

EFETIVIDADE DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NA REGULAÇÃO DA OCUPAÇÃO URBANA EM ZONAS RURAIS: ANÁLISE PARA O MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA PARA O PERÍODO DE 1959-2018

EFFECTIVENESS OF URBAN LEGISLATION IN REGULATING URBAN OCCUPATION IN RURAL AREAS: ANALYSIS FOR THE MUNICIPALITY OF ESTÂNCIA VELHA FOR THE PERIOD 1959-2018

Fábio Lúcio Lopes Zampieri¹
Fernanda Balestro²

RESUMO

Este estudo tem como objetivo verificar a efetividade da legislação, principal instrumento brasileiro de regulação do uso do solo, para controlar a expansão urbana em zonas rurais. Fez-se isso a partir de um confronto entre os resultados esperados e os efetivos da aplicação da legislação de ocupação do território para o município de Estância Velha, RS, de 1955 a 2018. O trabalho apresenta um levantamento de toda legislação urbanística municipal e a identificação e mapeamento das alterações no macrozoneamento urbano-rural do município junto das barreiras à expansão urbana. Aumentos no perímetro urbano são avaliados quanto à sua necessidade comparando-os ao contexto econômico e demográfico. Os resultados mostram que a legislação exerceu um fator importante de ordenamento territorial, porém insuficiente, dado que ocupações com fins urbanos dentro da zona rural continuaram ocorrendo e foram pretexto para aumentos de perímetro urbano. Quanto às barreiras, verificou-se que a legislação urbanística teve um papel relevante em sua demarcação, mas de eficácia parcial, uma vez que o tipo de uso do solo já existente nestes locais a reforçou; ainda, que não há

¹ Professor no Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) e do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Afiliação: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8020-4083>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1168368028493458> E-mail: fabio.zampieri@ufrgs.br

² Engenheira Ambiental e Mestre em Planejamento Urbano e Regional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8538-4151> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3469096561290646> E-mail: febalestro@gmail.com

garantia da permanência da condição de barreira ao longo do tempo, dada a fragilidade da proteção legal e pressões por modificações da legislação.

Palavras-chave: Legislação urbanística. Expansão urbana. Urbanização de zonas rurais. Barreiras à expansão urbana. Regularização fundiária.

ABSTRACT

The aim of this study is to verify the effectiveness of laws and regulations that control urban expansion in rural areas, since they are the main Brazilian land planning instruments. Thus, we compare the expected results of the application of land use laws with the effective land occupation for the municipality of Estância Velha, in Brazil, in the period from 1955 to 2018. This paper identifies each local urban planning law, while analyzing and mapping land zoning changes between urban and rural zones, along with identified barriers to urban expansion. The increases in the urban perimeter were assessed as to their need by comparing them to the economic and demographic context. Results show that legislation is an important land planning instrument, although insufficient, given that urban land uses were still found in rural zones and were used as a pretext for urban perimeter increases. It is also shown that urban planning laws play an important - however partially effective - role related to delimiting barriers to urban expansion, despite the fact that certain types of preexisting land uses in these places reinforce such laws. Finally, it was also noted that there is no guarantee of the barrier condition lasting over time, given the fragility of legal protection and the pressures to modify it.

Keywords: Urban law. Urban expansion. Rural land urbanization. Urban expansion barriers. Land regularization.

1 INTRODUÇÃO

O processo de crescimento das cidades leva, necessariamente, à conversão de terras rurais em terras urbanas. Tal fenômeno acontece frequentemente de forma desordenada, em dissonância com a legislação de uso do solo aplicável e vigente, e sem avaliação das consequências da mesma pelos atores responsáveis pela gestão das cidades. A expansão urbana também não se restringe ao interior dos perímetros urbanos delimitados e a zonas periféricas destinadas à expansão urbana, afetando o que está além deles. Nesse contexto, uma das circunstâncias que leva ao aumento da urbanização é a

modificação do tipo de uso do solo de fins rurais para fins urbanos, que ocorre justamente no interior das zonas rurais localizadas fora do perímetro urbano e a qual, frequentemente, ocorre distante dos centros urbanos.

Áreas rurais que estejam passando pelos processos de diminuição de seu perímetro delimitado e mudança no seu tipo de ocupação são encontradas em todo o território brasileiro. No Rio Grande do Sul, por exemplo, é notável a presença de empreendimentos do tipo ‘condomínio fechado’ e de loteamentos irregulares localizados fora do perímetro urbano, dois tipos de uso do solo urbano em zona rural. Isso pode ser exemplificado por notícias de veículos de comunicação locais que relatam o aumento deste tipo de ocupação em Caxias do Sul e em Porto Alegre e sua Região Metropolitana (1,2).

Enquanto ocupações irregulares e loteamentos populares têm como principal motivador para a população residente a falta de alternativa financeira para residir em outro local, os condomínios de alto padrão se destinam à população com alto poder aquisitivo que busca, em áreas menos densas e afastadas dos centros urbanos, uma melhor qualidade de vida (3). Essa motivação é semelhante à encontrada para moradores que residem em parcelamentos irregulares de pequenos sítios. Em comum, as ocupações irregulares, pequenos sítios de lazer, condomínios fechados e loteamentos irregulares localizados em área denominadas rurais, bem como outras formas de ocupação, são indicativos de que há um fenômeno de modificação no tipo de ocupação e uso do solo nestes locais. Não é possível apontar uma única causa para este fenômeno, dada sua natureza complexa. Uma possível característica comum às situações descritas, entretanto, é que as alterações no tipo de ocupação e uso do solo mencionadas ocorrem em desacordo com a legalidade, com o que é previsto e permitido para solos rurais pela legislação brasileira. Ainda, sua natureza de fato consolidado colabora para sua futura regularização fundiária, geralmente por meio de expansão do perímetro urbano.

Essa expansão do perímetro urbano resulta na diminuição da zona rural devido à forma de divisão territorial adotada no país. O Brasil adota um conceito binário de divisão territorial entre rural e urbano, estabelecida pelo Decreto-Lei nº 311 de 1938, o qual determina o ‘rural residual’ ao delimitar os critérios de urbanidade e definir o restante, por exclusão, como território rural. Essa divisão territorial é feita a nível municipal, por meio de instituição de lei de perímetro urbano, que indica a linha divisória oficial entre as áreas ‘urbana’ e ‘rural’, “servindo tanto para fins urbanísticos quanto tributários”(4). Até pouco tempo atrás, as zonas rurais sequer eram consideradas no planejamento urbano dos municípios. Legalmente, a obrigatoriedade da inclusão de todo o território do município

dentro do Plano Diretor ocorreu apenas em 2001, com a promulgação da Lei 10.257, o Estatuto da Cidade. Até então, os Planos Diretores consideravam apenas o perímetro urbano, com raras exceções. Ainda assim, Maluf (5) critica “o nítido viés urbano do enfoque adotado no Estatuto da Cidade, que toma o rural como uma ‘extensão do urbano’ e propõe como diretriz a ‘urbanização do rural’ ”.

A legislação é um dos fatores que regula a expansão urbana ao determinar como deverá dar-se a ocupação do solo e a competência para organizar o território é compartilhada entre as três esferas de poder - federal, estadual e municipal. Ao município cabe o papel de definir seu zoneamento e, por meio desse, regular a expansão urbana, direcionando-a e/ou limitando-a. No entanto, para Raquel Rolnik (6), a cidade não é o resultado apenas da legislação e, sim, da consequência da relação que a legalidade urbana estabelece com o funcionamento concreto dos mercados imobiliários que atuam na cidade. De fato, a existência de um regramento por si só, não determina que será cumprido à risca e, na prática, o Brasil exibe contrastes entre a cidade legal e a cidade ilegal, ou irregular.

A questão retratada não é exclusiva do Brasil e afeta outros países, que lidam com essa problemática de maneiras diversas no que diz respeito à legislação. Rebelo (7) , em uma análise comparativa entre a legislação de Portugal e da Espanha então vigentes referentes a esse tópico, avalia que a legislação espanhola de uso do solo estaria à frente da portuguesa. Segundo a autora, a lei, em vigor desde 2008, adota alguns princípios com o objetivo de diminuir a velocidade de transição da conversão de terras rurais para urbanas. Assim, a legislação passou a ser mais rigorosa com a autorização de mudanças no uso do solo ao considerar as terras (rurais e urbanas) como recursos ambientais escassos e não-renováveis, passou a solicitar estudos adicionais e a adotar um critério mais rígido para alteração de zoneamento para urbano, tornando a preservação das zonas rurais um objetivo (ibid).

Ainda assim, González-Ávila et al.(2020) verificaram que a Espanha passou por um período de expansão urbana sobre as zonas rurais significativo e intenso no período de 1956-2018. Sem analisar especificamente o papel da legislação, os autores mediram quantitativamente esse fenômeno e apontam que fatores antropogênicos (demográficos, socioeconômicos e políticos) foram os principais influenciadores e intensificadores do processo verificado e que a estrutura da paisagem teve pouca relevância, de forma bastante limitada e apenas conteve um avanço muito extremo da urbanização por questões topográficas. Embora o estudo não tenha avaliado especificamente a legislação, é possível enquadrá-la no cenário de fatores políticos, uma vez que a mesma é influenciada por estes cenários e é passível de alterações, por exemplo.

Já um outro estudo espanhol, realizado por Garcia-Garcia et al(9), teve outro enfoque. Os autores analisaram a permanência ao longo do tempo de áreas verdes delimitadas em Planos Diretores e situadas dentro do perímetro urbano, em três zonas reservadas para expansão urbana. A análise dos estudos de caso mostrou que embora as áreas verdes públicas tenham sido delimitadas, em nenhum dos três casos os Planos Diretores foram respeitados. Os fatores que mais influenciaram na diminuição ou extinção das áreas verdes foram a pressão para construir nesses espaços considerados 'livres' e deficiências no traçado viário. Os autores avaliaram que as medidas que contribuíram positivamente para a permanência de áreas verdes ao longo do período de estudo foram a garantia de uso e ocupação pela população e a consideração de áreas de agricultura, florestas e rios como parte da 'infraestrutura verde' da cidade.

