

# **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL I**

**EVERTON DAS NEVES GONÇALVES**

**JONATHAN BARROS VITA**

**GINA VIDAL MARCILIO POMPEU**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton das Neves Gonçalves ; Jonathan Barros Vita; Gina Vidal Marcilio Pompeu – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-035-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL I**

---

### **Apresentação**

O I Encontro Virtual do CONPEDI, que seria considerado o XXIX Encontro dando sequência ao XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito ocorreu mediante o uso de meios virtuais em vista da necessidade humanitária de conter o avanço do vírus causador da COVID-19. De fato, desde dezembro de 2019, o mundo sofre as agruras de uma pandemia que ceifa tantas vidas. Na data de 02/07/2020, já se contavam as seguintes estatísticas oficiais no Brasil: número de óbitos, 61.884 e número de casos diagnosticados com COVID-19, 1.496.858; e, mundialmente, número de óbitos, 521.355 e número de casos, 10.874.146.

A partir da triste realidade, o mundo deparou-se com um “novo normal” em que as pessoas passaram a adotar práticas de convívio social restritivas, uso de máscaras faciais, restrições ao ir e vir nas cidades, etc. Se, por um lado, a terrível ameaça espalhou insegurança e medo, por outro, restou evidente a necessidade do “reinventar-se”.

Em poucos meses, as relações sociais sofreram mudanças; principalmente, embasadas nas chamadas “novas tecnologias”. Disseminaram-se, no meio acadêmico, as lives, os sistemas de aula on line e tantos outros recursos informáticos. Nessa esteira, o CONPEDI também inovou adotando o sistema de encontro virtual dos Grupos de Trabalho. A regra de etiqueta mudou: estão me escutando? Estão me vendo? Boa tarde?

Destarte, ao que parece, as promessas de um futuro distante aproximam-se da realidade com rapidez inesperada e a expertise dos jovens de graduação passou a desafiar os mestres, mormente, os mais antigos que ainda tiveram que enfrentar, nos anos noventa, a “internet discada”. Indiscutível o avanço das tecnologias dos anos noventa para cá e, incrivelmente, CD’s, DVD’s, disquetes, hard disks e pen drives alternaram-se em evolução rápida e irreversível.

Desse modo, o GT de Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável desenvolveu-se em dois momentos, nos dias 27 e 29 de junho de 2020 e as participações dos autores para as apresentações de 32 trabalhos ocorreu de forma estupenda e inovadora; ainda, na perspectiva do CONPEDI para este encontro virtual: Constituição, Cidade e crise.

Os GT's Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável I e II foram coordenados pelos Professores Doutores e Doutora, Everton das Neves Gonçalves da Universidade Federal de Santa Catarina; Gina Vidal Marcílio Pompeu da Universidade de Fortaleza e Jonathan Barros Vita da Universidade de Marília. Nos referidos GT's ocorreram, pois, profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra.

O desenvolvimento econômico sustentável estudado no plano do Direito e da Economia; seja no ângulo do Direito Econômico, seja na perspectiva da Análise Econômica do Direito, vem ganhando espaço importante nas discussões acadêmicas, refletindo inarredável necessidade de que os pesquisadores apresentem novas soluções para desafiantes problemas jurídico-econômicos. O volume e qualidade dos trabalhos apresentados demonstram tal importância dos estudos e gravidade do momento.

A partir, pois, da arregimentação dos instrumentais das duas Ciências a saber; Direito e Economia, possibilitou-se; então, a apresentação de 16 trabalhos no GT I e 16 trabalhos no GT II conforme se passa a, brevemente, enumerar em seus respectivos Blocos de apresentação e segundo a perspectiva dos apresentadores que encabeçaram a discussão nas tardes de 27 e 29/06/2020. Apresentam-se os artigos, conforme segue:

Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável I:

Bloco I, dia 27/06/2020; com a temática Análise Econômica do Direito e Direitos Humanos: (artigos 1-5);

(Re)Pensando a atividade notarial e registral, à luz da análise econômica do direito e do Recurso Extraordinário 842.846/SC. Osvaldo José Gonçalves de Mesquita Filho analisando sob o enfoque da Análise Econômica do Direito (AEDI) caso prático julgado no Supremo Tribunal Federal verificou o entendimento quanto à prestação do serviço notarial.

Caminhos para o Brasil: entre o desenvolvimento econômico e os direitos humanos. Claudiery Bwana Dutra Correia, dentre outros aspectos, destacou a função social da empresa e a questão do capitalismo humanista.

Direito ao desenvolvimento integral da pessoa humana e dos povos: perspectivas para um projeto nacional de desenvolvimento e a "realidade constitucional". Thais Freitas de Oliveira, a partir de visão ampla da Declaração de Direitos Humanos, buscou analisar a possibilidade da proteção dos direitos humanos no Constitucionalismo Brasileiro.

Direito ao esquecimento da pessoa jurídica no âmbito dos crimes contra a ordem tributária. Izabella Flávia Sousa Antunes Viana de Medeiros destacou a necessidade do direito ao esquecimento para que se dê reais condições de continuidade para a pessoa jurídica no mundo dos negócios.

Por uma análise econômica do direito ao esquecimento: a fórmula do direito ao esquecimento. Paulo Fernando de Mello Franco, dando continuidade à defesa do direito ao esquecimento sob perspectiva da AEDI.

Bloco II, dia 27/06/2020; com a temática Direito ao Desenvolvimento Sustentável: (artigos 6-11);

A delimitação de rural e urbano no contexto do desenvolvimento rural sustentável. Fabiane Grando, por sua vez, destacou que a forma de delimitar, administrativamente, área rural e área urbana pode ser questionada e que, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pela forma administrativa adotada para distribuição territorial, 84,35% da população brasileira é urbana, havendo uma real negação das áreas rurais.

A pandemia de covid-19: reflexões à luz do direito ao desenvolvimento, direito à saúde e direito do consumidor. Ana Elizabeth Neirão Reymão e Marcos Venâncio Silva Assunção questionaram que, em realidade, existe muita dificuldade para o consumidor ter acesso ao serviço privado de saúde em meio à Pandemia de COVID-19, mormente quando acionando seus Plano de Saúde Privado.

O desenvolvimento nacional e a interferência dos fatores estruturais das regiões centrais e periféricas. Gabriela Eulalio de Lima apontou para as dificuldades estruturais para escoamento de safras nas diferentes regiões do Brasil.

Crise da democracia contemporânea, pobreza e desigualdade: rumo ao desenvolvimento (in) sustentável? Giovanni Olsson destacou a necessidade de superação da pobreza e do déficit democrático, ainda apontando para a necessidade de observação da Agenda 2030.

Em época de pandemia, a necessidade de inovação para superação de crise econômica para se alcançar o desenvolvimento nacional. Fabio Fernandes Neves Benfatti, Frederico Thales de Araújo Martos e Cildo Giolo Junior lembram com propriedade as Teorias da destruição criativa de Schumpeter e da Tríplice Hélice.

Servidão ambiental: um instrumento de desenvolvimento sustentável. Fabiane Grando defende a sustentabilidade através da adequada aplicação da Legislação Florestal Nacional.

Bloco III, dia 27/06/2020; com a temática Direito Constitucional Econômico e Políticas Públicas: (artigos 12-16);

A atividade financeira do estado como meio de execução das políticas públicas no estado democrático de direito brasileiro. Luciana Machado Teixeira Fabel e Rodrigo Araújo Ribeiro enfatizaram a desvinculação da criação e arrecadação de determinados tributos com relação a seu efetivo emprego no que tange à Administração Financeira do Estado Brasileiro.

