



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL EM QUEIMADOS,RJ

Lucas dos Santos Figueredo (Universidade Rural do Rio de Janeiro) - lucas.figue.lf@gmail.com
Graduado em Direito pela UFRRJ, pós-graduando em Direito Ambiental e Urbanístico pela UCAM e mestrando em Planejamento Urbano e Regional pelo PPGDT/UFRRJ.

Estephane de Aquino Silva (Pontifícia Universidade Católica do Rio) - estephaneaquino@gmail.com
Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela PUC-Rio.

Desenvolvimento Territorial Rural em Queimados, RJ

Análise das Zonas Rurais do Plano Diretor Municipal

RESUMO

O presente trabalho pretende confrontar as localidades percebidas como zona rural com o Plano Diretor Municipal de Queimados/RJ, verificando a congruência com a realidade local, através de uma metodologia que inclui pesquisa bibliográfica e documental e georreferencial dos planos diretores de 2006 e 2019. O objetivo é investigar as estratégias de planejamento, assim como as diretrizes de uso e intervenção desenvolvidos pelo poder público municipal para os territórios rurais, previstos no zoneamento rural do Município. Para isso, o trabalho abordará os objetivos desenvolvimentistas previstos pelo Plano Diretor de 2019, uma vez que nem o Plano Diretor de 2006, tampouco o código de zoneamento municipal de 2013 instituíram zona rural no município.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial; desenvolvimento rural; zonas rurais; Queimados

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se insere no âmbito do planejamento urbano e regional, especialmente no que se refere à organização do território rural no município de Queimados/RJ, localizado na Região metropolitana do Rio de Janeiro. Assim, pretende-se estudar, por meio do método dedutivo, a política de desenvolvimento rural, bem como as – novas – zonas rurais de Queimados, inseridas pela atualização do plano diretor municipal em 2019, cumprindo salientar que não havia previsão de zonas rurais nas legislações municipais anteriores, cujas principais finalidades eram ordenar o planejamento territorial do município.

Assim, pretende-se estudar, por meio do método dedutivo as – novas – zonas rurais de Queimados, inseridas pela atualização do plano diretor em 2019. Para isso, partindo de uma perspectiva geral, no âmbito do desenvolvimento territorial sustentável, no qual foram analisados temas como espaço e território, desenvolvimento territorial e justiça ambiental, para, após analisar o histórico da luta por terra e do desenvolvimento rural no Brasil, o conceito de ruralidades, assim como a política territorial de desenvolvimento rural no Brasil, necessários para a contextualização do tema.

A partir da compreensão teórica trabalhada nos primeiros tópicos, objetivou-se empiricamente, por meio de uma pesquisa documental na legislação, compreender a concepção do rural no plano legal, produzido pelo Poder Público municipal, assim como os objetivos da política de desenvolvimento rural, os objetivos estratégicos e as diretrizes para uso e ocupação das seis (06) zonas rurais instituídas pelo Plano Diretor do município. Assim sendo, por se tratar de uma recente inovação na política de planejamento do município, a presente monografia se preocupou em, apenas, investigar os discursos legais de sua criação.

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

A produção capitalista do espaço é dividida em três dimensões conectadas entre si: o espaço percebido, que é a prática espacial, entendida pelo uso do corpo no espaço e na cidade, concretizado no trabalho, nas relações interpessoais, nos deslocamentos diários; o espaço concebido, que é aquele das representações no espaço, entendido como o espaço planejado pela ciência em geral, sobretudo pelos arquitetos e urbanistas; e o espaço vivido, que são os espaços de representação, entendido como as relações simbólicas das pessoas que constroem junto com o espaço, não se trata, portanto, de um espaço material (LEFEBVRE, 2006). Segundo Haesbaert (2005), o espaço trabalhado por Lefebvre deve ser entendido como um “espaço feito território”, uma vez que estão presentes os processos de apropriação – da natureza, marcado pelo valor de uso – e de dominação – que é característica da sociedade capitalista, marcado pelo valor de troca.

Para Milton Santos, o espaço é o solo e o lugar onde se desenvolve toda forma de vida e é percebido por meio do resultado material e simbólico dos

desejos, sonhos, políticas e técnicas aplicados pelo ser humano no seu dia-a-dia (PEREIRA, 2012).

O presente trabalho entende a territorialidade como “a tentativa, por indivíduo ou grupo, de afetar, influenciar, ou controlar pessoas, fenômenos e relações, ao delimitar e assegurar seu controle sobre certa área geográfica” (SACK, 2013, p. 76), em que, para o autor, a territorialidade deve ser entendida como uma estratégia para controlar pessoas e coisas por meio do controle da área geográfica, ela se dá pelo estabelecimento de diferentes níveis de acesso entre pessoas, coisas e relações (SACK, 2013)

Para Haesbaert (2005), o território se entende, da mesma forma e ao mesmo tempo e nunca em estado puro dessa categorização, como funcional – na medida em que ele funciona como proteção e abrigo ou como fonte de recursos naturais e matérias-primas – e como simbólico – todo e qualquer território possui um valor simbólico, mesmo que menos expressivo. O autor entende que há quatro grandes objetivos e propósitos para territorialização: o abrigo físico e fonte de recursos materiais ou de meios de produção, o território funcional; a identificação ou simbolização de grupos por meio de referências espaciais, como a fronteira; a disciplinarização ou controle da população por meio do espaço, conforme entendimento de SACK (2013); e, por fim, a construção de conexões e redes, por meio do fluxo de pessoas, informações e mercadorias.

Feitas tais conceituações de espaço, território, territorialidade e territorialização, cumpre adentrar o estudo efetivo do desenvolvimento territorial sustentável.

Neste sentido, o desenvolvimento tomou o lugar dos termos “ordenamento” e “planejamento”, uma vez que o referido termo tem uma maior abrangência semântica, além de que territorial engloba mais espaços que o simples “local”, “regional”, e o “nacional”, tendo em vista a descentralização e o impulso para maior integração supranacional, acontecida na Europa (VEIGA, 2002).

