível em: <http://seer.sct.embrapa.br>. Acesso em 10.05.2013. p. 61.

4 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo pacto social-político e assegurou, através de seus princípios, objetivos e fundamentos com valores enraizados em um Estado Social e Democrático de Direito, prescritos nos artigos 1º a 4º, um Projeto de Nação com vistas a erradicação da pobreza e as causas de marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; baseado nos direitos sociais e individuais, no bem-estar, no desenvolvimento, na igualdade e na justiça como valores supremos de uma sociedade fundada na harmonia social, livre, justa e solidária e sem qualquer forma de discriminação.

O texto constitucional ao assegurar a todos os cidadãos direitos amplos (reconhecidos como de primeira, segunda, terceira e quarta geração) e sem qualquer discriminação, impôs ao Estado Federativo, compreendido por todas as unidades da federação: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, mediante um sistema de repartição de competências, o dever de adotar medidas para efetivação desses direitos, reconhecendo o Projeto de Nação como um direito fundamental e norma-princípio e o dever-poder de realizá-la.

Nessa perspectiva, atribuiu aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, entre outros, nos termos do artigo 30, incisos I a IX c.c. 24, ambos da CF/88, bem como proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas de pobreza e os fatores de marginalização, promover a integração social dos setores desfavorecidos e sobre a produção e o consumo, nos termos do artigo 23, da CF/88.

Da leitura sistemática da Constituição Federal, em especial dos artigos 23, 24 e 30, incisos I a IX (distribuição de competências) c.c. artigos 1º e 3º (Projeto de Nação) e os artigos 182 e 183 (Política Urbana, executada pelo Poder Público municipal), conclui-se que o Município deve exercer suas atribuições em todo o seu território – urbano e rural, independentemente, tendo em vista que não consta no texto constitucional qualquer ressalva, recorte ou dicotomia estabelecida entre

os espaços urbanos e rurais e cidadãos urbanos e rurais e, na execução da política de desenvolvimento urbano, conforme diretriz geral fixada em lei (Estatuto da Cidade), deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, tendo como instrumento básico o plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, conforme estabelecido no parágrafo primeiro do referido artigo.

A Lei Federal n. 10.257, de 10/07/2001, denominada de Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da CF/88 e estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana, consignou de forma expressa, o desenvolvimento das funções sociais da cidade à integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais (art. 2º, inciso VII) e a obrigatoriedade do instrumento básico de desenvolvimento urbano - Plano Diretor englobar o território do Município como um todo (art. 40, parágrafo segundo).

Assim sendo, a competência dos municípios, na forma pela qual foi distribuída nos artigos 30, incisos I a IX c.c. 23 e 24, todos da CF/88, abrange todo o seu território, áreas urbanas e rurais, num continuum rururbano e visa o ordenamento integral do território com vistas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes e a construção do Projeto de Nação, nos termos dos artigos 1º e 3º da Carta Magna.

Necessário registrar que não há dúvidas de que a execução da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, disciplinada nos artigos 184 a 191 no Capítulo III, ambos no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, da CF/88, é de competência exclusiva da União, conforme disposto no artigo 22, inciso I do diploma constitucional e constante do sistema estruturado da repartição das competências. Contudo, o que se delimita é apenas o campo da competência exclusiva da União (art. 184 e seguintes da CF/88), mas não o ordenamento dos espaços rururbanos com vistas ao pleno desenvolvimento da cidade na sua concepção ampla e o bem-estar de seus habitantes, urbanos e rurais.

Ou seja, a Reforma Agrária e a Política Agrícola, regulamentada pela Lei n. 4.504/64, recepcionada pela Carta Magna de 1988, e sua legislação correlata, mantém-se sob responsabilidade da União e executada pelo INCRA, ao qual está submetida a um regime jurídico diferenciado e peculiar absolutamente distinto das matérias afetas ao ordenamento territorial do Município.

Desta maneira, a contradição apontada por parte da doutrina e jurisprudência no tocante as disposições do Estatuto da Terra e Código Tributário Nacional quanto a dicotomia jurídica entre o urbano e o rural com influência direta no âmbito de aplicação da competência municipal no que tange à ordenação do uso e ocupação do solo urbano é apenas uma antinomia aparente influenciada por uma leitura não conforme o texto constitucional, especialmente dos artigos 1º e 3º c.c. nos artigos 30, incisos I a IX c.c. 24 e 23 e 182 e 183, todos da Constituição Federal e artigos 2º, inciso VII e 40, §2º, do Estatuto da Cidade e não prospera pela leitura sistemática da Constituição Federal e pela dinâmica social, cultural e econômica do território brasileiro.