Ativismo judicial na educação infantil. Leonardo Pereira Martins trouxe análise sobre a problemática e as dificuldades advindas do ativismo judicial na área da educação infantil.

Direito econômico constitucional: análise comparada das ordens econômicas estatais brasileira e espanhola. Francieli Puntel Raminelli fez estudo comparado entre as disposições das citadas Ordens Constitucionais evidenciando aproximações e distanciamentos constitucionais.

Empresas transnacionais como protagonistas internacionais: um exame à luz da globalização e da governança global. Claudia Margarida Ribas Marinho e Welton Rübenich detectaram a possibilidade de defesa de governança global para lidar com a questão da transnacionalidade.

Petróleo brasileiro: meu pré sal inzoneiro. Lucas Augusto Tomé Kanna Vieira apontou para a aspectos histórico-jurídicos para a consecução da indústria da produção de petróleo no Brasil.

Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável II:

Bloco I, dia 29/06/2020; com a temática Economia Solidária e Pandemia da COVID-19: (artigos 1-5);

Sistemas econômico e jurídico: (des) vantagens de um regime jurídico da economia solidária para o Brasil. Vitor Gabriel Garnica e Marlene Kempfer defendem a Economia Solidária como forma de resiliência para o enfrentamento das agruras do Sistema Capitalista de mercado.

Apontamentos da análise econômica do direito para as políticas públicas brasileiras de desenvolvimento cultural no quinquênio 2012-2016: a emergência da economia criativa. Albano Francisco Schmidt referiu à importância de políticas públicas de incremento das novas tecnologias e da economia criativa; ainda, destacando que o setor de jogos informatizados no Brasil e no mundo têm despontado e fazendo urgir a criação de programas e políticas adequadas. Segundo apresentou, o Brasil, para a Unesco, tem mais de 24 programas para o setor.

O efeito paliativo do auxílio emergencial pandêmico e o princípio da dignidade humana. Stephanie Linhares Sales de Carvalho questionou a efetividade do auxílio emergencial, no Brasil, em época de COVID-19.

O fortalecimento do mercosul em face da pandemia do coronavirus: a importância do Parlasul. Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides e Silvia Elena Barreto Saborita defenderam que, em tempos de Pandemia da COVID-19, mais do que nunca, a efetividade da união dos Países do Mercosul em torno do Parlasul se faz gritante e necessária.

A necessária transição planetária: (in) convenientes do COVID-19 para viabilizar a benfazeja colheita futura no Brasil e na comunidade internacional de países. Everton das Neves Gonçalves, em visão metodológica interdisciplinar espiritualista e própria da AEDI, defende a busca da felicidade e a superação das dores e misérias existenciais, inclusive advindas da Pandemia da COVID-19 segundo observação do Mínimo Ético Legal, do Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES) e do que chama por Autodestruição Renovadora Econômico-Social (ADRECOS).

Bloco II, dia 29/06/2020; com a temática Direito Econômico Aplicado e Políticas Públicas: (artigos 6-10);

O princípio da economicidade na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 319-4/DF: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DOS PRECEDENTES. Bernardo Augusto da Costa Pereira apresentou estudo sobre a questão da cobrança de mensalidades escolares em tempos de Pandemia da COVID-19.

O princípio do desenvolvimento sustentável: âmbito internacional e interno e sua compatibilização com a proteção ambiental. Marcia Andrea Bühring pugnou pela necessidade de se obter a compatibilização entre o desenvolvimento econômico-social e a defesa ambiental no Planeta Terra.

Contribuições da análise econômica do direito para a solução da tragédia do acesso inautêntico à justiça brasileira. Everton das Neves Gonçalves, Joana Stelzer e Rafael Niebuhr Maia de Oliveira defenderam, a sua vez, que o irrestrito acesso ao Poder Judiciário pode, não necessariamente, garantir efetivo acesso à justiça em função da tragédia dos comuns.

Desintegração econômica na indústria petrolífera do Brasil: consequência do golpe de estado de 2016. Carlos Augusto de Oliveira Diniz, em viés político-social, apontou, em seu estudo, para a desindustrialização da exploração petrolífera no Brasil.

Concretização dos direitos fundamentais por meio da atividade empresarial. Alexandre Augusto Rocha Soares defendeu a necessidade de que outros atores atuem para a consecução dos direitos fundamentais, inclusive defendendo a cidadania corporativa.

Bloco III, dia 29/06/2020; com a temática Direito Econômico do Consumidor e Garantias Fundamentais: (artigos 11-16);

Negativa de exame para detecção de contágio por coronavírus e o abuso da hipervulnerabilidade do consumidor em tempo de pandemia. Marcos Venancio Silva Assuncao, Alsidéa Lize de Carvalho e Jennings Pereira apontaram para as dificuldades dos consumidores brasileiros em terem acesso ao básico exame/teste para detecção do vírus causador da Pandemia COVID-19 no Brasil. A diminuta realização de testagem não permite a adequada tomada de decisão para a consecução de políticas públicas.

O fornecimento de energia elétrica em Manaus: irregularidades e seus impactos na sociedade. Carla Cristina Alves Torquato e Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho trataram dos problemas inerentes às grandes dificuldades causadas pela deficiência no fornecimento de energia elétrica na cidade de Manaus, Amazônia ocasionando prejuízos materiais e de vidas naquela cidade.

O desequilíbrio das garantias fundamentais causado pela mercantilização do direito. Anne Harlle Lima da Silva Moraes, Bruno Carvalho Marques dos Santos e Carlos Eduardo Ferreira Costa discutiram a possibilidade de diminuição das garantias fundamentais em virtude da economicidade no Direito.

Liberalismo vs. socialismo, uma disputa por corações e mentes. Bruno Sampaio da Costa provocou a assistência com tema que previamente já anunciou como sendo um caminho a ser diuturnamente trilhado e não como um destino inexorável na medida em que, a discussão apresenta prós e contras para ambos posicionamentos.



A subutilização da CFEM na Amazônia: o caso de Oriximiná (PA). Ana Elizabeth Neirão Reymão e Helder Fadul Bitar apresentaram o caso específico destacando que as dores pelas perdas em função da Pandemia da COVID-19 são eminentes e evidentes e podem ocorrer muito mais próximas do que se pensa.

A educação financeira e sua influência nos direitos e no desenvolvimento integral da personalidade do indivíduo. Daniela Menengoti Ribeiro e Joao Ricardo Amadeu destacaram a tão necessária implementação de Disciplinas curriculares para a educação financeira em Cursos de graduação e de pós-graduação.

As apresentações e discussões nos dois dias de trabalho transcorreram satisfatoriamente engrandecendo a perspectiva de análise jurídico-econômica dos participantes de forma a firmar-se, mais uma vez, no CONPEDI, a Escola de Direito e Economia que se defende no ensino do Direito. A partir do roteiro estruturado, trabalhou-se a teoria e a prática do Direito para a sustentabilidade, ainda, objetivando-se a promoção e o incentivo da pesquisa jurídico-econômica no Brasil, consolidando-se, o CONPEDI, como importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e da pós-graduação em Direito.

Espera-se, pelo trabalho realizado, intentar-se cumprir com os ditames sociais de ensino-aprendizagem e de pesquisa desejando-se, aos caros leitores, boa leitura, a partir de visão inovadora e destacada oriunda de Grupo de trabalho que reuniu autores de todo o nosso Brasil, neste momento, tão assolado pela Pandemia de COVID-19.

Ainda, por fim, uma palavra de conforto para aqueles que remanescem em sua dor individual e, mesmo, coletiva; ... tudo passará. Assim, a Fênix renascerá, sempre.

