



Munich Personal RePEc Archive

**IT SEEMS RURAL BUT IT'S ALSO  
URBAN: hybrid spaces and their  
implications for citizens and territorial  
management**

Dornas, Daniella Alves and Portes, Márcio Rosa and Randi,  
Raquel Soares de Souza

Instituto Federal de Minas Gerais

1 March 2021

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/108122/>  
MPRA Paper No. 108122, posted 14 Jun 2021 12:23 UTC



# PARECE RURAL, MAS TAMBÉM É URBANO: os espaços híbridos e suas implicações para os cidadãos e a gestão territorial

Daniella Alves Dornas; Márcio Rosa Portes; Raquel Soares de Souza Randi

**Daniella Alves Dornas**

Aluna do Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional do Instituto Federal de Minas Gerais, Campus Ribeirão das Neves

**Márcio Rosa Portes**

Professor orientador do Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional do Instituto Federal de Minas Gerais, Campus Ribeirão das Neves

**Raquel Soares de Souza Randi**

Professora coorientadora do Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional do Instituto Federal de Minas Gerais, Campus Ribeirão das Neves

*DOI: [10.5281/zenodo.4895239](https://doi.org/10.5281/zenodo.4895239)*

**Resumo:** Para fins legais de ordenamento do solo a cidade é dividida, basicamente, em zona urbana e zona rural. Porém, esta distinção não é tão nítida no cotidiano, pois se observa uma prática urbana no modo de vida rural, na mesma medida em que há uma tendência de resgate dos hábitos rurais no urbano, formando espaços híbridos. Sendo assim, esta classificação está se tornando obsoleta, o que demanda estratégias administrativas novas e que considerem a heterogeneidade dos espaços e dos modos de vida de seus moradores. São necessárias, sobretudo, mudanças legislativas que reconheçam e endossem a formação de espaços híbridos. As consequências da ausência desse tipo de legislação podem ser observadas ao analisar o processo de reassentamento para a comunidade de Gesteira, no município de Barra Longa, Minas Gerais, afetada por um desastre ambiental de grandes proporções, em dezembro de 2015. Para tanto, sem esgotar o assunto, este artigo, desenvolveu uma pesquisa teórico-empírica, utilizando os métodos dedutivo e indutivo, de natureza aplicada e de caráter exploratório. A abordagem foi qualitativa, com uso de procedimentos técnicos como estudo de campo (fonte primária), pesquisa documental e bibliográfica (fontes secundárias). Foram identificados os entraves legais para o desenvolvimento do processo de reassentamento, que também subsidia esta discussão no âmbito da regulação pública.

**Palavras-chave:** Parcelamento. Solo Rural. Solo Urbano. Reassentamento de Gesteira

**Abstract:** For legal purposes of soil planning the city is divided, basically, in urban area and rural area. However, this distinction is not so clear in everyday life, because it is observed an urban practice in the rural way of life, in the same measure that there is a tendency to rescue rural habits in urban, forming hybrid spaces. Thus, this classification is becoming obsolete, which demands new administrative strategies, and which consider the heterogeneity of the spaces and ways of life of its residents. Above all, legislative changes are needed to recognize and endorse the formation of hybrid spaces. The consequences of the absence of this type of legislation can be observed when analyzing the resettlement process for the community of Gesteira, in the municipality of Barra Longa, Minas Gerais, affected by a major environmental disaster, in December 2015. To this end, without exhausting the subject,



# PARECE RURAL, MAS TAMBÉM É URBANO: os espaços híbridos e suas implicações para os cidadãos e a gestão territorial

Daniella Alves Dornas; Márcio Rosa Portes; Raquel Soares de Souza Randi

this article developed a theoretical-empirical research, using deductive and inductive methods, of applied nature and exploratory character. The approach was qualitative, with the use of technical procedures such as field study (primary source), documentary and bibliographic research (secondary sources). The legal obstacles to the development of the resettlement process were identified, which also subsidizes this discussion within the scope of public regulation.

**Keywords:** land Subdivision. Rural Soil. Urban Soil. Gesteira Resettlement

## 1 INTRODUÇÃO

A relação entre a cidade e o campo, bem como a abrangência do urbano e do rural, são questões que o atual arcabouço jurídico trata de maneira dicotômica, quase que excludente: o rural seria aquilo que não é urbano. No entanto, a realidade não é tão purista quanto os atos normativos que a regulam e isso gera implicações na vida dos cidadãos. Na tentativa de elucidar essa complexidade, busca-se auxílio na literatura que apresenta dois conceitos: a urbanização extensiva e o novo rural brasileiro. Ambos extrapolam as noções tradicionais de cidade e do campo.

O primeiro, criado pelo urbanista Roberto Monte Mor, afirma que “o urbano-industrial impõe-se virtualmente a todo o espaço social, na urbanização extensiva dos nossos dias”. (MONTE-MÓR, 2006, p. 14). Ou seja, o campo, que antes era apenas local de produção de excedentes para a cidade, incorporou os modos da sociedade urbano-industrial - hábitos de produção e consumo - transformando a vida cotidiana nesses locais. Nesse sentido, é possível observar a existência de tecnologias industriais nas atividades desenvolvidas no meio rural, como por exemplo, linhas de transmissão de dados, vias mais estruturadas, antenas de TV a cabo e etc.

