

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 07 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2022.**

PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS METROPOLITANAS PARA OS ESPAÇOS RURAIS NO CONTEXTO DO OESTE METROPOLITANO FLUMINENSE¹

PLANNING METROPOLITAN PUBLIC POLICIES FOR RURAL SPACES IN THE CONTEXT OF THE METROPOLITAN WEST FLUMINENSE

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues²
Tatiana Cotta Gonçalves Pereira³

RESUMO: O presente artigo traz uma reflexão inicial do processo de metropolização em curso no Rio de Janeiro e o planejamento de políticas públicas para as áreas rurais, tanto no Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI), quanto nos Planos Diretores de sete municípios da região do Oeste Metropolitano (SILVA, 2020). A partir de um aporte teórico sobre o planejamento metropolitano e os espaços rurais, e a prática de assessoria jurídica popular nos municípios, a intenção é estabelecer um diálogo, ainda inicial, na tentativa de compreender a visão do planejamento metropolitano sobre as áreas rurais, as políticas pensadas para tais áreas e quais são as repercussões do planejamento na vida de quem vive naqueles territórios.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento metropolitano; espaços rurais; oeste metropolitano.

ABSTRACT: This article presents an initial reflection on the metropolization process underway in Rio de Janeiro and the planning of public policies for rural areas, both in the Strategic Plan for Integrated Urban Development of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (PDUI) and in the Plans Directors of seven municipalities in the Metropolitan West region (SILVA, 2020). From a theoretical contribution on metropolitan planning and rural spaces, and the practice of popular legal advice in municipalities, the intention is to establish a dialogue, still initial, in an attempt to understand the vision of metropolitan planning on rural areas, the

¹ Este artigo é fruto da parceria entre os docentes que o subscrevem e realizado a partir de dados levantados pelos bolsistas de iniciação científica Mariana Alves Castor (UNIRIO), Leanderson Simas da Silva (UNIRIO) e Naomy Campobello (UFRRJ).

² Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues é graduado em Direito. Mestre e Doutor em Direito da Cidade pela UERJ. Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Consultor Jurídico do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) em Política Urbana, Direito Público e Urbanístico. Membro do IBDU. <http://lattes.cnpq.br/3893500340596681>. <http://orcid.org/0000-0002-5860-497X>. edomingues@unirio.br. (21) 99106-8582.

³ Tatiana Cotta G. Pereira é graduada e mestra em Direito (UERJ) e doutora em Ciências Sociais e Jurídicas (UFF). Professora do Departamento de Ciências Jurídicas e do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, ambos na UFRRJ de Seropédica. Professora convidada na pós graduação em Direito Imobiliário da PUC-Rio. Associada ao IBDU. Pesquisa e atua na área de direito à terra e conflitos socioambientais na Baixada Fluminense.

policies designed for such areas and what are the repercussions of planning on the lives of those who live in those territories.

KEYWORDS: Metropolitan planning; rural spaces; metropolitan west.

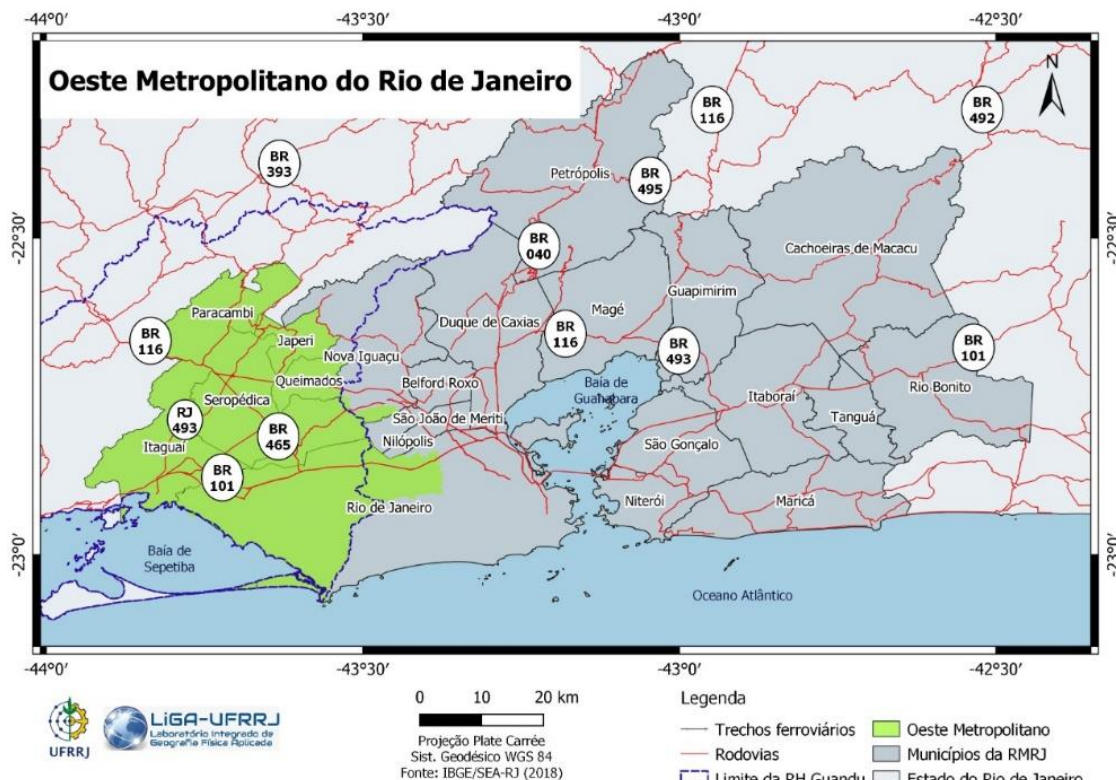
1. INTRODUÇÃO

O presente artigo, escrito a quatro mãos, reúne os resultados de pesquisa dos autores tendo como intersecção a perspectiva do planejamento de áreas rurais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). A pesquisa sobre planejamento urbano, efetividade dos planos diretores e seus instrumentos, conduzida pelo professor Eduardo Domingues no Grupo de Pesquisa Poder e Território, da UNIRIO, chegou a um ponto de inflexão em que se tornou imperioso estudar as conexões entre o desenvolvimento urbano e rural e a proteção ambiental. A professora Tatiana Cotta, da UFRRJ, vem pesquisando há cerca de cinco anos o planejamento municipal e seus efeitos em áreas rurais do Oeste Metropolitano Fluminense⁴, território que pesquisa e atua através do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Marli Coragem (NAJUP MC), programa institucional de pesquisa e extensão.

Um dos pontos comuns a ambas as pesquisas é a análise do planejamento rural em escalas diferentes: metropolitana e municipal, suscitando as discussões presentes neste artigo, ainda iniciais. Desta maneira, a delimitação de áreas rurais num cenário de planejamento metropolitano, o zoneamento rural no planejamento municipal e suas repercussões na própria vida das pessoas que vivem o cotidiano nos territórios do oeste metropolitano é o elo e objeto fundamental do artigo. Vale destacar que a região é formada pelos municípios de Itaguaí, Seropédica, Paracambi, Japeri, Queimados, parte de Nova Iguaçu e o oeste do Rio de Janeiro, como se pode ver no mapa a seguir:

Figura 1: Oeste Metropolitano Fluminense, região proposta por SILVA

⁴ Marcio Rufino Silva (2020), professor de Geografia da UFRRJ, tem trabalhado com o termo “oeste metropolitano do Rio de Janeiro” (OMRJ) para designar o que ele defende ser uma região. Para melhor compreensão de seus argumentos, ver SILVA, Marcio Rufino. Oeste Metropolitano do Rio de Janeiro: debates sobre limites, fronteiras e territórios de uma região. **Espaço e Economia**, v.19, 2020.



Fonte: SILVA, 2020

Nesse sentido, buscamos trazer o que foi levantado e algumas análises a partir das seguintes questões: qual a visão do planejamento metropolitano sobre as áreas rurais? Existem áreas rurais definidas nos Planos Diretores do Oeste Metropolitano? Se sim, quais são as políticas pensadas para tais áreas? Se não, quais repercussões na vida de quem vive naqueles territórios?

