

# **A PROBLEMÁTICA DA DEFINIÇÃO E DA DELIMITAÇÃO DO ESPAÇO RURAL E URBANO - mudanças no espaço rural e práticas institucionais: o exemplo da ilha de Santa Catarina**

*JOSEL MACHADO CORRÊA<sup>1</sup>*

*WALQUIRIA KRUGER CORRÊA<sup>2</sup>*

*LUCIA HELENA DE OLIVEIRA GERARD<sup>3</sup>*

## **Resumo**

Com o presente artigo pretende-se chamar atenção sobre as mudanças na área rural, a partir dos aspectos legais, de modo a identificar a problemática da delimitação e elencar as práticas institucionais no “novo” rural. Como as Constituições Federais não definiram o que seja rural e urbano, as leis ordinárias, como o Estatuto da Terra e outras que lhe sucederam, vem contemplando ora o princípio da destinação ora o da localização. Com a crescente urbanização da área rural, os direitos sociais são violados.

**Palavras chave:** aspectos legais, área rural e organização sócio-espacial

## **Abstract**

### **The Problems of Definition and Demarcation of Rural and Urban Spaces - changes in rural space and institutional practices: the example of Santa Catarina island**

This paper intends to call attention about the changes at the rural area departing from legal aspects, in order to identify the question of the delimitation of the areas and establish the institutional practices about the “new” rural. As the Federal Constitutions didn't define what is rural and urban, the ordinary laws like “*Estatuto da Terra*” and others after these, sometimes adopt the destination principle and in other situations, the location principle. According to increasing urbanization of the rural area, the social rights are violated.

**Key-words:** legal aspects, rural area, social and spatial organization

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Direito e do Programa de Pós-graduação em Geografia da UFSC. josel@ccj.ufsc.br. Rua Pedro Bunta Júnior nº 2 - 88101-220 - São José - SC.

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Geociências e do Programa de Pós-graduação em Geografia da UFSC. kruger@cfh.ufsc.br.

<sup>3</sup> Professora do Programa de Pós-graduação em Geografia da UNESP - Rio Claro. lucia@rc.unesp.br

## INTRODUÇÃO

No Brasil, o Direito Agrário é um ramo novo da ciência jurídica. Originário do direito positivo, teve como marco inicial a Constituição de 1946 e, mais, a Emenda Constitucional número 10, de 9 de novembro de 1964, que no art. 5º, inciso XV, letra a, acrescentou a palavra agrário às várias especificações do Direito (civil, comercial, penal, do trabalho e agrário), outorgando competência à União para legislar sobre a matéria. Em 30 de novembro de 1964 é aprovada a Lei 4504, denominada Estatuto da Terra.

Os princípios que fundamentam o Direito Agrário apresentam contornos nitidamente sociais pois seus dispositivos visam a proteger o homem do campo, em detrimento do proprietário rural. Antes dele, as relações e conflitos agrários eram estudados e dirimidos pelo direito civil, que adotava como orientação a igualdade de vontade entre as partes, ou seja, o trabalhador rural possuía o mesmo direito que o proprietário das terras onde trabalhava.

Não existe consenso entre os estudiosos acerca da definição de Direito Agrário. Mas a concepção de Carrara apud BORGES (1983) é esclarecedora “*el derecho agrário es la totalidad de las normas que disciplinan las relaciones que se constituyen en el ejercicio de la actividad agraria*”. De forma simplificada, pode-se dizer que o Direito Agrário regula as relações jurídicas do homem com a terra.

O Direito Agrário caracteriza-se essencialmente pela imperatividade das regras, marcadas pela intervenção do Estado nas relações agrárias. Os sujeitos dessas relações não têm o poder de decisão, tudo está previsto em Lei, cuja aplicação é obrigatória. As relações sociais no campo brasileiro são contraditórias e desiguais e isto está materializado no forte poder de quem detém a terra em detrimento de quem nela trabalha. Nesta situação, o Direito Civil procura manter o equilíbrio entre as partes. Em contrapartida, no Direito Agrário existe uma forte proteção social e ele pode ser considerado como um Direito Social.

A Constituição, que de regra é fonte de todo o direito positivo, aí incluído o Direito Agrário, estabelece no art. 22, I, que a competência para legislar sobre questões agrárias é da União. As colocações relativas ao Direito Agrário podem ser encontradas no art. 5, incisos XXII, XXIII, XXIV, XXV e XXVI, que garantem o direito de propriedade, mais lhes outorgam a função social. Neste sentido, a Lei Magna estabelece formas para desapropriação, possibilita uso no caso de perigo público e garante a impenhorabilidade da pequena propriedade rural. O art. 20, inciso II, e o art. 26, inciso IV, estabelecem como bens da União e do Estado as terras devolutas; o art. 126, possibilita a criação de juizados de entrância especial, como órgãos do Poder Judiciário Estadual, para resolução dos conflitos fundiários; o art.

153, inciso VI e parágrafo 4, estabelece o imposto sobre Propriedade Territorial Rural como competência da União e determina fixação de alíquotas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas. O art. 170 caput e incisos II e III, vincula a função da sociedade privada dentro da ordem econômica; e os arts. 184 e 191, estabelecem a política agrícola e fundiária e a reforma agrária.

O Estatuto da Terra e as sucessivas leis que surgiram a partir dele adquirem importância na nomenclatura do Direito Agrário. A idealização de criação do Estatuto da Terra emergiu em meio a uma nova estrutura política levada ao poder pela via anormal das armas, assumindo como meta elaborar uma Lei de desenvolvimento rural, cujo objetivo maior era difundir a modernização tecnológica no campo. Os aspectos referentes à reforma agrária também foram contemplados naquela Lei, regulando e disciplinando as relações jurídicas, sociais e econômicas concernentes à propriedade rural, seu domínio e uso.

O Estatuto da Terra foi dividido em quatro partes: 1. Princípios e definições: dos acordos e convênios das terras públicas e particulares; 2. Da reforma agrária: dos objetivos e dos meios de acessos à propriedade rural, da distribuição de terras, do financiamento da reforma agrária, da execução e da administração da reforma agrária; 3. Da política de desenvolvimento rural: da tributação da terra, da colonização, da assistência e proteção a economia rural, do uso da posse temporária da terra; 4. Das disposições gerais e transitórias. Mas como se sabe, o Estatuto da Terra, Lei agrícola ainda vigente no País, não foi executado na íntegra.