O segundo, discutido sobretudo pelo pesquisador José Graziano da Silva no Projeto Rurbano<sup>1</sup>, considera que o rural há tempos não se restringe à produção agrícola, mas também incorpora outras atividades, uma vez que o modo de vida no campo ganhou outro status:

A emergência das novas funções (principalmente lazer e moradia) para o rural, somada à perda da regulação setorial (via políticas agrícolas e agrárias) resultante do esvaziamento do Estado nacional, deixou espaços que demandam novas formas de regulação públicas e privadas (SILVA, 2001, p. 45).

Diante disso, a tratativa legal dicotômica parece insuficiente para tratar a contemporaneidade, o que acarreta impactos sociais, territoriais, ambientais, econômicos e fundiários. O imperativo de escolha entre um modelo ou outro de parcelamento impõe a aplicação de impostos específicos, bem como condiciona o modo como as pessoas experienciam o espaço,

<sup>1</sup> Projeto temático denominado Caracterização do Novo Rural Brasileiro, 1981-95, que conta com financiamento parcial da FAPESP e PRONEX-CNPq, que pretende analisar as principais transformações ocorridas no meio rural em 11 unidades da Federação (PI, RN, AL, BA, MG, RJ, SP, PR, SC, RS e DF) (SILVA, 2001, p. 50).



## **PARECE RURAL, MAS TAMBÉM É URBANO: os espaços híbridos e suas implicações para os cidadãos e a gestão territorial**

Daniella Alves Dornas; Márcio Rosa Portes; Raquel Soares de Souza Randi

vivendo mais próximos ou não uns dos outros, acessando ou não estruturas de esgotamento sanitário e abastecimento de água ou, ainda, detendo ou não maior valor de venda de uma mesma área em termos de dimensões. Pode-se falar, também, no acesso a programas de financiamentos do governo específicos a depender se urbano ou rural, bem como assistência do poder público em termos dos serviços públicos.

Esse fenômeno pode ser observado no povoado de Gesteira, duramente impactado com o rompimento da Barragem de Fundão, da Mineradora Samarco, em 2015. Este desastre ambiental atingiu inúmeros povoados ao longo dos cursos d'água que receberam os rejeitos e, entre eles, o povoado de Gesteira<sup>2</sup>, município de Barra Longa.

Apesar de estar incluído no perímetro urbano do município de Barra Longa, o povoado de Gesteira apresenta características rurais que, diante da reparação a ser conduzida, levanta dúvidas em relação ao tipo de parcelamento do solo (rural ou urbano) a ser aplicado de forma a garantir a recuperação dos modos de vida e direitos das famílias que ali viviam.

Gesteira é um exemplo de localidade que apresenta características tanto urbanas quanto rurais, uma expressão concreta de território híbrido. Isso posto, como garantir uma reparação efetiva considerando que o território deve abranger tanto as questões ligadas ao urbano quanto ao rural? Legalmente falando, onde essas áreas híbridas se encontram ou deveriam se encontrar na seara de proteção e diretrizes legais do ordenamento jurídico vigente?

Reconhecendo que os territórios híbridos fazem parte da realidade brasileira e que, portanto, devem ser contemplados em nosso arcabouço legal para a garantia de direitos e ordenamento territorial, este trabalho sistematiza a literatura e as legislações acerca do tema, apontando as fragilidades legais, suas implicações e alternativas para o caso concreto de Gesteira. Com isso, pretende-se jogar luz no problema, de maneira a fomentar uma discussão que possa atender áreas com características semelhantes. Em última análise, ampliar o debate em torno das necessárias adequações legais para atender essa demanda contemporânea de parcelamento do solo.

Para tanto, nas próximas seções deste artigo, será apresentada uma pesquisa teórica empírica, que utilizou os métodos dedutivo e indutivo. O primeiro visando fundamentar, através da pesquisa bibliográfica, a discussão em torno do parcelamento do solo híbrido, e o segundo para ajudar no entendimento das particularidades de Gesteira.

Quanto à natureza da pesquisa, trata-se do tipo aplicada, pois os estudos visaram a aquisição de conhecimento para a aplicação em uma situação empírica específica. A respeito dos objetivos, apresentam caráter exploratório pois, segundo Gil (2002) “têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”. No contexto desta pesquisa, lê-se o aprimoramento do fenômeno do território híbrido em relação ao arcabouço legal brasileiro. Para tanto,

<sup>2</sup> O povoado estava implantado às margens do Rio Gualaxo do Norte, afluente do Rio Doce.



# PARECE RURAL, MAS TAMBÉM É URBANO: os espaços híbridos e suas implicações para os cidadãos e a gestão territorial

Daniella Alves Dornas; Márcio Rosa Portes; Raquel Soares de Souza Randi

este trabalho se baseou em estudo de campo e fontes primárias para uma abordagem qualitativa e da pesquisa documental e bibliográfica como fontes secundárias.

O estudo de campo, além da observação in loco, foi complementado pela pesquisa documental que inclui a consulta aos relatórios produzidos pelo Ministério Público e sua auditoria RAMBOLL<sup>3</sup>, e ao site da RENOVA, empresa responsável por promover a reparação. As legislações municipais foram pesquisadas na Câmara Municipal (presencialmente e a partir do site), as legislações estaduais no site da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e as legislações federais no site da Câmara dos Deputados.

A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio do site Periódicos da CAPES, sendo utilizadas as referências que apresentaram classificação igual ou superior a B2, conforme a plataforma SUCUPIRA da CAPES.