Nesse sentido, a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, por meio do relatório Brundtland, produzido após a Conferência de Estocolmo em 1972, foi a primeira carta internacional que conceituou o desenvolvimento sustentável – aquele desenvolvimento que busca satisfazer as necessidades da geração presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades, inclusive de subsistência, ou seja, tal desenvolvimento deve garantir a todas as pessoas o direito de satisfação no âmbito do desenvolvimento social e econômico, assim como a realização humana e cultural, no qual há a premissa de uso razoável dos recursos naturais e da preservação dessas espécies.

No sentido jurídico-constitucional, segundo Pereira (2012), esse conceito abarca dois direitos fundamentais: o direito humano ao desenvolvimento econômico e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – este último entendido como prioridade da Constituição Federal de 1988, uma vez que a lei maior objetiva a promoção do bem de todos e se fundamenta na dignidade da pessoa humana. A autora, no entanto, é incrédula acerca da possibilidade dos países e empresas conseguirem equacionar tais direitos fundamentais, no qual,

na prática, se coloca em conflito a preservação do meio ambiente e a atividade produtiva.

O que nos traz a necessidade do debate acerca da justiça ambiental, cujos principais princípios são: a poluição tóxica para ninguém, impedindo que populações mais fracas sofram com as consequências de empreendimentos ambientalmente perversos; a proposta por um novo modelo de desenvolvimento, no qual se discute o modelo atual de distribuição espacial das atividades desenvolvimentistas nocivas ao meio ambiente; transição justa, onde se leva em conta que a transição entre modelos desenvolvimentistas devem ocorrer de forma justa, sem prejudicar a ninguém; políticas ambientais democraticamente instituídas, em que se propõe a diminuição do espaço político e da esfera das relações mercantis em detrimento das relações sociais (ACSELRAD, 2009).

Por fim, o fundamento da relação dos seres humanos com a natureza, de acordo com o capitalismo, está baseado na separação desses dois atores, no qual o território, enquanto propriedade privada, será objeto de mercantilização, por meio dos contratos de compra e venda, que visa a privação do acesso aos recursos naturais como a terra, essenciais para a manutenção do sistema capitalista (PORTO-GONÇALVES, 2006). O desenvolvimento tecnológico, para o autor, aumenta a dependência por recursos naturais, então seria o desenvolvimento tecnológico um desenvolvimento sustentável?

Neste diapasão, após tecer comentários acerca do desenvolvimento territorial sustentável, mister se faz estudar o desenvolvimento rural e as zonas rurais.

DESENVOLVIMENTO RURAL E ZONAS RURAIS

Desde o início da colonização do Brasil, a distribuição da terra não foi realizada de forma democrática. No período colonial, marcado pela economia e vida no campo (MEDEIROS et al, 2014), a Lei das Sesmarias¹ regulava o acesso à terra – destinada aos colonos abastados – restando ao campesinato pobre acesso precário à sombra do direito positivado, que, com a promulgação da lei de Terras, se viu excluído da possibilidade de regularizar sua terra, uma vez que esta legislação instituiu o acesso à propriedade por meio da compra e venda (MEDEIROS, 2015).

Nesse sentido, com a promulgação da Constituição Federal da República de 1891 e do Código Civil de 2016, houve diferenciação entre imóveis rural e urbano, assim como entre urbanos e rústicos, respectivamente. O Estatuto da Terra, publicado em 1964, no entanto, previu a exigência da reforma agrária em razão do crescimento da população brasileira e da modificação das organizações, além de ter introduzido na legislação as concepções de desenvolvimento rural e de função social da terra no Brasil (MEDEIROS et al,

¹ Lei das Sesmarias foi promulgada em 28 de maio de 1.375 e aplicada na América portuguesa devido à colonização.

2014). A partir disso, passou-se a entender de forma mais precisa categorias centrais no debate político da época, tais como o latifúndio, o minifúndio, a definição de função social da terra e a respectiva desapropriação, quando a propriedade não cumpria tal pressuposto (MEDEIROS, 2015).

Com o início do processo de redemocratização e às vistas da promulgação da nova Constituição Federal em 1988, a década de 1980 foi marcada por importantes debates acerca dos problemas urbanos, bem como sobre as necessidades de intervir no processo de uso e posse da propriedade rural. Isso fez com que a propriedade fosse um dos assuntos mais polêmicos tratados durante a Assembleia Constituinte, o que gerou capítulos dois capítulos inéditos no texto constitucional, um sobre a política urbana, outro sobre a reforma agrária (MEDEIROS et al, 2014). A inserção do tema com mais amplitude dentro da Constituição gerou diversas discussões acerca do caminho seguido pela Carta maior, uma vez que a reforma agrária² é de competência exclusiva da União e a função social da propriedade é baseada na ideia de produção no território rural, ou seja, a desapropriação só ocorre quando há descumprimento da função econômica da propriedade (MEDEIROS et al, 2014).

Importante salientar que durante boa parte do século XX, o rural foi visto como um local de produção e reprodução de relações arcaicas (MEDEIROS et al, 2014). Desta forma, segundo Navarro (2010), o rural no Brasil experimentou cinco grandes períodos após a Segunda Guerra Mundial: o primeiro, recortado a partir do pós-guerra até o ano de 1968, é marcado pelo primitivismo tecnológico na agricultura, no qual o aumento da produção se deu pelo aumento da área plantada. O segundo período, que findou em 1981, se deu pela extensa expansão da infraestrutura e pela modernização tecnológica das atividades agropecuárias, além da criação do parque agroindustrial brasileiro, financiada por uma reestruturação macroeconômica pautada na dívida externa, e a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). O terceiro período, datado na década de 1980, foi marcado pela crise macroeconômica, gerada pelo endividamento no período anterior, o que produziu alta inflação, queda no crescimento econômico brasileiro e a ascensão do neoliberalismo. O quarto período, compreendido pelos anos 1990, foi marcado por crises para os produtores, no qual de um lado os preços reais pagos aos produtores rurais eram mais baixos, e, do outro, houve a domesticação e desordem monetária. O quinto período, iniciado pouco antes dos anos 2000 e ainda vigente, se deu pelo *boom* da exportação agropecuária, sobretudo para a China, e é regido pela lógica capitalista nas atividades produtivas e nos comportamentos sociais (NAVARRO, 2010).