O processo capitalista de modernização tecnológica se expandiu no meio rural, modificou a estrutura e a organização da produção, produzindo muitos problemas. Além disso, a urbanização avançou nas áreas rurais, instalando-se neste setor uma nova dinâmica, marcada por atividades agrícolas e não agrícolas. Nos termos de GRAZIANO DA SILVA (1999) estamos diante de um “novo” rural

Em meio a estas transformações, o Direito Agrário se desenvolveu, demonstrando autonomia no campo legislativo e firmando-se no cenário jurídico.

A Constituição Federal de 1988 previu imunidade fiscal ao pequeno proprietário rural e a Lei ordinária estabeleceu a imunidade e criou a Isenção. Todavia, com a crescente urbanização avançando sobre a área rural, as políticas municipais podem estar impondo uma dupla tributação à população residente no campo, situação que enfraquece o Direito Agrário e o indivíduo da área rural, que fica sem a proteção do Estado, indispensável para consecução dos direitos e deveres sociais, individuais e coletivos estabelecidos nos arts. 5º e 6º da Lei maior.

O objetivo deste texto é discutir as mudanças na área rural, a partir dos aspectos legais, de modo a identificar a problemática da delimitação do “novo rural” e elencar as práticas institucionais relativas a ele.

## ASPECTOS LEGAIS REFERENTES À ÁREA RURAL: UMA BREVE RETROSPECTIVA

Nas últimas décadas ocorreram significativas alterações no conteúdo sócio espacial de muitas comunidades, anteriormente localizadas fora do perímetro urbano e, por isso, identificadas como áreas rurais.

Ao tratar sobre impostos da União a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no artigo 153, que compete à União instituir impostos sobre a propriedade territorial rural, desestimulando a manutenção de propriedades improdutivas ao determinar que pequenas glebas rurais, definidas em Lei, serão imunes se estiverem sendo exploradas, só ou com a família, desde que o proprietário não seja detentor de outro imóvel.<sup>4</sup>

Por sua vez, a Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996, explicitou, no art. 2º, a imunidade e no art. 3º, a isenção estabelecidos pela Constituição de 1988:

*“Art. 2º - Nos termos do artigo 153, parágrafo 4º, “in fine”, da Constituição, o imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.*

*Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, pequenas glebas rurais são os imóveis com área igual ou inferior a:*

*I- 100 ha, se localizado em Município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul do mato-grossense;*

*II- 50 ha, se localizado em Município compreendido no Polígono das secas ou na Amazônia Oriental;*

*III- 30 ha, se localizado em qualquer outro Município”.*

A mesma Lei, também tratou da isenção do ITR da seguinte forma:

*“Art. 3. São isentos de impostos:*

*I- o imóvel compreendido em programa oficial de reforma agrária, caracterizado pelas autoridades competentes como assentamento, que, cumulativamente, atenda os seguintes requisitos:*

*a) seja explorado por associação ou cooperativa de produção;*

<sup>4</sup> “Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

VI- propriedade territorial rural.

§ 4º - O imposto previsto no inciso VI terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em Lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.”

*b) a fração igual por família assentada não ultrapasse os limites estabelecidos no artigo anterior;*

*c) o assentado não possua outro imóvel.*

*II- o conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário, cuja área total observe os limites fixados no parágrafo único do artigo anterior, desde que, cumulativamente, o proprietário:*

*a) o explore só ou com sua família, admitida ajuda eventual de terceiros;*

*b) não possua imóvel urbano.”*

Por outro lado, ao tratar sobre os Impostos municipais, a Constituição determina:

*“Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:*

*I- propriedade predial e territorial urbana;*

*II- transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;*

*III- serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em Lei complementar.”*

Como as Constituições Federais nunca determinaram o que seja área rural ou urbana, instalou-se uma polêmica doutrinária sobre o assunto.

Para alguns, o critério diferencial centrava-se na **destinação**. Se o imóvel fosse usado para moradia, comércio ou indústria, era considerado urbano. Se explorado com agricultura ou pecuária, pertencia à área rural e era, às vezes, também chamado rústico. Para outros, a diferença era definida pela **localização**: urbano o que estivesse situado dentro do perímetro urbano, incidindo sobre ele o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana - IPTU. Seriam considerados rurais os imóveis que estivessem localizados fora do perímetro urbano; nestes incidiria imposto territorial rural- ITR.

O Estatuto da Terra, Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, art. 4º, I, com o desdobramento do Decreto 55.891, de 31 de março de 1965, art. 5º, I, procurou encerrar a polêmica referida, optando pela teoria da destinação: *“Imóvel rural é o prédio rústico, de área contínua, qualquer seja a sua localização em perímetros urbanos, suburbanos ou rurais dos municípios, que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada”*

O Código Tributário Nacional - CTN, Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, que surgiu sob a designação do Sistema Tributário Nacional, renovou a celeuma, ou melhor, como Lei posterior ao Estatuto da Terra, revogou o princípio da destinação,

substituindo-o pela localização, ao tratar da zona urbana nos artigos 29 e 32, parágrafos. 1 e 2, conforme transcrito a seguir:

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

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

*§ 1º - Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana 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 esgoto sanitário;*

*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.*

*§ 2º - A Lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas no termos do parágrafo anterior”.*

O Estatuto da Terra, considerando como imóvel rural, independentemente de sua localização, aquele que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, privilegiou a **destinação** do imóvel e, por ser um “diploma agrário”, só definiu imóvel rural, sem menção ao urbano.

Por sua vez, o Código Tributário, embora não possa ser considerado um “diploma urbano”, conferiu poderes aos municípios para legislar sobre área urbana, considerada como aquela que atende ao requisito mínimo da existência de, pelo menos, dois dos melhoramentos indicados no parágrafo 1º do artigo 32. E, finalmente, afirmando o caráter de **localização**, estabelece que a Lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, mesmo que localizadas fora das zonas urbanas.

Imediatamente após a aprovação do Código Tributário, foi aprovado o Decreto 59.428, de 27 de outubro de 1966, no qual o artigo 93 reafirma o critério da **destinação** que consta no Estatuto da Terra. Por ser um decreto, não podia revogar ou modificar a Lei Tributária, permanecendo assim sem expressão.

Logo em seguida, o Decreto-Lei 57, de 18 de novembro de 1966, artigo 15, subtraiu da categoria de imóvel urbano, aquele que “*comprovadamente seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial, incidindo, assim sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados*”. Com isso, restaurava-se o princípio básico da **destinação** que constava do Estatuto da Terra e do Decreto 55.891/66.