Prof. Dr. Everton Das Neves Gonçalves – Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - Universidade de Fortaleza

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals

(<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**A DELIMITAÇÃO DE RURAL E URBANO NO CONTEXTO DO  
DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL**

**THE DELIMITATION OF RURAL AND URBAN IN THE CONTEXT OF  
SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT**

**Fabiane Grando <sup>1</sup>**  
**Silvia Mattei <sup>2</sup>**  
**Marta Botti Capellari <sup>3</sup>**

**Resumo**

A transição da sociedade rural para a urbana tem se estabelecido de forma dinâmica, mas a delimitação do espaço urbano e rural causa divergências entre os estudiosos do tema, refletindo diretamente no cenário socioeconômico. Pretende-se analisar a importância de se buscar um novo método para a definição do rural e urbano, na perspectiva de complemento daquele em relação a este. Será feita pesquisa bibliográfica, com revisão da literatura sobre a temática, pesquisa documental, por meio da análise de instrumentos normativos e programas que regem o assunto, além de pesquisa de levantamento a partir de dados do Censo demográfico de 2010.

**Palavras-chave:** Espaço, Rural, Urbano, Censo 2010

**Abstract/Resumen/Résumé**

The transition from rural to urban society has been established dynamically, but the delimitation of urban and rural space causes divergences among scholars, directly reflecting on the socioeconomic scenario. It is intended to analyze the importance of looking for a new method for the definition of rural and urban, in a complementing perspective. Bibliographic research will be carried out, with a review of the literature on the subject, documentary research, through the analysis of normative instruments and programs that deal with the subject, in addition to survey research based on data from the 2010 Demographic Census.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Space, Rural, Urban, 2010 census

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Unioeste. Mestre em Direito do Estado pela UFPR. Docente da Unioeste. Advogada. E-mail: gfab2@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Unioeste. Mestre em Direito pela Unipar. Docente da Unioeste. Advogada. E-mail: silviamattei500@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutora em Direito pela UFPR. Docente da Unioeste. Líder do GPHD, Membro do Grupo Interdisciplinar e Interinstitucional de Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Sustentável e do Nupesul. E-mail: mbcapellari@gmail.com.

## 1. Introdução

Os dados do Censo demográfico, realizado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), vêm, sistematicamente, apresentado um aumento da população urbana, utilizando como principal critério de definição do que é perímetro urbano a divisão administrativa criada por legislações municipais. No entanto, essa delimitação é questionada diante das diferentes visões sobre a configuração do rural e do urbano.

A essa questão soma-se também a disputa pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que se trata de uma importante fonte de transferências da União a todos os Municípios do país e tem a população como principal critério de repartição dos recursos.

Com o avanço da modernização e o crescimento dos centros urbanos verifica-se um processo de redefinição do meio rural, decorrente, dentre outros fatores, de uma transformação econômica e socioambiental. Assim, a simplificação excessiva da delimitação do rural e do urbano acaba sendo ineficaz e prejudicial por focar no aumento da arrecadação local e restringir as políticas públicas.

O problema enfrentado é a identificação dos desafios do Brasil para uma nova delimitação do rural e do urbano, apresentando sugestões de novos critérios para o IBGE, não apenas pela divisão administrativa, identificando como rural o que não for urbano, mas sim com a cidade e o campo se completando e valorizando os espaços rurais.

O artigo está dividido em três seções. A primeira aborda a delimitação de rural e urbano, sua construção teórica e a definição normativa do espaço urbano e rural vigente no Brasil, com análise textual dos documentos que o compõem.

A segunda traz uma análise dos dados do IBGE, com base no Censo demográfico de 2010, enfocando a questão da população rural e urbana e sua evolução e identificando o tamanho populacional dos Municípios, no sentido de buscar alternativas para não tratar o rural como um subproduto ou resíduo do urbano, atendendo assim uma demanda do planejamento de políticas rurais.

Por fim, a última seção trata do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), analisando como os critérios de partilha acabam incorrendo em distorções e a importância de renovação desse instrumento.

A metodologia utilizada é a hermenêutica-fenomenológica ao visar à compreensão do rural e urbano, bem como buscar novos conceitos para que seja respeitada e valorizada toda a população, com políticas públicas importantes tanto para o urbano como para o rural. A pesquisa é bibliográfica, com revisão da literatura sobre a temática, pesquisa documental e dos dados do Censo Demográfico de 2010.

## 2. A delimitação de rural e urbano

### 2.1 Construção teórica

Não existe um consenso quanto à delimitação do que seria rural e do que seria urbano. Segundo alguns autores, como Veiga (2003) e Campanhola; Silva (2004), isso se torna difícil devido a gama de visões que existem sobre esses conceitos.

Conforme Veiga (2006, p. 333), os estudos sobre a temática são influenciados por duas hipóteses extremas - a da completa urbanização e a do renascimento do rural.

Na primeira delas, o rural e o urbano são considerados opostos e com a tendência de domínio do urbano sobre o rural, como sustentado pela perspectiva marxista (MARX; ENGELS, 2001). Contudo, conforme observa Veiga (2006, p. 333), quem tratou de forma mais adequada essa visão foi o filósofo e sociológico Henri Lefebvre, em 1970, e quem a ela se contrapôs de forma mais oportuna, sob a perspectiva de um renascimento do rural, foi o geógrafo e sociólogo francês Bernard Kayser, desde 1972<sup>1</sup>.

Para Veiga (2006, p. 342), Lefebvre demonstrava tendência a interpretar a histórica oposição entre urbano e rural como situações antagônicas e, nesse tipo de contradição, uma delas tende a eliminar a outra, sendo que, depois de invertida a dominação, surgiria uma fase qualitativamente nova.

A redução do rural ao agrário reforçou a perspectiva de Lefebvre de interpretar a contradição rural-urbano como antagônica. E, mesmo para os que concordam com essa visão, todas as evidências empíricas em sentido diverso podem ser vistas “como meras anomalias passageiras de um processo mais demorado de desaparecimento da ruralidade” (VEIGA, 2006, p. 343).

A segunda vertente, a do renascimento rural, partiu da observação das tendências demográficas nos espaços rurais ocorridas na década de 70 nos países industriais, quando, após um longo período em declínio, voltaram a subir, o que os sociólogos e demógrafos americanos chamaram de “*retournement*” ou “*turn around*” (KAISER, 1990, p. 47 *apud* VEIGA, 2006, p. 343).

Após analisar esse fenômeno em outros países, Kayser formulou uma vertente que sugere que a retomada de crescimento no mundo rural é o resultado das circunstâncias criadas pelos efeitos da modernização e do enriquecimento do conjunto da sociedade (KAISER, 1990, p. 81 *apud* VEIGA, 2006, p. 345).

---

<sup>1</sup> Importante destacar que o próprio autor (VEIGA, 2006, p. 333) ressalva que essa análise foi feita quando da abordagem da questão no âmbito do processo de “globalização”, a partir de evidências obtidas em estudo realizado na Itália, no ano de 2005, razão pela qual cabe advertir que não existe necessariamente um paralelo com o modelo brasileiro.

Contudo, para Veiga (2004, p. 29), não seria adequado pensar a questão do renascimento do rural em termos estritamente demográficos, uma vez que há áreas que ainda estão se esvaziando e outras que se recuperam. Ademais - conforme abordado na sequência - estar-se-ia diante de um fenômeno novo, que guarda pouca semelhança com as relações existentes nessas sociedades no passado (VEIGA, 2006, p. 334).