Em outro estudo relacionado à temática, Millward (2006) comparou as estratégias do Canadá, da Inglaterra e do Japão para a contenção da expansão urbana. Avalia que a Inglaterra e o Japão, sob a justificativa inicial de terem menos terras disponíveis para a agricultura, adotam controles mais rígidos e que as estratégias britânicas foram mais eficazes que as japonesas. A Inglaterra emprega a estratégia do "cinturão verde", que limita significativamente a possibilidade de expansão, e uma legislação com muito poder de controle sobre o direito de construção privado (ibid). Nesse caso, o direito individual do proprietário de construir e edificar sobre a propriedade privada (*as-of-right development*) é restrito em prol do controle da expansão urbana estatal (ibid). No Japão, de forma semelhante, prevalece a noção de um controle estatal rígido sobre a possibilidade de construção e adensamento em solo privado com a finalidade de usar racionalmente esse recurso escasso no país. Porém, o pesquisador aponta que na prática algumas brechas na lei permitem que ocorra a expansão urbana em locais onde ela deveria ser restringida: a previsão legal de que os proprietários de terras rurais possam construir casas para seus familiares em suas terras, que resulta em um mercado de construção e venda a terceiros e, assim, gera um fator de expansão em um local indesejado (ibid). Por fim, no Canadá, o pesquisador aponta que o direito individual privado prevalece sobre o controle e a gestão estatal do território e que inexistente uma legislação nacional de planejamento e uso do solo, cuja responsabilidade é delegada para as províncias. Ocasionalmente, segundo o autor, ocorrem negociações em nível local, quando há em jogo terras agriculturáveis ou grandes áreas periféricas, mas que, de forma geral, prevalece a noção de direito privado e não-intervenção (ibid).

Já na América Latina, os pesquisadores Soria, Palacios e Gomez (10) analisaram as limitações da legislação vigente para o controle da expansão urbana sobre áreas de relevância ambiental no

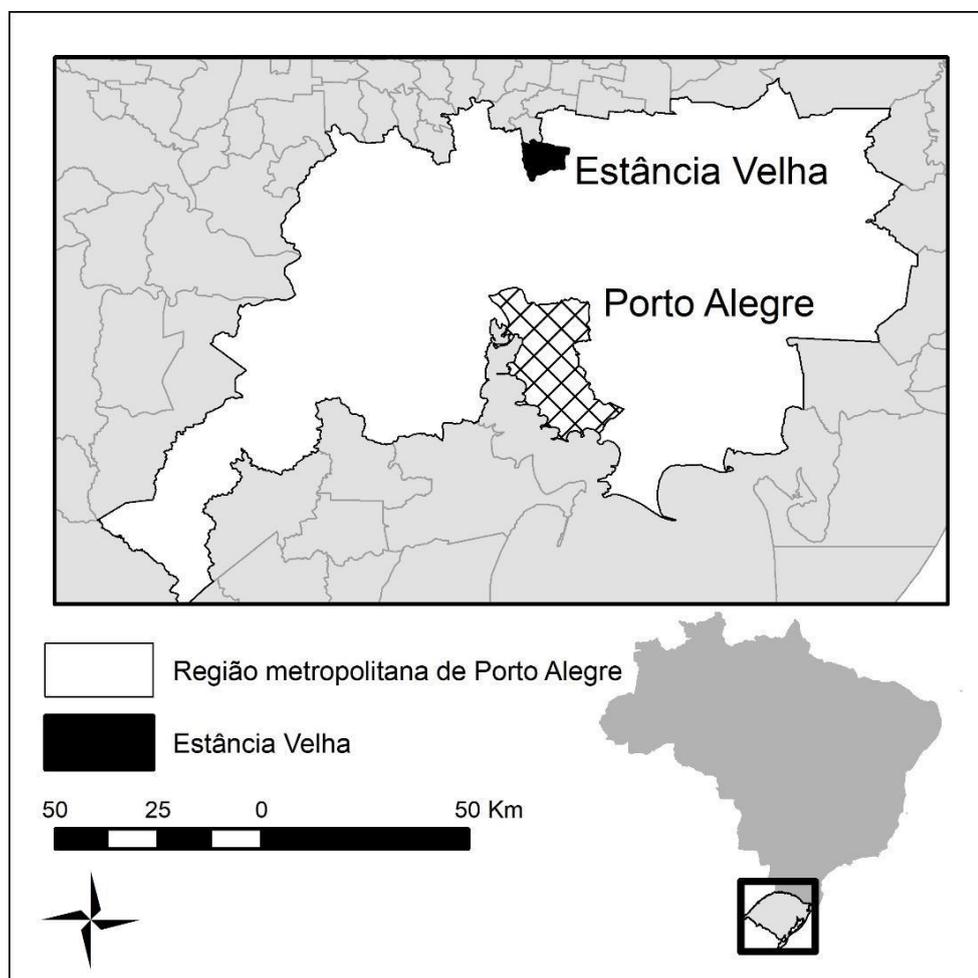
México para a região metropolitana de Queretaro. A princípio, a expansão dessa cidade está sujeita às regras estipuladas por instrumentos de cunho ambiental, como os programas de zoneamento e uso do solo local. Os autores verificaram que apesar de a região estudada enfrentar um cenário de escassez hídrica substancial, 67% das mudanças aprovadas de uso do solo (entre 2009-2017) se deram em regiões protegidas e de alto valor ecológico, sendo que 40% destas mudanças se deram em áreas de recarga dos aquíferos, principal fonte de abastecimento hídrico local (ibid). Os pesquisadores argumentam que a falta de comunicação entre os diferentes órgãos e agências reguladoras, além da falta de instrumentos e planos de ação explícitos colaborou para este resultado. Afirmando, ainda, que as três principais políticas de regulação de uso do solo, desenvolvimento urbano e proteção ambiental não são integradas e nenhuma faz referência às demais existentes (ibid). Permeando por todo o processo, os autores pontuaram que existem influências de entes privados com interesse econômicos na região e falta de transparência nas decisões sobre as alterações do zoneamento.

Dado o contexto exposto, a questão norteadora do presente trabalho foi: a legislação vigente que regula a ocupação e uso do solo (rural e urbano) é eficiente para conter a urbanização irregular¹ de zonas rurais? Desta questão surge o objetivo, avaliar a efetividade da legislação urbanística na contenção da expansão urbana não planejada no interior de zonas rurais. Para entender a atuação da legislação na ocupação urbana do rural, este trabalho foi desenvolvido a partir do estudo de caso do Município de Estância Velha, no Estado do Rio Grande do Sul. Ademais, ressalta-se que este estudo não objetiva discutir as leis, mas, sim confrontá-las com os resultados práticos de sua aplicação.

ESTUDO DE CASO: MODIFICAÇÃO NO TIPO DE OCUPAÇÃO DA ZONA RURAL DE ESTÂNCIA VELHA

O município de Estância Velha/RS (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**) foi escolhido como estudo de caso pelas mudanças de limite urbano que encolheram de modo significativo sua zona rural e, da mesma forma, por fazer parte da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), que passa por intenso processo de urbanização e conurbação entre os municípios.

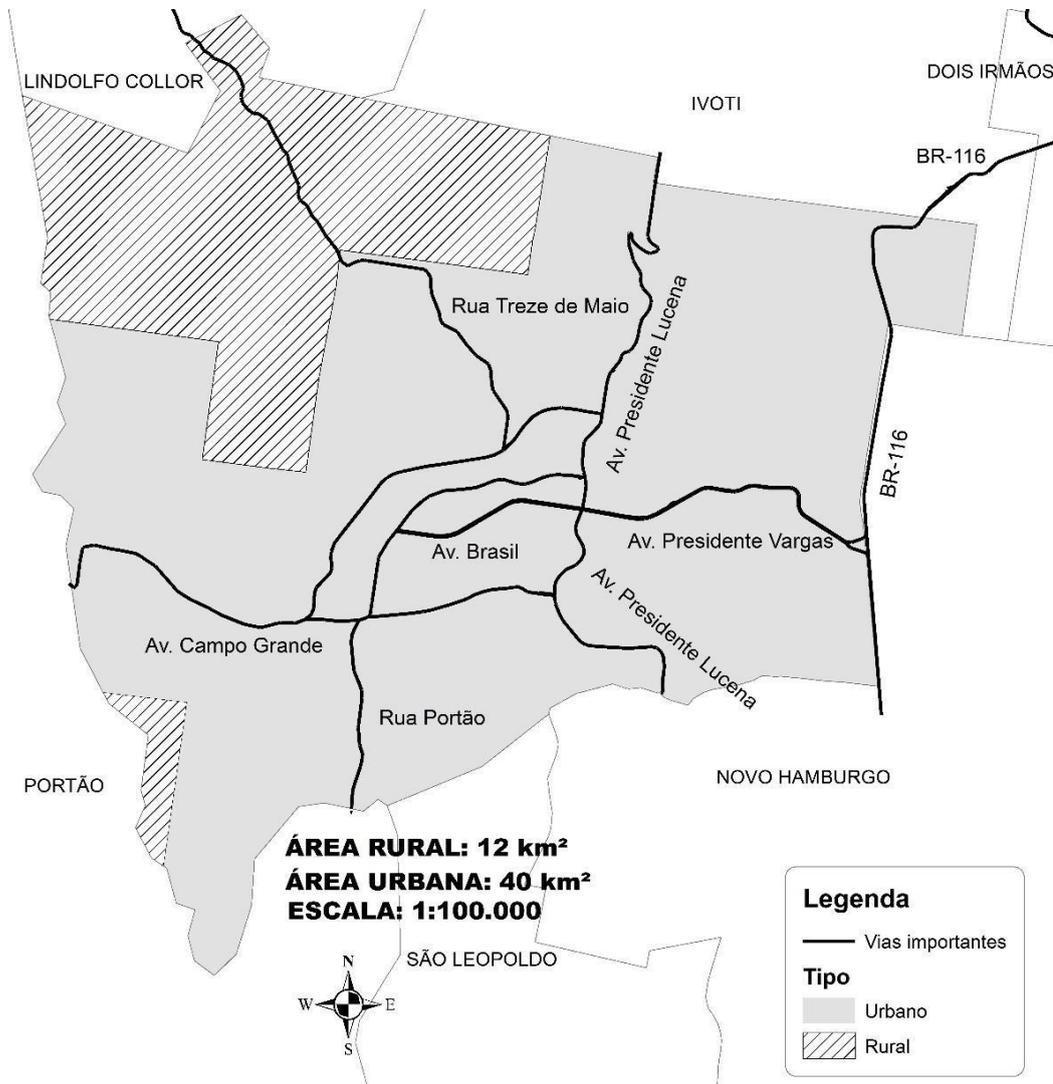
Figura 1.1: Localização do município de Estância Velha



Fonte: Os Autores (2020)

Segundo a última projeção do IBGE (2019), o município apresenta 50 mil habitantes e tem área total de 52 km², com 11,4 km² definidos pelo zoneamento atual como rurais e o restante urbano (Figura 1.2). Os indicadores de Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e Produto Interno Bruto - PIB per capita são, respectivamente, 0,757 e R\$ 27.707,50, segundo o IBGE(11). No ranking estadual de IDH, Estância Velha ocupa a 78ª posição no Estado, que conta com 496 municípios.