A Lei 5.868, de 12 de dezembro de 1972, no art. 6º, assim expressava:

“Art. 6º - Para fins de incidência do ITR, a que se refere o art. 29 da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, considera-se imóvel rural aquele que se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agro-industrial e que, tiver área superior a 1 ha.”

Esta Lei foi regulamentada pelo Decreto 72.106, de 18 de abril de 1973, que nada acrescentou à conceituação anteriormente referida.

Assim, definindo o que é imóvel rural, por exclusão, a Lei 5.868/72 definiu como imóvel urbano, aquele destinado a outras atividades que não as enumeradas no art. 6º acima transcrito. Logo, considera-se como imóvel urbano, qualquer que seja sua localização, aquele destinado ao comércio, à indústria, à recreação ou a atividades tais como hospitalar, escolar, dentre outras, como dá a entender o parágrafo único do artigo 6º.

“Art. 6º

*Parágrafo único- Os imóveis que não se enquadrem no disposto neste artigo, independentemente de sua localização, estão sujeitos ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, a que se refere o art. 32, da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966”.*

Desse modo, a Lei 5.868/72, regulamentada pelo Dec. 72.106/73, reafirmou o princípio da **destinação**, salvo imóvel localizado dentro da zona urbana, com área igual ou inferior a 1 hectare, que é considerado sempre urbano.

A Lei. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, no artigo 4º, assim sentenciou:

“Art. 4º - Para os efeitos desta Lei, conceituam-se:

*I. Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;*

*II. Pequena Propriedade - o imóvel rural:*

*a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais;*

*III. Média Propriedade - o imóvel rural:*

*a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais”.*

Mais recentemente, a Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996, dispôs sobre Imposto da Propriedade Territorial Rural (ITR) e pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária. Estabeleceu-se que o ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel, por natureza localizado fora da zona urbana do Município<sup>5</sup>, ou seja, na zona rural., reafirmando o que fora estabelecido no Código Tributário Nacional.

O Acórdão 5.259 de 23.11.95, da Quarta Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, em Mandado de Segurança contra cobrança de Imposto Territorial Urbano –IPTU, de Imóvel com destinação agrícola, previsto no Decreto-Lei 57, de 18 de novembro de 1966, mostra claramente a problemática.

Um impetrante alegou ser proprietário de uma área de terra situada na zona urbana, mas com destinação agrícola e sobre a qual sempre pagou o ITR. Todavia, no exercício de 1993, estaria sendo cobrado do impetrante, pela autoridade coatora, o IPTU. Esta cobrança seria uma bitributação, pois o impetrante já paga o ITR. O referido Acórdão estabelece: “*Deve o administrador municipal aplicar todo o ordenamento jurídico pertinente e não apenas a legislação do município que, na hipótese, estava o imóvel impetrante acobertado pelo art. 15 do Decreto-Lei número 57/66*”.<sup>6</sup>

Assim, foi concedida a segurança pleiteada por Antonio Sordi, da Comarca de Caçador, contra ato do impetrado que exigiu o pagamento do IPTU sobre imóvel do impetrante, por contrariar o Decreto-Lei número 57/66.

<sup>5</sup> “Art. 1º - O Imposto sobre a propriedade Territorial Rural- ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do Município, em 1 de janeiro de cada ano.

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

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

§ 3º - O imóvel que pertencer a mais de um Município deverá ser enquadrado no Município onde fique a sede do imóvel e, se esta não existir, será enquadrado no Município onde se localize a maior parte do imóvel”.

<sup>6</sup> Art. 15 - O disposto no art. 32 da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal agrícola, pecuária ou agro-industrial incidindo, assim, sobre o mesmo o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados.

Na Justificativa utilizada pelo Desembargador Francisco Borges consta que “a situação a ser analisada não é de isenção do imposto predial ou territorial urbano, e sim se o imóvel do autor está no campo da não incidência do IPTU ou não. Tal diferenciação é necessária porquanto se afirmado que o caso é de isenção, haveria de ver-se então que o tributo atacado era devido, mas por causa da dispensa, há exclusão do crédito tributário”.<sup>7</sup>

Ainda segundo o desembargador, se situado como não incidência, o tributo não era devido, e sim inexistente, pois estava fora da possibilidade de tributação do Município. Desse modo, não há suporte para embasar o fato gerador da obrigação tributária. Não há dúvida que pode o Município cobrar o imposto predial sobre a propriedade que esteja em zona urbana, de acordo com o que prevê o Código Tributário no seu art. 32 e seguintes.

Consta ainda que, apesar de ter sido declarado inconstitucional, o art. 6º da Lei Federal número 5.868/72, permanece presente a hipótese de não incidência do IPTU por força do contido no art. 15 do Decreto-Lei número 57 de 18/11/66. Portanto, fica claro que o IPTU não poderia incidir sobre o imóvel rural do autor, sendo ilegal o lançamento do tributo, pela não incidência e por contrariar o Decreto-Lei 57/66. Desse modo, foi julgado procedente o referido Mandado de Segurança, concedendo a segurança pleiteada.

## O “NOVO RURAL” E A QUESTÃO DA DELIMITAÇÃO

Desde meados da década de 60, o espaço agrário brasileiro vem sendo “locus” para a realização crescente e contínua do capital urbano industrial. O desenvolvimento rural, previsto no Estatuto da Terra, com o apoio político e financeiro do Estado, seguiu a via da modernização agropecuária, alterando a base tecnológica da produção. Muito embora o processo não tenha se homogeneizado no tempo e no espaço, nos termos de GALVÃO (1995 p.105) “... *constituiu certamente o evento de maior expressão espacial e provavelmente de maior impacto sócio-econômico e*

---

<sup>7</sup> Para ACQUAVIVA (1995 p. 764), a Imunidade fiscal constitui-se na vedação constitucional, da imposição de tributos sobre coisas, negócio fato ou pessoa. Não se confunde com a isenção fiscal, porque se esta pode ser removida por simples Lei ordinária, a imunidade só pode ser alcançada pela alteração da própria norma constitucional que a criou. Além disso, também não se confunde, com a não-incidência, pois, se a isenção é a dispensa legal do pagamento de um tributo, a não-incidência implica a própria inexistência da obrigação fiscal, não havendo portanto fato gerador.

O Recurso Extraordinário 140.773/SP, que teve como relator o Ministro Sydney Sanches, julgado em 08/10/1998, manteve a declaração de inconstitucionalidade do art. 12 da Lei Federal 5.868, de 12/12/1972, no ponto em que revogou o art. 15 do Decreto-Lei número 57, de 18/11/1966.