2. O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO E O PLANEJAMENTO METROPOLITANO

É possível ler as transformações espaciais em suas múltiplas escalas nesse século XXI a partir de Lefebvre (1999, p.154/155), que já há muito afirmava a emergência de uma sociedade urbana que caminhava para a totalidade, sem jamais atingi-la, contudo. O filósofo antevia uma urbanização planetária, no sentido de uma *práxis* que se impõe a outras formas espaciais, transformando-as sem fazer com que efetivamente desapareçam. Portanto, as desigualdades permanecem: econômicas, sociais, culturais, políticas, ambientais, espaciais.

Ditada pelo capitalismo, a produção do espaço vem se financeirizando e tentando homogeneizar culturas, hábitos, técnicas, formas, paisagens. A construção de centros financeiros, com vasta rede de bancos e bolsas, com infraestrutura massiva de transportes e de comunicações, tornou-se o centro nervoso do sistema-mundo, (r)estabelecendo uma hierarquia de cidades e suas funções na divisão do trabalho. A globalização, fenômeno que tornou o mundo uma coisa só, conectando a todos, modificando as noções de distância e de tempo, integra e fragmenta, o que pode ser percebido no contexto metropolitano aqui abordado.

"De maneira sintética, podemos dizer que, em geral, o processo de metropolização imprime características metropolitanas ao espaço, transformando as estruturas pré-existentes, independentemente desses espaços serem ou não metrópoles." (LENCIONI, 2013, p.22) Desta forma, a metropolização no século XXI pode ser entendida como um processo de expansão do capital no globo, processo esse que, na escala metropolitana, modifica, reconstrói, arrasa, requalifica, degrada, substitui, gentrifica, revitaliza lugares e áreas, de forma intencional ou não.

Nesse sentido, o urbano está para além de um conceito geográfico, para além de uma densidade ou tipo de ocupação, para além de uma categoria jurídica, o urbano, e por consequência o metropolitano, trata de uma promessa capitalista de qualidade de vida, de progresso e bem-estar que nunca se concretizam. Ao tratar dos inchaços das cidades brasileiras no período de 1940 a 1980, em que a população urbana passa de uma taxa de urbanização de 31,2 para 67,6 (IBGE, indicadores sociais, 1984, p. 19, *apud* LIRA, 1997, p. 342), Ricardo Lira indica como causas deste inchaço a "a) estrutura fundiária da propriedade rural [...] b) a industrialização acentuada a partir dos anos 50 [...] c) a natural sedução do homem pela cidade grande, tendencia incentivada pela mídia [...] que [...] mostra em cores sofisticadas e atraentes uma cidade enganadoramente cativante" (LIRA, 1997, p. 342).

É assim que o planejamento urbano e o planejamento metropolitano contêm em seus âmagos os conflitos sobre as formas de apropriação dos meios de produção, entendendo aqui que a terra (para uso ambiental, rural ou urbano) é um meio de produção.

Parece que nem se passaram 60 anos e que os idos anos de 1963 e 1964 estão logo ali. João Goulart, após o plebiscito que restaurou o presidencialismo, anunciou em março de 1964 reformas de base (agrária, universitária, administrativa, bancária, eleitoral e tributária – LIRA, 1997, p. 324). Na questão da propriedade, a proposta para alteração da Constituição de 1946

garantia o direito de propriedade, condicionando seu uso ao bem-estar social, com a justa distribuição da propriedade e igual oportunidade para todos, com especial atenção aos trabalhadores rurais (LIRA, 1997, p. 323). Efetivado o Golpe Militar, foi promulgado o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64, em cuja mensagem o Governo se vê preocupado com o abastecimento de alimentos, com a baixa produtividade decorrente do regime de terras. A respeito deste período até a Redemocratização, conclui Lira que:

Se no plano puramente jurídico sobreviveu o Estatuto da Terra, também não mereceu ele as galas de um diploma legal que, na sua aplicação real, tenha representado um avanço significativo na direção da reestruturação efetiva da propriedade agrária no Brasil, e implantação de uma política agrícola transformadora e produtiva. (LIRA, 1997, p. 327)

O lamentável é que nem o Estatuto da Terra, nem a Constituição Federal de 1988 e a Lei 8629/89, vão conseguir resolver a questão agrária no país. Engessada de várias maneiras, a reforma agrária no Brasil não passa da letra da lei, sendo aplicada morosa e individualmente através de desapropriações inacabáveis. Vai ocorrendo também um processo de invisibilização do campo e seu modo de vida, tanto pela chegada do capitalismo através da revolução verde quanto pela urbanização do país. Normativamente esse fenômeno pode ser observado sobretudo quando os municípios passam a ter a competência constitucional para o estabelecimento de um ordenamento territorial e planejamento urbano, deixando o planejamento rural de lado.

E o planejamento urbano vive esta tensão oculta, entre os planejadores que defendem a função social da propriedade, não especulativa, produtiva e ambientalmente sustentável, e os agentes de mercado, que defendem o direito de manter a propriedade urbana sob um regime feudal, impedindo a aplicação de instrumentos redistributivos ou que simplesmente deem uso à propriedade, numa aparente contradição anticapitalista. Diz-se aparente contradição porque quando se trata de aplicar instrumentos para maior distribuição de renda e da terra (enquanto meio de produção) as forças capitalistas são anticapitalistas, mas quando se trata da financeirização do direito à moradia, para permitir a especulação financeira dos juros sobre os mais pobres, a propriedade passa de um bem sagrado a um bem especulativo como que num passe de mágica.

E essa tensão fica ainda mais oculta quando se trata do planejamento metropolitano, que surge como instrumento de gestão (e jurídico) em razão da necessidade de instituir políticas públicas, através de planejamento e programas, para um território que vai além dos limites jurídicos de uma administração local. Como ensinam Borja e Castells (1996, p.159) “a cidade

é hoje plurimunicipal ou metropolitana, com tendência a estruturar funcionalmente um espaço regional descontínuo e assimétrico”. Para administrar esta metrópole, o direito vem empregar conceitos apoiados na noção de desenvolvimento, progresso e viabilidade econômica. Para Eros Grau (1983), a região metropolitana é:

o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividade econômica, [...] formando [...] uma mesma comunidade sócio – econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas.

Certamente que a instituição de uma região metropolitana deve considerar um território urbanizado e com densidade demográfica que viabilize financeiramente a organização e prestação de políticas públicas, justificando o investimento que feito isoladamente para cada localidade não produziria o mesmo resultado prático, uma vez que existem interações sociais, econômicas, ambientais, culturais neste território. São pessoas que residem num município e trabalham em outro, onde consomem produtos e serviços; são espaços que dependem um do outro para suprimento de água, para tratamento e disposição de resíduos sólidos, entre tantas outras possibilidades de interações públicas e privadas que condicionam o planejamento urbano conjunto, o que o Estatuto da Metrópole define como “função pública de interesse comum” (art.2º, II da Lei 13089/15).

Por outro lado, este “conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica”, como afirma Grau, não condiz com a realidade da leitura territorial na maior parte do Brasil, onde as dinâmicas e interações socioeconômicas se fazem sobre um “espaço regional descontínuo e assimétrico”, como ressaltado por Borja e Castells ao pensarem nas cidades como atores políticos, em especial as europeias e latino-americanas, para a conferência Habitat II de 1996.

Podemos pensar assim em duas acepções para a palavra urbano, uma, em que o “desenvolvimento urbano” é visto como densidade demográfica, como malha urbana, prédios e conurbações, com seus vazios especulativos ou abandonados dentro da cidade, em contraposição ao rural, território de grandes distâncias e espaços, de atrasos, ignorância, falta de oportunidades.

A outra acepção é o urbano do direito da cidade sustentável, que significa desenvolvimento do humano, das políticas públicas para todos e em todos os territórios, em

especial as políticas de saúde, educação, renda, cultura e lazer. Evidentemente que nos territórios menos densos o transporte e a mobilidade, o saneamento e mesmo as demais políticas públicas hão de ser prestadas com qualidade e adequadas às peculiaridades do território rural, que nada tem de atraso ou ignorância, se constituindo apenas como um modo de vida diferente do urbano.