A ruralidade dos países centrais não desapareceu, nem renasceu, sendo possível referir-se, portanto, a uma terceira vertente:

Torna-se cada vez mais forte a atração pelos espaços rurais em todas as sociedades mais desenvolvidas. (...). É uma atração que resulta basicamente do vertiginoso aumento da mobilidade, com seu crescente leque de deslocamentos, curtos ou longos, reais ou virtuais. A cidade e o campo se casaram, e enquanto ela cuida de lazer e trabalho, ele oferece liberdade e beleza (VEIGA, 2006, p. 334).

Essa nova ruralidade estaria alicerçada em três vetores fundamentais:

(...) aproveitamento econômico das amenidades naturais por meio de um leque de atividades que costumam ser tratadas no âmbito do turismo; desdobramento paisagístico dos esforços de conservação da biodiversidade; crescente necessidade de buscar a utilização de fontes renováveis de energia disponíveis nos espaços rurais (VEIGA, 2006, p. 333).

De toda forma, a questão é bem sintetizada nas palavras de Silva (1997, p.1):

(...) está cada vez mais difícil delimitar o que é rural e o que é urbano. Mas isso que aparentemente poderia ser um tema relevante, não o é: a diferença entre o rural e o urbano é cada vez menos importante. Pode-se dizer que o rural hoje só pode ser entendido como um *continuum* do urbano do ponto de vista espacial; e do ponto de vista da organização da atividade econômica, as cidades não podem mais ser identificadas apenas com a atividade industrial, nem os campos com a agricultura e a pecuária.

Silva (1997, p. 5-6) coloca a pluriatividade como marca fundamental no “novo mundo rural”, principalmente nos países desenvolvidos, a qual se configuraria de duas formas básicas: por meio de um mercado de trabalho que combina desde a prestação de serviços manuais até o emprego temporário em indústrias, bem como a combinação de atividades tipicamente urbanas do setor terciário com a administração das atividades agropecuárias.

No que diz respeito à realidade brasileira, conclui o mesmo autor:

(...) já não se pode caracterizar o meio rural brasileiro somente como agrário. E mais: o comportamento do emprego rural, principalmente dos movimentos da população residente nas zonas rurais, não pode mais ser explicado apenas a partir do calendário agrícola e da expansão/retração das áreas e/ou produção agropecuárias. Há um conjunto de atividades não-agrícolas - tais como a prestação de serviços (pessoais, de lazer ou auxiliares das atividades econômicas), o comércio e a indústria - que responde cada vez mais pela nova dinâmica populacional do meio rural brasileiro (SILVA, 1997, pp. 24-25).

Percebe-se, nesse panorama, que diversos conceitos vêm sendo trabalhados buscando uma maior compreensão dessa nova realidade, representando um grande desafio pensar o impacto disso nos critérios oficiais de delimitação do espaço rural e urbano no Brasil.

Não há como compreender esse novo conceito do rural somente com a análise demográfica (estabelecida pelo IBGE) para a definição do espaço rural, que considera o rural apenas as áreas externas ao perímetro urbano das sedes municipais ou distritais e, também, externas às áreas

urbanas isoladas definidas por Lei Municipal (IBGE, 2010). As populações urbana e rural acabam sendo definidas pela delimitação administrativa, em divergência às características estruturais ou funcionais da região/lugar. (MAIA e BUAINAIN, 2015, p. 20)

## 2.2. Definição normativa de espaço urbano e rural vigente no Brasil

Quanto aos critérios legais de definição de rural e urbano utilizados no Brasil, tem-se que estes foram determinadas no governo de Getúlio Vargas, no período do Estado Novo (1937-1945), por meio do Decreto-lei nº 311/38<sup>2</sup>, o qual define que são urbanas as sedes de município (cidade) e de distritos (vila), independentemente de suas características estruturais ou funcionais, e o restante do território é rural.

Foi nesse contexto que o Decreto-Lei 311/38 fez com que todas as sedes municipais existentes virassem cidades, independentemente de quaisquer características estruturais ou funcionais. Foram consideradas urbanas todas essas sedes, mesmo que não passassem de ínfimos vilarejos ou povoados. Para futuras cidades seria exigida a existência de pelo menos 200 casas, e para futuras vilas (sedes de distrito), um mínimo de 30 moradias. Mas todas as localidades que àquela data eram cabeça de município, passaram a ser consideradas urbanas, mesmo que sua dimensão fosse muito inferior ao requisito mínimo fixado para as novas (VEIGA, 2001 p. 2).

Conforme crítica apresentada por Veiga (2003, p. 24), tal divisão diverge da utilizada na grande maioria dos países, nos quais a delimitação do urbano e do rural resulta da combinação de critérios de tamanho, densidade da população e da sua localização:

Fora daqui não se usa critério administrativo para definir cidade. O mais comum é uma combinação de critérios estruturais e funcionais. Critérios estruturais são, por exemplo, a localização, o número de habitantes, de eleitores, de moradias, ou, sobretudo, a densidade demográfica. Critério funcional é a existência de serviços indispensáveis à urbe (VEIGA, 2004, p. 28).

O autor enfatiza que a distinção entre a população rural e a urbana é arbitrária e dela resultam profundas distorções na visão da realidade socioeconômica brasileira e inadequação das nossas políticas públicas:

Daquela distinção resulta uma visão distorcida de quão urbanizado é o Brasil. Segundo as últimas estatísticas, o Brasil seria mais de 81% urbano, sendo o rural visto como mero resíduo, destinado a rápido desaparecimento. (...) Entre as causas das falsas e inadequadas interpretações da realidade rural brasileira, a mais flagrante, quase universal, é a confusão entre o rural (noção espacial) e a atividade agropecuária... Dela decorre a nossa política pública dirigida à população rural, sempre pensada a partir da realidade urbana e

---

2 A respeito dessa questão, sugere-se a leitura das obras de Francisco José de Oliveira Viana, *Problemas de política objetiva* (1947), *O idealismo da constituição* (1939) e *Instituições políticas brasileiras* (1955). O autor analisa a criação de municípios no Brasil, aludindo ao fato de que estes propiciam uma base para o mando territorial dos poderosos locais, como forma de perpetuação no poder. Isso lança bases para o que ele denomina de “modelo orgânico brasileiro”, cujo tom é dado por uma democracia autoritária. Diante do contexto histórico de edição do referido Decreto-lei, pode-se cogitar de eventual correlação com a situação denunciada pelo autor.

‘extrapolada’ de forma simplista para a população rural, vista como aquela produção dedicada às atividades primárias (VEIGA, 2003, p. 24)<sup>3</sup>.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) caracteriza a localização de espaços urbanos e rurais a partir da norma legal fundada nos critérios políticos e administrativos que decorrem da demarcação dos perímetros urbanos pelo poder público local (Executivo e Legislativo municipais).

Nessa linha, nas palavras de Veiga (2004, p. 28): “A definição brasileira de cidade é estritamente administrativa. Toda sede de município é cidade, e pronto”.

Ou ainda, como enfatiza Moura (1988, pp. 14-15), o urbano e o rural são - acima de tudo - uma definição técnica e legal do Estado, mas também política e ideológica:

(...) não é a cidade que, por oposição, define o campo e seus habitantes, mas sim o Estado. Este dispõe de natureza jurídica e política que disciplinam (...) na obrigação de pagar impostos, na obediência a códigos escritos que impõem uma verdade legal à propriedade da terra (...).

A concepção da legislação brasileira é explicada, em essência, pelo fato de que o critério adotado tem o objetivo inicial de definir o destino dos impostos arrecadados em cada uma destas áreas.