*político nos cenários agrícola, industrial e urbano do país ...*” Tal modelo incorporou pacotes tecnológicos (insumos químicos e maquinários) no agro nacional, sem reformular a estrutura fundiária, que contraditoriamente se fortaleceu, deixando em seu rastro, gravosos custos sócio-econômicos e ambientais.

A modernização das atividades agrícolas somada à atração natural exercida pelas grandes cidades, está na raiz do êxodo rural ocorrido no país. Sobre esta questão RYDLE (2000) relembra, que no período em pauta, a população rural, que representava 55% dos brasileiros, reduziu-se a apenas 20%. O resultado mais perverso desse processo foi o inchaço das periferias e a constituição e aumento das favelas nas metrópoles, resultando em crescentes criminalidade e demandas sociais.

Na seqüência do processo de modernização, desenvolvem-se no meio rural diversas modalidades de atividades agropecuárias intensivas (olericultura, fruticultura, psicultura, dentre outras) combinadas, cada vez mais, com atividades não-agrícolas tais como: comércio, indústria, turismo, lazer, preservação ambiental e prestação de serviços. Estas novas atividades respondem crescentemente pela nova dinâmica do emprego no meio rural. Estes indicadores, atestam a urbanização ou seja, a incorporação de valores e hábitos urbanos e a conseqüente alteração do conteúdo sócio econômico e cultural do espaço rural. Não obstante a diversidade de características que se particularizam no plano local, nos termos de GRAZIANO DA SILVA (1999) configura-se, hoje, o “novo rural”.

Em meio a este cenário, transformam-se as relações cidade-campo e de acordo com SCHNEIDER. (1994) o espaço rural não pode mais ser definido exclusivamente pela atividade agrícola tendo em vista a significativa redução de pessoas ocupadas na agricultura propiciada pela tecnificação do campo. Associa-se a isto o aumento do número de pessoas residentes no campo ocupadas com atividades não agrícolas e o aparecimento de uma camada relevante de pequenos agricultores que buscam combinar a agricultura com outras fontes de rendimento, normalmente não vinculadas diretamente à produção agropecuária. Esse fenômeno, conhecido como pluriatividade, ou seja, combinação de novas formas de produção agrícola e não agrícola, surge como novidade no meio rural brasileiro. O fato indica um movimento de reorientação da capacidade produtiva no campo que se expressa em novas formas de organização das atividades como alternativa de renda e de emprego para evitar o êxodo rural. Mesmo assim, nos termos de ALENTEJANO (2000, p. 102) “... apesar das inegáveis transformações sociais, econômicas, culturais e espaciais resultantes do desenvolvimento do fenômeno urbano, o rural não deixou nem deixará de existir teve e está tendo seu significado alterado”.

Ao comentar sobre as novas atividades do campo, RIDLE (2000), referindo-se ao Brasil, destaca que, na mesma década em que se perdeu 1 milhão de postos de

trabalho em atividades rurais, a corrida em direção às áreas urbanas diminuiu em quase um terço. Ou seja, de onde migravam dez agora são apenas sete, em um total de 4 milhões de migrantes. Isso só foi possível porque quatro em cada dez adultos nas áreas rurais trabalham em atividades não-agrícolas. Em menos de dez anos surgiram 1.2 milhão de novos postos de trabalhos, sendo 200 mil além do que se perdeu na agricultura. Graziano da Silva (op.cit) prevê: “*mantidas as atuais tendências, a maioria das pessoas residentes em área rurais estará ocupada em trabalhos não agrícolas a partir de 2014*”.

De acordo com GRAZIANO DA SILVA (1999) a abertura geográfica das novas Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios PNADs, realizadas pelo IBGE, permite desagregar o corte rural e urbano.

Os censos demográficos classificam a situação do domicílio pautando-se na localização geográfica estabelecida pela legislação municipal vigente na data da coleta, a qual já havia sido definida pelo Código Tributário Nacional. Desse modo, na delimitação do urbano consideram-se as pessoas e os domicílios recenseados nas áreas urbanizadas ou não, incluindo as cidades, vilas ou às áreas rurais isoladas, desde que inclusas nos limites estabelecidos como urbanos por lei. Como rural contemplam-se a população e os domicílios recenseados em toda a área situada fora desses limites, incluindo os aglomerados rurais de extensão urbana, os povoados e os núcleos. Este critério também é usado na classificação da população cuja evolução pode ser observada na tabela 1.

**Tabela 1: População residente segundo a situação do domicílio: Brasil-1980/95 (1000 pessoas)**

Ano	População total	População urbana	População rural	Percentagens Pop. urbana	Percentagens Pop. rural
1980(1)	116.160	80.436	35.723	69.2	30.8
1981	119.692	85.165	34.527	71.2	28.8
1986	135.608	98.764	36.844	72.8	27.2
1990(2)	141.580	104.102	37.478	73.5	26.5
1991(1)	143.107	110.991	32.116	77.6	22.4
1992	146.003	113.837	32.166	78.0	22.0
1993	148.217	116.087	32.130	78.3	22.0
1995	152.375	120.351	32.024	79.0	21.0
Tx. cresc. (%a.a)	1.8	2.6	-0.7	—	—
R2	97.8	98.5	33.6	—	—

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

(1) Dados censitários, exclusive a população rural de RO, AC, AM, PA E AP.

(2) Dados revisados a partir do Censo de 1991. As estimativas divulgadas para o PNAD de 1990 eram de 109.105.721 e 38.199.803 pessoas para as populações urbana e rural, respectivamente.

Org. GRAZIANO DA SILVA (1999)

Ao comentar a tabela 1, o autor citado chama a atenção para a população residente em área rural, que teria passado de 32.1 milhões de pessoas no Censo Demográfico de 1991, ou na PNAD de 1992, para 32 milhões na de 1995, com uma redução de pouco mais de 140 mil pessoas em quatro anos. Ressalta ainda, que os dados revisados pela PNAD de 1990 mostravam uma população rural de quase 37.5 milhões de pessoas. Isso deve ser atribuído ao fato de ter se mantido fixo o corte rural/urbano desde o censo anterior. Assim, as áreas consideradas rurais em 1980 permaneceram classificadas como tal até 1990, sendo revisadas por ocasião do novo Censo Demográfico de 1991.