## 2 URBANIZAÇÃO EXTENSIVA VERSUS NOVO RURAL BRASILEIRO

Lefebvre, em seu livro o Direito a Cidade, já reconhecia que “a relação cidade-campo mudou profundamente no decorrer do tempo histórico, segundo as épocas e os modos de produção: ora foi profundamente conflitante, ora mais pacífica e perto de uma associação” (LEFEBVRE, 1969, p. 74).

Segundo Lefebvre (1969), inicialmente, havia a cidade política, tida como o “espaço não-produtivo privilegiado dos poderes político e ideológico, [que] retira do excedente produzido no campo as condições de reprodução da classe dominante e de seus servidores diretos, militares e civis, que a habitam” (MONTE-MÓR, 2006, p. 12). Em seguida, veio a cidade mercantil, onde a burguesia conquista o espaço de poder até então controlado pelos mosteiros ou castelos:

A relação entre campo e cidade teve, então, sua primeira inflexão, e a extração do mais-produto não era mais apenas possibilitada pela coerção político-ideológica e militar, mas também por um movimento voluntário do campo em direção à capacidade articuladora da cidade como locus do mercado (MONTE-MÓR, 2006, p. 12).

Depois, a cidade industrial, na qual a indústria estabelece uma demanda por mão de obra e fomenta o êxodo rural, estimulando a população do campo a migrar para as cidades. “E, assim, a cidade passou a não mais apenas controlar e comercializar a produção do campo, mas também a transformá-lo e a ele agregar valor em formas e quantidades jamais vistas anteriormente” (MONTE-MÓR, 2006, p. 13). Nesse sentido, identifica-se uma “subordinação total do campo à cidade” (LEFEBVRE, 1999 apud MONTE-MÓR, 2006, p. 13).

<sup>3</sup> Entidades responsáveis por fiscalizarem e reportarem o processo de reparação dos danos causados pelo rompimento da Barragem de Rejeitos de Fundão da SAMARCO



## PARECE RURAL, MAS TAMBÉM É URBANO: os espaços híbridos e suas implicações para os cidadãos e a gestão territorial

Daniella Alves Dornas; Márcio Rosa Portes; Raquel Soares de Souza Randi

Monte-Mór (2006) corrobora o pensamento Lefebvreano, criando o conceito de urbanização extensiva. Ele esclarece que o urbano está atrelado ao modus operandi da cidade industrial propiciando a reprodução do capital. Assim, a própria cidade se torna um produto, que para continuar existindo exige uma reorganização de todos os espaços sociais (seja na própria cidade ou para além dela: no campo).

Silva (2013) discute as mudanças no campo a partir da perspectiva de uma evolução do rural, o que, em certa medida, desconstrói o imaginário do campo subordinando-se à cidade<sup>4</sup>: para ele há um "desmonte com especialização das unidades produtivas, o crescimento da prestação de serviços, a formação de redes dentro dos distintos complexos agroindustriais, o crescimento do emprego rural não-agrícola e a melhoria das condições de vida e lazer no meio rural" (SILVA, 2013, p. 51).

A realidade rural, apresentada por Silva (2013), reconhece essa urbanização extensiva que abrange o meio rural, e ainda, ressalta o papel contemporâneo do trabalho e consumo na zona rural. O autor reforça que o campo não pode continuar a ser tratado somente pela ótica produtiva:

- a) a mudança rural é multidimensional, ou seja, não pode ser vista apenas pela ótica econômica ou social, nem do ponto de vista estrito da produção e/ou do consumo;
- b) é preciso incorporar a esfera da circulação como parte das "novas formas, mais especificamente, o capital financeiro";
- c) o significado do atual processo de commoditization é que as áreas rurais estão crescentemente associadas com atividades orientadas para o consumo, tais como lazer, turismo, residência, preservação do meio ambiente etc. (SILVA, 2013, p. 46).

Ele também pondera que: "não se tem levado em conta o fato de que as zonas rurais têm necessidades novas, típicas de uma sociedade pós-industrial como, por exemplo, a de estabelecer um zoneamento para definir áreas industriais e de moradia, áreas de preservação ambiental etc." (SILVA, 2013, p. 46).

Apesar dessas mudanças, ainda não se observa uma regulamentação que absorva essa nova realidade dos espaços tanto rurais quanto urbanos, o que gera dificuldades de diversas ordens, conforme apresentado nos capítulos seguintes.

### 3 REGULAMENTAÇÃO TERRITORIAL

O ordenamento territorial está intimamente associado aos usos do território. Estes usos, por sua vez, guardam uma rela-

<sup>4</sup> O autor enfatiza que a indústria tem sua origem no campo, pois a fonte de energia era hidráulica, somente com o advento da máquina a vapor que ela é transferida para cidade. (SILVA, 2013, p. 48).



## PARECE RURAL, MAS TAMBÉM É URBANO: os espaços híbridos e suas implicações para os cidadãos e a gestão territorial

Daniella Alves Dornas; Márcio Rosa Portes; Raquel Soares de Souza Randi

ção estreita com o direito à propriedade. Ao ser dono de uma gleba, o proprietário acessa um direito constitucional e, em contrapartida assume deveres. Entre eles o de garantir a função social da propriedade.

Segundo a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a função social da propriedade é uma garantia fundamental, e isso implica um caráter suprallegal e de aplicabilidade imediata em qualquer circunstância. Ou seja, todos os cidadãos estão sob o julgo da lei e, ao adquirirem suas propriedades, devem ter clareza da função social que lhes cabe cumprir.

