



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **VELHAS E NOVAS DICOTOMIAS DO RURAL/URBANO NO PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS IMPACTOS PARA AGRICULTURA FAMILIAR URBANA: O CASO DE PORTO ALEGRE**

### **Autores:**

Caren Freitas de Lima - PPGDT/UFRRJ - [carenfreitas.lima@gmail.com](mailto:carenfreitas.lima@gmail.com)

Anna Rosa Maria Lopane - CPDA/UFRRJ - [anninalopa@gmail.com](mailto:anninalopa@gmail.com)

Tatiana Cotta Gonçalves Pereira - PPGDT/UFRRJ - [tatianacotta75@gmail.com](mailto:tatianacotta75@gmail.com)

John Wilkinson - CPDA/UFRRJ - [jhn.wlknsn@gmail.com](mailto:jhn.wlknsn@gmail.com)

### **Resumo:**

O objetivo do artigo é analisar os impactos da manutenção da dicotomia rural-urbano nas normas de planejamento urbano, como Planos Diretores municipais e políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Utilizando como caso referência a volta do zoneamento rural no município de Porto Alegre, observou-se que se fez necessário definir as áreas rurais com o intuito de garantir o acesso às Políticas Públicas por parte dos agricultores, refutando a tendência de diversos Planos Diretores que estabeleciam todo o território municipal como urbano. Apesar da DAP (Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) exigir a produção agrícola em meio rural, diversas Resoluções e Portarias foram expedidas no sentido de flexibilizar tal exigência, garantindo que a agricultura urbana também possa ser caracterizada como familiar. A dicotomia rural-urbano, portanto, não se sustenta mais na realidade do século XXI e vem trazendo novos problemas e soluções no âmbito da norma administrativa, sendo preciso reformulá-la em termos de planejamento urbano e políticas públicas voltadas para a agricultura.



# **VELHAS E NOVAS DICOTOMIAS DO RURAL/URBANO NO PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS IMPACTOS PARA AGRICULTURA FAMILIAR URBANA: O CASO DE PORTO ALEGRE**

## **INTRODUÇÃO**

A agricultura enquanto prática e modo de vida faz parte do processo de sedentarização dos homens. Sendo assim, a agricultura sempre fez parte da cidade. Contudo, com o desenvolvimento do capitalismo e a consolidação da cidade industrial, surgem as categorias cidade-campo, urbano-rural, como uma forma de delimitar uma divisão espacial do trabalho, em que a cidade é tida como o progresso e o campo é o atraso. Essa racionalidade é reproduzida ainda hoje em instrumentos do planejamento urbano e em diversas políticas públicas, que acabam por vulnerabilizar a agricultura urbana e periurbana.

No Brasil há ressonâncias dessa dualidade. Uma demonstração desse contexto é dada pelo retorno da Zona Rural no Plano Diretor de Porto Alegre através da Lei Complementar nº007/2017. Esse retorno foi feito com o intuito de garantir o acesso dos agricultores familiares da até então Zona de Produção Primária de Porto Alegre às Políticas Públicas para a Agricultura Familiar. Esse retorno político-administrativo da Zona Rural no Plano Diretor, norma fundamental do planejamento municipal segundo art.182 §1º da Constituição Federal de 1988, parece ter sido uma necessidade por conta do que estatui a Lei nº11.326/06, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Segundo o caput do art.3º dessa lei, é considerado “agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural”, ou seja, a lei atrela a prática da agricultura familiar ao meio rural, o que, normativamente, será caracterizado através do zoneamento rural no Plano Diretor, de cunho político administrativo

Não obstante, na prática, essa condição não impediu em absoluto a expedição das DAP<sup>1</sup> sem favor dos agricultores familiares urbanos. Isso se deve ao fato de que a

---

<sup>1</sup>A DAP é o instrumento que toda família agricultora precisa obter para ter acesso ao crédito do Programa e a outras políticas públicas, como a assistência técnica, extensão rural (Ater), beneficiário especial da Previdência Social, cotas em escolas profissionalizantes, dentre outros benefícios e direitos



regulamentação da lei através de Portarias e Resoluções ministeriais que tratam do tema serem menos restritivas no que tange ao zoneamento.

Cabe frisar que o presente artigo não visa sugerir qual melhor tipo de zoneamento para a prática agrícola, pelo contrário, pretende-se problematizar a dicotomia ainda presente no Planejamento Urbano e nas Políticas Públicas acerca de uma aparente necessidade de categorizar o espaço em que ela é produzida, e sua repercussão na vida dos agricultores e agricultoras urbanas.

Diante disso, o presente artigo está dividido em três seções, o primeiro com breve debate da das categorias cidade-campo, urbano-rural, buscando resgatar os traços teóricos da dicotomia que ainda reverbera no âmbito do planejamento urbano municipal e que acaba por repercutir em diversas Políticas Públicas. No segundo, será traçada uma breve exposição das normas que regem o PRONAF, tanto as Leis como as Resoluções e Portarias que regulamentam a expedição da DAP. E, na terceira seção, um breve panorama do processo de retorno da Zona Rural de Porto Alegre com o intuito de garantir o acesso às Políticas Públicas para a Agricultura Familiar por parte dos agricultores. Pretende-se com essas reflexões suscitar a necessidade de maior integração entre o planejamento urbano municipal e as políticas públicas federais, que não dicotomizem os espaços, como Planos Diretores e outros instrumentos da Política Urbana que incorporem a dimensão da agricultura urbana.