Ele ainda considera que seria um equívoco afirmar que as PNADs superestimam a população rural, pois o espaço rural de 1980 é o mesmo de 1991. Neste sentido, o mais correto provavelmente seria dizer que nas áreas definidas como rurais em 1980 habitavam 37.5 milhões de pessoas em 1990; e nos espaços redefinidos como rurais em 1991 habitavam 32.1 milhões. A diferença de mais de cinco milhões de pessoas não é um erro de estimativa do PNAD, mas sim um indicador da população residente em áreas que foram consideradas rurais em 1980 e que passaram a ser urbanas no recenseamento de 1991.

O autor ainda relembra, que o Censo de 1991 registrou 16.6% da população total como residente em municípios de menos de 20 mil habitantes, que é um dos parâmetros utilizados para definir o número mínimo de habitantes de um aglomerado urbano, os 21% de população considerada rural na PNAD de 1995 podem, portanto, ser elevados para quase 40% dependendo do critério que se utiliza para definir um núcleo urbano.

Muito embora os critérios de classificação usados pelo IBGE tenham auxiliado na definição do corte rural/urbano, as dúvidas quanto a delimitação não foram eliminadas. O rural hoje só pode ser entendido como um *continuum* do urbano, do ponto de vista espacial e do ponto de vista da organização da atividade econômica. As cidades não podem mais ser identificadas apenas como o lugar da atividade industrial nem os campos com a agricultura e a pecuária. Logo, não se pode caracterizar o meio rural brasileiro somente como agrário.

Nos países desenvolvidos a urbanização do espaço rural já se encontra consolidada. Ao comentar sobre a realidade rural europeia CARNEIRO (s.d.) ressalta que, com o ritmo das mudanças, torna-se cada vez mais difícil identificar as fronteiras entre as cidades e os pequenos vilarejos a partir de uma classificação sustentada em atividades econômicas ou em hábitos culturais. Em função disso, as noções de urbano e rural foram transformadas em categorias simbólicas, construídas a partir de representações sociais. No entanto, tal processo não resulta numa homogeneização que reduziria a distinção entre o rural e o urbano, dominado pela cena urbana.

SILVEIRA e VILELA (s.d.) ao tratarem dos novos contornos do campo no Brasil, chamam a atenção para o processo de “**migração de retorno**” da cidade para o campo, e também para o crescimento das atividades não-agrícolas no meio rural. A construção do “novo rural” resgata atributos do velho rural com a introdução de novas funções, grupos sociais e processos até então desconhecidos. Estas resultantes colocam em evidência a necessidade reconceituar o rural e isto deve abarcar várias dimensões: social, econômica, geográfica e demográfica.

Mas apesar dos debates a respeito do “novo” mundo rural, seus contornos ainda não estão definidos. Mesmo assim, a noção de continuum talvez não seja mais suficiente para explicar a diversidade e a complexidade de relações que se estabelecem em cada espaço.

As discussões referentes à delimitação do rural e do urbano, não levam em consideração os aspectos legais como os princípios da destinação ou da localização. O perímetro urbano é definido pelas prefeituras, com o aval do poder legislativo. Como bem relembra RUA(1998) muitas vezes tal definição não combina com os intervalos dos recenseamentos, podendo ocorrer alterações de áreas rurais em urbanas, ou expansão da urbanização em áreas rurais, sem que o IBGE seja comunicado e/ou sem que o fato seja legalizado.

Contudo, é importante chamar a atenção, que quando as leis foram criadas, certamente devem ter sido inspiradas em teorias que não são utilizadas ou conhecidas por economistas, geógrafos, sociólogos e agrônomos, dentre outros. Desse modo, se as teorias discutidas na academia não contemplam os preceitos estabelecidos nos dispositivos legais, criam-se diferenças entre as mesmas e isso deve ser repensado.

Em que pese o avanço do conhecimento científico, que dá referência e suporte a pesquisas e trabalhos acadêmicos, seu distanciamento do direito positivo resulta em distorções acentuadas. Diante deste panorama, pouco adianta comprovar e teorizar sobre a eliminação da dicotomia rural-urbano ou considerá-lo como um *continuum*, se a terminologia agrega valores: direitos sociais, culturais, econômicos, geográficos, ignorados pelo administrador público que, para tomar decisões, pauta-se na orientação legal.

## **AS PRÁTICAS INSTITUCIONAIS NA ÁREA RURAL: O EXEMPLO DA ILHA DE SANTA CATARINA**

Para compreender as práticas institucionais legais da mudança de área rural para urbana, elegeu-se a Ilha de Santa Catarina, onde o processo de urbanização está em expansão sobre o meio rural. Para isso, foram realizadas entrevistas com

funcionários de órgãos públicos: INCRA, Receita Federal, Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF, Secretaria de finanças da Prefeitura, pesquisadas leis e acordões no Tribunal de Justiça.

No INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- constatou-se que nas áreas confrontantes com Rodovias Estaduais, ou mesmo com estradas vicinais, em parte incide o IPTU, em outra o ITR, ou na maioria das vezes os dois tributos. A diferença entre os impostos é grande, uma pessoa que paga a taxa mínima de R\$10,00 pelo ITR poderá pagar R\$3.000,00 ou mais de IPTU.

O morador da área rural é notificado um ano antes da incidência do IPTU, por meio de publicação em um jornal de circulação local, sem que haja um trabalho de esclarecimento e conscientização acerca da finalidade, em que consiste e quais os benefícios que ele poderá ter a partir da incidência do novo imposto. Isto cria muitas dificuldades porque as pessoas simples, sem informação, na maioria das vezes não sabem ou não tomam conhecimento da incidência do IPTU sobre suas moradias, ou só são informadas quando estão em dívida ativa.

Os proprietários ou os portadores de outro título, como a posse, comum na Ilha de Santa Catarina, que desejam fazer um loteamento em área considerada rural, devem transformá-la em área urbana, haja visto a indivisibilidade de áreas rurais inferiores a 20 hectares. Para isto, o interessado deve, inicialmente, pedir anuência ao INCRA. A partir daí, a Prefeitura, por meio de lei, declara a área a ser loteada como área de expansão urbana, a qual deve ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis. A partir deste momento, o município passa a ter obrigações naquele espaço no que se refere à prestação de serviços como, por exemplo, coleta de lixo e iluminação pública

Na Ilha de Santa Catarina, muitos proprietários pagam o ITR e o IPTU sobre parte ou totalidade do imóvel. Eles desenvolvem alguma atividade agropecuária e para terem acesso ao bloco de notas, bem como objetivando conseguir futuros benefícios previdenciários, mantêm seu cadastro no INCRA<sup>8</sup> e pagam ITR.