Daí a importância da leitura conjunta desses dois conceitos de urbano e do resgate da tensão oculta da apropriação dos meios de produção para se pensar o território regional, urbanizado, descontínuo e assimétrico onde o “vazio rural”, tal qual o “vazio cósmico” é cheio de vida e devem ser vistos como elementos que se integram à vida urbana e que podem auxiliar na articulação da integração metropolitana. Por isso o metropolitano não é apenas o urbano-metropolitano, mas também o rural-metropolitano.

3. RURAL NO PLANO METROPOLITANO FLUMINENSE

3.1 O caminho jurídico

A instituição de regiões metropolitanas no Brasil segue tortuoso caminho, com experiências hierarquizadas próprias dos regimes autoritários das ditaduras militares do século 20. Embora o agrupamento de municípios objetivando a administração de serviços públicos comuns já fosse autorizado pelo texto constitucional de 1937, foi em razão do crescimento urbano acelerado durante as décadas de 60 e 70, gerando conurbações, que se ampliou a formação jurídica de aglomerados urbanos. Com competência atribuída à União pela Constituição de 67 (e Emenda n. 01 de 69), foram criadas em 1973 8 Regiões Metropolitanas (Lei Complementar nº 14/73) e em 1974 a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 20/74 - fusão entre o Estado da Guanabara e o Estado do Rio de Janeiro). Essas experiências não obtiveram êxito em articular práticas e infraestruturas de planejamento integrado entre os Municípios e entre estes e os respectivos Estados.

Com a redemocratização e a consequente constituinte de 1987, a Carta Magna promulgada em 1988 assegurou ampla autonomia municipal (em que pese haver uma nefasta igualdade formal quanto à competência, entre Municípios fartamente desiguais, e não haver fonte de receitas suficientes), atribuindo aos Estados competência para instituir regiões metropolitanas visando “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (art. 25, §3º).

No caso do Estado do Rio de Janeiro, após declaração de inconstitucionalidade de parte da Lei Complementar nº 87/97 (instituindo a Região Metropolitana do Rio de Janeiro), entendendo o STF que houve usurpação da competência municipal (ADI nº 1842/RJ), foram criados a Câmara Metropolitana de Integração Governamental e um Grupo Executivo de Gestão Metropolitana (Decreto nº 44.905/2014). Posteriormente foi promulgada a Lei Complementar nº 184/2018, reestruturando a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que ficou composta por 22 Municípios, Rio de Janeiro, Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. E Petrópolis, mesmo estando na Serra Fluminense, sem possibilidade de conurbação com a malha urbana dos demais municípios integrantes, arranjos políticos determinaram sua inclusão na RM e sua exclusão da Região Serrana enquanto unidade de planejamento estadual.

Em 2015 foi promulgado o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015, determinando que o Estado e os Municípios inclusos na região metropolitana promoverão a governança interfederativa (art. 3º, §1º) atribuindo, assim, responsabilidade compartilhada por todos os entes, na medida de suas capacidades e peculiaridades, sendo possível, à luz dos entendimentos do STF, atribuição de competências e mesmo votos com pesos diferentes, desde que resguardada a autonomia de cada ente e os demais princípios do Estatuto da Metrópole (ADI 1841/RJ; ADI 796/ES e ADI nº 1842/RJ).

3.2 O planejamento da RMRJ e as áreas rurais

Através da estrutura de gestão metropolitana, foi finalizada em 2015 a concorrência para contratação da elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – PDUI. O Plano ficou pronto em 2018, com o título Modelar a Metrópole, realizado por processo técnico e participativo. O PDUI é composto de dois tomos, o primeiro referente ao diagnóstico e o segundo de propostas.

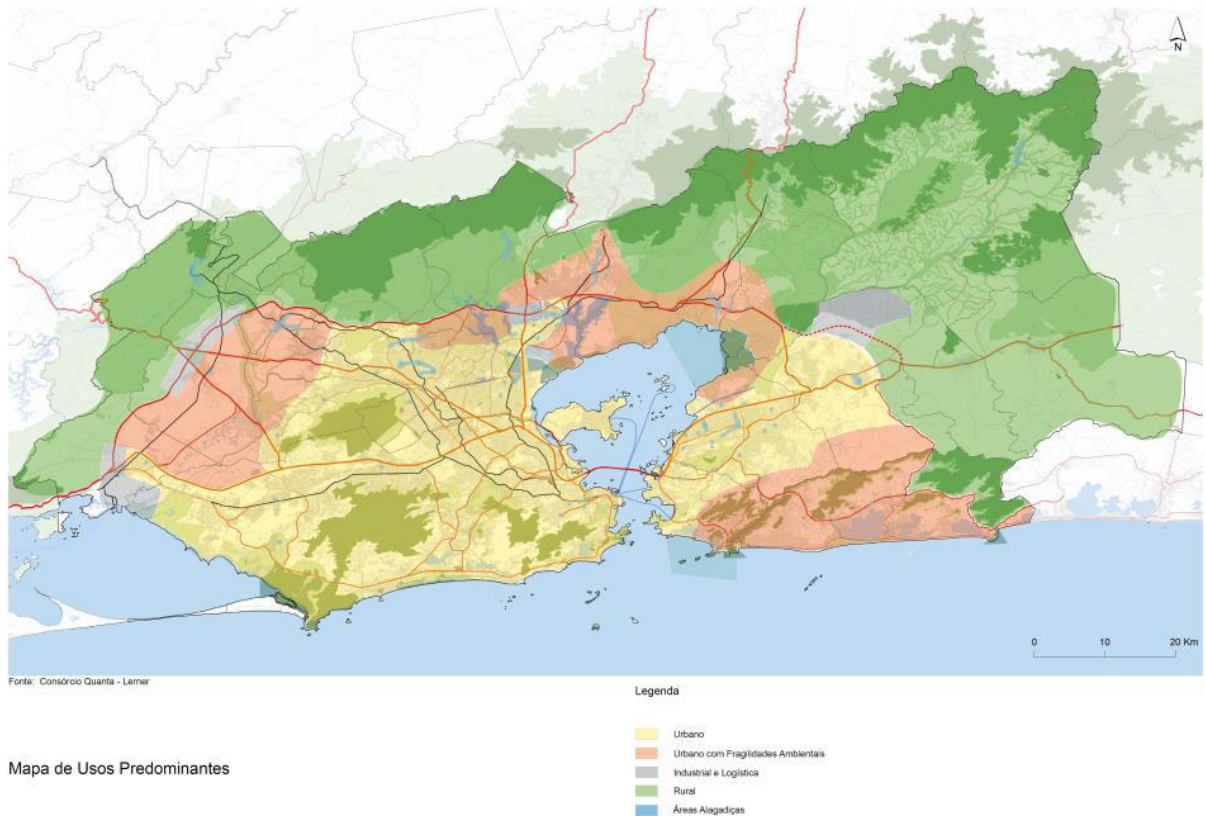
O PDUI não foi encaminhado à Assembleia Legislativa Estadual para cumprir a etapa de aprovação por lei, como determina o artigo 10 do Estatuto da Metrópole. Não obstante, custa crer que a Administração Pública Municipal tenha a autonomia, a prerrogativa de não considerar na elaboração ou revisão do Plano Diretor (PD) do Município o resultado do planejamento metropolitano, realizado por estudos técnicos e processo participativo, com

esforço de inúmeros servidores públicos, comunidades, profissionais de diversos setores, sem falar nos contratados e nas despesas efetuadas com recursos públicos e financiamento internacional. A não observância das propostas do PDUI, mesmo que não aprovado por lei, pelos Municípios e pelo Estado, certamente afronta diversos princípios constitucionais a que a Administração Pública está adstrita, como a eficiência e a moralidade.

Na análise do Tomo I, o diagnóstico se dividiu em sete eixos estratégicos: (i) reconfiguração espacial e centralidades urbanas; (ii) expansão econômica; (iii) valorização do patrimônio natural e cultural; (iv) mobilidade; (v) habitação e equipamentos sociais; (vi) saneamento e resiliência ambiental e (vii) gestão pública.