## A AGRICULTURA URBANA E AS CATEGORIAS CIDADE-CAMPO E URBANO-RURAL

A agricultura sempre existiu nas cidades, fruto do processo de sedentarização do homem, crescimento das vilas, da política, religião e também do comércio (ABIKO et al, 1995). Nesse processo de crescimento das cidades, entre 130 e 50 A.C, no auge do Império Romano, Roma passou de 375 mil para aproximadamente 1 milhão de habitantes, população que só seria alcançada a posteriori por Londres ( ADES& GLAESER, 1995, p.216). Apesar da existência da agricultura nas cidades ser muito antiga, ainda faz parte do senso comum, ressoando no Planejamento Urbano e em diversas Políticas Públicas, a concepção de que a agricultura, enquanto prática e modo de vida, pertence exclusivamente ao espaço rural. Essa concepção dicotomizada que relega estritamente ao espaço rural a produção agrícola remete ao processo de desenvolvimento do capitalismo e sua urbanização que, no final do século XVIII, enquanto processo, forma e conteúdo dessa forma, explodiu e implodiu a cidade (SANTOS, 2005; LEFEBVRE, 2004).

Nessa explosão e implosão da cidade, o urbano e o rural, enquanto adjetivos para a cidade e o campo, ganham autonomia e cisão (CANDIOTTO & CORRÊA, 2008). Nesse período, em Londres, berço da Revolução Industrial, houve um crescimento populacional de 864.676 mil habitantes, em 1801, para 1.873.676 habitantes em 1841. Sendo que, em 1891, já há mais de 4 milhões de habitantes na cidade de Londres (CHOAY, 1979, p.3). Nesse cenário de inchaço das cidades, de precariedade da vida dos trabalhadores, como demonstrado por



Engels (2015), surgem equiparações entre esses dois espaços, sendo o urbano símbolo do capitalismo, onde estariam o progresso e a técnica e o rural seria o refúgio da aristocracia decadente e de antigas relações e formas de vida (REIS, 2006).

Nesse período, alguns autores buscaram teorizar sobre o campo e a cidade, dentre eles encontram-se Ferdinand Tonnies (1995), sociólogo alemão. Esse autor, com base em sua teoria sobre a comunidade e sociedade, analisa a transição dos modos de vida naquela época, sendo a cidade – vida em sociedade e campo – vida em comunidade. Apesar de, em uma primeira leitura, parecer uma contraposição cidade-campo, urbano-rural, a análise do autor dá-se em um contexto de transformação do valor de uso pelo valor de troca, que na visão do autor, predomina na cidade. Com o desenvolvimento do capitalismo, a vida em sociedade passa a ser passageira, competitiva, individualista, efêmera. Enquanto que a vida em comunidade, estado natural dos indivíduos, é duradoura, cooperativa, orgânica. Não obstante, a despeito de não contrapor em essência a cidade-campo, urbano-rural, o autor assera sobre o predomínio do valor de troca que ocorre com maior rapidez nas cidades, contrastando com a vida em comunidade.

Aprofundando esse debate, no começo do século XX, alguns autores como Sorokin & Zimmermann (1929), a partir da concepção de um *continuum* entre rural e urbano, analisam a cidade e o campo. Os autores consideram gradações entre os dois espaços, mas também partem da dicotomia do debate anterior. Em suas análises, pode-se constatar a presença da solidariedade orgânica na cidade, apesar dos autores admitirem que ela seja maior no campo.

Dentre as diferenças denotadas por Sorokin & Zimmermann (1929) estão as relacionadas ao trabalho, sendo o campo voltado para a atividade agrícola e a cidade voltada para a indústria, comércio e demais serviços. No tocante ao campo, a relação com a natureza seria direta, enquanto a da cidade seria obstaculizada pelo ambiente artificial. Haveria diferenças também em relação à densidade populacional e às características da população, sendo do campo mais homogênea, e da cidade – mais heterogênea por conta da divisão do trabalho.

Adentrando também nesse debate, e divergindo da perspectiva dual, encontra-se o antropólogo Robert Redfield (1956), que, ao estudar quatro comunidades na Península de Yucatan, México, com base na pesquisa sobre o que ele considerava extremo – *folk*<sup>2</sup> de um lado e as civilizações urbanas de outro, encontrou gradações de espectros entre a comunidade muito além das dualidades explicitadas pelos autores anteriores. Nessa pesquisa o autor demonstra como os camponeses dessas comunidades, por exemplo, situavam-se numa escala intermediária entre as sociedades que ele considerava primitivas, rurais e as civilizadas – urbanas. Cabe destacar que há críticas também às próprias homogeneidades dentro das comunidades mexicanas, como bem expostas pelo antropólogo brasileiro Ruben George Oliven (1985). Esse debate, critica a concepção dual entre cidade-campo, no Brasil, também é bastante problematizado. Seja porque a condição urbana no

---

<sup>2</sup>Para Redfield (1964), folk seriam as comunidades isoladas, tradicionais, caracterizadas pelo tamanho pequeno, pela homogeneidade, isolamento, autossuficiência, pelas relações pessoais, pela sobreposição da ordem moral à ordem técnica



Brasil é recente, configurando um espaço geográfico complexo, multiuso, justaposto, seja porque o próprio desenvolvimento do capitalismo modificou as premissas dicotômicas da cidade e do campo.