De acordo com os artigos 29 e 32 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5172/1966), o imposto sobre a propriedade territorial rural é de competência da União, enquanto que o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, localizada na zona urbana do Município, é de competência municipal. Assim, não causa estranheza que os Municípios sejam estimulados a aumentar artificialmente suas áreas urbanas, até por encontrarem respaldo jurídico para fazê-lo, especialmente, na adoção, pela legislação, de dois importantes dispositivos jurídicos (WANDERLEY, 2010, p. 85).

O primeiro é o artigo 32, §1º, do CTN, que disciplina como zona urbana aquela definida em lei municipal, condicionada à presença de melhoramentos, bastando a existência de pelo menos dois dos elencados no dispositivo para sua configuração:

Art. 32, § 1º Para os efeitos deste 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 (BRASIL, 1966).

O segundo deriva das figuras previstas no §2º do mesmo artigo - “áreas urbanizáveis” ou “de expansão urbana”:

Art. 32, §2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à

---

<sup>3</sup> As conclusões de José Eli da Veiga têm por parâmetro o Censo de 2000. Os números do Censo de 2010 mostram índices ainda maiores, apontando para um Brasil 84,35% urbanizado.



habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior (BRASIL, 1966)<sup>4</sup>.

Apesar de o aumento de áreas urbanas como justificativa para expandir a arrecadação de IPTU aprofundar a “discrepância gritante” entre urbano/rural, há uma razão ainda mais complexa, que é a obrigatoriedade legal de que os habitantes de sede municipal e distrital serem classificados como urbanos. Isso amplia as taxas de urbanização, transformando em urbanos muitos dos que vivem em locais com pouca influência de meio ambiente artificial (VEIGA, 2001, p. 4).

Tal cenário conduz à seguinte conclusão:

Estamos diante de um paradoxo: para ser considerada urbana, uma cidade não precisa comprovar sua capacidade para o exercício das funções urbanas, porém, a presença de equipamentos de infraestrutura e de serviços, como os acima indicados, são vistos, legalmente, como a negação da condição rural (WANDERLEY, 2010, p. 85-86).

Conforme Wanderley (2010, p. 86), a legislação em vigor, que respalda as classificações estatísticas do IBGE, insiste na distinção entre áreas urbanizadas e não urbanizadas no interior das cidades e vilas, definindo estas últimas como áreas “legalmente definidas como urbanas, caracterizadas por ocupação predominantemente de caráter rural”. Leva em conta, ainda, duas outras categorias espaciais: as “áreas urbanizadas isoladas”, que são aquelas “definidas por lei municipal e separadas da sede municipal ou distrital por área rural ou outro limite legal”; e os “aglomerados rurais do tipo extensão urbana”, assim definidos:

São os assentamentos situados em áreas fora do perímetro urbano legal, mas desenvolvidos a partir da expansão de uma cidade ou vila, ou por elas englobados em sua expansão. Por constituírem uma simples extensão da área efetivamente urbanizada, atribui-se, por definição, caráter urbano aos aglomerados rurais deste tipo. Tais assentamentos podem ser constituídos por loteamentos já habitados, conjuntos habitacionais, aglomerados de moradias ditas subnormais ou núcleos desenvolvidos em torno de estabelecimentos industriais, comerciais ou de serviços. (IBGE, 2000).

Para a autora, a consequência acaba sendo a “extensão exagerada das zonas urbanas e a consequente retração e desqualificação das áreas rurais, vistas apenas como não – ou ainda não – urbanas” (WANDERLEY, 2010, p. 86):

(...) a simples construção de uma escola pública, aliada à extensão da rede de iluminação pública, permite a esses municípios submeter à tributação local apreciáveis parcelas de seus territórios. A generalidade dessa prática conduziu à esdrúxula situação de se ter enormes áreas consideradas urbanas, não em virtude das necessidades urbanísticas dos municípios, mas como artifício para o incremento das receitas locais. (BERNARDES *et alii.*, 1983, p. 20, *apud* WANDERLEY, 2010, p. 86).

Questionando a definição do IBGE, que coloca as áreas rurais como aquelas que se encontram fora dos limites das cidades (critério residual) e cuja definição deriva do instituído pelos Poderes Públicos Municipais, Abramovay (2000, p. 2) enfatiza:

---

4 Destaque-se que referido dispositivo trata-se de uma ceara farta para o empresariado das cidades (que não raro ocupam cargos políticos nestes entes). Lançam periferias cada vez mais longe e, com isso, bolsões de pobreza, sem acesso à saúde, educação, transporte e empregos. Paralelamente, criam espaços vazios, os quais, muitas vezes, são de sua propriedade ou de pessoas do grupo político.

Há um vício de raciocínio na maneira como se definem as áreas rurais no Brasil, que contribui decisivamente para que sejam assimiladas automaticamente a atraso, carência de serviços e falta de cidadania. (...) O acesso a infra-estruturas e serviços básicos e um mínimo de adensamento são suficientes para que a população se torne “urbana”. Com isso, o meio rural corresponde aos remanescentes ainda não atingidos pelas cidades e sua emancipação social passa a ser vista — de maneira distorcida — como “urbanização do campo”.

Para Abramovay (2000, p. 2), a persistência do estudo do rural sob a perspectiva do seu esvaziamento não permite compreender as razões pelas quais igualmente existem áreas rurais dinâmicas. Não se encontra uma definição “universalmente consagrada” de meio rural e seria inócuo buscar a melhor dentre as atualmente existentes, contudo, existe um elemento comum nos estudos mais recentes sobre a temática:

(...) o rural não é definido por oposição e sim na sua relação com as cidades. Por um lado, o meio rural inclui o que no Brasil chamamos de “cidades” — em proporções que variam segundo as diferentes definições, abrindo caminho para que se enxergue a existência daquilo que, entre nós, é considerado uma contradição nos termos: cidades rurais (ABRAMOVAY, 2000, p. 2).

Assim, diferente do que tais critérios acabam por indicar, após o início do século XXI, simultaneamente ao avanço da modernização e crescimento dos centros urbanos, tem se verificado um processo de valorização do meio rural, decorrente de uma transformação econômica e socioambiental, tornando controversa a simplificação excessiva que exclui importantes elementos que devem ser considerados ao se caracterizar o meio rural e urbano.

Tendo em conta a reflexão teórica realizada até este momento do trabalho, passa-se, na próxima seção, a um diálogo com os dados do IBGE – 2010<sup>5</sup>, como forma de melhor compreender como as observações feitas se refletem no tratamento das informações oficiais acerca da delimitação do urbano e do rural no contexto brasileiro.

### **3. Delimitação do urbano e do rural com base nos dados do IBGE – 2010**

Considerando a extensão e a dimensão do Brasil, o Censo Demográfico é uma complexa operação estatística. São 27 unidades de federação e 5.565 Municípios. O último Censo foi realizado em 2010, com os resultados divulgados em 29 de novembro de 2010, deles se inferindo que a população dos Municípios corresponde a um total de 190.755.799 habitantes (IBGE, 2010).

---

5 Em que pese neste trabalho ter-se optado pela análise de dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010 para delimitar a questão do urbano e do rural, vale destacar que, em 2017, foi realizado o Censo Agropecuário, voltado para a investigação de “informações sobre os estabelecimentos agropecuários e as atividades agropecuárias neles desenvolvidas, abrangendo características do produtor e do estabelecimento, economia e emprego no meio rural, pecuária, lavoura e agroindústria” (IBGE, 2017), disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuaria.html?=&t=o-que-e>


Houve um acréscimo de 23 milhões de habitantes urbanos de 2000 para 2010, tendo passado de 81,2% em 2000 para 84,4% em 2010 do total da população. O critério predominante adotado pelo IBGE, no Brasil, em 2010, levou em conta basicamente a divisão administrativa, com base em legislações de cada Município brasileiro. As áreas urbanas são áreas internas ao perímetro urbano de uma cidade ou vila, já as áreas rurais são as externas aos perímetros urbanos, que também são definidas por lei municipal (IBGE, 2010).