Figura 1.2: Macrozoneamento rural-urbano em 2012 e vias relevantes no município de Estância Velha



Fonte: Os Autores (2020)

A zona rural atual vem passando por processos de modificação de uso do solo, de fins rurais para fins urbanos. Esses processos podem ser evidenciados por imagens aéreas, sejam elas feitas por satélite, drone ou outros equipamentos. Como exemplo, as imagens abaixo, feitas por Drone, retratam quatro situações distintas de modificação de uso do solo. Na Figura 1.3 é retratada uma ocupação irregular localizada no interior da zona rural; na Figura 1.4, pode-se perceber a ocorrência de adensamento de casas, formando núcleos, ao longo de uma via no interior da zona rural; na Figura 1.5 é observada a venda de um lote inferior ao tamanho mínimo permitido para desmembramento, o módulo rural, que para o município é de 20.000 m²; e a Figura 1.6 retrata a vista do Loteamento

Cooperlag, um loteamento que foi realizado irregularmente na zona rural e que posteriormente foi feita sua regularização fundiária.

Figura 1.3: Ocupação irregular no interior na zona rural



Figura 1.4: Adensamento ao longo de via na zona rural



Figura 1.5: Venda de lote em zona rural inferior ao tamanho mínimo de 20.000 m²



Figura 1.6: Vista do Loteamento Cooperlag, implantado em zona rural e que foi alvo de regularização fundiária via aumento de perímetro urbano



Fonte: Os Autores (2018)

Com o intuito de mostrar como a legislação atuou na delimitação do macrozoneamento rural e urbano, o recorte temporal parte do primeiro ano de estabelecimento de uma legislação urbanística municipal, 1955, ano do primeiro Plano Diretor Municipal, até 2018.

2 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: CLASSIFICAÇÃO E ORDENAMENTO TERRITORIAL

Nacionalmente existem três níveis de legislação, municipal, estadual e federal, sendo as duas últimas esferas as responsáveis pelas normas gerais acerca do ordenamento do território. Sobre a legislação que se aplica ao território, a mesma difere de acordo com o enquadramento legal da área considerada, existindo duas possibilidades legais de classificação territorial: urbano ou rural. Essa classificação deriva do Decreto-Lei nº 311, de 1938, que dá a definição de rural e urbano no Brasil. O decreto, que foi promulgado durante o Estado Novo sob comando de Getúlio Vargas, tinha como objetivo a organização do território brasileiro e, para tanto, (i) regulamentou a distinção entre cidade e vila, (ii) garantiu que seus nomes fossem os mesmos do município e distrito que as sediavam, (iii) hierarquizou as divisões territoriais administrativas e judiciárias, (iv) estabeleceu número mínimo de moradias para novas cidades e vilas e (v) garantiu o mapeamento de todos os municípios (12). Foi um importante marco para o país, tanto pela organização territorial que derivou do mesmo quanto por ter sido a primeira vez que todos os municípios foram contabilizados, levantados e mapeados. Neste decreto ficou determinado que as cidades (sedes de municípios) e as vilas (sedes de distritos) são urbanas e, o restante, rural. E, conforme Lima (12), “A delimitação dos espaços urbanos é importante, pois tem efeitos no controle do território” (grifo nosso).

Além da União e os Estados, desde a Constituição Federal de 1988, os municípios foram elevados à categoria de entes federativos (13), sendo de sua competência o planejamento e o controle do uso do solo urbano². A divisão territorial, portanto, é de atribuição de cada município, o qual detém poder legal para legislar sobre o seu território. Entre as zonas urbanas e rurais municipais, essa divisão é feita por meio de uma linha separatória definida em lei municipal, a Lei de Perímetro Urbano. Este limite legal é definido por cada município e tem atribuições tributárias e urbanísticas (14). A lógica continua sendo a mesma: o que estiver fora do perímetro urbano delimitado será considerado como rural.

Os municípios detêm autonomia para alterar e ampliar seu perímetro urbano, com a consequente redução da zona rural. Até recentemente, essa alteração era feita sem grande necessidade de estudos ou embasamentos. Em nível estadual, o Rio Grande do Sul dispunha de uma lei de 1994, a Lei 10.116/94 (15), que abordava a temática. Porém, esta lei define apenas que “A transformação de área rural em urbana ou de expansão urbana, através da delimitação e alteração do perímetro urbano, far-se-á por lei municipal”, não especificando a necessidade de estudos ou

justificativas para que o poder municipal faça a alteração. Por outro lado, em nível federal, o Estatuto da Cidade (16), Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece as “diretrizes gerais da política urbana”, ao definir o Plano Diretor como o instrumento de planejamento urbano, dentro do qual estará disciplinado o uso do solo previsto, faz com que os estudos e a participação pública sejam necessários à definição das zonas urbanas da cidade quando da etapa de elaboração e aprovação do mesmo. Cabe ressaltar que o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) não tratava do perímetro urbano até 2012, quando foi alterado pela promulgação da Lei Federal de 12.608/12 (17). É a partir deste momento que estudos técnicos passaram a ser exigidos para que o município faça ampliações de perímetro urbano³:

Com o perímetro urbano definido, ocorre a separação entre o que é urbano e o que é rural e o território está caracterizado legalmente. Neste ponto, se iniciam as diferenças legais entre como deve se dar a ocupação do solo. Existem situações distintas de parcelamento, que se referem ao tipo de parcelamento (com fins urbanos e com fins rurais) e ao tipo de solo onde será realizado o parcelamento (solo rural ou solo urbano). Ainda, o que é considerado solo urbano e o que é considerado solo rural pode ser diferente da definição legal de zona rural e do perímetro urbano no município. Isso porque é possível existir áreas classificadas como rurais dentro do perímetro urbano do município. A delimitação territorial impõe uma diferenciação muito clara do ponto de vista legal, com respeito à forma como este território pode ser ocupado e a que leis o mesmo está submetido. Ambos os casos de solo urbano e rural são abordados na sequência.

OCUPAÇÃO DE SOLO URBANO

Definido o perímetro urbano por meio de lei municipal, o solo localizado no interior do mesmo é classificado como solo urbano. Quanto à questão de sua ocupação, a mesma é governada, em esfera federal pela Lei Lehman, a Lei Federal nº 6.766/79 (18), alterada pela Lei 9.785/99 (19), que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e especifica esse parcelamento só é permitido em zonas urbanas⁴, definidas pela lei de perímetro urbano e regulamentadas pelo Plano Diretor do município. O perímetro urbano pode ser ampliado pelo poder municipal a fim de regularizar ocupações fora da zona urbana e por necessidade de ampliação da zona urbana devido ao crescimento da cidade. Núcleos informais, ocupações irregulares, loteamentos e parcelamentos de solo ilegais surgem em zonas distantes dos centros urbanos, onde não estava prevista a urbanização pelo Plano Diretor e fora do perímetro urbano e a única forma de regularização prevista até 2017 era por meio das ampliações do

perímetro urbano, o que resultava em ampliações consideráveis, além do necessário e que englobavam áreas rurais. Recentemente, a promulgação da Lei 13.465 de julho de 2017 (Reurb) trouxe mudanças relativas à regularização fundiária e passou a permitir a existência de solo urbano localizado em zona rural (20) Com a promulgação desta lei, no meio de zonas rurais passa a ser possível encontrar solo classificado como urbano (com incidência de IPTU)⁵.

As situações de ocupações irregulares acabavam por definir uma transformação da zona rural em urbana, visto que, até recentemente, a única forma de regularizar estes núcleos era estendendo o perímetro urbano. O aumento do perímetro urbano para englobar ocupações irregulares situadas dentro da zona rural faz com que grandes extensões de terra rurais se tornem aptas à urbanização, pois sua classificação de solo passa a ser solo urbano. Essa extensão do perímetro urbano incorre em muitos custos extras para o município. No momento em que passam a ser parte da zona urbana, cabe à Prefeitura Municipal o provimento de infraestrutura básica⁶, não requerida para zonas rurais.

Finalmente, a definição do perímetro urbano no município está ligada à organização da ocupação e do uso do solo, a qual é tratada pelo Plano Diretor⁷ que é o instrumento legal responsável por determinar o macrozoneamento do município e todas as possíveis ocupações. O Estatuto da Cidade (16) inovou neste sentido ao definir que o planejamento urbano passasse a ser realizado para a extensão de todo o território municipal, incluídas aí as zonas rurais⁸. Antes disso, durante muito tempo os planos diretores referiam-se apenas ao Perímetro Urbano do município, excluindo do planejamento tudo o que estivesse fora dele (21). Fixa-se então o marco temporal do ano de 2001 como o ano em que a zona rural (tal como é definida por lei) passa a ser alvo do Planejamento Territorial Municipal.

O poder público municipal tem a competência de regular e planejar a ocupação do município, de exercer o poder de polícia e de fiscalizar como se dá essa ocupação. Para tanto, deve contar com instrumentos de planejamento urbano que regulem, da mesma forma que regulam para a zona urbana, as edificações, o tipo de ocupação e o adensamento permitidos na área rural. No caso em que estas informações não estejam explicitadas em lei, no Plano Diretor, a gestão territorial e a fiscalização poderão ser dificultadas. Muitos Planos Diretores municipais trazem pouca informação para suas zonas rurais, limitando-se ao tipo de atividade permitida, sem índices de ocupação e uso do solo, por exemplo.

OCUPAÇÃO DE SOLO RURAL

Na zona rural legal municipal não é permitido o parcelamento do solo para fins urbanos. O parcelamento de imóvel rural (localizado em zona rural) para fins urbanos só é possível se a lei municipal redefinir o seu zoneamento, transformando a zona rural onde se encontra o imóvel em zona urbana ou de expansão urbana (22). Dentro da zona rural produtiva, o tipo de parcelamento permitido é o parcelamento com fins rurais, que é regulamentado pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), através da Instrução INCRA nº17-b/80 e o qual deve manter o tamanho mínimo da gleba (a qual é definida de acordo com a região do país) para permitir a manutenção de atividade agrícola. A regulamentação de parcelamento de solos para fins rurais obedece a normas especiais editadas pela legislação agrária⁹. Ela não é feita pela mesma lei que regula os solos urbanos, a Lei 6766/79, pois a mesma não trata do tema, no entanto ela possui um artigo de interesse ao tema, ao definir em seu artigo 50 que o parcelamento irregular de solo com fins urbanos sem autorização expressa do órgão competente é crime¹⁰, de onde se tem que é possível penalizar proprietários que atuem à margem da lei.