Milton Santos (2005), explicita que apesar da existência de algumas cidades brasileiras antes do século XVIII, somente no século XIX é que ela adquire sua maturidade. E, apenas no século XX que ela adquire as características as quais hoje conhecemos (SANTOS, 2005).

Elucida-se três grandes transformações entre cidade e campo. A Revolução Verde entre a década de 1950 e 1960, com a mecanização conservadora do campo, introdução de bens de capital, pesquisa e introdução de variedades genéticas. A década de 1980, com a Revolução da biotecnologia e, mais recentemente, a Revolução digital.

Com relação à Revolução Verde, ao mesmo tempo em que houve a transformação do campo com a introdução de bens de capital, e políticas para aumento de produtividade, como crédito rural, grande parte da população rural foi relegada ao urbano sem as mínimas condições de reprodução social da própria vida (GRAZIANO DA SILVA, 1999a). De acordo com o IBGE, é nesse período que há uma inflexão em relação à população rural e urbana, sendo que grande parte emigrou para os estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Importante salientar que houve também uma migração dentro dos próprios estados para as respectivas capitais.

**Tabela 1**– Brasil urbano e rural entre a década de 1960 e 2010

|                      | 1960   | 1970   | 1980   | 1991   | 2000   | 2010   |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Brasil urbano</b> | 45,08% | 55,98% | 67,70% | 75,47% | 81,23% | 84,36% |
| <b>Brasil rural</b>  | 54,92% | 44,02% | 32,30% | 24,53% | 18,77% | 15,64% |

Fonte: IBGE(1960;1970;1990;1991;2000;2010)

Nadécada de 1980, com a continuação do processo de modernização da agricultura brasileira, há a transformação do campo que desembocou no que Graziano da Silva (1999b) chamou de *novo rural brasileiro*. Nessa nova conformação do rural, não há mais espaço para o “atrasado” e “moderno”, dado que a agropecuária moderna estava interligada à Revolução biotecnológica e às agroindústrias. Isocronicamente, desenvolve-se no espaço rural um conjunto de atividades não-agrícolas, a pluriatividade, a proliferação de casas de campo para o lazer e outras atividades industriais, bem como a prestação de serviços e equipamentos antes considerados estritamente ligados ao urbano.

No que tange à atual Revolução Digital, de acordo com dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios)(2015), 49,3% dos domicílios rurais do Brasil têm acesso a internet através do computador. Em contrapartida, a utilização do celular é quase o dobro, 89,4% dos moradores da zona rural utilizam o celular para acessar a internet.

A partir do levantamento de dados e das observações realizados para uma pesquisa de campo em Itati, Pedras Altas, Porto Vera Cruz e Turuçu, municípios do sul do Brasil, ratificou-se a utilização do celular para acessar a internet e mídias sociais, principalmente, Facebook, Whatsapp e Youtube(JACKS et al, 2018). E, em pesquisa de campo, entre 2015 e 2017, constatou-se esse mesmo cenário na zona rural de Jangada, Mato Grosso do Sul



(LOHMANN et al 2018). Contudo, os autores frisam que a falta de estrutura de rede reverbera em um acesso à internet limitado, dado que mesmo quando há wi-fi em determinados espaços, não logra as potencialidades que o acesso à internet pode oferecer com relação ao tráfego de dados, isto é, a qualidade de uso interfere diretamente na apropriação digital (CASTELLS, 2003, p.8).

O cenário apontado acima demonstra como a Revolução Digital do Brasil ainda está em marcha. Sobre esse aspecto, cabem dois destaques: o primeiro é a presença dessa realidade também na cidade, vide pesquisas sobre a falta de inclusão digital nas favelas e periferias da cidade. A segunda é como a utilização do celular vem rompendo barreiras no tocante ao acúmulo adquirido e desenvolvimento de habilidades no que concerne ao acesso à internet. Assim, em nossa percepção, esses dados e situações colaboram com o declínio das premissas dicotômicas e mesmo a teoria do continuum urbano-rural que ainda reverberam na normativa do país.

Avançando esse debate, pode-se elencar algumas dessas transformações em torno do debate cidade-campo, urbano-rural. Desde as transformações do campo que não devem ser mais compreendidas como espaço exclusivo de atividades ligadas à agricultura, da falta de serviços e equipamentos, às transformações da cidade que, no senso comum, são desconectadas da atividade da agricultura. E esse senso comum ainda persiste, apesar das transformações oriundas a partir da crise ambiental, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, quando se questionou diversos desastres ecológicos, como o ocorrido na Baía de Minamata, no Japão, e quando a fome surgiu como um problema a ser enfrentado pelos países, surgindo aí o conceito de SAN (Segurança Alimentar e Nutricional).

Todas essas transformações desembocaram na visibilização da agricultura urbana como potência na produção de alimentos na cidade e de preservação dos recursos naturais dentro dos centros urbanos e periferias pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Banco Mundial, União Europeia, dentre outras instituições (HERCULANO, 1992; MACHADO & MACHADO, 2002).