Cada Município define as áreas urbanas e rurais por legislação e, assim, acaba por existir, dentro de um perímetro urbano definido em lei, áreas urbanizadas e áreas não urbanizadas e até mesmo áreas urbanas isoladas. Os dados do IBGE de 2010 apontam em percentuais o aumento da urbanização do Brasil:

A região Sudeste continua sendo a mais urbanizada do Brasil, apresentando um grau de urbanização de 92,9%, seguida pelas regiões Centro-Oeste (88,8%) e Sul (84,9%), enquanto as regiões Norte (73,5%) e Nordeste (73,1%) têm mais de 1/4 dos seus habitantes vivendo em áreas rurais. Rio de Janeiro (96,7%), Distrito Federal (96,6%) e São Paulo (95,9%) são as Unidades da Federação com maiores graus de urbanização. Os estados que possuem os menores percentuais de população vivendo em áreas urbanas estão concentrados nas regiões Norte e Nordeste, sendo que Maranhão (63,1%), Piauí (65,8%) e Pará (68,5%) apresentam os índices abaixo de 70% (IBGE 2010).

A metodologia utilizada pelo IBGE, que leva em conta a divisão administrativa para diferenciar o urbano do rural, acaba por restringir a área rural, implicando em redução de políticas públicas e planejamento. Utilizar apenas a delimitação territorial definida em lei municipal pode não condizer com a realidade. Há que se pensar uma nova delimitação do urbano-rural.

Segue tabela dos últimos censos demográficos realizados pelo IBGE:

Região	Grandes Regiões e Unidades da Federação	1960 <sup>1</sup>		1970 <sup>1</sup>		1980 <sup>1</sup>		1991 <sup>2</sup>		2000 <sup>2</sup>		2010 <sup>2</sup>	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
	<b>BRASIL</b>	32.004.817	38.987.526	52.904.744	41.603.839	82.013.375	39.137.198	110.875.826	36.041.633	137.755.550	31.835.143	160.925.792	29.830.007
	Região Norte	1.041.213	1.888.792	1.784.223	2.404.090	3.398.897	3.368.352	5.931.567	4.325.699	9.002.962	3.890.599	11.664.509	4.199.945
	Região Nordeste	7.680.681	14.748.192	11.980.937	16.694.173	17.959.640	17.459.516	25.753.355	16.716.870	32.929.318	14.763.935	38.821.246	14.260.704
	Região Sudeste	17.818.649	13.244.329	29.347.170	10.984.799	43.550.664	9.029.863	55.149.437	7.511.263	65.441.516	6.855.835	74.696.178	5.668.232
	Região Sul	4.469.103	7.423.004	7.434.196	9.249.355	12.153.971	7.226.155	16.392.710	5.724.316	20.306.542	4.783.241	23.260.896	4.125.995
	Região Centro-Oeste	995.171	1.683.209	2.358.218	2.271.422	4.950.203	2.053.312	7.648.757	1.763.485	10.075.212	1.541.533	12.482.963	1.575.13

(1) População recenseada. (2) População residente.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

A tabela apresenta os resultados do Censo Demográfico na seguinte ordem: Brasil, Região Norte, Região Nordeste, Região Sudeste, Região Sul e Região Centro-Oeste, respectivamente. Observa-se nela que, no Censo 2010, houve uma redução do rural no Brasil, de forma muito desproporcional em relação ao Urbano.

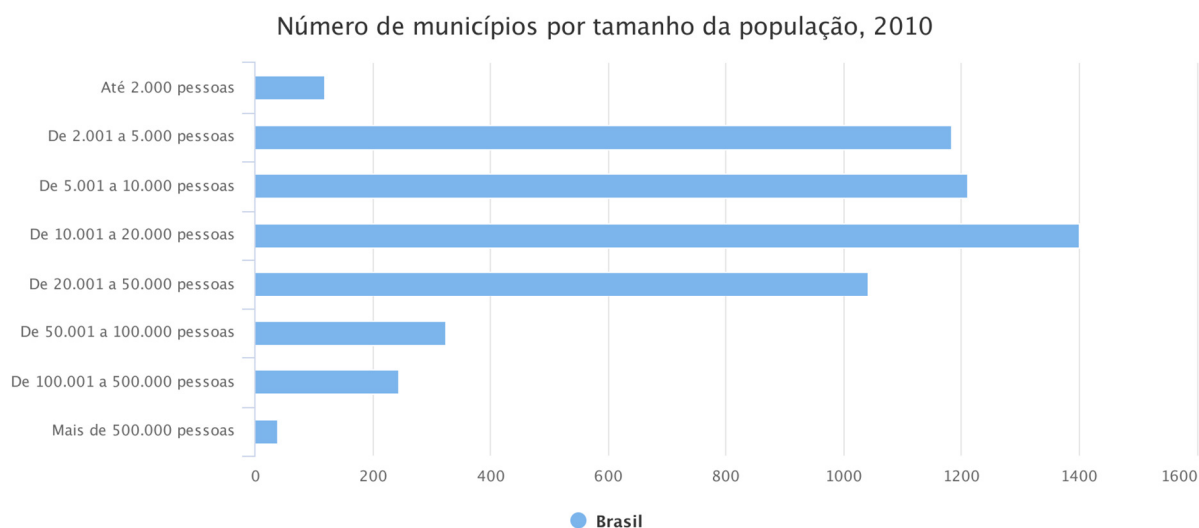
O Censo 2010 mostrou um crescimento de 20.933.524 pessoas em relação ao anterior e que a população está mais urbanizada, 84,35% dos brasileiros vivem em áreas urbanas. Os resultados do Censo revelam que apenas 15,66% da população (29.852.986 pessoas) viviam em situação rural. Entre os Municípios, 67 tinham 100% de sua população vivendo em situação urbana e 775 com mais de 90% nessa situação (IBGE, 2010)

Por esses critérios percebe-se uma visão setorializada, vez que o rural não pode ser identificado por aquilo que está fora do perímetro urbano dos Municípios e pelas atividades agropecuárias desenvolvidas. Segundo Veiga (2000, p. 66), os critérios do IBGE são frágeis:

A distorção chega a tal ponto que mesmo populações indígenas ou guardas florestais de áreas de preservação são considerados urbanos caso suas ocas ou palhoças estejam no interior do perímetro de alguma sede municipal ou distrital. São inúmeros os casos de população irrisória e ínfima densidade demográfica, mas com altíssimo grau de urbanização.

Outro aspecto relevante a ser analisado é o número de habitantes por Município. Verifica-se, conforme tabela abaixo, que quase 1.200 Municípios têm até 5.000 pessoas e 1.200 até 10.000 pessoas, num total de 5.570 Municípios. Ou seja, mais de 40% dos Municípios são compostos por uma população que, em regra, tem uma produção alicerçada em recursos naturais.

Segue a tabela do IBGE - Censo 2010 - indicando a população por Município:



Fonte: "IBGE - Censo Demográfico"

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010, link: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=resultados>

A tendência das classificações mais refinadas das últimas décadas é a de buscar alternativas para não tratar o rural como um subproduto ou resíduo do urbano, atendendo assim uma demanda do planejamento de políticas rurais (BEZERRA, BACELAR, 2013, p. 35). Mesmo utilizando-se de parâmetros demográficos, há que se pensar em uma nova metodologia para qualificar os estratos rurais e urbanos, principalmente porque o meio rural passa por uma crescente complexidade e diversificação econômica.