Além disso, seria impossível pensar que um ente federado, comprometido com os primados da dignidade da pessoa humana e do pleno exercício da cidadania, inserido em um Estado Social e Democrático de Direito, obrigado a combater as desigualdades, a marginalização e a pobreza, pudesse se furtar dessas atribuições e promover a discriminação com a exclusão pela simples abordagem demográfica ou de destinação do imóvel.

A integração rururbana e sua interface com o ordenamento do território pelo Município deve ir além do debate limitado e rasteiro promovido pelas forças que movimentam a especulação imobiliária, oriunda do processo de urbanização do território, da expansão urbana e do parcelamento do solo para fins de chacreamento ou mesmo das inócuas regulamentações sobre as questões ambientais, do turismo rural e da soberania e segurança alimentar.

Deve-se, portanto, estreitar as diferenças entre o urbano e o rural e buscar viabilizar a construção de uma ponte unindo e integrando a uma mesma política rururbana, via o direito urbanístico, mediante um planejamento urbanístico local com vistas a promoção do adequado ordenamento territorial, pois nesses espaços existem cidadãos que estão marginalizados, excluídos e em extrema carência de bens e serviços públicos provocado, principalmente, pelo processo de urbanização crescente e desordenado, decorrente de políticas distorcidas por diversos governos desenvolvimentistas e políticas de incentivos às indústrias.

Os bens e serviços públicos essenciais, tanto para as áreas urbanas como para as áreas rurais devem ser operacionalizados pelo Município com o apoio do direito urbanístico objetivo e o urbanismo, abrangendo todo o território, aos quais

precisam ser incluídos no cenário municipal, sem discriminação pelo local onde estão situados.

Os espaços rurais na atualidade brasileira encontram-se com um novo cenário e os imóveis rurais e seu zoneamento não representa mais aquele local como no passado era quase que exclusivo um espaço de agricultura e pecuária, ou seja, de exploração agrícola, ao contrário, nos tempos de hoje esses espaços extrapolam esses limites e são locais de moradia, lazer, trabalho e atividades produtivas não agrícolas.

A integração rururbana do Município somente se torna possível quando vinculada ao desenvolvimento em seus aspectos econômico (aumento do nível de estabilidade da renda familiar), o aspecto social (obtenção de um nível de vida socialmente aceitável – qualidade de vida) e o aspecto ambiental (cidade ambientalmente sustentável) e a um planejamento municipal a partir da relação direta rural-urbano, num continuum, adequado a ambas realidades e que vise à realização do triplo objetivo: humanização, ordenação e harmonização dos ambientes em que vive o Homem: urbano e o rural.

O desenvolvimento e o planejamento municipal integrado (rururbano) pode elevar o progresso do Município e com isso cumprir a função social da cidade, dar condições efetivas para o bem-estar de todos e o equilíbrio ambiental, objetivo central da política urbana consagrada no texto constitucional e parte integrante do Projeto de Nação, através dos planos, resultado final do processo de planejamento.

Desta maneira, o resultado do processo de planejamento com a elaboração dos planos que instrumentalizam as ações do município, abrangendo todo o território do município, certamente, viabilizará o desenvolvimento rururbano que, de forma integrada horizontal e verticalmente com os outros municípios, certamente, levará ao desenvolvimento regional que alinhados em um plano macro estadual e nacional chegará ao desenvolvimento nacional, possibilitando concretamente combater a pobreza e reduzir a marginalização e as desigualdades regionais.

Esse modelo vinculado há de estar sistematizado, através de um processo de planejamento, seguido rigorosamente os aspectos jurídicos e técnicos, estruturados e integrados na vertical-horizontal, visando à ordenação equilibrada

nos quatros aspectos: urbanístico, econômico, social e ambiental, partindo dos planos nacionais (diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento rururbano); macrorregionais (aspectos particularizados das regiões em função do planejamento econômico-social regional); estaduais e os microrregionais (observando as diretrizes e objetivos gerais, coordenariam as realizações urbanísticas na região) e municipais (ordenação do território de acordo com as necessidades e conveniências locais, respeitando as diretrizes e objetivos econômicos e sociais estabelecidos nos planos de nível superior).