No eixo reconfiguração espacial e centralidades urbanas, o estudo aponta que a “RMRJ ainda conta com uma extensa área na qual predomina o uso rural, com diferentes graus de proteção ambiental, localizadas nas extremidades Leste, Nordeste, Norte e Oeste do território metropolitano” (Tomo I, pg. 46). No entanto, “as áreas predominantemente urbanas se encontram em ambos os lados da Baía de Guanabara, com maior abrangência no lado oeste”. Como se vê do mapa abaixo, o oeste metropolitano é, no olhar do PDUI, majoritariamente urbano, com áreas rurais e com fragilidade ambiental na extremidade oeste.

Figura 2: Mapa de Usos Predominantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: PDUI, Tomo I, Mapa 02 - Usos Predominantes. Consórcio Quanta-Lerner, 2018, pg. 47.

Este retrato esconde a realidade de que este território não é uniforme, que existem inúmeros vazios urbanos, frutos da especulação imobiliária, e existem as atividades rurais que sustentam um modo de vida próprio, sitiados cada vez mais entre os vazios urbanos que se expandem. O próprio PDUI traz este alerta quando afirma que:

Manifesta-se uma tendência preocupante que, malgrado a estabilização relativa da população, o território segue sendo ocupado com ímpeto pelo uso urbano, num padrão que vai na contramão daquilo que os estudos contemporâneos sobre a cidade apontam, recomendando formas mais compactas e densas como caminho recomendável. (PDUI, Tomo I, pg. 60)

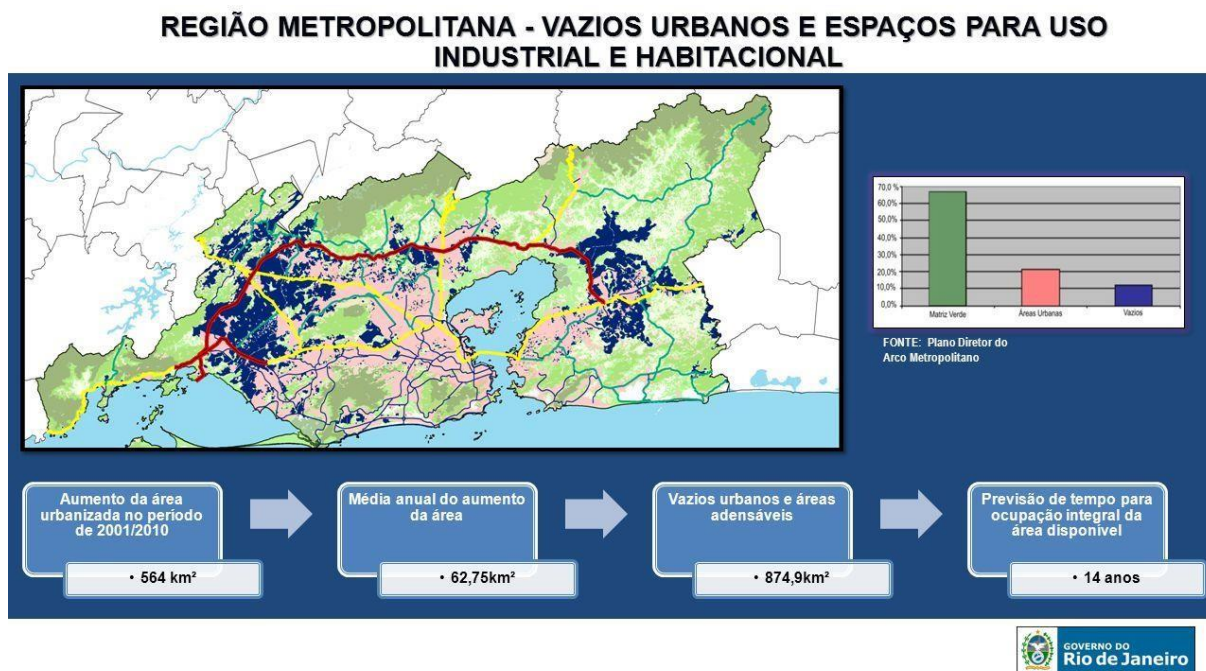
Esta expansão “urbana” é fruto da especulação imobiliária, por meio de loteamentos clandestinos, irregulares e também por ineficácia do planejamento (PDUI, pg. 61), algo que não é novidade entre nós. E o Plano indica, ainda, que:

As maiores “manchas” de áreas indicadas como aptas à consolidação e à expansão, ainda não ocupadas, localizam-se na porção noroeste da RMRJ (Paracambi, Seropédica, Japeri e Queimados), áreas bastante distantes e com impacto na questão hídrica regional (bacia do Guandu);

(PDUI, Tomo I, pg. 62)

É possível ver no mapa a seguir os vazios e o planejamento do PDUI:

Figura 3: Vazios urbanos na RMRJ



Fonte: disponível em:< <https://slideplayer.com.br/slide/2841857/>>

Ainda no eixo reconfiguração espacial e centralidades urbanas, o estudo avança sobre a dinâmica espacial, separando os distritos rurais dos urbanos, evidenciando que:

Na falta de informações específicas sobre novos assentamentos rurais, pelo perfil pouco agropecuário da RMRJ, os acréscimos na população rural podem ser indicativos de parcelamentos/desmembramentos clandestinos (com finalidade de uso urbano) ocorrendo na área rural. A presença desse fenômeno indica fragilidade dos mecanismos locais de controle do uso e da ocupação do solo, a complacência dos cartórios e prejuízos aos municípios em termos de sua arrecadação tributária. Nesse tocante observaram-se acréscimos na população rural de Paracambi (3.607 hab. em 2000 e 5.402 hab. Em 2010 (+ 50%), com a ressalva adicional de que houve expressiva redução nos setores considerados rurais em 2010); Itaguaí (3.795 hab. em 2000 e 4.882 em 2010 (+ 29%), observando a transformação de um setor rural em urbano dentro da APA do Rio Guandu); Seropédica (13.363 hab. em 2000 e 13.901 em 2010 (+ 4%), sem mudança de delimitação nos setores rurais). Já em Nova Iguaçu e São Gonçalo, o número de residentes em setores censitários rurais passou de “zero” em 2000 para 8.694 hab., e 729 hab. respectivamente. Nesses dois municípios, contudo, houve alteração da classificação de setores de urbano para rural no censo. (PDUI, Tomo I, pg. 64.)

A exceção de Nova Iguaçu, no oeste metropolitano, pode ser explicada pelo fato de que o Plano Diretor de 1997 definia toda a área municipal como urbana, o que não ocorreu no Plano Diretor de 2011. Assim, como o censo é baseado nas informações municipais, a população rural volta a aparecer institucionalmente após 2011, tendo sofrido muito com o processo de invisibilização no período anterior, como já relatado em outro artigo pela autora PEREIRA (2021). O mesmo parece ter ocorrido em São Gonçalo: “Porém, em 1962, o Prefeito de São Gonçalo – Geremias Mattos Fontes – deliberou no sentido de que “todo o território do município de São Gonçalo é urbano” (art. 1º da Deliberação 370)” (SILVEIRA *et al*, 2009, p.7), o que, segundo as autoras, permanece no Plano Diretor de 1991. Já no PD atual (LC1/09) de São Gonçalo, embora não haja uma macrozona rural, como no PD de Nova Iguaçu, o art. 24 determina que “A área urbana com atividades rurais está contida na Macrozona de Preservação Ambiental, em Zona de Uso Sustentável, destinada às atividades agrossilvopastoris e extrativistas.” Assim, é possível explicar porque nesses dois municípios não havia população rural em 2000: elas estavam invisibilizadas pelo próprio planejamento, o que repercute nas institucionalidades daí derivadas, como o censo.

Nos demais Municípios (Paracambi, Itaguaí e Seropédica), o aumento da população rural parece ser fruto da precarização da área rural, através de um processo de expansão do urbano, baseado em parcelamentos irregulares e clandestinos, muitas vezes desenvolvidos pelas milícias, ou mesmo a inserção de empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida, como foi estudado por diversos autores, como CARDOSO (2014) e SOUZA (2019). Qual seria, então, a proposta do Plano Metropolitano para conter este espraiamento urbano irregular? Seria o de orientar a incorporação destes territórios como urbanos, isto é, de solidificar o espraiamento, ou seria o de conter a expansão urbana e fortalecer as atividades rurais?