Neste mesmo diapasão, a implementação de uma abordagem territorial – o que rompe com a tradicional atuação municipal no desenvolvimento sustentável – no rural não se deu apenas com a criação de novos territórios, mas também levando em conta a construção institucional e a respectiva participação social dos atores, a intersectorialidade das atividades propostas, bem como a elaboração de projetos desenvolvimentistas como elementos centrais na elaboração de políticas públicas territoriais (DELGADO; ROCHA, 2017).

² O capítulo acerca da reforma agrária deu origem à Lei nº 8.629/1997, que regulamenta os artigos provenientes desse capítulo.

Por meio desta evolução histórica, cumpre tentar entender os conceitos de desenvolvimento e progresso elaborados pelos autores e pelos atores políticos responsáveis pelas medidas adotadas em nome do desenvolvimento.

Assim, a modernidade é um conceito sem sentido específico, no qual as expressões apresentam características distintas em relação a períodos anteriores à modernização – a partir do século XVIII com o Iluminismo (NEVES, 2010). Nesse sentido, o autor, ao analisar o capitalismo burguês, identificou os dois aspectos desse processo: na dicotomia da individualização e da racionalização, pautada na emancipação da razão e da subjetividade, no qual a organização social se subdivide em tradicional e moderna. A partir dessa perspectiva, o moderno – a cidade como local de utopia, sendo frequentemente interpretada como progresso – era precedido pelo tradicional – o rural, o atrasado.

Desta forma, o progresso, dentro da lógica do capitalismo burguês, se daria pela efetivação das potencialidades das instituições modernas – urbanas e não tradicionais – respaldadas pela manutenção do Estado Democrático de Direito, e abrange o avanço da industrialização, bem como a separação entre a religião e os outros aspectos da vida (NEVES, 2010). Portanto, segundo Neves (2010), os fenômenos ligados ao progresso transformaram formas de produção no âmbito rural, onde por se utilizar novas tecnologias e conseguir transformar a produção local e de subsistência em *commodities*, o que altera os mercados agrícolas e as culturas tradicionais locais.

O rural, no entanto, não deve ser compreendido apenas com aquilo que não seja urbano ou moderno. Através dessa perspectiva reducionista da concepção de rural, este era objeto de diversas políticas com viés produtivista e agrícola, ignorando diversos outros fatores que categorizam o rural enquanto rural, além de muitos entenderem o rural a partir do “resto” do território onde não foi identificado como urbano, observada a densidade demográfica (LEITE, 2020). O rural, na ótica do capitalismo, é mercadoria, seja o rural agrícola modernizado, seja a natureza como atrativo para o turismo (RUA, 2013).

No entanto, entende-se que o rural

se expressa enquanto ‘forma territorial da vida social’ Para compreendê-lo, deve-se levar em conta, especialmente, o acesso aos recursos naturais e aos bens e serviços da cidadania; a composição da sociedade rural em sistemas e categorias sociais; e os valores culturais que sedimentam e particularizam os seus modos de vida. O rural não resulta apenas da presença da agropecuária. Isso implica em que: a) o rural atual tem interdependência crescente com as cidades (ou seja, não pode ser visto mais em oposição ao urbano); b) os traços distintivos dos espaços rurais variam segundo as sociedades (fortemente heterogênea no caso brasileiro); c) o desenvolvimento rural é um projeto de sociedade (ARAUJO, 2013 *apud* LEITE, 2020, p. 235)

O rural, por isso, não pode ser entendido nem de forma periférica nem residual, tampouco como uma categoria histórica. O rural deve ser entendido como um espaço de desenvolvimento, mas, também, como um lugar onde há vida e sociabilidade. Ademais o espaço se percebe como muito além do, tão somente, território não-urbanizado, uma vez que o rural, hoje, tem interdependência com as cidades, além de ser heterogêneo em toda a extensão