A integração e estruturação dos planos deverão ocorrer nos quatro níveis federativos e englobar a relação urbana e rural, de modo a viabilizar que os planos superiores sirvam de normas gerais e diretrizes para os inferiores, enquanto estes concretizam no plano prático e efetivo na realidade rururbana, respeitando assim o pacto federativo e permitindo a construção do Projeto de Nação.

No âmbito local, o Município, através de seu principal instrumento de ação do Município, Plano Diretor, deve incorporar as diretrizes e prioridades e, buscar o desenvolvimento integral do território municipal em seus aspectos econômico (integração regional com vistas à melhoria de vida), social (promoção social e o bem-estar coletivo), ambiental (qualidade de vida e a proteção dos recursos naturais, bem como ampliar as iniciativas pluriativas nos espaços rurais, como o ecoturismo), físico-espacial (dispor sobre o sistema viário, zoneamento, ambiental, equipamentos e serviços locais) e administrativo (atividades públicas e sua integração vertical com os planos regionais, estaduais e nacional e horizontal).

Ou seja, devem-se buscar diferentes formas para alcançar a integração e o desenvolvimento propriamente dito, evidentemente que partindo da agricultura deve abranger diversas atividades não-agrícolas - pluriativas, tais como o artesanato, confeitaria, o processamento de produtos naturais agregando valor aos produtos agrícolas, como doces e sucos de frutas em compotas produzidos em pequenos pomares, frutas secas, entre outras e aquelas ligadas ao turismo rural e à conservação ambiental; além de infra-estrutura, serviços e oferta de empregos para que assegurem a retenção de população na área rural.

O Município pode utilizar de várias formas para executar esse propósito constitucional, tendo em vista uma série de políticas, tais como: a ampliação da compra institucional da produção familiar; criação de restaurantes populares nas regiões metropolitanas; criação de banco de alimentos e colheita urbana, aproveitando as sobras que seriam desperdiçadas pela indústria de alimentos; parcerias com varejistas para a distribuição e escoamento da produção agrícola e industrial local; apoio a agricultura urbana em áreas urbanas e não aproveitáveis e agricultura familiar; apoio a agricultura de subsistência em pequenas propriedades e espaços públicos e vazios urbanos com vistas ao cultivo de hortaliças por grupos organizados, inclusive desempregados, mediante a cessão de áreas; apoio na oferta de alimentos e na concorrência com comerciantes.

Outras ações governamentais que merecem atenção do Município no tocante ao ordenamento territorial e o desenvolvimento também deveriam estar englobados como: unidades rurais de lazer (pousadas, pesque-pague, balneários e outros); mercado de produtos orgânicos, produtos hidropônicos, animais e plantas nativas ou exóticas floricultura e plantas ornamentais, artesanato oriundo dos espaços rurais com vistas ao resgate cultural e pequenas agroindústrias e a regulação dos espaços destinados a especulação imobiliária .

Essas atividades não agrícolas e pluriativas podem e devem ser geradora de desenvolvimento local (urbano e rural) e até ampliada regionalmente, através da realização de obras de melhoria da infra-estrutura e pela criação ou aperfeiçoamento dos serviços oferecidos, tais como o saneamento básico, a pavimentação de estradas, o acesso às telecomunicações, a recuperação de áreas degradadas, a conservação de parques e reservas florestais, estradas rurais e etc.

A combinação de uma agricultura urbana com a agricultura familiar rural consolida um processo de urbanização e industrialização endógeno e descentralizado, gera um mercado local de consumo de produtos diversificados e fornecimento de matérias-primas e mão-de-obra rural para a indústria local, bem como permite o desenvolvimento regional e diminuição das desigualdades regionais e a marginalização, sem contar no efetivo combate a pobreza.

A regulamentação dessas áreas e atribuições pelos Municípios, sobretudo no consumo de alimentos é uma alternativa também para a inserção social e

produtiva dos setores excluídos, pois as famílias consumindo alimentos produzidos pelos agricultores e pequenas agroindústrias locais permitem garantir o aporte de renda proporcionado pelos programas sociais e gerar mais emprego e renda nas regiões.