Todos os imóveis rurais estão submetidos ao INCRA e às leis agrárias, sendo este instituto o responsável por dar a anuência para desmembramentos das glebas rurais. O Estatuto da Terra (23), lei que dispõe sobre os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, ao definir o que é considerado um imóvel rural, salienta que um imóvel pode ser considerado como tal independentemente de sua localização¹¹. Isso indica que esses podem estar localizados em área considerada urbana. De fato, o Decreto n.º 55.891/65 (24), que regulamenta o 5º artigo do Estatuto da Terra, refere-se mais uma vez à localização, mencionando que a mesma pode se dar em perímetros urbanos, suburbanos ou rurais dos Municípios. As áreas definidas como rurais, ainda que fora da zona definida como rural pelo município, responderão a legislações federais e ao INCRA. Outro ponto a ser levado em consideração é que esta legislação define que qualquer parcelamento de solo encontrado em zona rural inferior ao tamanho de lote mínimo rural, bem como o parcelamento com a finalidade de estabelecer pequenos sítios de lazer, também é ilegal, pois constitui em parcelamento de solo com fins urbanos, irregular em *áreas produtivas*, esta é uma forma de garantir a manutenção das áreas de interesse à produção agrária nacional.

Entretanto, em zonas rurais se observa frequentemente a utilização da área para fins de condomínios fechados e sítios de lazer e pela normativa do INCRA, é entendido como parcelamentos com fins urbanos em áreas rurais. Esta normativa diz que são finalidades urbanas “os parcelamentos

com vistas à formação de núcleos urbanos, ou à formação de sítios de recreio, ou à industrialização”. Este órgão deverá ser informado sobre parcelamentos com essa finalidade e dar sua anuência (25), que está subordinada ao atendimento de determinadas condicionantes¹² pelas áreas. A redação acima também está presente no artigo 96 do Decreto 59.428/66 (política de acesso à propriedade rural)¹³. Após todos os trâmites legais, caberá ao INCRA, frente a requerimento do proprietário, a atualização do cadastro do imóvel.

Além das leis que regulam a ocupação e o uso do solo, faz-se relevante o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172 de 1966). Neste, fica determinado em seu artigo nº 32, que a cobrança do ‘Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana’ (IPTU) recai apenas sobre propriedades localizadas no interior da zona urbana (excluídas as propriedades consideradas como rurais, mesmo que localizadas dentro da zona urbana). O efeito prático disso é que empreendimentos com fins urbanos localizados na zona rural seguirão pagando o ‘Imposto sobre Propriedade Territorial Rural’, devido em parte ao governo federal, e de valor inferior ao valor que corresponderia à terra urbana caso se aplicasse o IPTU. Este é um fator relevante,

uma vez que muitos parcelamentos irregulares, executados em zonas rurais, mas com fins urbanos, não observaram as exigências da Lei n.º 6.766/79, sendo interessante a continuidade dessa condição de irregularidade tanto para o loteador – que não precisa executar todas as obras de infraestrutura nem outorgar escritura pública de transferência do domínio dos lotes, quanto para os adquirentes, que preferem a incidência do ITR à do IPTU (22).

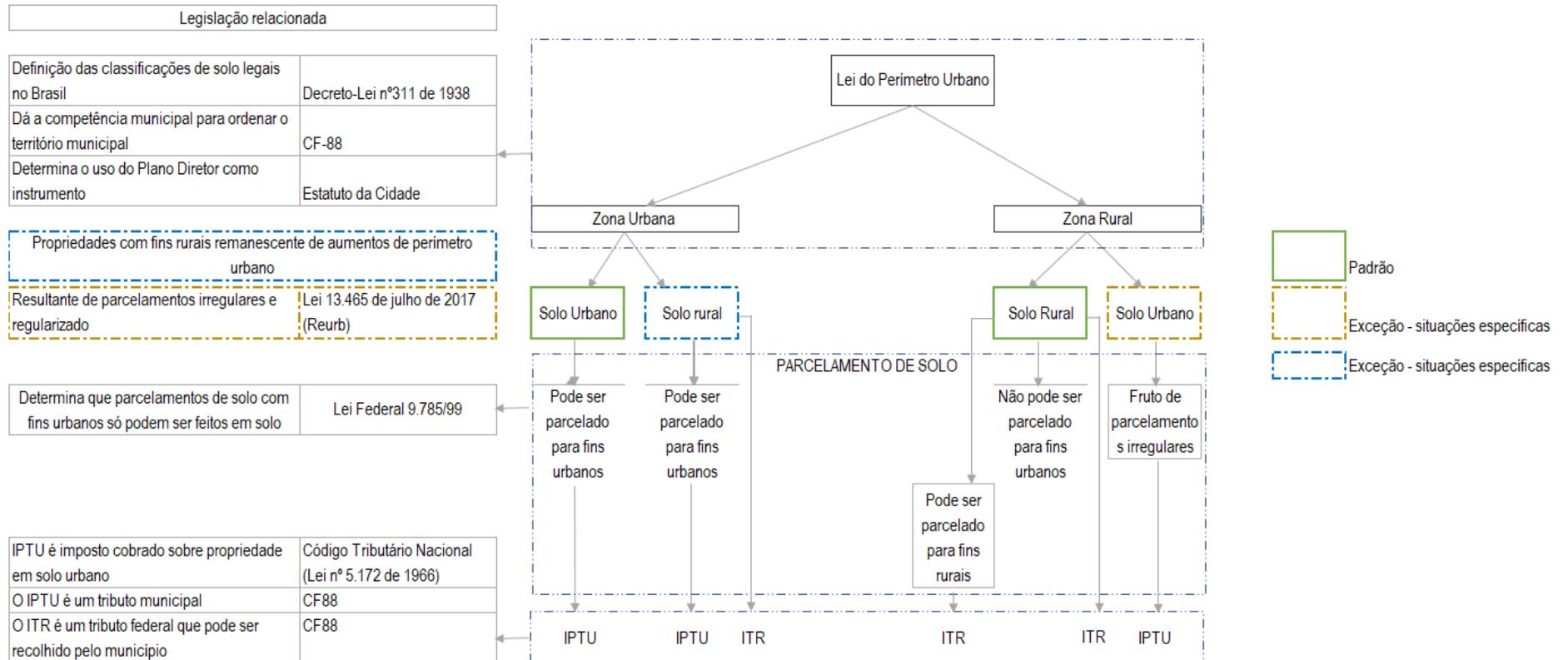
O Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172/66) traz em seu bojo uma definição de zona urbana (para fins de incidência de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana), no art. 32, §1o e §2º¹⁴. Quanto às propriedades rurais, incide o ITR – Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (Lei n.º 5.868) considera como imóvel rural aquele que se destina à exploração agrícola, pecuária, extrativa, vegetal ou agroindustrial, independentemente de sua localização, e, ainda, possuir área superior a 1 (um) hectare. Essa lei, leva em consideração dois aspectos – destinação e dimensão, com prevalência deste último, de modo que as áreas menores que um hectare deverão ser consideradas urbanas (em sentido amplo).

O ITR é um imposto federal e, de acordo com a Constituição Federal, 50% da arrecadação do mesmo cabe aos municípios, sendo que aqueles municípios que optem por fazer a fiscalização e cobrança do imposto podem ficar com a totalidade de sua arrecadação. A atribuição de fiscalizar, lançar e cobrar o ITR pode ser delegada pela União ao Distrito Federal e aos municípios por meio de

convênios, conforme estabelecido na Lei nº 11250, de 27 de dezembro de 2005 e também garantido pela Constituição Federal (em ser art. 153, parágrafo 4 e inciso III).

Finalmente, com relação aos tributos territoriais, recentemente a promulgação da Lei nº 13.465 de 2017 trouxe a possibilidade de regularização de propriedades irregulares localizadas dentro da zona rural e abriu uma possibilidade da existência de solo urbano dentro da zona rural e, com isso, de cobrança de IPTU mesmo sem a realização das obras necessárias de infraestrutura. O tipo de imposto que incide sobre a área tem uma relação direta com a administração pública, uma vez que, a partir da incidência do mesmo, e dado que ele está atrelado à prestação de serviços públicos, as populações destas ocupações urbanas dentro da zona rural que agora estão regularizadas passarão a cobrar os serviços pelos quais estão pagando. Possivelmente, isto trará conflitos futuros e maior pressão de urbanização da zona rural dentro da qual estão localizadas estas pequenas áreas urbanas. A legislação apresentada e suas aplicações estão sumarizadas esquematicamente na Figura 2.1.

Figura 2.1: Relação esquemática de classificação do território municipal, possibilidades de ocupação, tributos incidentes e legislação vigente



Fonte: Os Autores (2018)

3 METODOLOGIA

PESQUISA DOCUMENTAL: LEVANTAMENTO E ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA MUNICIPAL

Inicialmente buscou-se o conjunto da legislação urbana municipal para o recorte temporal estabelecido. Considerou-se como legislação urbana o conjunto de leis e normas referentes ao ordenamento do território municipal (6): leis de Planos Diretores e suas alterações, lei de perímetro urbano e lei de limites municipais. O levantamento foi feito em consulta ao site da Prefeitura Municipal¹⁵, que dispõe de grande parte da legislação municipal digitalizada, e em consultas presenciais na Prefeitura Municipal, para obtenção de documentos que não estão digitalizados.

O conjunto de leis levantadas foi analisado com o objetivo de identificar quais, dentre as mesmas, continham alterações territoriais que modificaram o tamanho da zona rural. Além disto, buscou-se a demarcação em lei de barreiras à expansão urbana, entendidas aqui como um dos elementos reguladores que contêm a mesma, impedindo seu avanço por determinadas regiões ou em determinadas direções (26). As barreiras à expansão urbana podem explicar o porquê de determinadas regiões do município não terem se urbanizado ou o porquê de os aumentos de perímetro urbano não englobarem determinados locais.