Destacam-se no meio rural o aumento de atividades não agrícolas, a mecanização, a intensificação da pluriatividade, a valorização da biodiversidade, a expansão do setor terciário e a intensificação de fluxos materiais e imateriais na caracterização e maior compreensão de suas dinâmicas (CAVARARO, 2017, p. 4).

Ainda segundo o mesmo autor:

(...) a intensa urbanização vivenciada no País deve levar em conta hoje não apenas os processos migratórios como também o fenômeno da peri-urbanização tanto pela difusão do modo de vida urbano quanto pela construção de novas zonas residenciais. Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil Uma primeira aproximação A relação entre os espaços urbanos e rurais deve também considerar as ligações urbano-rurais, que podem ser representadas pelos fluxos de bens, pessoas, recursos naturais, capital, trabalho, serviços, informação e tecnologia, conectando zonas rurais, peri-urbanas e urbanas. Essas conexões são complementares e sinérgicas e impactam na configuração espacial brasileira (CAVARARO, 2017).

A metodologia oficial adotada pelo IBGE traz a ideia de um imaginário Brasil urbano, com índices econômicos e sociais melhores, parecendo estar aí a saída para a alcance do tão almejado desenvolvimento. Neste sentido, tal metodologia é uma das responsáveis pelas políticas e estratégias de desenvolvimento voltadas ao meio urbano quando, na verdade, a maioria dos Municípios brasileiros possuem suas economias alicerçadas em atividades agrícolas (MARCUIZZO; RAMOS, 2005, p. 3).

Segundo Bacelar e Bezerra (2013, p. 35), há uma percepção equivocada do rural. Desde as décadas de 40 e 50 que o Estado delimita espaços rurais com a exclusão às áreas consideradas urbanas, acabando que essa delimitação se dá eminentemente físico-geográfica. Nesse sentido, todo o espaço de um Município que não corresponder às áreas urbanas ou distritais é considerado rural. Essa delimitação acaba sendo arbitrária por não considerar as relações e processos econômicos e sociais que constituem esses espaços sociais. Os dados do IBGE de 2010 correspondem justamente a esse modelo, diferenciando o rural do urbano, sem considerar os contextos territoriais e as distintas formas de relacionamento das áreas rurais com os centros urbanos, com os quais mantêm relações diferenciadas de interdependência e complementaridade.

Considerando que paralelamente à problemática trazida neste trabalho - de inadequação dos critérios oficiais utilizados atualmente na delimitação do rural e do urbano -, existe uma discussão

acerca da criação de Municípios, sem considerar a fixação da população a partir de sua vocação, na próxima e última seção será abordada a figura do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

#### **4. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a necessidade de um novo enfoque acerca do seu papel**

Conforme mencionado na seção três, os dados do Censo Demográfico de 2010 apontaram a existência de 5.565 Municípios no Brasil.

Ocorre que, muitas vezes, a motivação para criação de um Município decorre da garantia da formação de toda uma estrutura administrativa, política e legislativa, bem como do recebimento de parcela do Fundo de Participação de Municípios (FPM), além da prerrogativa de exercício da competência para instituição e cobrança de impostos municipais, sem considerar a vocação e a possibilidade de ocupação que possibilitem a fixação da população no Município.

O FPM surgiu no direito brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965 (feita à Constituição de 1946), a qual, em seu artigo 21, previu que a regulamentação do Fundo ocorreria por lei complementar.

Conforme referido dispositivo, o FPM era formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), descontados os incentivos fiscais vigentes na época, restituições e outras deduções legais referentes a esses impostos.

A Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional (CTN), regulamentou o FPM; conforme seu art. 91, o critério de distribuição do FPM era então baseado unicamente na população dos Municípios.

Em 24 de janeiro de 1967, foi promulgada uma nova Constituição Federal, recepcionando a regulamentação do CTN e ratificando a figura do FPM em seu art. 26. Na sequência, foi editado o Ato Complementar da Presidência da República nº 35, de 28 de fevereiro de 1967, que, dentre outras providências, categorizou os Municípios em “Capitais” e “Interior”, as Capitais recebendo 10% do montante total do FPM e o Interior o restante.

Por meio do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, foi criada mais uma categoria de Municípios, denominada “Reserva”, que corresponderia aos entes com população superior a 156.216 habitantes. Por conseguinte, a distribuição do FPM passou para 10% para as Capitais, 3,6% para a Reserva e 86,4% para o Interior.

Conforme Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 30), essa divisão decorre de processos de barganha ocorridos ao longo de toda a existência do FPM:

A sua lógica geral é: a) a parcela I (FPM-Capitais) visa limitar o montante absorvido pelas capitais de estado, consideradas cidades mais desenvolvidas e, portanto, mais capazes de financiar suas próprias despesas; b) a parcela II (FPM-Interior) é dividida de acordo com a

população (...); c) a parcela III (FPM-Reserva) foi criada para atenuar a desvantagem dos municípios mais populosos, em função de viés existente no cálculo da parcela II.

Ainda seguindo a cronologia dessa figura no nosso ordenamento jurídico, tem-se que a Constituição de 1988 também recepcionou a regulamentação do CTN em relação ao FPM (art. 159, inciso I, alínea “b” e art. 34, § 2º, incisos I e III, do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), aumentando gradativamente o percentual de participação do FPM no IR e IPI até o percentual de 22,5%.

No que diz respeito às normas acerca da entrega dos recursos do Fundo, em 28 de dezembro de 1989, foi editada a Lei Complementar nº 62, que manteve o critério de repartição do CTN até 1991. Posteriormente, a Lei Complementar nº 71, de 3 de setembro de 1992, prorrogou o critério do CTN “até que lei específica sobre eles disponha, com base no resultado do Censo de 1991, realizado pela Fundação IBGE”. E, assim, sucessivamente foram sendo editadas outras leis complementares mantendo até hoje, com algumas adequações, o critério de repartição do CTN, quais sejam: LC nº 72/93, nº 74/93, nº 91/97 e nº 106/01.

Dentre as demais alterações importantes, cabe desatacar a que foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007, que acrescentou a alínea “d” ao art. 159, inciso I, adicionando 1% ao percentual do FPM. Em seguida, a Emenda Constitucional nº 84 de 2 de dezembro de 2014, acrescentou a alínea “e” ao mesmo dispositivo, aumentando em mais 1% a transferência de recursos do FPM, chegando ao montante atual do FPM correspondente a 24,5% da arrecadação líquida de IR e IPI.

#### **4.1. Aplicação prática dos critérios: predomínio do critério população**

O IBGE faz uma estimativa da população de cada município e informa o resultado ao Tribunal de Contas da União (TCU), que é responsável pelo cálculo anual dos coeficientes de cada município, com base nos critérios de entrega dos recursos<sup>6</sup>.

Todavia, poderão ocorrer mudanças na participação relativa de cada município em função de sua taxa de crescimento populacional ou de alterações na posição relativa da renda per capita do seu estado em relação ao restante do País (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p. 34).

Tendo em conta a população como fator predominante de repartição dos recursos do Fundo, os mesmos autores destacam que, no que diz respeito aos critérios de redistribuição regional de recursos fiscais (entre regiões e entre municípios), o FPM deixa muito a desejar:

---

<sup>6</sup> Os Municípios podem contestar o valor da estimativa, cabendo ao IBGE acolher ou não tal contestação. O IBGE também informa ao TCU os dados mais recentes disponíveis acerca da renda per capita estadual.