Nesse sentido, a redação constitucional (BRASIL, 1988) esclarece que:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Para a área rural tem-se que (BRASIL, 1988):

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

De antemão percebe-se um regramento dicotômico que reconhece duas instâncias de atuação: rural ou urbana.

Os capítulos da Política Urbana e da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária presentes na Constituição Federal são regulamentados, respectivamente, pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10257/01) e pelo Estatuto da Terra (Lei Federal 4505/64). Essas leis trazem alguns dispositivos que estabelecem parâmetros para o ordenamento territorial. O Estatuto da Cidade atribui a maior parte dos regramentos ao Plano Diretor Municipal, reconhecendo a competência constitucional do município de legislar sobre os assuntos de interesse local. O Estatuto da Terra, por sua vez, centraliza a atuação na União, a priori, arrojando a esse ente federativo o papel de regulador do território rural<sup>5</sup>.

As áreas urbanas são reguladas com base na Lei Federal 6766/79 que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e 5 O Código Tributário Nacional (Lei Federal 5172/66) ratifica esse posicionamento ao imputar ao município o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e à União a competência pelo Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).



## PARECE RURAL, MAS TAMBÉM É URBANO: os espaços híbridos e suas implicações para os cidadãos e a gestão territorial

Daniella Alves Dornas; Márcio Rosa Portes; Raquel Soares de Souza Randi

dá outras providências. Nessa legislação há um rol de direitos e deveres em relação à essas áreas o que, minimamente, garante condições sanitárias, de lazer, salubridade, bem como restrições e ressalvas aos promotores, adquirentes, poder público etc.

O parcelamento do solo rural, no entanto, não apresenta um ato normativo exclusivo. Sobre essa matéria, o Estatuto da Terra regulamenta que o “imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural” (BRASIL, 1964, art. 65), salvo algumas exceções.

A Lei Federal 5868/72, que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências, traz um entendimento mais detalhado em um dos seus artigos, reconhecendo que:

Art. 8º - Para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do Art. 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no § 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica:

I - aos casos em que a alienação da área destine-se comprovadamente a sua anexação ao prédio rústico, confrontante, desde que o imóvel do qual se desmembre permaneça com área igual ou superior à fração mínima do parcelamento;

II - à emissão de concessão de direito real de uso ou título de domínio em programas de regularização fundiária de interesse social em áreas rurais, incluindo-se as situadas na Amazônia Legal;

III - aos imóveis rurais cujos proprietários sejam enquadrados como agricultor familiar nos termos da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006; ou

IV - ao imóvel rural que tenha sido incorporado à zona urbana do Município.

Até 2015 estava vigente a Instrução Normativa do INCRA N17-b, de 22 de dezembro de 1980, que disciplinava o parcelamento do solo rural. Porém, ela foi revogada pela Instrução Normativa 82, de 27 de março de 2015, que não abordou seu conteúdo, sendo, inclusive, necessária a edição da Nota Técnica INCRA/DF/DFC/N 02/2016 visando pacificar as competências e exigências quanto a essa temática. O esclarecimento é que a competência do INCRA se restringe aos assentamentos vinculados à reforma agrária e ao projeto de colonização pública e privada, que são tratados na Lei Federal 8629, de 25 de fevereiro de 1993, e no Decreto Federal 5589, de 31 de março de 1965. Os demais parcelamentos vinculados à esfera particular devem respeitar os regramentos legais, mas, no entanto, a observância desses regramentos será de responsabilidade do oficial do cartório de imóveis do município sede: “h) em caso de loteamento rural, deverão ser observadas pelos órgãos competentes eventuais normas restritivas, incluindo os aspectos ambientais. A observância



## **PARECE RURAL, MAS TAMBÉM É URBANO: os espaços híbridos e suas implicações para os cidadãos e a gestão territorial**

Daniella Alves Dornas; Márcio Rosa Portes; Raquel Soares de Souza Randi

desta matéria não é atribuída ao INCRA, mas sim ao oficial registrador na ocasião do registro do empreendimento” (INCRA, 2016, p. 10).

Analisando-se essa normativa observa-se que não existe um regramento para os espaços híbridos. A seguir, será apresentada a caracterização de um caso que corrobora a existência desses espaços híbridos e, em seguida, os entraves enfrentados para a sua legalização.

### **4 REASSENTAMENTO DE GESTEIRA: BREVE CARACTERIZAÇÃO**

#### **4.1 Reassentamento**

Como é de conhecimento público, em 2015, com o rompimento da barragem de rejeitos de Fundão da mineradora SAMARCO, as famílias que moravam em Gesteira Velho, no município de Barra Longa, foram atingidas e não puderam retornar às suas moradias ou atividades produtivas. Desde então, foram direcionadas ao programa de reassentamento coletivo criado pelo Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC), assinado em 2016 pelas mineradoras, governos e ministérios públicos Estadual e Federal. Segundo esse TTAC, o reassentamento é aplicável quando:

[...] a reparação ocorre por meio da entrega conjunta de terreno, moradia e infraestrutura, observando-se o disposto na legislação fundiária e baseando-se em parâmetros básicos de orientação, tais como escolha da terra e tamanho da moradia sendo tal modalidade cabível quando a reposição, restituição ou recomposições do bem imóvel não for tecnicamente viável no termos das norma e políticas públicas (TTAC, 2016, p. 27).