As leis levantadas foram verificadas individualmente e descartou-se leis urbanísticas que tratavam de alterações de traçado viário, gabarito ou código de obras, que não interessam ao presente trabalho. As remanescentes foram analisadas em conjunto com seus mapas de ordenamento territorial (quando existentes) para verificação da presença de modificações no macrozoneamento rural-urbano. Levantou-se um total de 55 leis urbanísticas municipais para o período de 1955-2018 e a análise realizada identificou seis momentos dentro do recorte temporal em que a zona rural teve seus limites alterados: 1955 (marco inicial), 1982, 1987, 1994, 2004 e 2012, cujas leis são sumarizadas no Quadro 1.

Quadro 1: Legislação urbanística municipal que alterou os limites da zona rural para o período de 1955-2018 para Estância Velha

Ano	Lei
1955	Primeiro Plano Diretor de Estância Velha

1982	Lei municipal nº733/82 de 12 de novembro de 1982
1987	Lei municipal nº 900/87, de 14 de agosto de 1987
1994	Lei complementar nº 001, de 26 de setembro de 1994
2004	Lei complementar nº 40, de 06 de outubro de 2004
2012	Lei nº 1821, de 15 de outubro de 2012

Foram identificadas três barreiras relevantes à expansão urbana no município que foram marcadas em legislação: a área de um Aterro de Resíduos Industriais Perigosos, as Zonas Especiais de Preservação I e II (ZEP I e II) e uma área privada de mineração (pedreira). Os limites da zona rural e as barreiras foram mapeados a fim de possibilitar a visualização da evolução do macrozoneamento interno. As informações sobre as variações no macrozoneamento interno foram extraídas das leis urbanísticas levantadas no Quadro 1, que fazem referência a mapas anexos que ilustram as alterações de perímetro urbano ou o zoneamento municipal, os quais foram utilizados na elaboração dos mapas.

LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES CONTEXTUAIS ECONÔMICAS E POPULACIONAIS

Ampliações de perímetro urbano municipal deveriam ser motivadas primariamente pelo crescimento da população do município (26), que passa, então, a demandar mais espaço para seu assentamento e instalação de empreendimentos privados e equipamentos públicos. Buscando resgatar essa contextualização para o estudo de caso, foram levantadas suas informações econômicas e populacionais. As informações de população foram obtidas junto do Instituto Brasileiro de Economia e Estatística – IBGE. Já as informações econômicas do município se basearam em sua composição do PIB ao longo do tempo para verificar o percentual de cada setor na composição geral do mesmo. Estas informações foram obtidas da Fundação de Economia e Estatística, fundação estadual que disponibiliza esses relatórios a partir do ano de 1985. Como não foi possível se obter dados econômicos detalhados anteriores a este ano, foi feita uma análise histórica do perfil econômico do município.

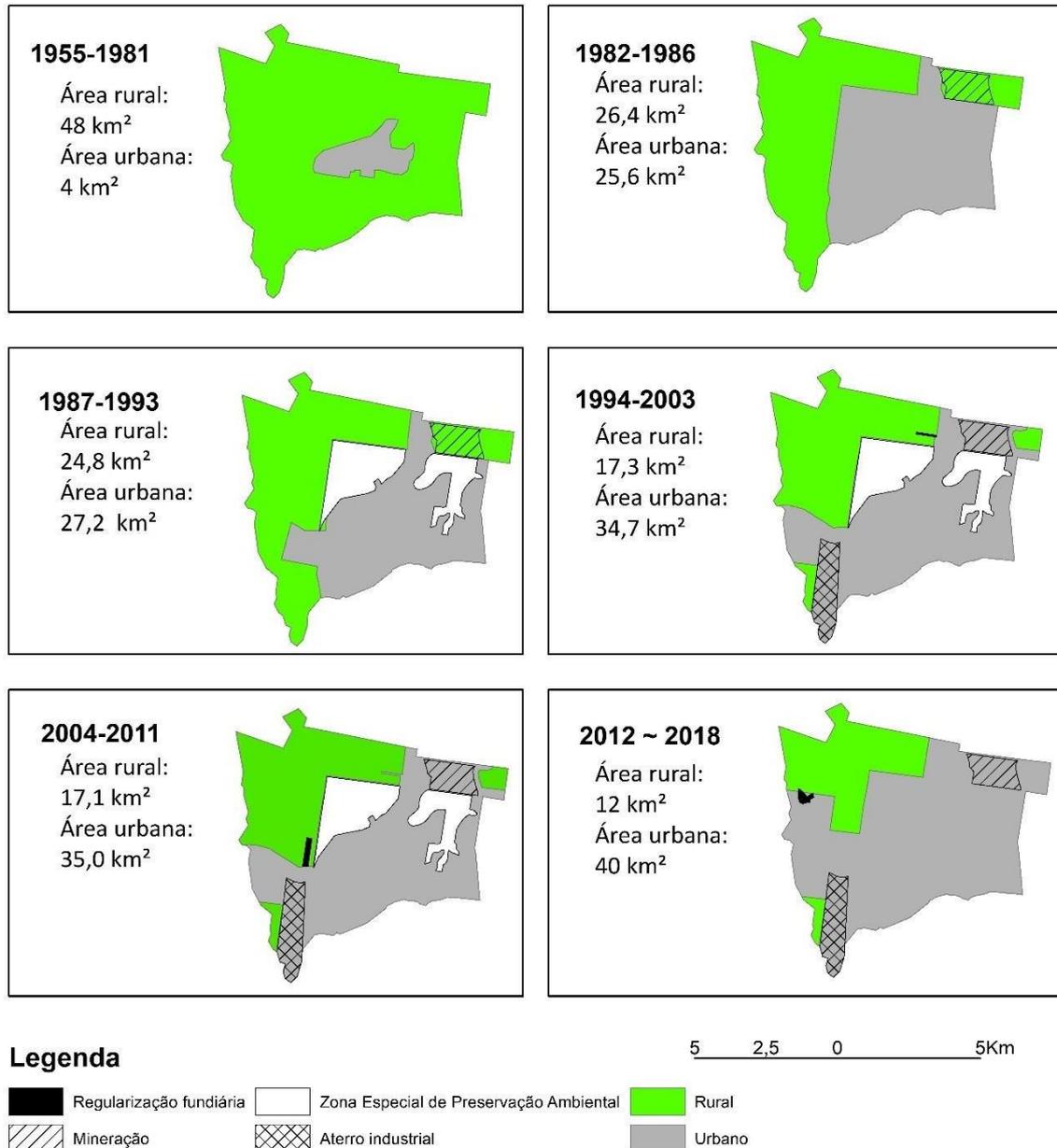
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

VARIAÇÃO DO MACROZONEAMENTO RURAL-URBANO DE 1955 A 2018 E BARREIRAS À EXPANSÃO URBANA MARCADAS EM LEI

O mapeamento do macrozoneamento municipal foi feito considerando as categorias de zona urbana e zona rural, cujo tipo de ocupação e uso do solo permitidos são diferentes para cada uma delas e regulamentados por legislação em nível federal, discutido anteriormente. Além da análise do macrozoneamento rural-urbano foi feita a identificação das barreiras ao crescimento urbano do município presentes em lei. Esta avaliação identificou três barreiras à expansão urbana, definidas em legislação urbanística municipal, por meio de zoneamento em Planos Diretores de diferentes épocas. Duas delas foram demarcadas pelo Plano Diretor de 1983, as Zonas Especiais de Preservação Ambiental (ZEP), zonas impróprias à ocupação humana por sua topografia ou por serem áreas de banhado e cuja ocupação estava restrita a 10% da área do lote, e a zona de mineração, uma grande área particular onde funciona uma pedreira. Já o Plano Diretor de 1994 demarcou em seu zoneamento uma grande área industrial onde se instalou um aterro de resíduos perigosos.

A análise da legislação urbanística mostrou que desde a sua emancipação e a elaboração de seu primeiro Plano Diretor, em 1955, o perímetro urbano de Estância Velha foi alterado seis vezes. A redução total da zona rural desde 1955 foi de 75% e a maior variação em período recente ocorreu em 2012, quando foi diminuído em 27% com relação ao Plano Diretor anterior. As alterações que resultaram em diminuição da zona rural estão representadas na **Erro! Fonte de referência não encontrada.** que permite verificar a redução do tamanho da zona rural de Estância Velha desde 1955 até o ano de 2018. A visualização dos dados de forma agrupada permite a aquisição de uma visão global de sua evolução ao longo do tempo, que culminou com a situação atual de macrozoneamento. Nesta mesma figura estão representadas, por período avaliado, as barreiras à expansão urbana e as áreas incorporadas à zona urbana por meio de regularização fundiária de ocupações irregulares. Os dados numéricos e são apresentados no Quadro 4.1.

Figura 4.1: Evolução do zoneamento urbano e rural de 1955 a 2018 e barreiras à expansão urbana



Fonte: Os Autores (2020)

Quadro 4.1: Variação da área rural em Estância Velha

Área total municipal:			52 km ²			
Ano de alteração	Área Urbana (km ²)	Área Rural (km ²)	Variação entre períodos (km ²)	Variação acumulada (km ²)	Variação entre períodos (%)	Variação acumulada (%)
1955	4,0	48,0	0	0	0%	0%
1982	25,6	26,4	-21,64	-21,64	-45%	-45%
1987	27,2	24,8	-1,58	-23,22	-6%	-48%
1994	34,7	17,3	-7,47	-30,69	-30%	-64%
2004	35,0	17,0	-0,31	-31	-2%	-65%
2012	40,0	12,0	-4,45	-35,99	-27%	-75%

Fonte: elaborado pelos Autores (2019)

A análise visual das modificações do zoneamento constantes na Figura 4.1, em conjunto com as leis de Plano Diretor, possibilita identificar que as alterações dos anos de 1994, 2004 e 2012 se deveram a regularizações fundiárias de ocupações e loteamentos irregulares na zona rural (sinalizadas em preto). É importante pontuar a distinção entre as ocupações irregulares e os loteamentos irregulares. Ao contrário da ocupação irregular, no caso de loteamentos irregulares não existe uma ocupação ilegal, ou invasão, de uma área de terra. O próprio proprietário da terra parcela e vende ilegalmente lotes de dimensões urbanas dentro de uma zona rural (menores do que dois hectares, área mínima do módulo fiscal rural definida pelo INCRA). Os lotes são vendidos sem emissão de escritura, uma vez que não é possível emití-la, e o único documento existente são contratos entre o comprador e o vendedor. Essa situação não é restrita apenas às situações sinalizadas na imagem e pode ser encontrada no interior da zona rural.