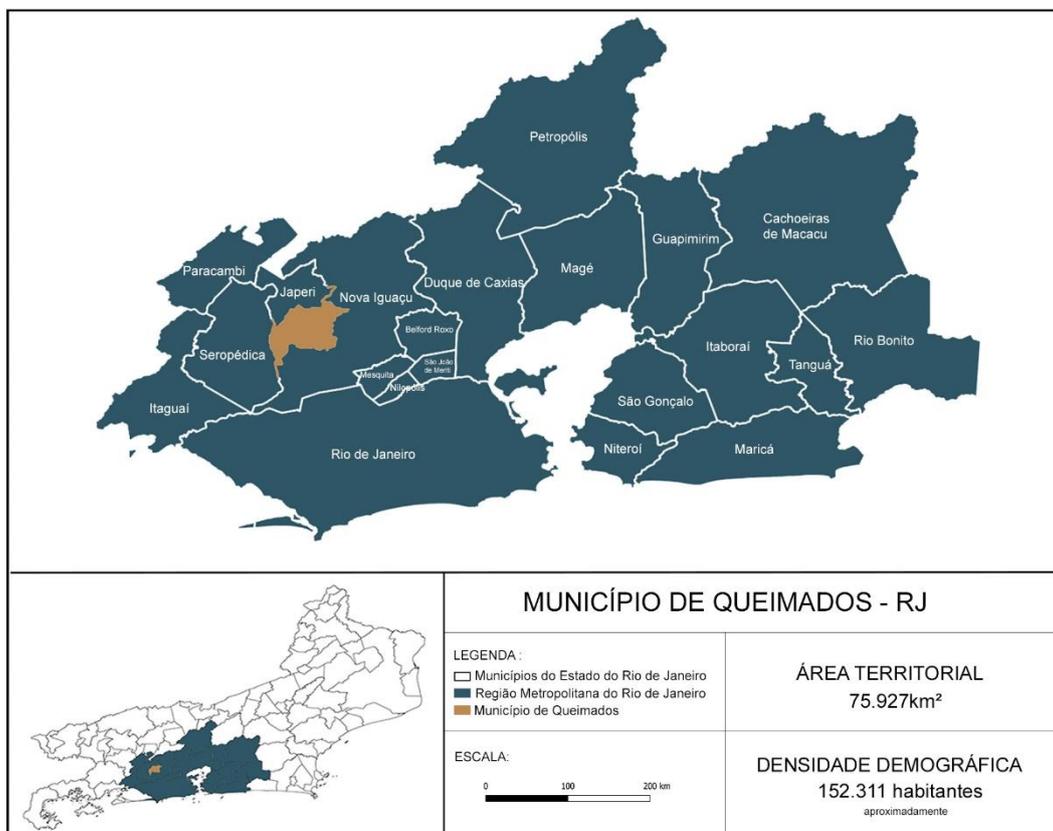
do Brasil. Assim, não se deve promover uma tendência de ressurreição do rural, com base em critérios demográficos, mas, sim, tender-se a possibilidades de maior dinamismo econômico no rural (VEIGA, 2002)

Cumpra após debater esses conceitos, explanar os resultados encontrados pelo estudo de caso na análise da política rural esperada pelo poder público do Município de Queimados.

ESTUDO DE CASO: ZONAS RURAIS EM QUEIMADOS

O município de Queimados está localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), conforme a Lei complementar nº 184/2018. Além disso, insere-se na Baixada Fluminense, que é abrangida pela RMRJ, englobando os municípios e distritos que fizeram parte do território dos municípios Iguaçu e Estrella – hoje Nova Iguaçu e Duque de Caxias, respectivamente e figuram como as principais centralidades desta região (SIMÕES, 2006).

Muito se tem debatido acerca da caracterização do município de Queimados, como um território localizado na Borda Oeste metropolitana, compreendida pelos municípios localizados na Região Hidrográfica do Rio Guandu, quais sejam, Itaguaí, Japeri, Paracambi, Queimados e Seropédica, onde seus principais rios desaguam na Baía de Sepetiba (PEREIRA; SILVA; OLIVEIRA, 2019).



Fonte: IBGE

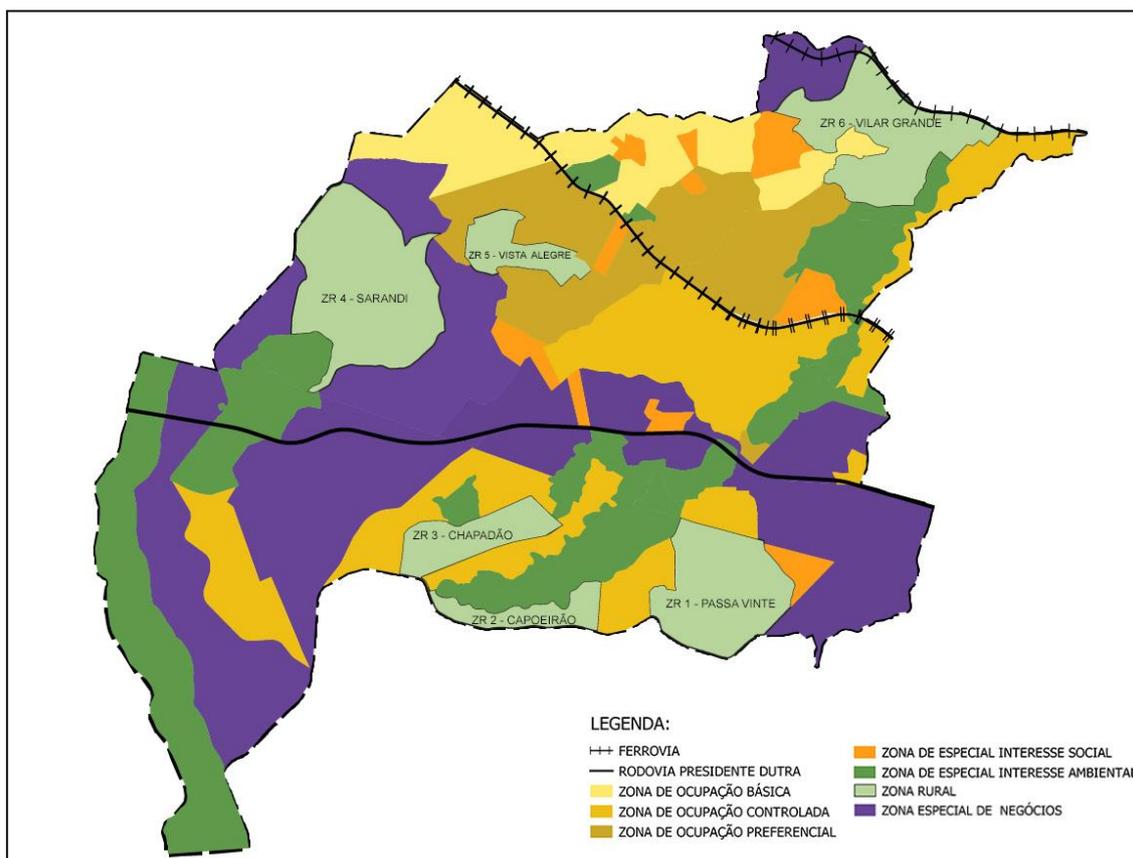
Cabe observar que o plano diretor municipal (PDM) é um complexo de normas legais, diretrizes técnicas para o desenvolvimento do município, sob os aspectos social, econômico, físico e administrativo desejado pela população local (MEIRELLES, 2017). Nesse sentido:

O plano diretor de um município é uma lei que fixa o projeto pelo qual o poder público determina as prioridades para seu desenvolvimento, delimitando suas zonas de acordo com suas atividades e caráter espacial, bem como determina quais os atos da administração pública deverão ser realizados em determinadas áreas para atingir maior qualidade de vida e o desenvolvimento do município. (COSTA; SOUSA; PEREIRA, 2019, p. 03)

Assim, trata-se de um instrumento essencial para o planejamento urbano e regional, que junto com o código de zoneamento e a lei de uso e ocupação do solo, o poder público expõe seus projetos prioritários de desenvolvimento em determinadas áreas do município, com base na subdivisão do território. Portanto, tais leis possuem a função de organizar e planejar a ocupação da terra, seus usos e as principais funções das zonas da cidade (COSTA; SOUSA; PEREIRA, 2019).

Ele é obrigatório, conforme o Estatuto da Cidade (2001), dentre outros aspectos, nos municípios localizados em Região Metropolitana e naqueles cuja população seja superior a 20 mil habitantes, hipóteses positivas para o Município de Queimados. Importante salientar que o Estatuto da Cidade – lei que indica os preceitos básicos para a elaboração de um plano diretor que englobe o território do município como um todo, o que inclui, inclusive, territórios rurais, conforme art. 40, §2º (BRASIL, 2001) – não prevê instrumentos necessários para o devido desenvolvimento rural ou para a reforma agrária – que possui legislação própria e é isenta sobre o assunto.

Por fim, Queimados instituiu o plano diretor no ano de 2006 por meio da Lei Complementar municipal nº 035/2006, em que não foi instituída nenhuma zona rural (QUEIMADOS, 2006). O zoneamento municipal foi modificado pela publicação do Código de Zoneamento e uso e ocupação do solo em 2013 (QUEIMADOS, 2013), no qual também não há previsão de zonas rurais no território queimadense. Essa perspectiva foi alterada quando o poder público municipal publicou a revisão do plano diretor em 2019, tendo instituídas seis (06) zonas rurais (QUEIMADOS, 2019).



Fonte: Lei Complementar Municipal nº 091/2019

Muito se discute se o município é competente para instituir o zoneamento rural em seu território. A Constituição de 1988 defende que é de competência do município legislar sobre planejamento urbano e direito urbanístico, respeitadas as normativas gerais instituídas pela União e pelos Estados (BRASIL, 1988). No entanto, o município também é competente para elaborar a política rural, uma vez que de acordo com o art. 30 do texto constitucional, o ente federativo tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, assim como para suplementar legislação federal ou estadual no que estas forem omissas, o que não pode ser confundido com a competência exclusiva da União para elaborar o planejamento da política agrícola (BARANDIER; DOMINGUEZ; BEIROZ, 2020).

Um importante panorama sobre o assunto está presente na ideia criada pelos pensadores dos temas territoriais urbanos e rurais de que o Município tende a invisibilizar as áreas rurais, investindo na expansão urbana com o intuito de aumentar a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)³ por parte do Município (RUA, 2006), uma vez que o Imposto sobre a Propriedade territorial Rural (ITR) é devido à União⁴. No entanto, segundo

³ Imposto cujo fato gerador se encontra a propriedade, no domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana, sendo de competência municipal a sua arrecadação (BRASIL, 1966).

⁴ Imposto cujo fato gerador se encontra a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do Município, sendo de competência da União a sua arrecadação (BRASIL, 1966).

Medeiros *et al* (2014), com base em sua experiência empírica, pode se afirmar que a renda proveniente da arrecadação do IPTU não é a mais significativa para a administração pública municipal, o que a torna pouco expressiva dentro da totalidade das receitas orçamentárias e, por isso, não configura motivação suficiente para a ampliação da expansão urbana por si em muitos municípios, mesmo tendo aqueles que dependem exclusivamente do IPTU para a sua manutenção.

DOS RESULTADOS ENCONTRADOS

Inicialmente, foi realizado um levantamento quantitativo dos termos “rural” e “rurais” na nova legislação, onde foram encontrados 06 resultados para cada termo, totalizando 12.

A política de desenvolvimento rural proposta pelo Poder Público municipal estão disciplinas por meio do art. 38 do plano diretor municipal e estão subdivididas em:

I.Promover a aquisição preferencial da **produção agropecuária** do Município para o atendimento a demandas de alimentação em merendas escolares, creches, abrigos e demais instituições sociais públicas municipais;

II.Fomentar junto aos órgãos competentes a **regularização fundiária de caráter rural, reconhecendo as atividades agropecuárias e de sítios de lazer praticadas** no Município;

III.Prover condições competitivas **para capacitar os produtores hortifrutigranjeiros** locais ao atendimento da demanda metropolitana, em especial em especial durante a sazonalidade de inverno;

IV.Buscar parcerias, convênios e repasses de **recursos para assistência técnica, aquisição de máquinas, insumos e crédito para o agricultor e/ou suas organizações representativas**;

V.Apoiar o **turismo rural e de sítios de lazer e eventos**, de forma integrada com o órgão municipal competente;

VI.Incentivar a **produção animal e vegetal com bases agroecológicas, visando uma melhor qualidade de vida tanto do agricultor quanto do consumidor e preservando o ambiente**, sem a utilização de agrotóxicos, e estimular a formação de núcleos para a certificação de produção orgânica;

VII.Promover gestões para a implantação do **mercado municipal, apoiando a comercialização direta pelos produtores rurais, contemplando, em sua estrutura física espaços para armazenamento**, inclusive refrigerado, embalagem e comercialização de produtos, instalações de conveniência para caminhoneiros e consumidores e atividades culturais e de convivência;