É importante destacar que os reassentamentos involuntários devem ser tratados nos processos de implementação de urbanização e infraestrutura. Ou seja, uma desapropriação para implantação de barragens, por exemplo, deve ser acompanhada de um plano de reassentamento para as famílias que serão afetadas pelo empreendimento ou intervenção, supondo ações antes, durante e depois da obra. Essas ações, inclusive, são regulamentadas pelo Banco Mundial e pela ONU. A diferença em relação ao caso de Gesteira é que o fator motivador do reassentamento tem origem em um desastre ambiental, não permitindo que ações antes do processo pudessem ser aplicadas.

Em resumo, o reassentamento é pautado pelo direito à moradia adequada reconhecido, internacionalmente, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Uma das diretrizes gerais é que as “pessoas deslocadas deverão ser assistidas nos seus esforços para melhorarem o modo e condições de vida ou pelo menos restaurar, em termos reais, as condições previamente ao reassentamento ou início da implementação do projeto, prevalecendo o qual for mais eleva-

do” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 2) Ressalta-se de forma recorrente que: “a nova moradia, terra ou território deve ter qualidade superior ou equivalente à moradia original. Isso inclui as mesmas condições ambientais, geográficas e estruturais, como por exemplo, condições para escoamento da produção, espaços de convívio social e etc.” (ROLNIK, 2010, p. 26).

Ao entrar na seara de condições de vida original faz-se necessário entender o povoado de Gesteira.

## 4.2 Gesteira

Como pode ser visto na Figura 1, Gesteira é um povoado que pertence ao município de Barra Longa, Minas Gerais. Encontra-se a 18 km de distância da sede municipal, sendo dividido pelo Rio Gualaxo do Norte e a Rodovia Estadual MG-326.

Conforme divulgado pela Fundação RENOVA – responsável por promover a reparação dos danos causados pelo rompimento e a RAMBOLL – empresa indicada pelo Ministério Público Federal para auditar a Fundação RENOVA – Gesteira é um povoado que ao longo de sua história vem superando processos de deslocamento populacional, pois antes de 2015 parte da população ficou desalojada em função de uma inundação, ocorrida em 1979. Após a doação de uma área próxima à atingida por um produtor rural da região, as famílias reestabeleceram sua vida, reconstruindo suas casas e equipamentos de uso coletivo.

Figura 1 – Município de Barra Longa



Fonte: Adaptação IBGE (2010) e GoogleMaps

Com o passar dos anos, a área que havia sido atingida voltou a ser ocupada e, assim, Gesteira passou a contar com dois povoados, como pode ser observado na Figura 2: o Velho, que fica na área atingida pela inundação de 1979 (parte mais baixa) e o Novo, também chamado de Mutirão ou Gesteira de Cima, por se situar na porção mais alta.

Figura 2 – Povoado de Gesteira



Fonte: Adaptação GoogleEarth

O rompimento da barragem de rejeito da SAMARCO, em 2015, desalojou completamente as famílias que viviam na porção mais baixa de Gesteira, conhecido por Gesteira Velho. Algumas edificações de Gesteira Nova também foram atingidas, mas a forma de atendimento a essas famílias está ocorrendo de maneira individual, conforme divulgação dos agentes envolvidos. A Fundação RENOVA elenca que “ao todo, vinte famílias, oito residências, um comércio, onze lotes, uma igreja católica, um campo de futebol e uma escola foram atingidos” (FUNDAÇÃO RENOVA). Após intervenção do Comitê Interfederativo, que acompanha as decisões sobre a reparação, ficou definido o número de atingidos de trinta e sete famílias (COMITÊ INTERFEDERATIVO, 2018, p. 5).

Em paralelo a identificação das pessoas elegíveis ao reassentamento coletivo, o processo mapeou áreas que poderiam receber o novo parcelamento, sempre com o acompanhamento do Ministério Público. A aquisição do terreno ocorreu no final de 2018 e, atualmente, está em desenvolvimento o projeto de parcelamento da área. Para tanto, são organizados fóruns de discussão com os atingidos, RENOVA e assessoria técnica (AEDAS) para identificar quais aspectos devem ser observados, considerando as questões sociais, históricas, técnicas e legais.

Cabe ressaltar que o município não tem Plano Diretor, sendo que os regramentos legais referentes ao ordenamento territorial se restringem à Lei de Perímetro Urbano e ao Código de Posturas: Lei Municipal nº 1.130 de 29 de abril de 2013 e Lei Municipal Nº 1.088, de 08 de novembro de 2010, respectivamente. Em suma, é possível identificar os limites urbanos, nos quais o povoado de Gesteira se encontra incluído. Trata-se de um povoado urbano ilhado por terrenos rurais, uma vez que o município de Barra Longa apresenta manchas urbanas descontínuas.

Em relação à infraestrutura existente no povoado, a água da localidade de Gesteira é proveniente de manancial superficial, mais especificamente de uma nascente (VALLENGE CONSULTORIA, 2017, p. 57), e que o esgotamento sanitário é precário: “de uma forma geral, constatou-se que os locais de descarga e sua área de influência apresentam aspectos desagradáveis, observando que o lançamento de esgotos sanitários in natura em corpos hídricos provoca a degradação da qualidade das águas” (VALLENGE CONSULTORIA, 2017, p. 65).



## PARECE RURAL, MAS TAMBÉM É URBANO: os espaços híbridos e suas implicações para os cidadãos e a gestão territorial

Daniella Alves Dornas; Márcio Rosa Portes; Raquel Soares de Souza Randi

Algumas vias apresentam pavimentação, mas, o acesso principal, a Rodovia Estadual MG-326, encontra-se com pavimentação primária, típica de áreas rurais.