## A DITOCOMIA RURAL-URBANO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NORMATIVAS

Apesar do reconhecimento da agricultura urbana enquanto potência em suprir a Segurança Alimentar e Nutricional nas cidades (MACHADO & MACHADO, 2002), há entraves no tocante ao acesso às Políticas Públicas direcionadas à agricultura para os agricultores urbanos. Dentre alguns motivos está a dicotomia urbano-rural presente tanto nos Planos Diretores quanto nas políticas em si.

Sobre as Políticas Públicas, essa dicotomia pode ser vista no PRONAF, principal conjunto de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar. Na Lei nº11.326, de 24 de julho de 2006, já acima referida, há a descrição dos requisitos que devem ser atendidos para que o agricultor seja considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural. Assim, segundo os incisos do art.3º, além de praticar sua atividade no meio rural, ele: i) deve possuir área máxima de quatro módulos fiscais; ii) utilizar predominantemente mão-de-obra da família; iii) ter um percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do estabelecimento ou empreendimento; iv) dirigir seu estabelecimento ou empreendimento com a família.



Alguns requisitos dessa lei foram sofrendo modificações, mas o *caput* do artigo 3º, que atrela as Políticas Públicas para a Agricultura Familiar ao seu desenvolvimento em meio rural – e, portanto, inicialmente entendido como necessário o zoneamento rural da área – não foi modificado, apesar da tentativa de mudança em projeto de lei do deputado federal João Paulo Cunha, que será explicitado adiante. Não obstante, na prática, essa determinação não restringiu em absoluto o acesso às Políticas Públicas cujo acesso dependem da DAP por parte dos agricultores urbanos, dado que as regulamentações através de Portarias e Resoluções Ministeriais no que tangem à expedição das DAPs acabaram sendo menos restritivas.

Com respeito a DAP, desde a primeira Resolução do BACEN (Banco Central do Brasil) sobre o tema, a Resolução nº2191 de 1995 (não mais vigente), que instituiu as normas para o PRONAF, não há o atrelamento ao zoneamento, há outros requisitos, como i) explorar parcela de terra na condição de proprietária, posseiro, arrendatária ou parceiro; ii) não manutenção de empregado permanente, apesar de admitir eventualmente; iii) ocupação de área não superior a quatro módulos fiscais; iv) no mínimo, 80% da renda bruta anual proveniente de exploração agropecuária (que fora modificada a posteriori); v) residência na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos, dentre outros requisitos mais específicos, como alíquota e questões burocráticas sobre o crédito rural.

A Resolução nº2310 de 1996 (também não mais vigente) consolida a resolução anterior. Há a inclusão de mais artigos que norteiam a aplicação da Política Pública, como os limites de créditos individuais e coletivos. Contudo, tampouco há o atrelamento da DAP ao meio rural. Destaca-se que a Resolução do Banco Central nº 2.927 de 2002 revogou essas e outras Resoluções. E as Resoluções vigentes também não são restritivas em relação ao zoneamento, sendo elas: Resoluções nº4.107/12, nº4.228/13, nº4.339/14, nº 4584/17 e nº4.665/18, todas expedidas pelo Banco Central.

Acerca das Portarias, a Portaria nº 26 de 9 de maio de 2014, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, também não estabelece o atrelamento do zoneamento ao acesso às Políticas. Nela há a descrição das condições necessárias para os agricultores acessarem as políticas, dentre elas a necessidade de renda proveniente da atividade no estabelecimento ser maior que a auferida externamente, ou seja, há apenas a obrigação de que as unidades familiares tenham produção agrícola e que o sustento venha predominantemente dessa atividade.

No tocante ao credenciamento, vale destacar a pluralidade de Instituições credenciadas para a expedição da DAP. Dentre elas, explicitadas no Art. 9º da Portaria MDA nº 21/14, estão o INCRA, SRA (Secretaria de Reordenamento Agrário); ATERs (Instituições Estaduais Oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural), CEPLAC (Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira), CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura); FETRAF (Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar); ANPA (Associação Nacional dos Pequenos Agricultores), CAPB\* (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil), ITESP (Fundação Instituto Estadual de Terras do Estado de São Paulo José Gomes da Silva), FUNAI (Fundação Nacional do índio, MPA (Ministério da Pesca e Aquicultura), A Confederação Nacional dos Pescadores e suas Federações Estaduais, colônias de Pescadores a elas formalmente filiados; Institutos de Pesca Estaduais por meio de suas unidades operacionais – seus escritórios regionais e locais; A Fundação Cultural Palmares, AMIQCB (Associação das Mulheres Quebradeiras de Coco de Babaçu, IEF (Instituto Estadual



de Florestas), ITERJ (Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro) e ACAN (Associação Camponesa Nacional – ACAN).

Em outra Portaria, primeira após a extinção do MDA (Ministério de Desenvolvimento Agrário), de nº 234 de 4 de abril de 2017, expedida pela SAF (Secretaria de Agricultura Familiar), órgão diretamente vinculado à Presidência da República, há mudanças significativas, como a desvinculação explícita do zoneamento rural, criação de uma rede de entidades públicas emissoras da DAP, excluindo CONTAG, FETRAF, CAPB, MPA e AMIQCB. Ea questão da renda familiar é modificada: essa não precisa ser *a maior* que a família obtenha, mas estabelece que deve haver dependência da mesma.