<sup>8</sup> O cadastro rural foi implantado no País em 1964, através do art. 46 do Estatuto da Terra, Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, e regulamentado pelo Decreto 55.891, de 31 de março de 1965, em seus artigos 26 e seguintes. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -INCRA, foi eleito como o órgão federal executor da referida lei.

O cadastro rural foi criado com três objetivos, conforme especifica o art. 46 do Estatuto da Terra.:

1. levantar dados para caracterização dos imóveis rurais com a indicação: a) do proprietário e de sua família; b) dos títulos de domínio, da natureza da posse e da forma de administração; c) da localização geográfica; d) da área com descrição das linhas de divisa e nome dos respectivos confrontantes; e) do valor das terras, das benfeitorias, dos equipamentos e das instalações existentes discriminadamente;
2. descobrir a natureza e condições das vias de acesso e respectivas distâncias dos centros demográficos mais próximos com população:
  - a) até 5.000 habitantes; b) de mais de 5.000 a 10.000 habitantes; c) de mais de 10.000 a 20.000 habitantes; d) de mais de 20.000 a 50.000 habitantes; e) de mais de 50.000 a 100.000 habitantes; f) de mais de 100.000 habitantes;
3. Descobrir as condições de exploração e do uso da terra indicado:
  - a) as percentagens da superfície total em cerrados, matas, pastagens, glebas de cultivo (especificadamente em exploração e inexploradas) e em áreas inaproveitáveis; b) os tipos de cultivo e de criação; as formas de proteção e comercialização dos produtos; c) os sistema de contrato de trabalho, com discriminação de arrendatários, parceiros e trabalhadores rurais; d) as práticas conservacionistas empregadas e o grau de mecanização; e) os volumes e os índices médios relativos à produção obtida; f) as condições para o beneficiamento dos produtos agropecuários.

A Lei 5.868, de 12 de dezembro de 1972, regulamentada pelo Decreto número 72.106, de 18 de abril de 1973, criou 5 tipos de cadastros: cadastro de imóveis rurais; cadastro de propriedades rurais; cadastro de arrendatários e parceiros; cadastro de terras públicas e cadastro fiscal de imóveis rurais.

Como está evidenciado em lei, o cadastro rural tinha finalidades econômicas sociais e também fiscais. O banco de dados auxilia o Governo Federal na delimitação de zonas agrícolas, sua estrutura e problemática, para que possa implementar políticas e ações.

A Lei 8.845, de 20 de janeiro de 1994, criou o cadastro fiscal de imóveis rurais, com a exclusiva finalidade de reestruturar o cálculos do ITR, cuja cobrança passou a ser efetuada pela Receita Federal. Segundo informações obtidas neste órgão, no mesmo ano em que se criou o cadastro fiscal, *“foi elaborada uma Lei em Florianópolis, a qual declarou a Ilha de Santa Catarina como área eminentemente urbana”* e, por isso, o referido imposto não é cobrado na Ilha de Santa Catarina. Dessa forma, os proprietários anteriormente considerados rurais deixaram de pagar o ITR, assumindo o IPTU. Este fato atesta que a lei municipal se sobrepõe à Federal.

No IPUF - Instituto Planejamento Urbano de Florianópolis - se teve acesso à Lei 2.193, de 5 de novembro de 1985, que prevê o Plano Diretor de Florianópolis, dispõe sobre o Zoneamento e uso e a ocupação do solo nos balneários da Ilha de Santa Catarina, declarando área especial de interesse turístico e dá outras providências. Na sua Subseção II trata da Zona Rural:

*“Art. 8. Zona Rural é aquela formada pelos espaços não urbanizáveis destinados à prática da agricultura, pecuária, silvicultura, conservação dos recursos naturais e à contenção do crescimento da cidade.*

*Art. 9. A disciplina do uso e ocupação do solo na Zona Rural visa estimular as atividades primárias, preservar as características sócio-econômicas do meio rural e promover a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, evitando a implantação de atividades que induzam às formas de ocupação urbana”.*

Já a Lei complementar 001/97, que em várias partes repetiu o Plano Diretor, dispõe sobre o Zoneamento, o uso e ocupação do solo no Distrito sede de Florianópolis, estabelecendo :

*“Art. 3º - Para fins de aplicação do regime urbanístico instituído pela presente Lei, o território formado pelo Distrito Sede do Município de Florianópolis, mencionado no art. 1º, é constituído pelas Zonas Urbanas e Rural, que se repartem nas diversas áreas de usos, conforme delimitado nos mapas em escala 1:10.000, constantes do Anexo I.*

*§ 1º - A Zona Urbana de que trata esta lei é um único complexo urbano constituído por duas áreas distintas:*

*I. a área urbana continental, delimitada ao norte, ao sul e ao leste, pelo Oceano Atlântico, e a Oeste pela linha demarcatória do limite entre os Municípios de Florianópolis e São José.*

*II. a área Urbana Insular delimita-se por uma linha que parte do Oceano, na Ponta do Siqueira, em Cacupé, seguindo o divisor de águas até encontrara cota altimétrica dos 100 m (cem metros) , a qual segue na direção sul, até alcançar o divisor de águas do Morro da Represa no Rio Tavares, descendo por este até a Rodovia SC 405, seguindo em linha reta até o Rio Tavares, descendo por este até o mar e seguindo pela linha do Oceano até a Ponta do Siqueira.*

*§ 2º - A Zona Rural compreende o espaço situado entre os limites das Zonas Urbanas e os limites do Município”.*

Os funcionários do IPUF, desconhecem a Lei que declara a Ilha de Santa Catarina, como área urbana.