Ao fechar o diagnóstico quanto ao eixo reconfiguração espacial e centralidades urbanas, o PDUI sugere um aprofundamento da compreensão das novas centralidades metropolitanas, incluindo uma proposta de desenvolvimento econômico e equilíbrio ambiental, concluindo que:

Dessa definição também derivarão estratégias para melhorar a segurança hídrica e alimentar no âmbito metropolitano, o que implica em um olhar diferenciado para as áreas de uso rural, que também são necessárias para a sustentabilidade da RMRJ, e que se afinam com pontos levantados no processo participativo relacionados à qualidade ambiental e ao desenvolvimento do turismo.

Tomo I, p. 76

O PDUI faz uma análise da legislação dos Municípios que altera o perímetro urbano, identificando que:

O espraiamento urbano, essa contínua e desordenada expansão da mancha urbana que tem crescido cerca de 32 km² por ano, ocorre proporcionalmente à uma velocidade maior que o crescimento da própria população, tem reduzido progressivamente a densidade urbana média no território metropolitano. Houve consenso, em todas os momentos de discussão do plano sobre a necessidade urgente da adoção de medidas para contenção do espraiamento. (PDUI Tomo I, p. 87)

Em relação à análise do PDUI sobre o eixo de expansão econômica, o diagnóstico aponta que os Municípios do Oeste Metropolitano possuem pouca expressão nas atividades agrárias, como se vê da tabela abaixo, montada a partir de dados do PDUI, em que lavouras são tanto as permanentes quanto as temporárias.

MUNICÍPIO	DIAGNÓSTICO	PDUI
Itaguaí	-Agropecuária insipiente	Tomo I, p. 108
Japeri	-Baixa expressão agrária. - Lavouras: 159 hectares (1,59 km ²), 2,3% do território. -Pecuária não possui relevância.	Tomo I, p. 108
Nova Iguaçu	-Baixa expressão agrária. - Lavouras: 529 hectares (5,29 km ²), 1,0% do território.	Tomo I, p. 112
Paracambi	-Baixa expressão agrária. - Lavouras: 1.309 hectares (13,09 km ²), 7,3% do território. -Pecuária baixa dinâmica.	Tomo I, p. 113
Queimados	Sem informação no diagnóstico quanto às atividades agropecuárias.	Tomo I, p. 113 e 114
Rio de Janeiro	Sem informação no diagnóstico quanto às atividades agropecuárias.	Tomo I, p. 115
Seropédica	-Baixa expressão agrária.	Tomo I, p. 117

	- Lavouras: 1.462 hectares (14,62 km ²), 5,2% do território. -Pecuária possui importância microrregional.	
--	--	--

Ainda em relação à Seropédica, há um distrito industrial (cerca de 20 Km² entre a BR-116, a RJ-125 e os limites entre Seropédica, Queimados e Japeri), sem infraestrutura básica, sendo ocupado por pequenos sítios que produzem produtos orgânicos e criam pequenos animais (PDUI, Tomo I, p. 117).

Cabe manter em foco o questionamento: qual seria, então, a proposta do Plano Metropolitano para conter este espraiamento urbano irregular?

O PDUI apresenta seis Programas de Ações Prioritárias – PAPs, que correspondem à visão de futuro metropolitano, delineando ações para implementação do Plano Metropolitano em cada um dos pontos estratégicos. Além dos PAPs, é formulada uma Proposta de Reconfiguração Espacial (PRE).

Iniciando a leitura pela PRE, podemos destacar seus objetivos, dentre os quais aparece a contenção do espraiamento urbano e a valorização das atividades rurais:

A Proposta de Reconfiguração Espacial (PRE) apresenta referências para **conter o espraiamento da mancha urbana**; adensar, qualificar e diversificar a ocupação urbana; fortalecer as centralidades secundárias, terciárias e de estruturação do território; **valorizar o meio ambiente e as atividades rurais da metrópole**; qualificar os espaços já urbanizados carentes de infraestrutura; implantar áreas de atividades econômicas e industriais; entre outros aspectos. A proposta de REM busca contemplar, de forma integrada, os elementos orientadores da ocupação territorial, considerando as propostas apresentadas no processo participativo do Plano, os diagnósticos e as análises dos eixos estruturantes.
PDUI, Tomo II, p. 670, grifos nossos.

Dois dos Programas de Ação vão tratar da questão rural, o Programa Metrópole Inteligente e o Programa Metrópole Sustentável; o primeiro estabelece a necessidade de institucionalização do Arco Rural nas franjas metropolitana, à montante do Arco Metropolitano, em sua maior parte, caracterizado por duas espécies de áreas, uma agroecológica e outra dos municípios com potencial agropecuário: Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Japeri, Magé, Paracambi, Rio Bonito, Rio de Janeiro (Zona Oeste), Seropédica e Tanguá, (Ação nº MI 05, PDUI, Tomo II, p. 463 e 478). A criação do Arco Rural é incorporada na Proposta de Reestruturação Espacial:

A PRE conta com o fortalecimento das atividades rurais, do chamado Arco Rural (Agroecológico), mediante a dinamização da economia dessa região, com a produção de alimentos para a metrópole, a adoção de práticas ambientais adequadas e de medidas de proteção do solo, criação de distritos agroecológicos, a valorização do turismo rural e ambiental, entre outras ações possíveis. Espera-se que a consequente valorização do solo rural também constitua, de forma indireta, um desestímulo para a sua transformação em território urbano.
PDUI, Tomo II, p. 679.

Com efeito, o Programa Metrópole Inteligente, em sua Ação MI 05, prevê a “criação de selo de procedência, a fim de incentivar o desenvolvimento sustentável, a agricultura urbana e a preservação do meio ambiente”, (PDUI, Tomo II, p. 463), e o Programa Metrópole Sustentável, em sua Ação nº MS 01 propõe o “desenvolvimento sustentável do território periurbano da RMRJ–Arco Rural”, (PDUI, Tomo II, p. 540). Existem outras ações previstas que de uma forma ou outra afetam o Arco Rural e que se dirigem ao Oeste Metropolitano, mas apenas as duas mencionadas são direcionadas ao desenvolvimento das atividades rurais.

O PDUI apresenta uma visão genérica sobre os espaços rurais e suas atividades, talvez compatível com o que se pode esperar de um plano na escala metropolitana, com necessidade de maiores aprofundamentos através de estudo específico, como o próprio plano sugere para a institucionalização do Arco Rural. Dependerá, todavia, de atuação da Gestão Metropolitana e de financiamento, de mecanismos que impliquem na adequação do Planos Diretores Municipais ao planejamento metropolitano, sob pena de os programas e ações para as áreas rurais permanecerem letra morta, como tem sido nos últimos cinco anos.

4. O ZONEAMENTO RURAL NOS PLANOS DIRETORES DO OESTE METROPOLITANO DO RIO DE JANEIRO (OMRJ)

4.1 Dados dos municípios

Seropédica, Itaguaí, Queimados, Paracambi, Japeri, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro têm características muito diversas, embora venham sendo trabalhadas por nós como região, seguindo a proposição de Silva (2020). Por óbvio, mesmo a região oeste da capital mantendo aspectos de uma vida rural e sendo a área mais pobre, não é possível compará-la, por exemplo, com o município de Japeri, o mais pobre do estado.

Assim, a região do oeste metropolitano possui diferenças importantes, valendo destacar a primazia do Rio de Janeiro e Nova Iguaçu como municípios centrais, embora ambos

não estejam integralmente inseridos no OMRJ. Por outro lado, Itaguaí, a cidade mais afastada, tem uma estrutura industrial bastante razoável, contando com um porto e a presença de empresas como a Ingá Mercantil (zinco), e a NUCLEP (material termonuclear).