A legislação de ordenamento e uso do solo impõe restrições legais que impedem o uso do solo com fins urbanos na zona rural. Consta-se, que essas restrições legais não foram suficientes para restringir o estabelecimento de ocupações e loteamentos de tipologia de uso do solo urbanos e, portanto, irregulares, na zona rural. Tal distância entre a legislação urbanística e a urbanização real,

que acontece na prática é apontada por Maricato (27,28) e Rolnik (6) como típica do cenário brasileiro, e pode ser observada em Estância Velha, mesmo que em escala proporcional ao tamanho da cidade, ou seja, menor do que em grandes cidades e capitais. Um paralelo pode ser traçado entre essa situação e as brechas na lei relatadas por Millward (29) para o Japão, onde proprietários de lotes rurais se aproveitam da possibilidade de construção de casas para seus familiares e as vendem a terceiros, em um mecanismo que detém semelhanças com o observado em Estância Velha, guardadas as devidas proporções. A extensão com que isso ocorre é muito menor no Japão, uma vez que os proprietários não fazem o loteamento de grande parte ou toda a sua propriedade, a exemplo das situações verificadas em Estância Velha. Ainda assim, isso exemplifica que a dificuldade de controlar o adensamento das construções na zona rural pode levar à urbanização de áreas indesejadas.

Com efeito, a área urbana do município tem aumentado principalmente motivada por regularizações fundiárias de adensamentos construtivos realizados onde não deveriam. Assim, os aumentos verificados não são fruto de um planejamento cuidadoso por parte dos órgãos e autoridades competentes, que reflita a necessidade de acomodar uma população crescente e de permitir o crescimento da cidade de forma racional e sustentável, e tendo em vista a preservação de seus recursos naturais remanescentes e a garantia de áreas verdes para usufruto da população. Desde os anos 80 a mesma não permanece inalterada por longos períodos de tempo, conforme dados apresentados no Quadro 4.2. Ainda, se analisados os três últimos aumentos de perímetro urbano vê-se que, enquanto nos anos de 1994 e 2004 o aumento para regularização fundiária ficou restrito à área efetiva da ocupação irregular, em 2012 há um aumento significativo, com supressão de 4,45 km² da zona rural e motivação de regularização fundiária de uma área de ocupação irregular densa e localizada no interior da então zona rural. O aumento do perímetro urbano em casos de grandes expansões como a descrita pode ser muito superior à área que seria efetivamente necessária, situação que tem relação com fatores políticos e econômicos (30). Como consequência desses grandes aumentos existe a possibilidade que, nesta área ampliada de perímetro urbano, haja a ocorrência simultânea de solo rural e solo urbano.

Essas circunstâncias de coexistência de solo rural no perímetro urbano ocorreram na alteração realizada em 2012, na qual além de regularizar uma ocupação irregular o poder público municipal transformou uma grande área rural em área urbana. Uma das consequências deste tipo de situação é o tipo de imposto que é cobrado das propriedades classificadas como solo rural em área de perímetro urbano, o ITR (conforme a Constituição Federal de 88), o qual é muito menor que o IPTU. O imposto menor e a viabilidade legal de parcelamento do solo para fins urbanos (garantido pela Lei Federal nº 6.766/79) tornam estas áreas propensas à especulação imobiliária (onde o proprietário aguarda a

valorização do entorno para lotear sua gleba), já que não há um ônus financeiro sobre os proprietários que seguirem utilizando sua propriedade para fins rurais. A ausência deste ônus também desestimula uma participação mais ativa dos proprietários e principais interessados no processo de revisão e aumento de perímetro urbano, dado que os mesmos não são prejudicados de forma alguma.

Outro ponto é a possibilidade de que, para fins de cobranças de impostos, possa ser de interesse do poder municipal que o perímetro urbano aumente e que seja feita a regularização fundiária das situações de aglomerados urbanos irregulares, uma vez que as mesmas passarão a pagar IPTU. Mesmo que o município arrecade o ITR, seu valor é sempre mais baixo em comparação ao IPTU o que pode diminuir o interesse do mesmo em manter áreas rurais. Ainda, o valor mais baixo de imposto pode ser um fator que influencie a população a buscar residir em áreas rurais. Ademais, ressalta-se que o solo rural em área urbana, que se encontra legalmente em condições de ser loteado e urbanizado, acarreta em um ônus para o Poder Municipal, dada a necessidade de investimentos para prover os serviços devidos à zona urbana (Lei 9.785/99).

Quanto à análise das barreiras, apenas uma deixou de existir com a modificação do zoneamento municipal: as Zonas Especiais de Preservação I e II (ZEP I e II), áreas de risco à ocupação humana e preferenciais para a preservação ambiental. As mesmas foram delimitadas em 1983 e se mantiveram até o Plano Diretor 2012 quando passaram a ser consideradas Zona 1, Zona 2 e Zona Mista, onde é permitido o uso intensivo do solo e cuja descrição do tipo de aproveitamento do solo é dada pelo Plano Diretor (grifo nosso):

I - Z1 - Zona 1 - Caracteriza-se pelas **condições físicas favoráveis à ocupação** e disponibilidade de infraestrutura urbana, permitindo uma ocupação de média densidade populacional integrada às atividades de comércio de abastecimento local bem como de indústrias que não causem incômodo aos moradores;

II - Z2 - Zona 2 - Caracteriza-se pela **proximidade às áreas geradoras de emprego**, justificando uma **ocupação mais intensiva do solo** que possibilite uma maior oferta habitacional e otimização do aproveitamento da infraestrutura urbana. Os **lotes são menores** de forma a viabilizar os investimentos necessários com infraestrutura devido às restrições do meio;

III - ZM - Zona Mista - Caracteriza-se pela proximidade aos eixos de ligação intermunicipais, permitindo a integração dos diversos usos: residencial, comercial, industrial não poluente, e instalação de estabelecimentos de apoio às ZI, ZC, ZM - 2, CD e CDT;

A localização das ZEP I e II foi cruzada com um mapa publicado pela CPRM¹⁶, em conjunto com a Metroplan¹⁷, em estudo intitulado “Uso recomendado do solo em Estância Velha” publicado em 1994 (31) e com a topografia da região, reconstituída com base em dados de Weber e Hasenack (32). Identificou-se que essas zonas situavam-se em locais com topografia acidentada, classificadas pela

CPRM majoritariamente como “áreas impróprias à ocupação humana” e “áreas com sérias restrições à ocupação humana”, cujos usos recomendados seriam a criação de parques municipais, áreas de preservação ambiental e reflorestamento (onde não houvesse vegetação nativa); e a ocupação urbana extensiva (áreas de recreação e lazer), uso agrícola restrito e reflorestamento e pastagens, respectivamente.

Ainda, ressalta-se que a condição de ocupação material destas áreas à época da mudança de zoneamento era condizente com os usos apontados pela CPRM como recomendados para o local, manutenção dos recursos naturais e utilização para reflorestamento, porém sem a criação de outras proteções legais que não o zoneamento via Plano Diretor, tais como a delimitação de Unidade de Conservação ou Parques Municipais, por exemplo, que trariam um grau de proteção mais elevado às áreas em questão. Este fato pode ter colaborado para tornar essas áreas suscetíveis a pressões econômicas que levaram ao desfecho observado de mudança em sua classificação. É preciso pontuar que a legislação prevê instrumentos tais como a desapropriação para criação de unidades de conservação ou parques municipais, fundamentados no princípio da função social da propriedade urbana, consagrado pela Constituição Federal de 1988 dentre os direitos e garantias fundamentais do cidadão – art. 5º, XXIII. Esse tipo de estratégia, que fomenta o entendimento das áreas verdes que se deseja conservar como um bem público e garante sua utilização e o acesso da população são pontuados por Garcia-Garcia et al (9) como uma estratégia mais eficaz para sua conservação ao longo do tempo do que sua simples delimitação em Plano Diretor, além de as tornar mais resistentes a pressões econômicas para utilizá-las para incorporações imobiliárias.

Finalmente, faz-se uma ressalva com relação a este tópico. Em grandes metrópoles ocorre uma invasão de áreas com topografia desfavorável à ocupação humana por populações de baixa renda, sem meios de acessar o mercado formal. Este tipo de processo social é avaliado por estudos de Raquel Rolnik (33), Ermínia Maricato (34), Flávio Villaça (35), entre outros. Porém, ao contrário das situações que são avaliadas pelos autores mencionados, Estância Velha é uma cidade de pequeno porte, onde a restrição legal e topográfica conjunta foi suficiente para frear, ainda que parcialmente, uma expansão completa e desordenada (o que não implica em dizer que não tenha havido situações pontuais de parcelamentos de solo irregulares ou uso do solo com fins de moradia e superior a 10% do lote nestas zonas) e o interesse predatório dos mercados imobiliários nestas zonas. A mudança de zoneamento, no entanto, implica em uma aceleração dos processos de mudança do tipo de uso do solo, para fins urbanos, e do adensamento, ao diminuir as proteções legais.

Bransão e Feder (36) ao falarem sobre esta dinâmica, a localizam especialmente junto da linha divisória rural-urbano. De fato, uma vez que o perímetro sofra um aumento expressivo, uma região que antes se encontrava no interior da zona rural e, possivelmente distante do centro urbano, agora sofre com a pressão de urbanização. Porém, também as áreas que permanecem como solo rural dentro do perímetro urbano recém-ampliado passarão por estas mesmas dinâmicas. Santoro e Pinheiro (5) comentam que nas áreas limítrofes acaba ocorrendo uma desestabilização das atividades rurais que, tradicionalmente, eram exercidas nas propriedades, como consequência de uma visão de proximidade com o urbano e de iminência de urbanização. Ou seja, afora as pressões econômicas e imobiliárias mencionadas anteriormente, estas áreas – e a cidade, como um todo – ficam sujeitas a perderem atividades tradicionais econômicas, relacionadas à ruralidade.

Conforme apresentado, o controle da urbanização, em específico sobre as áreas rurais e verdes, é uma problemática comum a vários países e municípios brasileiros e paralelos podem ser traçados entre diferentes locais, situações e as abordagens adotadas para lidar com o assunto e os resultados alcançados. Assim, mesmo que pontuadas as devidas especificidades, as situações que ocorrem em Estância Velha encontram um paralelo com os desafios enfrentados em outras partes do mundo. Diferentes métodos e estratégias são adotados por diferentes países com diferentes resultados, tendo em comum entre aquelas que atingem o objetivo de controlar a expansão urbana de forma mais efetiva um controle muito rigoroso dos direitos de construção (29). Estratégias que envolvam a população também encontraram bons resultados, seja (i) no envolvimento da população no debate e definição do plano de utilização e zoneamento, quanto (ii) ao transformar a população em uma parte interessada na conservação das áreas verdes, pois tem o direito de usufruí-las (9,29).