VIII.**Fortalecer a organização dos arranjos produtivos locais**, como fator de **desenvolvimento econômico**, aumentando a participação da atividade agropecuária na economia municipal, mantendo assim uma parte dos recursos gastos com alimentação em circulação no comércio local;

IX. Promover junto aos produtores locais, através de articulações com órgãos municipais, estaduais e federais competentes, **ações de caráter socioambiental, para a melhoria da qualidade de vida da população rural.** (QUEIMADOS, 2019) (grifo do autor)

Há de se concluir, portanto, que quando se trata da política de desenvolvimento do território rural, a preocupação maior do Poder Público municipal é elaborar políticas públicas para o desenvolvimento da economia rural municipal por meio da melhoria das condições de trabalho e de capacitação para os agricultores e pecuaristas, da conversão de posse em propriedade de suas terras, da melhoria e de privilegiar a compra e venda da produção local, do fomento do turismo rural e da preservação das questões socioambientais.

Neste sentido, pode-se analisar os principais interesses do município em relação ao rural por meios dos incisos, em que: I, ao prever sua preferência de aquisição das produções locais no que tange à alimentação em escolas, creches e abrigos municipais; II, ao priorizar a regularização fundiária em posses onde há produção agropecuária e turismo local, com a justificativa de reconhecer tais atividades; III- ao expressar como objetivo a capacitação dos produtores rurais para atender demanda da Região Metropolitana; IV, ao entender como prioritária a busca por parcerias e convênios para obtenção de recursos de assistência técnica; V, ao prever o apoio ao turismo rural local, sobretudo em sítios de lazer e eventos; VI, ao incentivar a produção da agricultura e pecuária, seguindo os ideais agroecológicos; VII, ao prever a implantação de um mercado municipal onde os produtos dos agricultores e pecuaristas locais seriam vendidos, implantação esta que pode fortalecer a agricultura de base familiar no município; VIII, ao prever o fortalecimento a organização dos arranjos produtivos locais como fator essencial para o desenvolvimento econômico municipal; IX, ao prever ações em conjunto de caráter a proteger o meio socioambiental.

A instituição inédita do zoneamento rural no plano diretor ocorreu de forma modesta no art. 81 da LC 091/2019 – tendo sido limitado a esse artigo e a essa concepção – e pode ser entendida como:

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

Parágrafo único – Consideram-se Zonas Rurais aquelas constantes dos Anexos V e VI desta Lei Complementar. (QUEIMADOS, 2019)

Assim, percebe-se que o Poder Público entende e reverbera o entendimento de que as zonas rurais são territórios exclusivos da atividade produtiva, uma vez que desconsidera o rural e a ruralidade enquanto territórios onde há vida, onde há pessoas, histórias, saberes e sociabilidade. O PDM foca apenas na questão desenvolvimentista do rural, destinando tais territórios, sobretudo, à produção agropecuária e às indústrias de serviços e de turismo local, visando o desenvolvimento sustentável, elegendo um território funcional, invisibilizando, de certa forma, o território simbólico no texto legal (HAESBAERT, 2005).

As zonas rurais instituídas pelo PDM de Queimados se subdividem conforme o quadro abaixo:

Quadro 1 – Zonas Rurais com seus respectivos objetivos estratégicos e diretrizes de uso e intervenção.

Zona Rural	Objetivo Estratégico	Diretrizes de uso e intervenção
ZR1 – Passa Vinte	Consolidar as unidades de produção familiar, com a manutenção das tradições do meio rural	-Garantir o parcelamento atual do solo; -Incentivar a agricultura de subsistência e empreendimentos agroindústrias de caráter familiar; -Garantir a preservação das matas existentes; -Incentivar práticas agroecológicas no manejo de solo e água; -Incentivar o turismo rural.
ZR2 – Capoeirão; ZR3 – Chapadão; ZR5 – Vista Alegre; ZR6 – Vilar Grande	Promover a produção agropecuária, aumentando a renda e garantindo a permanência da população na área rural	Quadro 2
ZR4 – Sarandi	Incentivar a produção agropecuária e negócios agroindustriais.	-Incentivar a agricultura e pecuária de médio e grande porte visando o mercado consumidor; -Incentivar empreendimentos agroindústrias; - Incentivar práticas agroecológicas no manejo de solo e água; - Promover o associativismo e cooperativismo; - Garantir a preservação das matas existentes e sua exploração por sistemas agroflorestais, visando a sustentabilidade econômica das propriedades; - Incentivar o turismo rural; - Garantir a preservação das matas ciliares.

Fonte: Lei Complementar Municipal nº 091/2019

Percebe-se que, à contraponto da concepção de rural trazida pelo texto legal, o principal objetivo estratégico da Zona Rural 01 – Passa Vinte – é consolidar a produção agropecuária de base familiar, mantendo as tradições e saberes do meio rural onde está inserida, promovendo a manutenção da garantia do parcelamento do solo atual, assim como o incentivo à agricultura de subsistência, bem como a empreendimentos agroindústrias de caráter familiar, à prática agroecológica no manejo de solo e água, ao turismo rural e, por último, a preservação da mata existente. No entanto, o oposto ocorreu na Zona Rural

04 – Sarandi – onde o principal objetivo estratégico é o incentivo à produção agropecuária e negócios agroindustriais, para isso, pretende-se incentivar tais atividade em médio e grande porte, assim como a implementação de empreendimentos agroindustriais, assim como o incentivo ao turismo rural neste território, promovendo os ideais agroecológicos, bem como o associativismo e o cooperativismo, além do compromisso ambiental de preservar as matas existentes, bem como as matas ciliares.