Já Paracambi, Seropédica e Japeri têm características rurais e periurbanas, caracterizando-se por serem municípios pobres dentro de uma área metropolizada. A produção agrícola é muito presente nos três municípios, havendo assentamentos de reforma agrária e muitos agricultores familiares. Há em suas histórias a presença de fábricas, como Paracambi, que teve indústria têxtil no final do século XIX, e Seropédica, que tinha uma produção de bicho da seda. Vale ressaltar que atualmente Seropédica conta com a presença da UFRRJ, de uma sede da EMBRAPA e uma da PESAGRO, o que impulsiona a economia de aluguéis e de serviços, além de aumentar o PIB per capita em função de muitos professores e pesquisadores residirem no município. Paracambi tem um CEFET e um IFRJ no conjunto de edificações que estava a antiga fábrica.

Apresentamos abaixo alguns dados que demonstram diferenças importantes entre os municípios da região:

Figura 3 – dados dos municípios do OMRJ

Município	População	Densidade demográfica	Salário médio mensal (em salários mínimos)	População com rendimento mensal até ½ S.M.	PIB per capita	IDHM	Esgotamento sanitário adequado	Urbanização das vias públicas
Rio de Janeiro	6.775.561	5.265,82 hab/km ²	4,2	31,4 %	54.426,08 R\$	0,799	94,4 %	78,4 %
Nova Iguaçu	825.388	1.527,60 hab/km ²	2,1	38,7 %	20.538,67 R\$	0,713	83,1 %	53,3 %
Queimados	152.311	1.822,60 hab/km ²	2,3	39,1 %	24.050,05 R\$	0,680	83,4 %	47,4 %
Japeri	106.296	1.166,37 hab/km ²	2,2	41,4 %	13.825,88 R\$	0,659	68,3 %	68,3 %
Paracambi	53.093	262,27 hab/km ²	1,8	36,8 %	18.799,04 R\$	0,720	83 %	59 %
Seropédica	83.841	275,53 hab/km ²	3,9	37,4 %	51.442,50 R\$	0,713	64,1%	19,7 %
Itaguaí	136.547	395,45 hab/km ²	2,8	37,1 %	63.968,12 R\$	0,715	77,5 %	54,1 %

Fonte: IBGE Cidades

4.2 O levantamento legislativo municipal: as áreas rurais e suas características nos Planos Diretores

Inicialmente, expomos a seguir um quadro sistematizado da legislação levantada:

Figura 4: Legislações de cada município

Município	Plano Diretor atual	Lei de Uso e Ocupação do Solo	Outras legislações relevantes	Tem Zona/ Macrozona Rural delimitada?
Rio de Janeiro	Lei Complementar 111/11	Lei Complementar 57/2018	Não foi pesquisado	Não
Nova Iguaçu	Lei N° 4092/2011	Lei N°4333/2013	Lei N° 4337/2013 (dispõe sobre a estrutura do Conselho de Desenvolvimento sustentável) Lei Complementar N° 049/2015 (Código de Obras)	Sim
Queimados	Lei Complementar N° 091/2019	Lei Complementar N° 064/2013	-	Sim
Japeri	Lei N° 1.408/19	-	-	Sim
Paracambi	Lei N° 829/2006	Lei N° 863/2007	-	Não
Seropédica	Lei N° 328/2006	-	Lei N° 421/2011 (Limita a área de especial interesse sanitário e ambiental do município de Seropédica) Lei N° 583/2015 (Cria a APA do Catumbi e da Cambraia)	Sim
Itaguaí	Lei N°2585/2006 Lei N°2608/2007 Lei N° 3433/2016 (Alterou a Lei 2608/2007)	-	Lei de Zoneamento anexa ao PD	Sim

Fonte: elaboração PEREIRA e FELIPE

Rio de Janeiro

O Plano Diretor do Rio de Janeiro encontra-se em processo de revisão desde 2019, sofrendo impactos nas possibilidades de participação popular em função da pandemia do Covid-19 entre outras questões políticas. A lei ainda em vigência, Lei Complementar 111/11, não prevê área rural. A palavra “rural” aparece apenas uma vez em todo o texto, no art.254, que fala em “produtores rurais cariocas”.

Assim, o PD reconhece a produção agrícola, mas não o modo de vida rural: “A caracterização do território municipal como integralmente urbano não exclui a existência de áreas destinadas a atividades agrícolas (...)” (art.13). E podemos ver por todo o corpo normativo do PD diversas previsões de incentivo às práticas agrícolas, inclusive diretrizes para fixação em norma posterior de zona agrícola (art.48, VI), criação de área de Especial Interesse Agrícola (AEIG, art.70, VI) e de uma Política de Agricultura, Pesca e Abastecimento (art.253). Essas previsões, contudo, não foram efetivadas.

Nova Iguaçu

Inicialmente, é importante ressaltar a divisão do território em Zona Urbana e Zona Rural no art. 52, e a clareza, já no art.2º, de que o planejamento é do território municipal como um todo, não confundindo este com a área urbana. O art. 54 estabelece que

Constitui Zona Rural a parcela do território municipal não incluída na Zona Urbana, destinada às atividades primárias e de produção de alimentos, bem como às atividades de reflorestamento, de mineração, de agropecuária e outras, desde que aprovadas e licenciadas pelo órgão municipal de meio ambiente.

Depois, no art.55, é estabelecido um macrozoneamento, e as zonas rurais são inseridas na macrozona de uso sustentável, cuja função básica é, segundo o art.58,

conter o crescimento urbano por meio do uso sustentável de parcela dos recursos naturais existentes respeitando o meio ambiente, sendo nela permitido o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis como a agricultura, agropecuária, extração mineral, turismo e lazer (...).

Com 27 incidências da palavra rural, vale destacar a previsão de elaboração de uma Política Municipal de Desenvolvimento Rural (art.14), que não foi elaborada. Contudo, há funcionamento regular do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, com participação do poder público municipal e dos agricultores organizados em suas diversas formas, além de movimentos sociais, como a Comissão Pastoral da Terra.

Queimados

Ao analisar os PDs de Queimados, podemos observar que o art. 31 do PD de 2006 e o art. 38 do PD de 2019 tratam da política de desenvolvimento rural no município, porém uma Zona Rural só é estabelecida em 2019 pelo art. 58, VIII e delimitada no art. 81:

Art. 81 - As Zonas Rurais – ZR são aquelas destinadas à produção agrícola e pecuária, complexos de empreendimentos econômicos agropecuários, industriais, de serviços e turísticos, geradores de trabalho e renda, de interesse para a sustentabilidade da economia municipal.

Também vale ressaltar que o termo “agricultura” aparece no PD de 2019 no art. 77, caput (seção que fala das Zonas Especiais de interesse ambiental), que permite o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis e cita a agricultura como uma delas. E o termo “agrícola” aparece no art. 7º, inciso XXIV do PD de 2019, que trata das diretrizes da Política Ambiental municipal, ao prever o estímulo à implantação de sistemas de manejo agrícola de baixo impacto ambiental, visando a proteção e conservação do solo, das águas subterrâneas, da flora e da fauna.

Japeri

Japeri é o município mais pobre do estado do Rio de Janeiro, como já dito. Ao circular por ele, a paisagem rural e periurbana é muito notória, não havendo dúvidas da presença expressiva de agricultores na região, contando com três assentamentos rurais (ALENTEJANO *et al*, 2022) e diversos agricultores familiares organizados em associações.

O PD de 2006 não estabelecia zona rural, mas previa uma macrozona de especial interesse agrícola, que seria regulamentada por um Código Agrícola, jamais elaborado. No Plano Diretor de 2019, fruto de muita mobilização, o art.41 estabelece uma Macrozona Urbana Rural (MZUR), uma zona rural (ZR), embora fora do macrozoneamento, e, ainda, uma Área Especial de Interesse Rural (AEIR).

O art.43 esclarece que “As Macrozonas, por definição são urbanas e se classificam segundo sua taxa de ocupação e de adensamento (...)”. A MUR está categorizada no art 50 como “(...) as áreas de ocupação urbana, com clara característica de ocupação rural, determinada pelo baixo adensamento urbano e pela presença, predominante, da atividade produtiva rural.” Como diretriz, o parágrafo único estabelece que se deve “evitar acentuado fracionamento do solo, de que resultaram lotes menores que o módulo de área rural mínima.”