CONTEXTUALIZAÇÃO DEMOGRÁFICA E ECONÔMICA

Entre os fatores que interferem no crescimento das cidades estão o aumento populacional, o perfil econômico e o bom desempenho da economia. O resgate histórico do processo de formação do município mostra que Estância Velha, desde o início da ocupação de seu território, teve sua economia desenvolvida em torno do curtimento do couro, cujas técnicas foram trazidas ainda no século XIX pelos imigrantes alemães que se estabeleceram no município. A vocação para a atividade coureira rendeu ao município o título de Capital Nacional do Curtume e o estabelecimento de uma escola técnica dedicada à formação de novos profissionais especializados em curtimento do couro.

Isto fica evidente quando se analisa a composição de sua população ao longo do tempo (Quadro 4.3), a qual é em seu maior percentual, urbana, e com a população rural não chegando a

perfazer 15% da população total. Os dados numéricos detalhados da composição da população (urbana e rural) e variação ao longo do tempo permitem analisar como a variação populacional pode ter interferido ou justificado os aumentos de perímetro urbano, bem como de avaliar se o município tem perfil rural.

Quadro 4.2: População de Estância Velha de 1960 até 2018

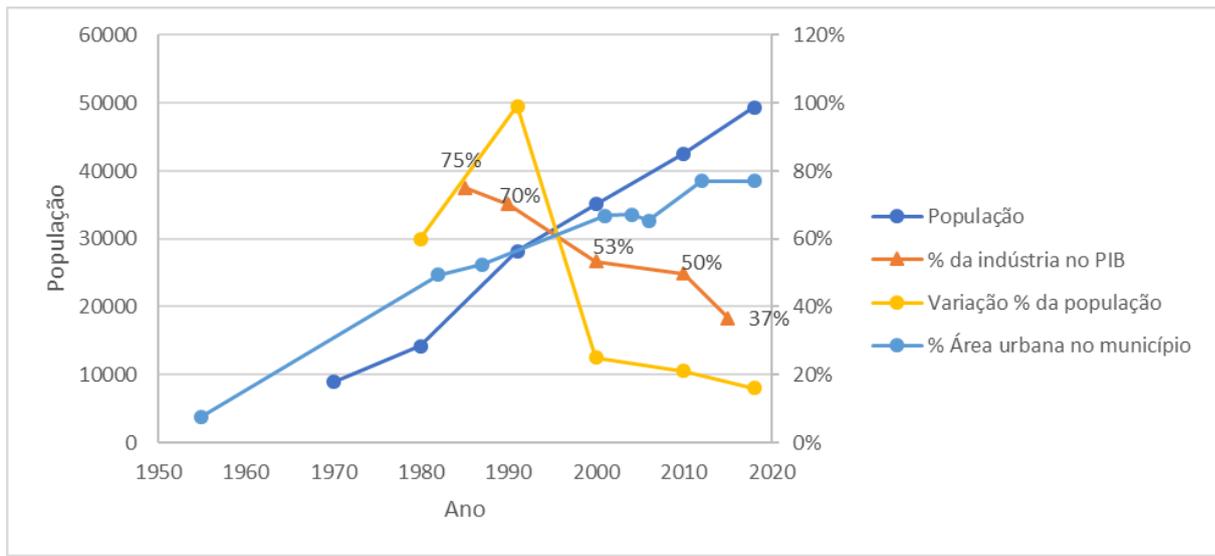
Ano do censo	População	Δ%	Urbana	Rural	% da População rural	Δ% Rio Grande do Sul
1960	11377*					
1970	8916		7727	1185	13%	
1980	14229	171%	12831	1398	10%	18%
1991	28190	99%	26713	1477	5%	15%
2000	35132	25%	34367	765	2%	11%
2010	42574	21%	41496	1093	3%	5%
2018**	49345	16%	48086	1259	3%	6%
*neste ano, o município de Ivoti fazia parte de Estância Velha						
**valores de população estimados pelo IBGE						

Elaborado pelos Autores (2019) com base em dados do IBGE

A população de Estância Velha vem crescendo a um ritmo superior ao ritmo estadual, o que é um indício de que não está estagnada. Seu ritmo de crescimento vem, no entanto, diminuindo significativamente de um censo ao outro. O cruzamento das variáveis na participação percentual da indústria no PIB municipal, população, variação percentual da população entre censos demográficos e percentual do território classificado como urbano é apresentado na **Erro! Fonte de referência não encontrada..** Quando os dados de crescimento populacional são analisados em conjunto com a economia municipal industrial, vê-se que enquanto a indústria dos curtumes estava em alta, compondo um percentual elevado do PIB, o crescimento populacional era bastante acentuado. Nos primeiros levantamentos disponíveis, no período em que a indústria correspondia a cerca de 75% do

PIB (até os anos 1990) há um salto da população municipal, que variou 60% dos anos 1970 aos anos 1980 e 100% dos anos 1980 aos anos 1990. Após, com a crise do setor coureiro calçadista e a diminuição gradual da participação da indústria no PIB, também o ritmo de crescimento municipal passou a desacelerar.

Figura 4.2: Gráfico de comparativo temporal (1955-2018) entre população, variação percentual da população entre os períodos, participação da indústria no PIB e variação percentual da área rural



Fonte: elaborado por pelos Autores (2019) utilizando dados do IBGE e FEE

Até os anos 1990 a indústria coureiro-calçadista da região estava em um momento positivo, atendendo a mercados internacionais, e a ampla oferta de empregos atraiu muitas pessoas para morar na cidade. No intervalo de 1970 até 1991 a população passou de 8.916 habitantes para 28.190, um aumento superior a três vezes a população inicial. Há uma coincidência, portanto, entre os aumentos de perímetro urbano e os aumentos de população, o que poderia justificá-los.

No ano de 1991 a população rural equivalia a apenas 5% do total, condizente com o perfil econômico municipal. Dentre os aumentos de perímetro urbano, aqueles referentes aos anos de 1994, 2004 e 2012 tiveram entre suas motivações a regularização fundiária de ocupações irregulares. Porém, enquanto nos anos de 1994 e 2004 o aumento no perímetro urbano para regularização fundiária ficou restrito à área efetiva da ocupação irregular, em 2012 há um aumento significativo de área que englobou uma ocupação irregular e transformou uma grande área rural em área urbana.

Avaliando os dados em conjunto no Quadro 4.3, verifica-se que nesse ano não houve um aumento significativo da população que pudesse justificar tal aumento, ao contrário do que ocorreu

até os anos 1990. Pelo contrário, os dados populacionais mostram que, a cada censo, a taxa de crescimento populacional vem diminuindo e os dados de participação da indústria na economia municipal apontam uma tendência de queda, diminuindo seu poder de atrair uma grande quantidade de moradores. A análise populacional e econômica mostra que as alterações de perímetro urbano e mudança de zoneamento não são motivadas por necessidades reais e urgentes (como o aumento vertiginoso da população). Estes fatores são evidências relevantes de que o perímetro urbano foi ampliado acima do necessário.

5 CONCLUSÃO

A legislação de ordenamento territorial é um fator relevante que interfere na expansão urbana, em especial as leis urbanísticas municipais, que permitem que o município determine de que forma se dará a ocupação de seu território. O principal limite à urbanização é dado por leis municipais de Planos Diretores ao definir o macrozoneamento urbano e as zonas rural e urbana. Neste trabalho investigou-se a efetividade da legislação para conter a expansão urbana indesejada em zonas rurais a partir de um estudo de caso, o município de Estância Velha/RS. Comparou-se o que diz a legislação com o que é verificado na prática em termos de ocupação na zona rural.

Observou-se que a legislação exerce um fator importante de ordenamento territorial, mas de efetividade limitada, uma vez que ocupações com fins urbanos dentro da zona rural continuam ocorrendo e são o principal motivo e pretexto para aumentos de perímetro urbano, que muitas vezes podem superar a área que efetivamente necessita de regularização fundiária. Pontua-se que a ausência de efeitos adversos práticos para proprietários de solo rural em zona urbana, derivados de aumentos de perímetros urbanos exagerados influencia para que haja pouca ou nenhuma oposição a estes aumentos.

A avaliação conjunta dos aumentos de perímetro urbano com a contextualização econômica e populacional revela evidências de que ocorreram aumentos acima do necessário. O fato de tal situação caracterizar-se como benéfica politicamente e para os proprietários, mas não necessariamente para a cidade e para a coletividade, além de incentivar a especulação imobiliária, levou à redação de uma lei, em 2012 que exige a apresentação de estudos que comprovem a real necessidade de aumento do perímetro urbano. Como até recentemente (2012) não eram necessários estudos que justificassem o aumento do perímetro urbano fica clara que havia uma carência de instrumentos jurídicos que pudessem barrar aumentos exagerados e desnecessários.

A eficácia do instrumento jurídico supracitado não foi avaliada pelo presente estudo porque nenhum dos aumentos realizados no estudo de caso o empregou. Buscou-se, mas não foram localizados, estudos que subsidiassem e justificassem o significativo aumento de perímetro urbano municipal mais recente e a mudança do zoneamento das Zonas Especiais de Preservação I e II (ZEP I e II). Possivelmente, eles não foram exigidos devido ao pouco tempo transcorrido entre a aprovação da revisão do Plano Diretor de Estância Velha (outubro de 2012) e a aprovação da alteração do Estatuto da Cidade (Lei 12.608 de abril de 2012). No entanto, fica claro que a supressão das ZEP I e II possivelmente não atenderia ao disposto na Lei, uma vez que se tratam de áreas identificadas como de risco à ocupação humana.

Observou-se ainda que embora diversos autores e estudos confirmem que a questão social é um fator preponderante na expansão urbana não planejada em grandes centros urbanos, para o presente estudo de caso esta realidade não explica a totalidade das aglomerações urbanas irregulares verificadas na zona rural. Isto porque são verificadas situações em que o proprietário da terra faz parcelamentos ilegais e os vende, ou seja, não há uma invasão de áreas para moradia. Daí infere-se que o descumprimento das leis de ordenamento territorial está ligado a uma falta de fiscalização e punição para proprietários que a descumpram.