Na Portaria SAF nº1 de 13 de abril de 2017, o avanço da Portaria anterior no que tange o zoneamento e renda familiar é excluído. Há o retorno do requisito de renda superior obtida no estabelecimento do que aquela auferida fora do estabelecimento. Outra modificação é acerca da homogeneização do Sistema informatizado da SAF para a expedição das DAPs, excetuando o INCRA, autorizado a utilizar sistema autônomo.

Por fim, há a Portaria nº523 de 24 de agosto de 2018, da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, órgão ligado diretamente à Presidência da República. Nessa Portaria há o retorno de que perímetro urbano e/ou rural não interfere na expedição da DAP e, novamente, a desvinculação de uma renda mínima da atividade do estabelecimento onde há atividade da agricultura familiar, sendo apenas necessária que tal renda seja importante para a unidade familiar. Um adendo importante sobre as Entidades certificadoras, apesar de fugir do nosso escopo de análise, é que a Portaria SAF nº523 que estabelece uma rede privada de certificação da DAP

Feita essa breve análise, é preciso o aprofundamento de alguns pontos. O primeiro é a não modificação do *caput* do artigo 3º da Lei 11.326/06, que explicitamente determina que serão considerados agricultores familiares aqueles cujas atividades sejam no meio rural. Em 2012, o deputado João Paulo Cunha, através do Projeto de Lei nº 3446/12, propôs uma nova redação a esse ponto da lei. Nessa redação, haveria a mudança de “*no meio rural*” para “*em imóvel rural*”. Essa seria uma modificação sutil, mas muito relevante, já que o Estatuto da Terra (Lei 4504/64) define o imóvel rural como “o 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” (art.4º, I do Estatuto da Terra). A expressão “qualquer que seja sua localização” desonera a propriedade de estar em área rural, o que contemplaria a agricultura urbana. Na justificativa para a modificação, o deputado fala da importância da atividade agrícola, na zona urbana, para a Segurança Alimentar e Nutricional. Há a crítica também aos Planos Diretores e outros instrumentos de planejamento urbano.

O segundo ponto a ser destacado, é a articulação dos agricultores urbanos com as Entidades de Certificações locais, como as ATERs. Esse ponto denota avanço da agricultura como pauta da vida urbana, ao mesmo tempo, denota os obstáculos dos agricultores urbanos que precisam disputar brechas, exigir Portarias, Resoluções para acessar as políticas públicas para a Agricultura Familiar.

Note-se que esse tipo de normatização é considerado norma secundária, mera regulamentação do que existe na lei (que é norma primária), não sendo permitido àquelainovar no ordenamento jurídico. Ao mesmo tempo, tais normas secundárias são as



que efetivamente concretizam políticas públicas, e no caso aqui estudado, se buscam tornar irrelevante o zoneamento rural, demonstram que, na execução da política pública, essa questão precisou ser desconsiderada de fato. Assim, apesar de nenhuma Portaria atrelar a expedição da DAP ao zoneamento rural, há Portarias, como as de nº 234/17 e nº 523/18, ambas expedidas pela SAF, que demarcam explicitamente a irrelevância de tal dicotomia.

## O RETORNO DA ZONA RURAL DE PORTO ALEGRE

Apresentado o escopo normativo, percebe-se que há certa contradição na exigência de que haja zoneamento rural para a expedição das DAPs, além de outros requisitos que interferem diretamente na caracterização do agricultor familiar, como o percentual mínimo de renda oriunda da atividade agropecuária. Entretanto, mesmo com esses obstáculos, parte dos agricultores urbanos, através da articulação com as Entidades certificadoras locais, pôde ter acesso às DAPs.

Não obstante, tal articulação e contradições demonstram os entraves que os agricultores familiares urbanos estão sujeitos. Nesse contexto, houve um movimento por parte dos agricultores, moradores, da então Zona de Produção Primária de Porto Alegre, sindicatos e até órgãos da prefeitura para o retorno do zoneamento rural.

Esse retorno foi dado através da Lei Complementar nº 775/2015 que revisou o Plano Diretor regulamentado pela Lei Complementar nº 646, de 22 de julho de 2010. A intenção inicial era o retorno da Zona Rural de Porto Alegre aos moldes do PDDU (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental), primeiro Plano Diretor de Porto Alegre.

No Primeiro PDDU de 1979, o município estava dividido em Zona Urbana, subdividida em Intensiva (AUOI) e Extensiva (AUOE), e a Zona Rural. Contudo, de acordo com a SMURB (2013) a realidade proposta pelo PDDU de 1979, através da LC 43/79 além de não passar de uma abstração, não condizia com a realidade, que viria a se modificar ainda mais com o número de assentamentos informais carentes de regularização e, a posteriori, com a implantação do MCMV (Minha Casa Minha Vida) e condomínios de luxo nas zonas extensivas e rurais e a implantação.