Ainda em termos do planejado, destacamos:

Art 57. ZR - Zona Rural—são áreas que se destinam, prioritariamente a produção de gêneros alimentícios de origem agrícola e animal, utilizando áreas de característica rurais, com baixa densidade habitacional e lotes com áreas superiores a 1,0 hectares.
Art 67. AEIR — Área de Especial Interesse Rural, são áreas estratégicas, dentro do planejamento urbano municipal, de interesse público, para o desenvolvimento da atividade agrícola e afins.

Paracambi

Paracambi tem um PD de 2006. Pelo que pudemos acompanhar, antes da pandemia a Prefeitura chegou a organizar oficinas e audiências públicas para debate sobre a revisão do PD,

mas a nova legislação não foi concluída, permanecendo um PD bastante antigo, que viola, inclusive, a obrigação estabelecida no art.30 §3º do Estatuto da Cidade.

Em Paracambi não há no PD ou na Lei de Zoneamento a delimitação de Zona Rural. O PD estabelece três macrozoneamentos no art.59: ambiental, urbano e agroambiental. Além disso, no art.47 aparece como diretriz para as políticas públicas de desenvolvimento econômico municipal “fortalecer a agricultura familiar buscando dar sustentação à produção agroecológica e às atividades rurais”. Esse foi o texto normativo mais próximo de um reconhecimento de existência de vida rural no município.

A paisagem de Paracambi é muito semelhante à de Japeri, mais rural até do que periurbana. O próprio mapa contido no anexo 1 do PD demonstra claramente que o território tem poucas áreas urbanas e muita área ambiental e agroambiental. Alentejano *et al* (2022) também afirmam a existência de quatro assentamentos na região.

Seropédica

O município de Seropédica tem em seu território um núcleo colonial e três assentamentos rurais, e até hoje tem um bairro rural com o nome de INCRA. Essas localidades dão uma ideia da existência de áreas rurais.

O Plano Diretor de Seropédica ainda é de 2006, e embora haja intenção da atual gestão municipal de revisá-lo (mesmo porque o Ministério Público já inquiriu a situação através de um Inquérito Civil), nada aconteceu de fato até agora.

É possível vislumbrar em todo o PD uma enorme preocupação com o meio rural, concebendo políticas bastante específicas para essa área, que é predominante no município. Assim, há muito planejamento de integração de estradas e vias, transportes, preocupação com o fortalecimento de diversas atividades agrícolas, como agropecuária, previsão de assistência técnica e convênios com as instituições locais, detalhes como incentivo à produção de ovos, questões pedagógicas em escolas rurais, garantia de acesso, de maior igualdade socioespacial, enfim, o PD pensa e planeja o campo.

Itaguaí

Desde 1960, Itaguaí tem destaque na RMRJ por conta de sua função portuária, o que deveria ter sido reforçado nesse início do século XXI com as obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) e consequente construção do anel rodoviário Arco

Metropolitano, o que, contudo, acabou sendo objeto de muitas denúncias de corrupção, levando à prisão do então governador do estado Sérgio Cabral.

Itaguaí tem dois Planos Diretores seguidos: em 2006, há o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, a Lei complementar nº 2.585 de 10 de outubro de 2006, alterada pela Lei nº 2.608 de 10 de abril de 2007 – Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Itaguaí. Em 2016 é promulgada a Lei 3433, modificando a legislação anterior, sem se autodenominar, entretanto, Plano Diretor. Nossa análise foi sobre as três legislações, as quais, para facilitar, denominamos “PD”.

O PD de 2006 estabelecia uma macrozona rural e suas principais atividades produtivas: agricultura, pastoreio, reflorestamento, agroturismo, turismo rural e ambiental. Previa também a elaboração de uma legislação própria e

revitalização das atividades agrícolas e pecuárias, especialmente mediante programa de assistência técnica aos produtores da região e programa de melhoria de infraestrutura no meio rural, com especial ênfase na manutenção das estradas vicinais e sua interligação ao sistema viário principal. (art.6º, I).

A modificação do ano seguinte mantém a Macrozona rural e transforma a macrozona industrial e portuária em macrozona do complexo portuário, dada a conjuntura de construção do COMPERJ e do Porto de Itaguaí como grande porto de escoamento da produção que ali seria desenvolvida.

No aspecto da macrozona rural, vale ressaltar a previsão do art.37 de políticas de desenvolvimento sustentável que visavam, dentre outras coisas, proteger e respeitar as “características ambientais e culturais tradicionais”, atrelando, desta maneira, campo e cultura. Além disso, divide a Macrozona rural em zona rural, para atividades agrícolas sustentáveis, e zona residencial rural, localizadas na zona rural com características de pouco adensamento e dimensões “originais”.

O atual PD prevê uma Zona Residencial Rural (ZRR), caracterizada como “Áreas situadas nas proximidades da ZPP em faixa de transição, destinada a Residências e Comércio de baixo impacto, evitando o comprometimento das características rurais locais”. E só. A ZPP é a zona de preservação permanente, contida na macrozona de proteção ambiental. Desta forma, mais uma vez, as atividades rurais – nesse caso as “características rurais locais” – aparecem como apêndices do ambiental, como zonas de amortecimento das ZPPs. Não há macrozona rural, mantendo-se três macrozonas: de proteção ambiental, urbana e do complexo portuário.

5. A VIDA RURAL PARA ALÉM DA LEGISLAÇÃO

Algumas questões são importantes de serem sempre ditas, embora possam ser (quase) senso comum. Neste trabalho é importante (re)afirmar que existem áreas rurais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que existem agricultores e agricultoras familiares, existem agroindústrias, existe o “novo rural”⁵, enfim, um espaço de produção, cultura e modo de vida rural, inclusive na metrópole. Essa existência é muitas vezes relativizada e eventualmente apagada.

Para ilustrar o que dizemos, Alentejano *et al*, em artigo de 2022, traz um histórico dos assentamentos rurais no estado entre os anos 1950 e 2018. Na RMRJ, podemos contar, segundo os autores, com 40 assentamentos, beneficiando quase 7000 famílias, além de dados de terras desapropriadas para fins de reforma agrária, que não contabilizamos.

Esses dados são apenas de políticas de reforma agrária, trazendo os dados do censo agropecuário de 2017 (IBGE), temos o seguinte panorama:

Figura 5: número de estabelecimentos agropecuários no OMRJ

Município	Número de estabelecimentos agropecuários
Rio de Janeiro	De 1001 a 3000
Nova Iguaçu	De 501 a 1000
Queimados	De 351 a 500
Japeri	Até 350
Paracambi	Até 350
Seropédica	De 351 a 500
Itaguaí	De 351 a 500

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2017

⁵ Conceito criado por Graziano da Silva: “O “novo rural”, como o temos denominado, compõe-se basicamente de quatro grandes subconjuntos, a saber: a) Uma agropecuária moderna, baseada em *commodities* e intimamente ligada às agroindústrias, que vem sendo chamada de o *agribusiness* brasileiro; b) Um conjunto de atividades de subsistência que gira em torno da agricultura rudimentar e da criação de pequenos animais, que visa primordialmente manter relativa superpopulação no meio rural e um exército de trabalhadores rurais sem terra, sem emprego fixo, sem qualificação, os “sem-sem” como já os chamamos em outras oportunidades, que foram excluídos pelo mesmo processo de modernização que gerou o nosso *agribusiness*; c) Um conjunto de atividades não-agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços; e d) Um conjunto de “novas” atividades agropecuárias, localizadas em nichos específicos de mercados. (GRAZIANO DA SILVA, 2002, apresentação, p. ix)

Em nossa atuação no NAJUP MC, trabalhamos com agricultores familiares em dois assentamentos de Nova Iguaçu, além de outros em Queimados, Japeri, Paracambi e Seropédica. Da mesma forma, tivemos contato com questões de agricultores que vivem e cultivam no Maciço da Pedra Branca, na área do entorno do maior parque urbano do mundo, situado na zona oeste do município do Rio de Janeiro.