A legislação urbanística também teve um papel relevante na definição de barreiras à expansão urbana. Foram identificadas três barreiras definidas em legislação urbanística municipal, por meio de zoneamento no Plano Diretor. Destas três barreiras, a zona industrial onde está o aterro de resíduos perigosos e a região de mineração ainda existem, porém as Zonas Especiais de Preservação Ambiental, ZEP I e II deixaram de existir em 2012, passando a ser consideradas, segundo a legislação, como zonas de ocupação urbana. A extinção da barreira de zoneamento ambiental fez com que a zona rural deixasse de contar com uma área de transição, uma interface rural-urbano, elemento importante na regulação da expansão urbana. Também expôs a fragilidade das proteções legais frente a possíveis pressões políticas, dos proprietários e do mercado imobiliário, em contraste com evidências técnicas e científicas da relevância ambiental e do risco de ocupação destes locais. Ressalta-se que, frente a estas evidências o Poder Público pode empregar outros instrumentos jurídicos derivados da função social da propriedade prevista pela Constituição Federal de 1988 com a finalidade de garantir a manutenção do status de proteção das ZEP I e II, como a desapropriação e criação de unidades de conservação ou parques municipais. Dada a constatação de que a legislação urbanística foi efetiva durante um período de tempo e teve um papel relevante na definição de barreiras à expansão urbana, mas a condição material da ocupação (aterro de resíduos e área de mineração) reforçaram a lei, infere-

se que a condição material de ocupação (como, por exemplo, de uma unidade de conservação) seria mais eficaz no sentido de garantir a manutenção e permanência destas áreas ao longo do tempo.

Conclui-se desta forma que a legislação urbanística não é suficiente para barrar a ocupação e uso do solo com fins urbanos na zona rural e que para garantir sua eficácia seriam necessários a utilização de outros instrumentos, como fiscalização e aplicação de sanções. Ainda, que apenas a definição legal de barreiras no caso de áreas ambientalmente relevantes e áreas de risco é frágil para barrar as pressões pela alteração de seu status legal a fim de permitir o adensamento urbano. Neste sentido, a aplicação de outros instrumentos urbanísticos, previstos na legislação, teria mais eficácia.

NOTAS

¹ Por irregular aqui estamos considerando modificações de uso do solo em dissonância com o permitido pela legislação para o período.

² Art. 30, Título III (Da organização do Estado), Capítulo IV (Dos municípios) e artigo 30. VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (37).

³ “Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

⁴ Texto da Lei Lehman, em seu Art. 3º: “Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.”

⁵ Anteriormente existia a previsão de que a sede de distritos fosse considerada urbana também, mas esse elemento não é comum visto que um município só se subdivide em mais de um distrito quando dentro dele existem povoamentos expressivos em termos populacionais, mas que estão muito afastados da área urbana principal.

⁶ A Lei 9.785/99 (19) define: §6º - A infraestrutura básica dos parcelamentos situados em zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de: I - vias de circulação; II - escoamento das águas pluviais; III - rede para o abastecimento de água potável; e IV - soluções para o esgotamento sanitário e para energia elétrica domiciliar.”

⁷ A Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, determina em seus artigos 40, 41 e 42 da que o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

⁸ O parágrafo 2º do artigo 40, fixa que “o plano diretor deverá englobar o território do município como um todo” (Lei 10.257/2001).

⁹ Estatuto da Terra (BRASIL, 1964), seu regulamento, Decreto n.º 59.428/66 (sobre colonização e outras formas de acesso à propriedade) (BRASIL, 1966), pela Lei n.º 5.868/72 (cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural) (BRASIL, 1972), pelo Decreto-Lei n.º 58/37 (Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.) (BRASIL, 1937) e pela Instrução do INCRA n.º 17-b/80 (INCRA, 1980). (STIFELMAN; GARCEZ, [s.d.], p. 2)

¹⁰ Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

¹¹ Art 4º : “[...] prédio rústico de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada” (23).

¹² a) por suas características e situação, seja própria para a localização de serviços comunitários das áreas rurais circunvizinhas;

b) seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como estância hidromineral ou balneária;

c) comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico seu aproveitamento.

¹³ Ele diz que projetos de loteamentos rurais, com objetivo de urbanização, industrialização ou sítio de recreio, para serem aprovados, só podem ser feitos em áreas que já sejam consideradas urbanas (ou em planos de urbanização); se foi oficialmente declarada zona de turismo, estância hidromineral ou balneária; ou que comprovadamente tenha perdido suas características produtivas (agropastoris). As comprovações requeridas para a aprovação dos usos acima poderão ser feitas por declaração da Municipalidade e/ou por um laudo assinado por profissional técnico habilitado.

¹⁴ §1º – Para os efeitos desse imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

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

II – abastecimento de água;

III – sistema de esgotos sanitários;

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

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

§2º – A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinadas à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

¹⁵ Endereço eletrônico com a legislação municipal de Estância Velha: <http://estanciavelha.cespro.com.br/pesquisaLegislacao.php?cdMunicipio=7495&cdTipoDiploma=135>.

¹⁶ A Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM é uma empresa governamental brasileira, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que tem as atribuições de Serviço Geológico do Brasil.

¹⁷ A Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional - Metroplan - é o órgão responsável pela elaboração e coordenação de planos, programas e projetos do desenvolvimento regional e urbano do Estado do Rio Grande do Sul.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 Almeida, F. & Trezzi, H. (2017). Venda de lotes em condomínios clandestinos prolifera e coloca em risco o ambiente na Região Metropolitana. *Zero Hora*.
- 2 Klóss, C. (2016). Caxias do Sul tem pelo menos 200 loteamentos irregulares. *Jornal o Pioneiro*.
- 3 Caiado, A.S.C., Santos, S.M.M. dos Ocupações urbanas em áreas rurais: estudo sobre processos socioespaciais em curso no Estado de São Paulo. In: **XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambú - MG, Brasil: 2006, p. 1–17.
- 4 IBGE **Perfil dos municípios brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999**. Rio de Janeiro, Brasil: IBGE, 2001.
- 5 Santoro, P. & Pinheiro, E. (2004). O planejamento do município e o território rural. *Cadernos Pólis*, 8, 64.
- 6 Rolnik, R. Para Além da Lei: Legislação Urbanística e Cidadania (São Paulo 1886-1936). In: MAASSCLM do PCSM da CS (Org.). (Ed.); **Metrópole e Globalização-Conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: CEDESP, 1999, p. 22.
- 7 Rebelo, E.M. Revision of the Portuguese Land Use Law : Impacts on. In: **AESOP-ACSP Joint Congress**. Dublin, Irlanda: 2013, p. 1–7.
- 8 González-Ávila, S.; López-Leiva, C.; et al. Changes and drivers in Spanish landscapes at the Rural-Urban Interface between 1956 and 2018. **Science of the Total Environment**, v. 714, p. 136858, 2020.
- 9 Garcia-Garcia, M.J.; Christien, L.; et al. Sensitivity of green spaces to the process of urban planning. Three case studies of Madrid (Spain). **Cities**, v. 100, n. December 2019, p. 102655, 2020.
- 10 Soria, K.Y.; Palacios, M.R.; et al. Governance and policy limitations for sustainable urban land planning. The case of Mexico. **Journal of Environmental Management**, v. 259, n. December 2018, p. 109575, 2020.
- 11 IBGE (2020). Estância Velha.
- 12 Lima, M.H.P. A delimitação legal dos espaços urbanos. In: **Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2016, p. 26.
- 13 Bezerra, J. de S. (2009). A quem compete tratar sobre o parcelamento do solo urbano? *Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes*.
- 14 Tavares, L.A. AS FRONTEIRAS FÍSICAS DO ESPAÇO RURAL: Uma concepção normativo-demográfica. **Revista RA'E GA**, n. 7, p. 33–46, 2003.
- 15 RIO GRANDE DO SUL (1994). Lei No 10.116, de 23 de março de 1994. *Institui a Lei do Desenvolvimento Urbano, que dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de*

parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elabo.

16 BRASIL (2001). Lei No 10.257, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.*

17 BRASIL (2012). Lei no 12.608, de 10 de abril de 2012. *Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC.*

18 BRASIL (1979). Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Lei Lehman). *Dispõem sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.*

19 BRASIL (1999). Lei no 9.785, de 29 de janeiro de 1999. *Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).*

20 Ministério das Cidades **Regularização Fundiária Urbana Reurb**. 2018.

21 Oliveira, C.R. de (2011). O rural nos planos diretores pós-estatuto da cidade - o caso do Rio Grande do Sul.

22 Stifelman, A.G.; Garcez, R.J. **Do parcelamento do solo com fins urbanos em zona rural e da aplicação da lei n.º 6.766/79 e do provimento Nº 28/04 da CGJ/RS (Projeto More Legal III).**

23 BRASIL (1964). Lei no 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da terra). *Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências.*

24 BRASIL (1965). Decreto No 55.891, de 31 de março de 1965. *Regulamenta o Capítulo I do Título I e a Seção III do Capítulo IV do Título II da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - (Estatuto da Terra).*

25 INCRA, I.N. de C. e R.A. (1980). INSTRUÇÃO No 17-b DE 22 DE DEZEMBRO DE 1980. *Dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais.*

26 Panerai, P. **Análise Urbana**. Brasília, Brasil: Editora Universidade de Brasília, 2014.

27 Maricato, E. A terra é um nó na sociedade brasileira ... também nas cidades. **Revista Cultura**, v. 93, p. 07–22, 1999.

28 Maricato, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 151–167, 2003.

29 Millward, H. Urban containment strategies: A case-study appraisal of plans and policies in Japanese, British, and Canadian cities. **Land Use Policy**, v. 23, n. 4, p. 473–485, 2006.

30 Gabe, M. (2017). Flexibilização do perímetro urbano e suas repercussões sobre a expansão urbana: estudo de Lajeado/RS (1984-2016).

31 CPRM/METROPLAN **Uso recomendado do solo do município de Estância Velha - RS**. Porto Alegre, Brasil: CPRM/METROPLAN, 1994.

32 Weber, E.; Hasenack, H. Base cartográfica digital do Rio Grande do Sul - escala 1:250.000. In: **Série**

Geoprocessamento. Porto Alegre: UFRGS Centro de Ecologia, v.1.2007, p. CD-ROM.

33 Rolnik, R. & Cymbalista, R. (1997). Instrumentos Urbanísticos contra e Exclusão Social. *Publicações Pólis*, 112.

34 Maricato, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: **A cidade do pensamento único.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000, p. 192.

35 Villaça, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo, Brasil: Studio Nobel: FAPESP, 2001.

36 Antônio Salazar p. Bransão; Feder, G. **Regulatory Policies and Reform: The Case of Land Markets.** 1996.

37 BRASIL (1988). Constituição da república federativa do Brasil de 1988.

Trabalho enviado em 14 de maio de 2020

Aceito em 12 de junho de 2020