Em 1999, com o PDDUA (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental), há mudanças significativas. Todo o município é definido legalmente como urbano. E há a divisão em duas grandes áreas, Área de Ocupação Intensiva e Área de Ocupação Rarefeita. Destas subdivisões em nove macrozonas, sendo elas: macrozona 1 - Cidade Radiocêntrica; macrozona 2 - corredor de Desenvolvimento; macrozona 3 - Cidade Xadrez; macrozona 4 - Cidade da Transição; macrozona 5 - Cidade Jardim; macrozona 6 - Eixo Lomba-Restinga; macrozona 7 - Restinga, macrozona 8 - Cidade Rururbana (Zona de Produção Primária) e macrozona 9 - Parque Estadual Delta do Jacuí.

Um documento da SMURB (2013) salienta que, na década de 1990, conviviam lado a lado áreas de produção rural, comércio, sítios de lazer, e núcleos habitacionais tipicamente urbanos. Sobre esse último, vale destacar outra questão jurídica importante que repercute concretamente a partir da definição de uma área em urbana ou rural: o imposto sobre a terra. Se a terra está em área rural, o imposto incidente é o ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural), de competência da União; se a terra está em área urbana, incide o IPTU (Imposto Predial e Territorial sobre a Propriedade Urbana), de competência municipal. Esse



parece ser um dos motivos que fazem os municípios definirem todo o seu perímetro como urbano, pois aumenta a arrecadação.

Uma questão que merece ser levantada é a redação do art.32 no Código Tributário Nacional (CTN - Lei 5172/66), que regula a incidência do IPTU *in verbis*:

**§ 1º** Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

**I** - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

**II** - abastecimento de água;

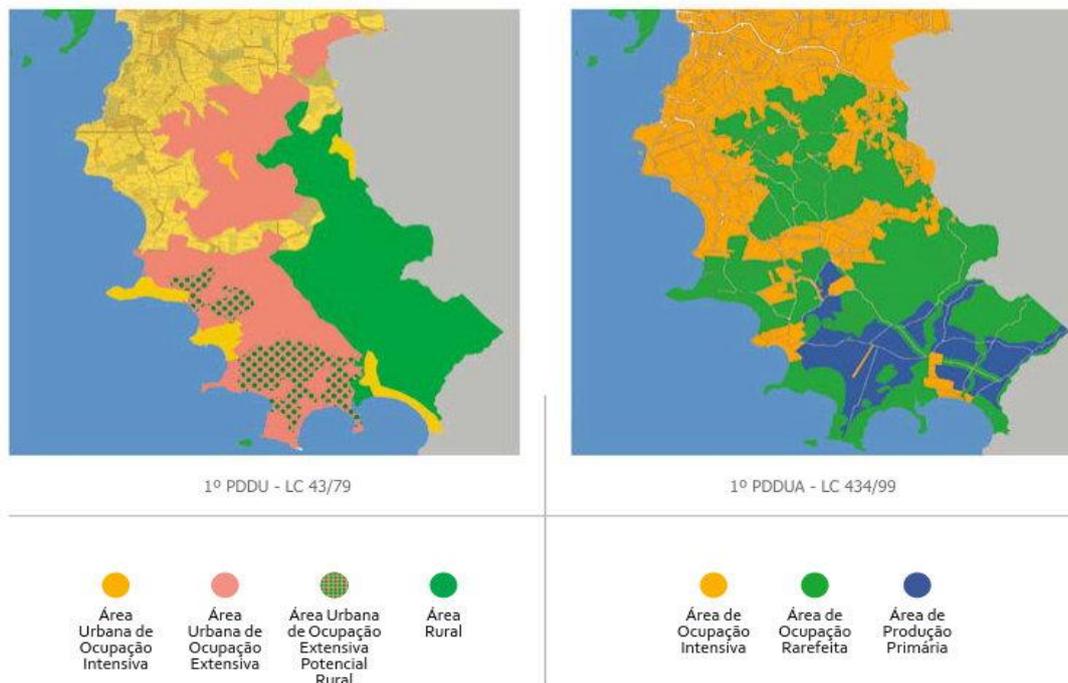
**III** - sistema de esgotos sanitários;

**IV** - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

**V** - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Alguns destaques sobre isso: o primeiro é a concepção de que os serviços de infraestrutura básica sejam atributos qualificáveis apenas para o urbano, não à toa referenciados na literatura como infraestrutura “urbana”, a própria concepção de equipamentos urbanos denota mais uma vez a dicotomia implícita entre urbano e rural, reforçando o rural como lugar do atraso, no caso aqui colocado, como um lugar que não precisa de infraestrutura, já que o art.29 e seguintes do CTN, que regulamentam o ITR não estabelecem a necessidade de existência de serviços públicos essenciais (“melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público”)

Outro destaque é sobre os limites de atuação do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Nos argumentos dos gestores municipais, com todo o município urbano seria mais fácil administrar os diversos conflitos relacionados à ocupação do solo, dado que no zoneamento rural tal responsabilidade é do INCRA. E que o parcelamento mínimo do solo, aos moldes do Plano Diretor de 1979, seria respeitado – 20.000m<sup>2</sup> ha.