Embora o objetivo estratégico das demais zonas rurais – a promoção da produção agropecuária, com o intuito de aumentar a renda e, por fim, garantir a permanência da população na área rural – seja igual para as 04 Zonas rurais, as diretrizes de uso e intervenção são diferentes:

Quadro 2 – Zonas rurais do segundo grupo e respectivas diretrizes de uso e intervenção.

Zonas Rurais (grupo 2)	Diretrizes de uso e intervenção
ZR 2 (Capoeirão)	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar os agricultores para agricultura e pecuária de pequeno e médio porte visando o mercado consumidor; - Incentivar a mecanização de baixo impacto; - Incentivar práticas agroecológicas no manejo de solo e água; - Promover o associativismo e cooperativismo; - Garantir a preservação das matas existentes e sua exploração por sistemas agroflorestais, visando a sustentabilidade econômica das propriedades; - Garantir a preservação das matas ciliares.
ZR 3 (Chapadão)	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar os agricultores para agricultura e pecuária visando o mercado consumidor; - Incentivar empreendimentos agroindústrias de caráter familiar. - Incentivar a mecanização de baixo impacto; - Incentivar práticas agroecológicas no manejo de solo e água; - Promover o associativismo e cooperativismo; - - Garantir a preservação das matas existentes e sua exploração por sistemas agroflorestais, visando a sustentabilidade econômica das propriedades; - Incentivar o turismo rural; - Garantir a preservação das matas ciliares
ZR 5 (Vista Alegre)	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar os agricultores para agricultura e pecuária de pequeno e médio porte visando o mercado consumidor; - Incentivar a mecanização de baixo impacto; - Incentivar práticas agroecológicas no manejo de solo e água; - Incentivar manejo de recuperação nas áreas de solo degradado; - Promover o associativismo e cooperativismo.

ZR 6 (Vilar Grande)	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar os agricultores para agricultura e pecuária de pequeno e médio porte visando o mercado consumidor; - Incentivar a produção de cultivos permanentes em fruticultura; - Incentivar a mecanização de baixo impacto; - Incentivar práticas agroecológicas no manejo de solo e água; - Incentivar a preservação das matas existentes; - Promover o associativismo e cooperativismo.
---------------------	---

Fonte: Lei Complementar Municipal nº 091/2019

Desta forma, pode-se observar diretrizes comuns entre as quatro zonas analisadas – Capoeirão, Chapadão, Vista Alegre e Vilar Grande – como a capacitação dos trabalhadores rurais para agricultura e pecuária de pequeno e médio porte visando o mercado consumidor, vislumbrando a utilização da técnica na produção agropecuária de pequeno e médio porte; o incentivo à mecanização de baixo impacto ao meio ambiente daquele território; incentivo a práticas agroecológicas no manejo de solo e água; e a promoção ao associativismo e cooperativismo entre os produtores. Ademais, pode-se compreender que, embora não esteja presente de forma direta nas diretrizes de todas as leis, o incentivo à preservação das matas existente e ciliares. Por fim, é atribuída à zona rural 03 (Chapadão) o incentivo ao turismo rural e a empreendimentos agroindustriais de caráter familiar; à zona rural 05, o incentivo ao manejo de recuperação nas áreas cujo solo esteja degradado; e por fim, à zona rural 06, o incentivo à produção de cultivos permanentes em fruticultura.

À GUIA DE CONCLUSÕES

Por se tratar de uma análise exploratória da inovação legislativa municipal de inclusão das zonas rurais no plano diretor, o presente artigo limitou-se a análise da legislação no que tange à política de desenvolvimento rural e das zonas rurais em Queimados. Portanto, não foi possível observar se os territórios onde estão localizadas as zonas rurais são efetivamente utilizados para a prática de atividades agrossilvipastoris, o que remete ao desenvolvimento da segunda parte da pesquisa por meio da descrição e análise das paisagens desses territórios, além de acompanhar se tais políticas públicas foram efetivadas.

Ademais, importante salientar a opção do poder público de, somente em 2019, entender tais territórios como rurais, o que remete à ideia, segundo Milton Santos, de que o território é modificado de acordo com o passar do tempo, indicando o interesse dos atores hegemônicos que regem nossa sociedade moderna. Assim, por que o plano diretor de 2006 e o código de zoneamento municipal de 2013 entendiam que não havia território rural e o plano diretor entende que tem 06 territórios delimitados enquanto tal?

Outro importante questionamento, de cunho técnico-jurídico, é entender se o plano diretor é o melhor instrumento para elaborar a política rural municipal, pois embora ele possua competência constitucional para delimitar todo o território do município, a lei que o disciplina – Estatuto da Cidade – foi projetada para elaborar e ordenar a política urbana.

Ademais, o reconhecimento das zonas rurais pela legislação municipal levou em conta somente sua base produtiva, ou seja, reverberou o entendimento de que o rural é um território que necessita do progresso e da modernidade da agroindústria para se constituir enquanto tal, desconsiderando seu lado humano e não levou em conta o reconhecimento do rural como áreas de manifestações culturais e áreas de resgate e preservação do patrimônio histórico, por exemplo.

No entanto, das seis zonas rurais instituídas, a ZR 1 – Passa Vinte é a única voltada para a consolidação de unidades de produção familiar, garantindo, para tanto, a manutenção das tradições do meio rural, outra se volta para o incentivo da produção agropecuária e da agroindústria de média e larga escala nesses territórios. As quatro outras zonas rurais, serão direcionadas à promoção da produção agropecuária, o que, segundo o legislador, pode vir a garantir o aumento da renda e a consequente permanência da população na área rural.

Por fim, percebeu-se sua preocupação ambiental, uma vez que encaminha o uso e ocupação de tais territórios à preservação da mata nativa – e ciliar, quando tiver – bem como à utilização da agroecologia no manejo do solo e da água, bem como prevê ações de caráter socioambiental como uma diretriz base para a Política de desenvolvimento rural.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves (orgs). **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. Ps. 11-45.

BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo; BEIROZ, Hélioplanos DIRETORES E ÁREAS RURAIS: **Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento**. In: Anais XVIII ENANPUR 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anais>>. Acesso em 27 ago 2020

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 mar. 2019.

BRASIL. **[Estatuto da Cidade (2001)]. Lei 10.257/2001**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 25 mar. 2019.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. **Características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Acompanha 1 CD-ROM. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2020.

COSTA, Pedro Paulo Cunha; SOUSA, Matheus Bernardino de; PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. **O RURAL E O URBANO NO PLANO E NA REALIDADE: OLHARES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DE TERRITÓRIOS EM NOVA IGUAÇU**.. In: Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Anais...Palmas(TO) Universidade Federal do Tocantins, 2019. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/xcbdu/171661-O-RURAL-E-O-URBANO-NO-PLANO-E-NA-REALIDADE--OLHARES-SOBRE-O-DESENVOLVIMENTO-DE-TERRITORIOS-EM-NOVA-IGUACU>>. Acesso em: 25/08/2020.

DELGADO, Nelson Giordano; ROCHA, Betty Nogueira. **Governança Territorial e Gestão Social: avanços e desafios da política territorial de desenvolvimento territorial no Brasil**. In: MALUF, Renato e FLEXOR, Georges (Org). Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas. [recurso eletrônico]. 1. ed. - Rio de Janeiro : E-Papers, 2017.

HAESBAERT, R. **Da desterritorialização à multiterritorialidade**. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo.2005.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4 éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006a.

LEITE, Sergio Pereira. **Ruralidades, enfoque territorial e políticas públicas diferenciadas para o desenvolvimento rural brasileiro: uma agenda perdida?** Estudos Sociedade e Agricultura, v. 28, n. 1, p. 227-254, fev. 2020.
MEDEIROS, Leonilde Servolo de., et Al. **Rural e urbano no Brasil: marcos legais e estratégias políticas**. In: Contemporânea, v. 4, n. 1 p. 117-142, Jan.–Jun. 2014.

MEDEIROS, Leonilde Servolo. **Luta por reforma agrária no Brasil contemporâneo: entre continuidades e novas questões**. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. (Orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 18 ed. atual. Por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017.

MOTA, Dalva Maria da; SCHMITZ, Heribert. **Políticas Públicas e comunidade tradicional: reconhecimento e conquista de direitos?** In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. (Orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

NAVARRO, Zander. **Meio século de transformações do mundo rural brasileiro e a ação governamental**. In: Revista de Política Agrícola, Ano XIX – Edição Especial de Aniversário do Mapa – 150 anos, jul. de 2010.

NEVES, Fabrício Monteiro. **Notas sobre modernidade e progresso**. In: ALMEIDA, Jalcione (Org.). A modernização da agricultura. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2010. Seção 1.2.1 da Unidade 1 da presente publicação, p. 9-11.

PEREIRA, Denise de Alcantara; SILVA, Marcos Rufino; OLIVEIRA, Natalia Silva. **A PERIFERIA DA POBREZA NA BORDA OESTE METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: Ocupação, apropriação e (des)estruturação sócio-espaial e territorial**. In: Anais XVIII ENANPUR 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienganpur/anais>>. Acesso em 27 ago 2020

PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves.. **Sustentabilidade e justiça ambiental na Baixada Fluminense: identificando problemas ambientais a partir das demandas ao Ministério Público**. Cadernos Metr pole (PUCSP), v. 15, p. 339-358, 2013.

PORTO-GONÇALVES, C.W. **A centralidade do conceito de território para enfrentar o desafio ambiental contempor neo**. A Globaliza o da natureza e a natureza da globaliza o. Rio de Janeiro: Civiliza o Brasileira, 2006
QUEIMADOS. [C digo de Zoneamento e de Uso e Ocupa o do Solo Urbano (2013)]. **Lei Complementar n  064 de 2013. Queimados**, RJ: Prefeitura Municipal de Queimados, 2013. Disponível em: <

<http://queimados.rj.gov.br/public/index.php/plano-diretor>>. Acesso em 26 ago. 2019.

QUEIMADOS. [Plano diretor (2006)]. **Lei Complementar nº 035 de 2006. Queimados**, RJ: Prefeitura Municipal de Queimados, 2006. Disponível em: <<http://queimados.rj.gov.br/public/index.php/plano-diretor>>. Acesso em 26 ago. 2019.

QUEIMADOS. [Plano diretor (2019)]. **Lei Complementar nº 091 de 2019. Queimados**, RJ: Prefeitura Municipal de Queimados, 2019. Disponível em: <<http://queimados.rj.gov.br/public/index.php/plano-diretor>>. Acesso em 26 ago. 2019.

RIO DE JANEIRO. [Região Metropolitana do Rio de Janeiro]. Lei Complementar nº 184 de 2018. Rio de Janeiro: Governador do Estado do Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://aeerj.net.br/file/2019/PDF-.pdf>>. Acesso em 26 out. 2019. SACK, Robert. **O significado de territorialidade**. In: DIAS, L.C., FERRARI, M. Territoriades Humanas e Redes Sociais. Florianópolis: Insular, 2011.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4 ed. 5 reimpr. São Paulo: EDUSP, 2009, ps. 61 a 87.

SIMÕES, Manoel Ricardo. **A Cidade Estilhaçada: Reestruturação Econômica e Emancipações Municipais na Baixada Fluminense**. 313f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

VEIGA, José Eli. **A face territorial do desenvolvimento**. In: Interações. Revista Internacional do Desenvolvimento Local. V. 3, n. 5, pp. 5-19. Setembro, 2002. Disponível em: <http://wp.ufpel.edu.br/ppqdttsa/files/2014/10/TextoVeiga-J.-E.-A-face-territorial-do-desenvolvimento.pdf>. Acesso em 18/07/16.