O Município, portanto, deve disciplinar os espaços urbanos e rurais visando assegurar a soberania e autonomia alimentar, associando à geração de emprego e renda e a preservação da cultura e aos hábitos alimentares da população no Município, bem como o cumprimento da função ambiental e dos recursos naturais existentes e que demandam uma integração da política geral extensiva a todo território municipal, independente do espaço onde está inserido no rural ou no urbano.

Nessa perspectiva é possível também evitar o êxodo rural e melhorar a qualidade de vida daqueles que, embora não cultivam mais a terra, mantém vivo as raízes, origens e tradições e buscam a tão sonhada qualidade de vida.

Com isso, outras vantagens deverão surgir na execução de uma proposta integrada numa gestão municipal participativa e comprometida com o desígnio constitucional, tendo em vista que as boas práticas garantem a alimentação, direito fundamental e a meio ambiente equilibrado, com a conservação do solo e da água, a partir da racionalização do uso de agrotóxicos e insumos e melhoria na qualidade de vida dos produtores rurais e a segurança do trabalhador rural, além de garantir a sanidade dos animais e vegetais.

Ou seja, a integração rururbana é um caminho a percorrer para o desenvolvimento local, regional, estadual e nacional, sem contar que é parte integrante do Projeto de Nação, podendo ser operacionalizada nos dois espaços:

1- urbano (com agricultura urbana e ocupação dos espaços vazios com agriurbe nos imóveis e espaços públicos com destinação agrícola);

2- rural (incentivos a agricultura, em especial a agricultura familiar e diferentes formas de organização (cooperativismo e associativismo), bem como com as atividades não-agrícolas ligadas à produção de alimentos; políticas de urbanização das áreas rurais, respeitando evidentemente as particularidades e costumes, com vistas à supressão da falta de infra-estrutura básica, principalmente habitação, transporte, energia elétrica e de serviços públicos

essenciais, dentre os quais se destacam a saúde e a educação, como também há de existir outras políticas complementares como lazer, cultura e esportes).

A base de sustentação jurídica desse processo de integração rururbano encontra-se fundamento nos artigos 1º a 4º, 23, 24, 30, 182 e 183 da Constituição Federal e artigos 2º, 39, 40, 41 e 42 do Estatuto da Cidade.

Importante destacar que o Estatuto da Cidade, por tratar de norma geral de alcance nacional, trata a integração “rururbana” genericamente e muitas vezes, por uma leitura distorcida, acaba por ser inócua sua aplicação e não consagra o desenvolvimento integral do Município e não atende as funções sociais da cidade e o bem-estar de todos.

Assim, é preciso avançar um pouco mais e reconhecer que o Município, nos termos como está repartido às competências e como deveria ser executada a política urbana, consoante Constituição Federal e Estatuto da Cidade, não está limitado tão somente às áreas urbanas no tocante as ações urbanísticas e as relações tributárias e a União as atividades agrícolas e a reforma agrária, ao contrário, deve prestigiar e executar uma política que englobe todo ordenamento do território e a integração rururbana.

É necessário pensar e reformular a partir das competências municipais, políticas de urbanização das áreas rurais, respeitando evidentemente as particularidades e costumes, com vistas à supressão da falta de infra-estrutura básica e de serviços públicos essenciais, além das políticas de fomento a atividades pluriativas e não agrícolas, bem como a agricultura urbana.

Infelizmente, as diferenças entre meio rural e urbano, no que diz respeito ao acesso aos direitos básicos e aos bens e serviços fundamentais, bem como a existência de política voltada à modificação da estrutura fundiária e o acesso a terra constituem uma realidade no Brasil e muitos continuam “sem nada”. Por conta dessa situação odiosa é que precisa mudar e, principalmente, acabar com a dicotomia “rural vs urbana” e criar uma só política rururbana.

Alguns limites identificados no Estatuto da Cidade e na execução da política de desenvolvimento podem ser enfrentados como uma interpretação e aplicação conforme texto constitucional a partir da construção de um Plano Diretor que de fato englobasse os espaços urbanos e rurais, bem como com o exercício da cidadania, por meio do manejo da ação popular.