**FIGURA** – Comparativos de Zoneamento entre o PDDU/79 e PDDUA/99

Fonte: SMURB (2013)

Acima há um quadro comparativo dos dois Planos Diretores, no primeiro tinha 30,64% de Zona Rural, dos quais 10% são Áreas de Proteção Permanente localizando-se no Parque Estadual Delta do Jacuí e 20% nos morros Goulart, São Pedro, Quirinas, Taquara, Extrema e Lami, Reserva Biológica do Lami e Várzea do Gravataí. No outro, apesar do seu desaparecimento, a Zona de Ocupação Extensiva que passa para 26,42%. E a Zona de Ocupação Primária, considerada com mais características rurais no PDDUA corresponde a 17,24% da Área de Ocupação Rarefeita e em torno de 8,28% do total da área do Município (Porto Alegre, 2012). Nos anos 2000, modifica-se a conjuntura no tocante ao Planejamento Urbano, há a promulgação do Estatuto da Cidade, a primeira Conferência de Avaliação do PDDUA, o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS, o Mapeamento da Produção Rural de Porto Alegre. E, no primeiro governo Dilma (2011-2014), a implementação do PMCMV pela Lei nº 11.977/2009, que pela lógica do mercado foi instituída, em Porto Alegre, fora da zona urbana consolidada, isto é, na Área de Ocupação Rarefeita.

Em 2008 foi instituído um Grupo de Trabalho coordenado pela SMP (Secretaria Municipal de Urbanismo) de Porto Alegre. O intuito do grupo era construir um Plano Estratégico para a Cidade Rururbanafoco na Zona de Produção Primária, macrozona 8. Em 2010, através da LC/646/2010, houve algumas transformações através da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999 – PDDUA. Lageado, Boa Vista, Extrema e Jardim Floresta passaram a ser parte da Ocupação Intensiva de Porto Alegre, mais especificamente parte dos Núcleos Intensivos isolados da malha urbana contínua.

Paralelamente a isso, houve uma articulação dos produtores rurais da região para o retorno da Zona Rural de Porto Alegre, como o Sindicato Rural de Porto Alegre. E órgãos da



própria prefeitura encamparam esse retorno, como a Secretaria Municipal de Turismo, Secretaria Municipal da Indústria, Comércio e Produção, Associação Rio de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e Serviço de Aprendizagem Rural (Senar) que desenvolveram o projeto Caminhos Rurais de Porto Alegre, lançado oficialmente em 2005. E, em 2006, foi criada a Associação Porto Alegre Rural.

A articulação descrita acima encampou o retorno da Zona Rural de Porto Alegre, dentre os argumentos estavam às dificuldades de acesso às Políticas Públicas para a Agricultura Familiar na Zona Urbana. E, em 2015, através da Lei Complementar nº775/2015, houve esse retorno, abrangendo a macrozona 08, do PPDUA – Lei Complementar nº434 de 1999, alterada pela Lei Complementar nº646 de 2010, isto é, excluindo Lageado, Boa Vista, Extrema e Jardim Floresta. E foi criado o Sistema de Gestão da Política de Desenvolvimento Rural a ser regulamentado. São excluídas também Chapéu do Sol e Jardim Floresta, definidas como Áreas de Interesse Social, bem como as Áreas de Interesse Institucional, como a Estação de Tratamento de Esgoto do Lami, a área da FASE, e uma faixa ao longo da Avenida do Lami que contemple as áreas industriais, comerciais e residenciais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo não procurou sugerir qual melhor tipo de zoneamento para a prática agrícola, pelo contrário, pretendeu-se problematizar a dicotomia rural-urbano ainda presente no Planejamento Urbano e nas Políticas Públicas para a Agricultura Familiar, demonstrando o debate na literatura atual acerca dessa dicotomia. É bastante claro que, em pleno século XXI, a diferença entre os ambientes rurais e urbanos são muito tênues, e que as atividades praticadas neles não dão mais conta de diferenciá-los espacialmente.

Desta forma, cada vez que os municípios precisam zonear suas áreas, planejando seus usos e funções, precisam observar a realidade e projetar o futuro daquele território. Não é tarefa fácil e fica pior ainda se não for feita de forma democrática. O que temos assistido, nesse sentido, são zoneamentos que criam situações diversas que nem sempre se coadunam com a realidade. Assim, vemos populações rurais transformarem-se em urbanas simplesmente por força normativa, o que acaba por invisibilizá-las. Por isso, é legítimo o retorno da Zona Rural de Porto Alegre pela articulação dos moradores e produtores da antiga Macrozona denominada Rururbana que o consideravam como “monstrengo” - nem urbano, nem rural. Além de outros entraves alegados, como a dificuldade do licenciamento ambiental em zona urbana.

Ao mesmo tempo, quando a lei que rege a agricultura familiar exige “meio rural” para o desenvolvimento da atividade agrícola familiar, ela invisibiliza a agricultura urbana, mesmo que o próprio Plano Diretor preveja a atividade agrícola como uso permitido. A falta de diálogo entre a lei federal e as normas municipais de planejamento criam uma situação insustentável, parcialmente resolvidas pelas Portarias e Resoluções aqui citadas, que simplesmente ignoraram a questão para poder garantir direitos aos agricultores familiares, independente do meio em que se encontram. Assim, o retorno da Zona Rural de Porto Alegre, através do Plano Diretor, sob o argumento factível de garantir que os agricultores familiares acessem às Políticas Públicas denotam as dificuldades práticas ao manter tais dicotomias existentes no Planejamento Urbano e Políticas Públicas. Apesar de tentativa de



superação dessa dicotomia através do Projeto de Lei nº 3446/12 - que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, não houve mudança nesse sentido, sendo necessário, por parte dos agricultores familiares urbanos recorrerem e disputarem as brechas trazidas pelas Portarias e Resoluções.