Segundo levantamento da RAMBOLL (2017, p. 83), “a população tem ocupações relacionadas ao trabalho rural, em sua maioria, com destaque para a atuação nas fazendas produtoras de leite. O Desastre de Mariana atingiu principalmente Gesteira Velha, destruindo grande parte das edificações existentes”.

Apesar de legalmente ser reconhecida como área urbana, observa-se o desenvolvimento de um modo de vida rural: “por um lado, as vilas de origem devem ser entendidas como urbanas já que também não respeitam o parcelamento mínimo do INCRA. Por outro lado, ao olhar os modos de vida, percebe-se práticas de domínio rural” (RAMBOLL, 2017, p.100). Em visita à campo e conversas com a liderança local é possível observar que a população se auto intitula como rural e presam pelos elementos do campo.

Reiteradamente, o processo de reassentamento coletivo das famílias de Gesteira Velha está enfrentando obstáculos em relação à organização territorial, pois apresenta tanto aspectos rurais quanto urbanos, questionando o alcance do arcabouço legal vigente. O reassentamento estabelece, segundo o TTAC, o atendimento à legislação para sua implementação. Atualmente não existe uma legislação específica para reassentamentos oriundos de desastres ambientais. As diretrizes, em sua maioria, se baseiam nas orientações de órgãos internacionais, que reiteram a necessidade de moradia digna, assim como a Constituição Federal do Brasil.

### 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme apresentado, é possível perceber que o espaço urbano apresenta uma regulamentação mais estruturada do que o rural. A regulamentação do parcelamento rural é frágil, uma vez que tem como regramento, nota técnica. Além disso, o entendimento trazido em nota técnica ratifica a negligência do poder público em relação a esse tipo de parcelamento, ao imputar ao oficial de cartório arbitrar sobre a legalidade das propostas, sendo que, para o urbano ou mesmo para os assentamento da reforma agrária e colonização, existe a previsão de instâncias prévias de aprovação em órgãos e com profissionais capacitados para fazerem as análises.

Ressalta-se a incipiência da legislação na tratativa das questões híbridas relatadas nas seções 2 e 4 no que diz respeito ao registro de glebas rurais inferiores a Fração Mínima de Parcelamento (FMP), recorrentes no meio rural. Entretanto, apesar de tratar desse tema, a legislação aplica-se, tão somente, aos proprietários que já sejam agricultores familiares, ou seja, trata-se de uma medida de regularização e não de implantação de novos parcelamentos rurais, mesmo porque existe a previsão de combate ao minifúndio:

I - A Reforma Agrária: a melhor distribuição da terra e o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, que atendam aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade, garantindo o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio. (Grifo dos autores) (BRASIL, 1965, §1º).

Contudo, nos últimos anos, a agricultura familiar está ganhando espaço<sup>6</sup> no cenário brasileiro. Segundo Silva (2001, p. 42):

<sup>6</sup> A título de exemplo, a agricultura familiar é responsável por 83,2% da mandioca produzida no Brasil. (HOFFMANN, 2015, p. 419).



## PARECE RURAL, MAS TAMBÉM É URBANO: os espaços híbridos e suas implicações para os cidadãos e a gestão territorial

Daniella Alves Dornas; Márcio Rosa Portes; Raquel Soares de Souza Randi

[...] estão crescendo as pequenas glebas (em geral com menos de 2 ha, tamanho do menor módulo rural) que têm a função muito mais de uma residência rural que de um estabelecimento agropecuário produtivo. E que a gestão das pequenas e médias propriedades agropecuárias está se individualizando, ficando o pai e/ou um dos filhos encarregado das atividades, enquanto os demais membros da família procuram outras formas de inserção produtiva, em geral fora da propriedade.

Diante do exposto, o campo sintetiza tanto o espaço da produção quanto de moradia e de relações sociais. No entanto, no quadro legal atual essa dinâmica não é considerada, ela ainda não é plenamente reconhecida como o reflexo de uma prática contemporânea.

Ainda sobre essa discussão em torno dos territórios híbridos, é importante se atentar para a definição de imóveis rurais:

Art. 5º Imóvel rural é o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização em perímetros urbanos, suburbanos ou rurais dos municípios, que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada (Grifo dos autores) (BRASIL, 1965).

Como visto, o entendimento é que o imóvel rural não está atrelado ao campo ou à cidade, mas ao uso que lhe é dado. Desse modo, poderia se falar em um parcelamento urbano direcionado para as práticas rurais, o que, em certa medida, resolveria, inclusive, o impasse vivido em Gesteira. Essa possibilidade, no entanto, apresenta inconsistências que ratificam ainda mais a necessidade de uma discussão jurídica mais consistente sobre o tema. Dentre as questões a serem discutidas, o posicionamento dos órgãos públicos gestores do território deve ser revisto. Como demonstrado, atualmente existe uma divisão de gerenciamento entre as prefeituras e o governo Federal, sendo as prefeituras responsáveis pela regulamentação do solo urbano municipal e a União pelo solo rural, inclusive respectivas taxações e fiscalização.