5 REFERÊNCIAS:

- ABRAMOVAY, Ricardo. Integrar sociedade e natureza na luta contra a fome no século XXI. *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 24(11):2704-2709, Nov. 2008.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. O Estatuto da Cidade e a Questão Ambiental. Centro de Documentação e Informação. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Abril/2013. Disponível em <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em 19.11.2013.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. 28. ed. rev. atual até a Emenda Constitucional 67, de 22.12.2010. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão (org). O Direito Agrário na Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988 / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Luiz Eduardo Alves de Siqueira. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BRASIL. Estatuto da Terra. PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia (coord.). 18. ed. atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2003.
- _____. Ministério da Integração Nacional – MIN. Documento base para a definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília, agosto de 2006.
- BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade*, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan-jun 2003.
- BOSSI, Wagner Membrives. A relação urbano-rural no planejamento municipal. Disponível em: <http://ibdu.org.br/arelacaourbanorural.pdf>. Acesso em 05.08.2013.
- CARNEIRO, Maria José. Ruralidade: novas identidades em construção. *In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, 35, 1997, Brasília. Anais..., p. 147-185. Disponível em: <http://r1.uffrj.br/esa/art/1998810-053-075.pdf>. Acesso em 10.10.2013.

_____. Camponeses, agricultura & pluriatividade. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.

CASTRO, José Nilo de; NASCIMENTO, Vanessa Lima; ALCÂNTARA, Pollyana da Silva. Loteamento: chácaras: zona rural: posição doutrinária majoritária pela possibilidade: aplicabilidade da teoria da destinação: submissão aos preceitos da Lei n. 6.766/79 e da lei de uso e ocupação do solo urbano do município: procedimentos para a aprovação do projeto de chacreamento: considerações tributárias: análise do caso concreto. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte, ano 10, n. 31, p. 119-137, jan. / mar. 2009. Parecer. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57029>. Acesso em 14 jun. 2013.

COELHO, João Érico Lucas. Significações do Estatuto da Cidade no contexto Municipal e perspectivas no desenvolvimento regional. Disponível em: <http://professorrallan.com.br>. Acesso em 08.08.2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 21. ed. atual. São Paulo: Saraiva 2000.

DOWBOR, Ladislau; SACHS, Ignacy e LOPES, Carlos. Crises e oportunidades em tempos de mudança. Disponível em <http://dowbor.org/2010/01/crises-e-oportunidades-em-tempos-de-mudanca-jan-2.html>. Acesso em 19.07.2013.

_____. Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável. Disponível em <http://dowbor.org>. Acesso em 19.07.2013.

_____. O Desenvolvimento local e racionalidade econômica. Disponível em <http://dowbor.org>. Acesso em 19.07.2013.

_____. Introdução ao Planejamento Municipal. Editora Brasiliense, São Paulo, 1987.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Direito Municipal. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FERREIRA, Luiz Pinto. Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Saraiva: 1999.

FLEXOR, George. Sistematização do Painei “Desenvolvimento Rural Sustentável”. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – CPDA/UFRRJ. Disponível em: <http://bndes.gov.br>. Acesso em 05.08.2013.

GASPARINI, Diógenes. Aspectos Jurídicos do Plano Diretor. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, n. 31, ano 7, maio / junho 2005. Disponível em: <http://bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49975>. Acesso em: 26 jun. 2013.

- GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2003.
- GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro; CAMPANHOLA, Clayton. O que há de realmente novo no rural brasileiro. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 19, n. 1, p. 37-67, jan./abr. 2002. Disponível em: <http://seer.sct.embrapa.br>. Acesso em 10.05.2013.
- GRAZIANO DA SILVA, José. O novo rural brasileiro. In: SHIKI, S. et al. Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do cerrado brasileiro. Uberlândia, 1997, p. 75-100.
- _____. Velhos e Novos Mitos do Rural Brasileiro: Implicações para as políticas públicas. Revista Desenvolvimento Rural Sustentável.
- _____. A nova dinâmica da agricultura Brasileira. Campinas: Unicamp, 1996.
- _____. Sobre a delimitação do rural e do urbano no Brasil: testando as aberturas geográficas das novas PNADS. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 35, 1997a, Brasília. Anais, Brasília, 1997.
- _____. Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento? Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília: MDA/Nead 2001. p. 5-52. Textos para Discussão, 2.
- KAGEYAMA, Ângela. Desenvolvimento Rural: conceito e medida. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-408, set/dez. 2004. Disponível em: <http://seer.sct.embrapa.br>. Acesso em 10.05.2013.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MAFRA, Luiz Antonio Staub; NAVES, Flavia Luciana. Gestão de políticas sociais: a importância das articulações institucionais e setoriais em programas de segurança alimentar e nutricional. Cadernos Ebape FGV, v.7, n. 1, artigo 3, Rio de Janeiro, Mar. 2009.
- MARQUES, Benedito Ferreira. Direito Agrário brasileiro. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2007.
- MARTINS, Fernando Rodrigues. Controle do Patrimônio Público: Comentários à Lei de Improbidade Administrativa. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2007.
- MAXMILIANO, Carlos apud MELLO, Celso Antonio Bandeira de Mello. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 2ª ed. Livraria do Globo, 1933.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnold e MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. 33. ed. atual de acordo com a Lei n. 12.016/2009. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENCIO, Mariana. Interfaces entre zona rural e urbana e o exercício de competência municipal no âmbito da disciplina do uso e ocupação do solo urbano. Boletim de Direito Municipal. São Paulo, p. 434-461, julho/2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. O Plano Diretor com instrumento de Política Urbana. Disponível em: <http://mprs.mp.br/urbanístico/doutrina/id492.htm>. Acesso em 04 set. 2013.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MUKAI, Toshio. Direito urbanístico e planejamento municipal. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 3, n. 15, maio/jun.2004. Disponível em: <http://bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=11262>. Acesso em: 27 jun. 2013.

_____. Direito Urbano e Ambiental. 4. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. A política ambiental e os municípios brasileiros. 2006. Tese de doutorado – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

NITZKE, Julio Alberto; THYS, Roberto; MARTINELLI, Sônia; OLIVEIRA, Lina Yamachita; RUIZ, Walter Augusto; PENNA, Neidi Garcia; NOLL, Isa Beatriz. Segurança Alimentar – retorno às origens? Brazilian Journal of Food Technnology, Campinas, IV SSA, maio 2012, p. 2-10. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1981-67232012005000044>. Acesso em 14 jun. 2013.

OLIVEIRA, Adilson José Selim de Sales de ET AL. Loteamentos: parcelamento do solo urbano: ampliação do perímetro urbano: necessidade de audiência pública. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte, ano 13, n. 45, p. 87-97, jul. / set. 2012. Parecer. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=81816>. Acesso em 4 jul. 2013.

SADER, Emir (Org.). Constituinte e Democracia no Brasil Hoje. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e Desenvolvimento. Malheiros, São Paulo: 2002.

SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Polis, 2004. 64 p. (Cadernos Polis, 8). Anais do Seminário “O município e o solo rural”; São Paulo, 15 de julho de 2003.

SANTOS, Enos Florentino. O papel dos municípios na proteção dos recursos hídricos. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 18 – jul./dez. 2011.

SCHNEIDER, Sergio; FILHO, Marco Antônio Verardi. Atividades não agrícolas e turismo rural no Rio Grande do Sul. In: Almeida, Joaquim Anécio; Riedl, Mário. (Org.). Turismo Rural: ecologia, lazer e desenvolvimento. 1ª. ed. Bauru, 2000

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28. ed. rev. atual. São Paulo, Malheiros: 2007.

_____. Direito Urbanístico Brasileiro. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros. 2012.

_____. Ação Popular Constitucional. 2. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

STRECK, Lenio Luiz. A jurisdição constitucional e o resgate das promessas da modernidade: a permanência do caráter compromissário (e dirigente) da constituição. Rev. TRT - 9ª R. Curitiba, v. 29, n.52, p.17-53, Jan./Jun.2004.

TORRES, Marcos Abreu. Estatuto da Cidade: sua interface no meio ambiente. Revista de Direito Ambiental. Vol. 45. In BENJAMI, Antonio Herman de Vasconcellos (Coord.) e MILARÉ, Édis. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2007.

VERDE, Valéria Villa. Territórios, Ruralidade e Desenvolvimento. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Ipardes, Curitiba, Caderno 01, maio/2004.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O Mundo Rural no Brasil: Acesso a bens e serviços e processos de integração. GT 01. Agricultura Familiar, Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar e Nutricional. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro. UFPB: julho/2009.

Sítios:

www.ilaese.org.br;

www.iphan.gov.br

www.planalto.gov.br

www.stf.jus.br;

www.stj.jus.br;

www.tjsp.jus.br;