Ainda sobre o Projeto de Lei nº 3446/12, merece atenção seu arquivamento e a tramitação do Projeto de Lei 906/15 do deputado federal Padre João. Nesse Projeto de Lei, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara e remetido para o Senado, há a proposta de criação de uma linha especial de crédito para os agricultores urbanos. A posteriori, na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, houve uma adição ao projeto, no sentido de garantir que essa nova linha de crédito específica para os agricultores urbanos não os exclua de outras linhas de créditos existentes, como o PRONAF. Contudo, esse projeto de lei ainda está em tramitação e é necessária posterior análise.

Por fim, cabe ressaltar os desafios impostos para as cidades no século XXI. Pela primeira vez na história da humanidade mais pessoas vivem nas áreas urbanas do que nas rurais. Espera-se que até 2050 dois terços da população mundial estejam vivendo em áreas urbanas. Nesse contexto é necessário redefinir o conceito de cidade e de urbanização não mais como um componente de divisão entre mundo urbano e rural, mas como uma forma integrada de vida social. Nessa nova dinâmica de acelerada urbanização a agricultura urbana começa a ser um componente natural da concepção de cidade que é vista como elemento central na implementação e no desenvolvimento de sistemas alimentares urbanos que possam responder aos próximos desafios de caráter social, climático e de segurança alimentar.

## REFERÊNCIAS

ABIKO et all, *Urbanismo: História e Desenvolvimento*. São Paulo, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 1995.

ADES, Alberto F.; GLAESER, Edward L. Trade andcircuses: explainingurbangiants. *The QuarterlyJournalofEconomics*, v. 110, n. 1, p. 195-227, 1995.

BACEN. *Manual de Crédito Rural* – Capítulo 10. Disponível em: [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

BRASIL. Lei nº11.326, de 24 de jul. de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. 2006

BRASIL. Projeto de Lei nº3446, de 14 de mar. de 2012. Dá nova redação ao caput do artigo 3º da Lei nº11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. 2012

Brasil. Projeto de Lei nº906, 25 de mar. de 2015. Institui a Política Nacional de Agricultura



Urbana e dá outras providências. 2015

CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa; CORRÊA, Walquíria Kruger. Ruralidades, urbanidades e a tecnicização do rural no contexto do debate cidade-campo. Ruralities, urbanities and the rural's technicization in the context of city-campo issue. *Campo-Território: Revista de geografia agrária*, v. 3, n. 5, p. 214-242, 2008.

CASTELLS, Manuel. *A Galáxia Internet: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade*. Zahar, 2003.

CHOAY, F. *O urbanismo*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1979.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra: segundo as observações do autor e fontes autênticas*. Boitempo Editorial, 2015 [1845].

GRAZIANO DA SILVA, J. *Tecnologia e agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

\_\_\_\_\_. *O novo rural brasileiro*. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 1999b.

HERCULANO, S.C. Do desenvolvimento (in)sustentável à sociedade feliz. In: VIOLA, E. et al. *Ecologia ciência e política: participação social, interesses em jogo e luta de ideias no movimento ecológico*. Rio de Janeiro, 1992

JACKS et al. Jovens Rurbanos: consumo midiático no "Brasil Profundo". In: C In: *Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*. São Paulo: 2018

LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro Editora, 2004

LOHMANN et al. Consumo Tecnológico e Midiático: uma análise de dados referentes à zona rural de Jangada-MT. In: *Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*. São Paulo: 2018

MACHADO, Altair Toledo; MACHADO, Cynthia Torres de Toledo. *Agricultura urbana*. Planaltina: Embrapa Cerrados, 2002.

OLIVEN, Ruben George. *A antropologia de grupos urbanos*. Vozes, 1985.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº43, de 21 de julho de 1979. Dispõe sobre o Desenvolvimento Urbano no Município de Porto Alegre, Institui o Primeiro Plano-Diretor de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº434, de 1 de dez. de 1999. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Porto Alegre, Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências. 1999

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº646, de 22 de julho de 2010. Altera e inclui dispositivos, figuras e anexos na Lei Complementar nº434, de 1º de dezembro de 1999 - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA) -, e alterações posteriores, e dá outras providências



PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº775, de 23 de out. de 2015. Institui a Zona Rural no Município de Porto Alegre e cria o Sistema de Gestão da Política de Desenvolvimento Rural. 2015

REDFIELD, R. The Folk Society. *American Journal of Sociology*, 1947.

REIS, Douglas Sathler. O Rural e Urbano no Brasil. *Anais*, p. 1-13, 2016.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Edusp, 2005.

SMURB. Considerações da Supervisão de Desenvolvimento Urbano - SMURB para a discussão do disposto no artigo 141 da LC 646/2010. 2013

SOROKIN, P. A.; ZIMMERMAN, C.C. e GALPIN, C. J. Diferenças Fundamentais entre o mundo rural e urbano. (1929) In: MARTINS, J. S. *Introdução Crítica à Sociologia Rural*. São Paulo: Hucitec, 1986

TONIES, Ferdinand. Comunidade e sociedade. Textos Seleccionados, In: MIRANDA, Orlando, Para Ler Ferdinand Tonies, São Paulo: Edusp, 1995.