Em um parcelamento urbano direcionado à prática rural, essa competência seria possível aos dois entes federativos, mas sem marco regulatório existente. O tratamento legal dicotômico gera conflitos que impactam a organização territorial, a qualidade de vida dos cidadãos e as decisões políticas. A divisão política-administrativa do município é configurada pelos limites municipais, que compreendem as áreas urbanas e rurais. Apesar do Estatuto da Cidade prever que o município deve ser planejado em sua totalidade, o que se observa é que o executivo municipal não tem prioridade de gestão das áreas rurais. Por isso talvez, e não raro, observa-se a falta de comprometimento municipal para com essas áreas.

Ademais, a pressão imobiliária, seria um fenômeno possível a ser observado, considerando que a área atenderia por completo as exigências da Lei Federal de parcelamento do solo urbano, garantindo a infraestrutura requerida em um espaço urbano, o que tenderia a uma inibição das atividades agrícolas, que em essência seria a justificativa para a taxa rural, por exemplo. A valorização das áreas urbanas ocorre, entre outras coisas, pela oferta de serviços públicos não observados no meio rural e, não por acaso, a negociação dos imóveis rurais ocorre em hectare, enquanto as urbanas em metro quadrado. O valor agregado às áreas urbanas impulsiona o desmembramento dos terrenos, inclusive, nas áreas rurais adjacentes, que frequentemente são transformadas em áreas urbanas ou de expansão urbana.

Cabe ainda pensar a dispersão do tecido urbano, pois ela é um fator que tende a onerar os cofres públicos. Se justifica apenas quando existe adensamento populacional que viabilize o custo de implantação e manutenção das redes de água, luz e esgoto, bem como a mobilização de caminhões de lixo e outros serviços públicos.



## PARECE RURAL, MAS TAMBÉM É URBANO: os espaços híbridos e suas implicações para os cidadãos e a gestão territorial

Daniella Alves Dornas; Márcio Rosa Portes; Raquel Soares de Souza Randi

Por fim, a caracterização do que é rural, segundo a legislação atual, é limitada ao entendimento do campo como o locus exclusivo de produção agrícola, não contemplando outros usos legítimos. Ou seja, o reconhecimento de uma área rural não contempla a abordagem de Silva (2013), ela ainda se limita estritamente à produção agrícola.

A população de Gesteira, em seus terrenos inferiores à FMP praticava atividades agrossilvipastoris conciliadas com local de moradia e, por isso, se reconhecem mais como rurais do que urbanos. Atualmente reivindicam acesso aos seus direitos (linhas de crédito e financiamento, por exemplo), bem como seu reconhecimento como comunidade rural. No entanto, se praticada conforme a legislação, a adoção de fração mínima rural pode desconfigurar as relações sociais, pois aumentariam as distancias entre os vizinhos e dificultariam o compartilhamento das cerimônias religiosas, trajetos culturais etc<sup>7</sup>.

Originalmente a comunidade era urbana, apesar de não ser devidamente assistida pelos serviços urbanos. Implementar a área mínima rural juntamente com serviços urbanos mínimos, previstos na legislação de parcelamento urbano, pode contribuir para uma pressão imobiliária com conseqüente expulsão da população.

### 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ausência de um entendimento legal para o parcelamento do solo que contemple as peculiaridades das zonas rurais e urbanas abre espaço para questionamentos e ponderações. Um deles é a manutenção de uma ordem excludente, ou seja, apesar de um movimento crescente de produção agrícola familiar, a legislação vigente reconhece para parcelamento do solo rural áreas com dimensões incompatíveis com esse modelo de agricultura familiar.

Outra ponderação é a ausência de políticas públicas condizentes com a lógica rural, em legislação tão estruturada quanto a urbana. O emprego e difusão de novas tecnologias para áreas distantes dos grandes centros urbanos que garantam drenagem, esgotamento sanitário e abastecimento de água, tornou-se uma necessidade para possibilitar o desenvolvimento sustentável dessas áreas. Reconhecer que a população rural compõe o quadro de cidadãos pressupõe assisti-la de forma a garantir seu acesso a serviços tal como são ofertados nos centros urbanos, obviamente adequando-os ao modo de vida rural. Assim, não se trata da subordinação de uma área à outra, mas de uma consciência que elas são complementares entre si e, mais do que isso, são locus da reprodução social, com cidadãos que devem ser tratados de maneira isonômica, o que inclui ter acesso aos serviços que promovam a qualidade de vida.

Importante registrar também a pressão do mercado imobiliário. A lógica do capital está em todos os lugares. A cidade e o campo, há tempos, sucumbiram ao excedente e a extração da mais valia, sendo o camponês equivalente ao operário, além de ter as mesmas necessidades. A velocidade da informação, bem como o imperativo da produção, atinge todas as áreas. O impasse de reprodução de áreas menores à FMP, por exemplo, está atrelado ao camponês que trabalha em grandes latifúndios, mas que vive em minifúndios.

Não se trata de abstrair a noção de áreas mínimas necessárias para a produção agrícola, mas de questionar a organização desta porção mínima de terra, enquanto entrave para o desenvolvimento de grupos familiares, acesso a políticas de financiamento, bem como incentivo e manutenção de uma ordem menos latifundiária. Pensar o território como um todo e regulá-lo de maneira similar, é entender que ambos produzem e que ambos precisam de desenvolvimento e assistência, já que a relação social não se limita a um ou outro espaço de forma dicotômica e excludente.

<sup>7</sup> Neste trabalho não será tratado o direito de ressarcimento do reassentamento diante do dano causado ou mesmo a reforma agrária. A discussão visa elucidar como a legislação gera implicações na forma que o território se organiza e como isso afeta o cidadão.