As questões que nos chegam são inúmeras e variadas, mas podemos resumi-las em alguns temas principais:

1. O zoneamento urbano: a principal e mais óbvia consequência de municípios que definem seus territórios como todo urbano é a mudança na arrecadação, de ITR para IPTU. Esse é um grande problema para agricultores familiares, que veem o valor do imposto triplicar, às vezes quadruplicar, uma vez que o tamanho de uma propriedade rural, ainda que legalmente definida como pequena, é muito maior se comparado ao de uma propriedade urbana;
2. Ainda sobre o zoneamento urbano, a mera definição da área como urbana transforma toda a agricultura realizada no município em agricultura urbana, o que pode dificultar o acesso a políticas públicas cujo requisito seja viver em zona rural;
3. Expansão urbana: a expansão urbana através da permissão municipal de loteamentos, aumento de estradas e outras atividades que não as primárias gera uma série de conflitos com os agricultores ali presentes, além de uma retirada sistemática de direitos e de mudança compulsória no modo de vida deles. No oeste metropolitano, em assentamentos de Nova Iguaçu e também Duque de Caxias, há conflitos com milícias, há problemas de poluição atmosférica e sonora, há menos amenidade ambiental – uma modificação significativa da paisagem que perturba a vida cotidiana e os laços estabelecidos;
4. Problemas de plantio: a manutenção das atividades primárias, como o plantio e a criação de animais, é muitas vezes dificultada pela redução dos espaços rurais. Além da expansão urbana, a delimitação de unidades de conservação também gera restrições no uso do solo;
5. O espaço rural dentro de um espaço metropolizado, como é o caso do oeste metropolitano, traz outros problemas, imbricados na própria expansão – e planejamento – metropolitana. Assim, assistimos conflitos de usos, como foi a

instalação de agroindústrias em Japeri e Itaguaí, e a persistente política de trazer o turismo para o meio rural, seja através do ecoturismo, seja através do agroturismo.

6. À GUISA DE CONCLUSÃO

Este artigo pretendeu dar visibilidade ao levantamento feito nas legislações, trazendo algum aporte teórico para a discussão das políticas públicas para as áreas rurais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A união dos resultados da pesquisa dos dois autores traz algumas considerações mais iniciais do que finais, haja vista a necessidade de se levantar os Planos Diretores de outros municípios que compõem a RMRJ e avaliar efetivas políticas públicas, não apenas as de planejamento.

Nos é possível, nesse momento, contudo, perceber que faltam dados sobre a vida rural na RMRJ, que o próprio diagnóstico legislativo é deficitário. O fato de o IBGE ter adotado como referência a legislação municipal para contabilizar a população rural e urbana é grave e inclusive já foi metodologicamente revista pelo órgão, uma vez que cria dados falsos, como foi visto em Nova Iguaçu e São Gonçalo – falha repetida pelo PDUI. Há de se aguardar a consolidação dos dados do último censo.

Outro problema é não haver uma previsão constitucional para o planejamento rural, sobretudo no que tange à esfera municipal, o que ocasionou muitas vezes a delimitação de todo o território municipal como urbano, a fim de garantir o planejamento integral do mesmo. Essa perspectiva ainda é interessante para o ente, haja vista a possibilidade de arrecadação do IPTU em contraposição ao ITR, que é federal. Contudo, a ausência de competência municipal para o planejamento rural, no que diz respeito ao fracionamento da terra e ao uso agrícola, não significa que os Municípios estejam impedidos de considerar as áreas rurais no planejamento urbano, como determina o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, que estabelece as diretrizes de “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência” (inciso VII) e “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência” (inciso VIII). Mais do que isso, o artigo

40, §2º, do Estatuto, determina que “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”.

Englobar o território como um todo não significa que todo o território seja urbano ou deva ser urbano, mas que o planejamento municipal, como visto nos dispositivos acima transcritos, há de considerar as áreas rurais e as relações urbano-rural.

Ao que parece, todavia, como a pesquisa evidenciou, os Municípios, por pressão do mercado imobiliário, por pretensão arrecadatória, vêm ampliando os perímetros urbanos, em que pese o próprio diagnóstico apresentado no PDUI relatar que o processo participativo concluiu pela necessidade de redução dos perímetros urbanos.

Outra questão do próprio planejamento metropolitano é a definição dos vazios urbanos e seus usos, como visto na figura 3. O planejamento permanece indicando áreas para expansão urbana, sendo imprescindível pensarmos mecanismos que garantam às áreas rurais sua manutenção. A própria criação do Arco Rural e outras políticas nesse sentido precisam ser incentivadas.

De acordo com as lições de SAULE JR. (2004, P. 44), a Constituição não distingue em direitos nem em dignidade os moradores das áreas rurais e urbanas, por isso a política urbana e o planejamento metropolitano se fazem sobre todo o território, tal qual ele existe. O planejamento e as leis devem retratar a realidade vivida e empregar instrumentos para as transformações desejadas e pactuadas sob orientação do interesse público e dos princípios constitucionais, cabendo especial destaque à política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo, não o interesse do agronegócio, não o interesse do mercado imobiliário, mas, nos termos do artigo 182 da Constituição, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Afinal, as pessoas não vivem na legislação, as pessoas vivem na terra rural, vivem nos lotes urbanos, nas favelas, nas comunidades, e todas, sem exceção, tem direito à moradia, ao saneamento, ao transporte, educação e saúde, à vida digna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENTEJANO, Paulo; AMARO JUNIOR, Jurandir, DA SILVA, Lucas Gentil. Luta por terra e reforma agrária no Rio de Janeiro (1950-2018). In: **GEOgraphia**, Niterói, vol: 24, n. 52, 2022.

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. In: **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, 1996.

CARDOSO, Adauto Lucio. Nova política, velhos desafios: problematizações sobre a implementação do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro. **REVISTA E-METROPOLIS**, v. 5, p. 6-19, 2014.

CEPERJ, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. **Mapas das Regiões de Governo e Municípios do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. 2019. Disponível em <https://www.ceperj.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/Mapa-das-Regioes-de-Governo-e-Municipios-do-Estado-do-Rio-de-Janeiro-2019-CEPERJ.pdf>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

CEPERJ, Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. **Divisão Municipal e Regional Fluminense**. Rio de Janeiro. 2018. Disponível em <https://www.ceperj.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/Divisao-municipal-e-regional-fluminense-2018-CEPERJ.pdf>. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

GRAZIANO DA SILVA, José. **O novo rural brasileiro**. 2 ed. rev. 1 reimp. Campinas, SP: Unicamp, IE, 2002.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O PDUI da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Brasília. 2021.

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

LENCIONI, Sandra. Metropolização do espaço: processos e dinâmicas. Em: FERREIRA et all (Orgs.). **Metropolização do espaço, gestão territorial e relações urbano-rurais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013, v. 1, p. 17-34.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de direito Urbanístico**, Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

PEREIRA, Tatiana Cotta. 'Nem Vazio Nem urbano': implicações jurídico-institucionais do sumiço das áreas rurais no planejamento urbano. **Revista Rural e Urbano - UFPE**, v. 6, p. 47, 2021.

SAULE JR., Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. IN: SANTORO, Paula (org) **O planejamento do Município e o território rural**. São Paulo, Instituto Pólis, 2004.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro, 4ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006.

SILVA, Marcio Rufino. Oeste Metropolitano do Rio de Janeiro: debates sobre limites, fronteiras e territórios de uma região. **Espaço e Economia**, v.19, 2020.

SILVEIRA, D. M.; SIMÕES. G. S.; SILVA, C.C.S.; SILVEIRA, R.M. Contradição Espacial na Região Metropolitana do Rio de Janeiro/Brasil: o rural e o urbano no Município de São Gonçalo. In: **12 Encuentro de Geografos de America Latina: Caminando en una America Latina en transformación**, 2009, Montevideo, Uruguai. 12 Encuentro de Geografos de America Latina: Caminando en una America Latina en transformación, 2009.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo?** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Flavia Silva. O aprofundamento de desigualdades no espaço do trabalhador a partir do programa Minha Casa Minha Vida no município de Nova Iguaçu-RJ. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós Graduação em geografia, Instituto de Agronomia. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, Rio de Janeiro, 2019.