Na Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Florianópolis se teve acesso à Lei Municipal 3.523 de 18-12-90, que disciplina a cobrança do Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana dos imóveis inscritos no cadastro de imóveis rurais da União e dá outras providências:

*“Art. 1º - Todos os imóveis localizados no Município de Florianópolis, estão sujeitos à incidência do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, observado o disposto no Art. 236 seus parágrafos, da Lei número 805, de 27 de dezembro de 1966, consolidada pelo Decreto número 92, de 15-0780, independentemente de qualquer outros tributos cobrados pelo Governo Federal ou Estadual.*

*Art. 2º - O valor do imposto Territorial Rural pago à União, relativo aos imóveis, do que trata o art. 1º desta Lei, será utilizado como crédito Tributário do Contribuinte, considerando-se quitado o valor devido à União e ainda não pago relativo ao mesmo período do Imposto predial e territorial urbano.*

*Parágrafo único. No cálculo do valor imposto devido, a que se refere neste artigo, não serão considerados os valores pagos a União, á título de multa e juros de mora”.*

A Consolidação das Leis Tributarias, Dec. número 92 de 15 de julho de 1980, e o Código Tributário do Município, Capítulo II, ao tratar sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana assim determina como fato gerador do IPTU:

*“Art. 227. O imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana IPTU tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel, localizado na zona urbana do Município.*

*§ 1º - Para os efeitos deste imposto entende-se como zona urbana aquela em que existem, pelo menos dois dos melhoramentos abaixo indicados, construídos ou mantidos pelo Poder Público:*

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

*II. abastecimento de água;*

*III. sistema de esgoto sanitário;*

*IV. rede de iluminação pública, com o seu posteamento para distribuição domiciliar;*

*V. escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 Km do imóvel considerado.*

*§ 2º - Consideram-se urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamento aprovados pela Prefeitura, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio mesmo que localizados fora da zona urbana”.*

Pelo que se observa, Lei que “*declara a Ilha de Santa Catarina como área eminentemente urbana*”, citada na Receita Federal, na realidade é a Lei 3.523, com a ressalva que esta não declara toda a Ilha de Santa Catarina área urbana mas, que todos os imóveis localizados no Município de Florianópolis estão sujeitos à incidência do imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial, bem como dá possibilidade de compensação dos valores pagos à União.

A Consolidação das Leis Tributárias, Dec. número 92 de 15 de julho de 1980, Código Tributário do Município de Florianópolis, na verdade repete o que consta do Código Tributário Nacional, Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966.

No TJSC - Tribunal de Justiça de Santa Catarina - consta o Acórdão 41.088, oriundo da Comarca da Capital, tendo como relator o Desembargador Xavier Vieira da Segunda Câmara Civil, com data da decisão de 20 de abril de 1993, e seguinte Ementa:

“IPTU e ITR. Bitributação, sobre a mesma propriedade. Propriedade localizada fora de área urbana, cadastrada, no INCRA, servida de rede elétrica e de escola primária a menos de 3 quilômetros. Inteligência do art. 32 do CTN. Ação procedente. Recurso voluntário desprovido. Sentença em reexame mantida”.

Não obstante estejam presentes melhoramentos básicos exigidos pelo Código Tributário Nacional, definidores de Zona Urbana, de competência municipal (art. 32, parágrafo 1, e incisos), é indevido o IPTU, quando o imóvel se situa em área rural, seja pela precedência do cadastramento do ITR, seja porque a distância de estabelecimento escolar não deve ser medida em linha reta, mas pela via pública.

O Município de Florianópolis, inconformado com a prestação jurisdicional entregue nestes autos de Ação de Repetição de Indébito que lhe move Vital João da Luz e sua mulher, interpôs, tempestivamente, recurso de apelação em que a Lei tenha a sentença anulada para o fim de que outra seja prolatada com base em dados fornecidos por prova pericial ou por inspeção judicial.

O recurso foi respondido e o Parquet Estadual, elegendo como tese a falta de legislação municipal locando o imóvel dos apelados no perímetro urbano, opina pelo improvimento do recurso. Em suas palavras: *“A meu sentir, a sentença é de ser mantida, por seus próprios e jurídicos fundamentos. Das provas coletadas, duas vertentes são incontestas: a) os contribuintes sofreram bitributação, ao pagarem IPTU e o ITR sobre a mesma propriedade, num mesmo exercício; b) o imóvel é servido por iluminação pública”*.

Os apelados entendem, face à destinação do imóvel, sua localização e à precedência do cadastramento, ser indevido o IPTU. O município apelante, inversamente, objetiva demonstrar que se trata de imóvel urbano para efeitos fiscais, já que satisfeitas duas das condições do art. 32 do CTN.

A causa está resumida na indagação: a propriedade está ou não em área urbana? A resposta obrigatoriamente, deve ser retirada no art. 32, parágrafo 1, do CTN. Esta norma considera zona urbana aquela em que estão presentes, no mínimo, duas das benfeitorias que enumera em seus incisos, além de sua definição em Lei municipal. A rede de iluminação pública é incontroversa, a segunda alegação do município- escola primária a menos de 3 Km, é o âmago da causa, já que o apelante defende a linha reta, enquanto os apelados entendem que esta deve ser medida pela via pública que os une. Não bastasse, o município não comprovou, igualmente, estar o imóvel localizado em área urbana pois, como bem alertado pelo Promotor de Justiça, *“não basta o preenchimento das condições, é necessário sua definição por Lei municipal. Diante de tais considerações, opino pelo conhecimento e improvimento do recurso involuntário, sou pela confirmação da sentença quando do reexame necessário a que está sujeito a sentença preferida nestes autos”*.

Fica claro no referido Acórdão, que o Município de Florianópolis, não tem Lei de definição do solo urbano, ou pelo menos não a apresentou no processo movido por município em 1993, o que comprova a ineficácia da Lei 3.523 de 18-12-90. Logo, portanto, quando a Receita Federal afirma que a Prefeitura de Florianópolis tem lei determinando que a ilha de Santa Catarina é área eminentemente urbana, está equivocada. A bitributação, existente hoje na maior parte do Estado catarinense, é ilegal e só permanece em vigência porque os cidadãos não provocam o Poder Judiciário para decidir, ou porque não querem deixar de pagar o ITR, em face da insegurança de possíveis perdas futuras.

Como se pode notar, há uma total desarticulação entre as instituições públicas que fornecem informações muitas vezes, contraditórias. Estes desencontros, certamente se refletem entre os municípios, principalmente no que se refere à legalidade da cobrança do IPTU em áreas que até recentemente, estavam sujeitas somente ao pagamento do ITR.

Do ponto de vista da academia e das pesquisas geográficas e sócio-econômicas, o problema maior se relaciona aos dados que, provenientes de diversas

fontes com diversas maneiras de encarar a definição e delimitação do rural e do urbano, podem estar retratando situações falsas ou não abarcando a totalidade das manifestações da sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo rural, apesar das suas especificidades vem sendo transformado sob o comando técnico do urbano. O processo de alteração de área rural para urbana é complexo e os desdobramentos interferem na vida das pessoas em múltiplos aspectos. Os trabalhos até então publicados na academia pelos cientistas sociais, economistas, geógrafos e outros, não vem dando ênfase a esta matéria. Não se quer dizer com isso que não existam trabalhos que discutam as transformações na área rural ou urbana, pelo contrário, como vimos, vários autores vem tratado do assunto, todavia, o foco jurídico e suas implicações sociais e estatísticas ainda tem sido pouco explorado.