## PARECE RURAL, MAS TAMBÉM É URBANO: os espaços híbridos e suas implicações para os cidadãos e a gestão territorial

Daniella Alves Dornas; Márcio Rosa Portes; Raquel Soares de Souza Randi

Em linhas gerais, os espaços híbridos são uma realidade, no entanto, não são assistidos com legislação específica. A atual dicotomia legal, implica na adoção de um modelo ou outro de parcelamento que não atende as demandas dos cidadãos que experenciam essas áreas híbridas no mundo real. Por sua vez, a escolha entre um ou outro reverbera em práticas tais como a pressão imobiliária ou fragilizam o acesso de pequenos produtores a áreas legalmente instituídas, com as quais teriam condições de fomentarem uma produção sustentável e socialmente mais justa.

Por fim, entende-se que a discussão iniciada neste artigo pode ser desdobrada em outras com maior profundidade, entre elas:

1. a intencionalidade da ausência de políticas públicas para esses espaços híbridos, por parte do poder público e os promotores do parcelamento do solo;
2. a pressão imobiliária na intensificação da desigualdade social e;
3. a transformação do campo versus a sociedade de consumo.

### REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Política Operacional OP 4.12: reassentamento involuntário. 2001. Disponível em: <<http://sitere-sources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/op412Portuguese.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BARRA LONGA. Lei Municipal Nº 1.088, de 08 de novembro de 2010. Dispõe sobre as medidas de poder de polícia administrativa do Município no que se refere à higiene, à ordem pública e funcionamento dos estabelecimentos comerciais industriais e congêneres, além da necessária relação entre o poder público local e os municípios. Disponível em: <<http://paulacandido.mg.gov.br/portal/lei.php?getLink=389>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BARRA LONGA. Lei Municipal nº 1.130 de 29 abril de 2013. Dispõe sobre a delimitação do Perímetro Urbano da sede e Rural do Município de Barra Longa, alterando totalmente o Decreto Lei n 29 de 17 de abril de 1939. Câmara Municipal de Barra Longa. Disponível em: <<http://paulacandido.mg.gov.br/portal/lei.php?getLink=414>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. A Lei Federal 5.868, de 12 de dezembro de 1972. Sistema Nacional de Cadastro Rural. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5868-12-dezembro-1972-358040-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2019

BRASIL. SENADO FEDERAL. Decreto Nº 55.891, de 31 de março de 1965. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D55891.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D55891.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Lei Federal 10.257. Estatuto da Cidade, de 10 de julho de 2001. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2019

BRASIL. SENADO FEDERAL. Lei Federal 4505. Estatuto da Terra, de 30 de novembro de 1964. Brasília. Disponível



## PARECE RURAL, MAS TAMBÉM É URBANO: os espaços híbridos e suas implicações para os cidadãos e a gestão territorial

Daniella Alves Dornas; Márcio Rosa Portes; Raquel Soares de Souza Randi

em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Brasília. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5172-25-outubro-1966-358971-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

FUNDAÇÃO RENOVA. A construção de Gesteira: sobre o distrito. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/reassentamentos/gesteira/>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

FUNDAÇÃO RENOVA. Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC). 2016. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/sobre-o-termo/>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

HOFFMANN, R. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil?. Segurança Alimentar e Nutricional, v. 21, n. 1, p. 417-421, 23 fev. 2015. Disponível em: <<https://www.periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1386/1376>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2010. Disponível em: <<https://mapas.ibge.gov.br/bases-e-referenciais/bases-cartograficas/malhas-digitais>>. Acesso em: 23 mai. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). 27ª Reunião ordinária da câmara técnica de reconstrução e recuperação de infraestrutura – CT-INFRA. 2018. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/atas/2018/cif-ata-27-ro-ct-infra18.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Nota técnica INCRA/DF/DFC/Nº 02/2016. Disponível em: <[http://www.colegioregistrals.org.br/\\_upload/Nota%20Tecnica%20In-cra\\_14707693598\\_147611385691.pdf](http://www.colegioregistrals.org.br/_upload/Nota%20Tecnica%20In-cra_14707693598_147611385691.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2019.

LEFEBVRE, H. O direito à cidade. São Paulo: Ed. Documentos, 1969.

MONTE-MÓR, R. L. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD, v. 0, n. 111, p. 09-18–18, 2006. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/58/60>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

RAMBOLL. Relatório consolidado da Ramboll de 2017: caso Rio Doce. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/documentos/relatorio-consolidado-da-ramboll-de-2017>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

ROLNIK, Raquel. Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções. Relatoria especial da ONU para moradia adequada. São Paulo, 2010. Disponível em: <[https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/01/guia\\_portugues.pdf](https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/01/guia_portugues.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2019.

SILVA, José Graziano da. G. O novo rural brasileiro. Nova Economia, v. 7, n. 1, 11 dez. 2013. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2253>>. Acesso em 27 fev. 2019.



## **PARECE RURAL, MAS TAMBÉM É URBANO: os espaços híbridos e suas implicações para os cidadãos e a gestão territorial**

Daniella Alves Dornas; Márcio Rosa Portes; Raquel Soares de Souza Randi

SILVA, José Graziano da. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. *Estud. av.*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 37-50, dez. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000300005-&lng=en&nrmiso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300005-&lng=en&nrmiso)>. Acesso em: 20 abr. 2019.

VALLENGE CONSULTORIA, PROJETOS E OBRAS LTDA. Plano Municipal de Saneamento Básico Barra Longa – MG: relatório final. Ta