Diante do cenário de mudanças, o Direito Agrário vem perdendo espaço, o indivíduo da área rural transforma-se em cidadão urbano por decisão do Município, que o faz por diversas razões. A transferência legal de sua condição de rural para urbano, grande parte das vezes, ocorre sem o seu conhecimento, e isto reflete o desprezo ao cidadão que, sem poder de escolha, perde não só a identidade, mas também a imunidade e isenção fiscal, ficando sem proteção.

Com isso, fica o questionamento: o que o Direito Agrário está fazendo para minorar ou reverter esta situação? A pergunta também é válida para os pesquisadores que, inclusive, tiram conclusões e recomendam medidas baseados em dados inconsistentes.

A Constituição de 1988 não definiu o que é espaço rural e o Código Tributário concedeu poder de decisão sobre o assunto aos municípios. Se a Sociedade não se conscientizar de que tal poder constitui uma violação de direitos, tendencialmente as administrações locais continuarão decidindo a vida das pessoas, independente de seus interesses. A manifestação visível do homem do campo contra tais práticas aparece quando ele reclama do pagamento do IPTU, certamente existem outras que poderão ser desvendadas pelos estudiosos.

Na procura daqueles que podem contribuir com a discussão, a argumentação de que este seria um enfoque jurídico e, portanto, específico aos operadores do Direito, perde força tendo em vista que as repercussões do que ocorre no rural ou no urbano, envolvem a sociedade como um todo. Nas palavras de DERANI (1997 p. 24-93) o Direito é sempre fruto de uma certa cultura. Ele é nível da própria realidade,

é elemento constitutivo do modo de produção social. Logo, no modo de produção capitalista, como em qualquer modo de produção, o Direito atua também como instrumento de mudanças sociais interagindo com os demais níveis.

O Direito, também não é “escrito” apenas para os profissionais, mas para a sociedade como um todo. Além disso, é um pressuposto fictício, vital para sua atuação coercitiva. A realização da cidadania reclama um real conhecimento do Direito, não pelo temor ao seu poder repressivo, mas para a consciência da amplitude da ação modificadora e mobilizadora da vida social. Ademais, a política necessita de legitimidade, assim como o Direito, para perpetuar-se na sociedade. Mas só a legitimidade política abre chance para a legitimidade do Direito. Assim, um Estado Democrático de Direito só é possível com a existência concomitante de uma participação democrática efetiva na política e com a presença de normas imbuídas de um alto grau de aprovação social.

Certamente ele não é simplesmente um conjunto de normas que se manifestam pela positivação de conduta, que porém não o exaurem. O Direito não é uma parte, um estamento da sociedade, é uma prática social. A sociedade contemporânea não consegue imaginar-se prescindindo desta atividade social destinada a ordenar e preservar atividades estatais. com vistas à conservação da dinâmica reprodutiva do capital. Finalmente, como um elemento a mais de motivação, chamamento e convite aos demais autores para discussão do assunto, a mera intervenção do Direito como corretor de falhas eventuais não é mais suficiente. O papel mais ativo e empreendedor que ele vem assumindo, atribui-se ao fato de ter tomado para si uma função de redistribuidor de riquezas, objetivando diminuição de diferenças sociais, decorrentes da livre negociação e, por isso, ser incontestável a participação de outros setores.

Considerando que as novas territorialidades decorrentes da urbanização do rural constituem uma oportunidade de ocupar mão-de-obra e gerar renda, torna-se necessário criar políticas agrícolas e não agrícolas para promover o desenvolvimento rural. Neste sentido, deve-se incluir a discussão e a implementação da reforma agrária, bem como as transformações econômicas, culturais, sociais e políticas advindas desse processo de alteração do significado rural.

Muito embora a urbanização do campo no Brasil seja incipiente, dada a importância do fenômeno, é necessário discutir as definições de urbano e rural, considerando os processos derivados da urbanização de áreas rurais e as repercussões sócio-espaciais dela resultantes, o que implica em diferentes projetos de territorialidades para os envolvidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva**. São Paulo: Editora Jurídica Brasileiro, 1995.
- ALENTEJANO, Paulo Roberto R. O que há de novo no rural brasileiro? *Terra Livre* SP, n. 15, p.87-112, 2000
- BARROS, Willington Pacheco. **Curso de Direito Agrário**. 2ª ed. vol 1. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.
- BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos do Direito Agrário**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1983.
- BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- Lei 4.505, de 30 de novembro de 1964.
- Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996.
- Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966
- Lei 5.868, de 12 de dezembro de 1972.
- Decreto 55.891, de 31 de março de 1965.
- Decreto 59.428, de 27 de outubro de 1966.
- Dec. Lei 57, de 18 de novembro de 1966.
- DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- CARNEIRO, Maria José. **Ruralidade: novas identidades em construção**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ (doc. mimeog. s/d.).
- GALVÃO Maria do Carmo. As múltiplas facetas do espaço agrário contemporâneo no Brasil. in Primeiro Encontro “O ensino da geografia de primeiro e segundo grau frente às transformações globais. 1995, Rio de Janeiro, **Anais**, Rio de Janeiro: 1995. p. 101-116.
- GRAZIANO DA SILVA, José. **O Novo rural brasileiro**. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1999.(Coleção Pesquisas,1).
- RYDLE, Carlos. Bomba Desarmada. **Revista Veja**, São Paulo: Editora Abril, ano 33 n.38, p. 50-55, set. 2000.
- RUA João, Implicações territoriais do município de Quissamã (RJ). **GeoUERJ** - Revista do Departamento de Geografia, n.4, p.7-31, jul./dez.de 1998.

SCHNEIDER, Sérgio. O desenvolvimento agrícola e as transformações da estrutura agrária nos países do capitalismo avançado: a pluriatividade. **Reforma Agrária**, vol. 24 (3). p.106-131, set/dez. 94.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1996.

VILELA, Luiz de Oliveira; SILVEIRA, Miguel Ângelo da. **Para uma “nova” ruralidade, uma “nova” agricultura familiar**. (doc.mimeog, s.d.).

*RECEBIDO EM NOVEMBRO DE 2000.*