(...) o critério população predomina como fator de repartição dos recursos do Fundo. O uso dessa variável está mal equacionado, havendo um forte viés em favor dos municípios menos populosos (...), que mostra a queda abrupta da receita per capita de FPM à medida que aumenta a população municipal. O principal determinante desse resultado é a cota mínima fixada, no FPM-Interior, para municípios de até 10.188 habitantes, que gera elevada receita per capita para municípios pouco populosos.

Esse privilégio aos municípios pequenos reduz a capacidade do FPM de direcionar recursos para os municípios menos desenvolvidos. (...) é muito baixa a correlação entre o tamanho da população e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município. Embora os municípios de baixo IDH sejam quase todos de pequena população, o inverso não é verdadeiro. Ou seja, há, também, muitos municípios de alto IDH e baixa população. Esses municípios recebem elevadas transferências per capita de FPM, minando a capacidade redistributiva do Fundo. O resultado é que não há correlação entre as receitas per capita de FPM e o IDH municipal (...). (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p. 36).

A partir de tal constatação, defende-se a necessidade de se reformular o FPM para que se torne, efetivamente, um instrumento de redução de hiato fiscal buscando-se transferir mais recursos para as localidades onde há maior descompasso entre a capacidade fiscal e a demanda economicamente viável por bens e serviços públicos:

(...) os critérios de partilha dos recursos deverão levar em conta tanto indicadores da capacidade fiscal local (indicadores de renda e pobreza, e arrecadação estadual e federal no município) quanto os fatores que pressionam os custos e a demanda por bens e serviços públicos (alta densidade demográfica, ritmo acelerado de crescimento da população, tamanho absoluto da população e percentual de população vivendo em área urbana).

A idéia central é carrear os recursos das transferências para os municípios onde será maior a utilidade marginal dos recursos, seja porque ali faltam verbas para ofertar à população um nível mínimo de serviços públicos, seja porque, apesar de arrecadação ser substancial, a pressão de demanda (economicamente viável) por bens e serviços públicos é ainda maior. O impacto sobre a qualidade da gestão, ao se dar prioridade aos bens e serviços públicos de maior retorno social, é evidente (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p. 105).

Percebe-se, assim, que os critérios de partilha do FPM acabam incorrendo em distorções, sendo fundamental a renovação desse instrumento que é de grande importância aos municípios.

No que diz respeito à delimitação do rural e do urbano no contexto do desenvolvimento rural sustentável, seria muito mais efetivo discutir o hiato entre o maior e o menor valor entre as rendas per capitas e populacionais, do que privilegiar apenas o aspecto populacional, uma vez, que, como visto, acaba incentivando a criação de Municípios e, portanto, áreas urbanas artificiais sem se levar em conta a fixação da população e sua vocação.

## **5. Considerações Finais**

Este estudo procurou apresentar uma nova noção do rural e do urbano, uma vez que os critérios oficiais utilizados atualmente centram-se na divisão meramente administrativa, valorizando o urbano e, de certa forma, negando o rural.

O rural passou a ter um novo cenário, em que a pluriatividade se destaca como sua marca fundamental, com um mercado de trabalho que combina desde a prestação de serviços manuais até



o emprego temporário em indústrias, bem como a combinação de atividades tipicamente urbanas do setor terciário com a administração das atividades agropecuárias.

No Brasil também segue-se para esse novo rural, que não pode ser caracterizado somente como agrário, há um conjunto de atividades não-agrícolas, como a indústria e comércio que passam a fazer parte da dinâmica da população do meio rural brasileiro, devendo ser visto como um complemento das cidades.

O Censo Demográfico de 2010, último realizado, apresentou uma redução ainda maior do rural, pois o levantamento de dados estatísticos se limita, principalmente, a critérios que levam em conta a delimitação territorial estabelecida pelo Executivo e Legislativo municipais. Por esses critérios percebe-se uma visão setorializada, que acaba identificando o rural por aquilo que está fora do perímetro urbano dos Municípios e pelas atividades agropecuárias desenvolvidas.

O que se propõe é que o censo demográfico passe a ser considerar os contextos territoriais e as distintas formas de relacionamento das áreas rurais com os centros urbanos, com os quais mantêm relações diferenciadas de interdependência e complementaridade, para que os dados sejam mais próximos da realidade.

Por fim, à discussão acerca da inadequação dos critérios oficiais utilizados atualmente na delimitação do rural e do urbano somam-se as distorções causadas pela sistemática adotada para fins de partilha do FPM, com a criação de Municípios e, paralelamente, áreas urbanas artificiais, sem se levar em conta a fixação da população e sua vocação.

## 6. Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Brasília, IPEA, 2000. (Textos para Discussão, 702)

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Código Tributário Nacional (CTN)**. Lei Nº 5.172 de 25 de Outubro de 1966. Brasília: 1996.

BEZERRA, Maria Lucila e BACELAR, Tânia. Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras (Introdução). Brasília, DF: **Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA**, 2013. 473 p. (Desenvolvimento rural sustentável, v. 21). Disponível em: <https://www.brasil2100.com.br/files/6614/4906/3595/Serie-DRS-vol-21.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2019.

CAMPANHOLA, Clayton.; SILVA, José Granziano da. **O novo rural brasileiro: novas atividades rurais**. v.6. Editores Técnicos Clayton Campanhola, José Graziano da Silva. Brasília, DF: Embrapa Informações Tecnológicas, 2004.

CAVARARO, Roberto. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação** / IBGE, Coordenação de Geografia. – Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo 2000**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/educacao/9663-censo-demografico-2000.html?edicao=9771&t=sobre>. Acesso em: 05 nov. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/educacao/9663-censo-demografico-2010.html?edicao=9771&t=sobre>. Acesso em: 05 nov. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE 2010. **Censo Demográfico 2010** - notas metodológicas. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 abr. 2020.

KARL, Marx; ENGELS, Friderich. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MAIA, Alexandre Gori; BUAINAIN. **O novo mapa da população rural brasileira**. Confins [on line], n. 25, 2015, Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/10548>. Acesso em: 05 dez. 2019.

MARCUZZO, Juliana Luisa; RAMOS, Marília Patta. A definição de rural e urbano e o desenvolvimento regional: uma avaliação de diferentes metodologias de classificação. **II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Mestrado e Doutorado Santa Cruz do Sul, RS – Brasil** - 28 setembro a 01 de outubro de 2005.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernanda Blaco. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>. Acesso em: 10 abr. 2020.

MINISTÉRIO DA FAZENDA – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN. Fundo de Participação dos Municípios – FPM, nov., 2018. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge\\_cartilha\\_fpm.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf). Acesso em: 10 abr. 2020.

MOURA, Margarida Maria. **Camponeses**. 2.ed. São Paulo: Ática, 1988.

Oliveira Vianna, Francisco José de. **Problemas de política objetiva**. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1947.

\_\_\_\_\_. **O idealismo da constituição**. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1939.

\_\_\_\_\_. **Instituições políticas brasileiras**. Rio de Janeiro, J. Olympio, 1955.

REIS, Douglas Sathler dos. O rural e o urbano no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, ABEP, 15., 2006, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Caxambu, Minas Gerais. 2006. p. 1-13. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_777.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_777.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2019.

ROCHA, Alberto Alves da; BARCHET, Isabela. **O rural e o urbano no Estado do Paraná**. Bol. geogr., Maringá, v. 33, n. 2, p. 115-126, mai-ago., 2015.

SILVA, José Graziano da. O novo rural brasileiro. **Nova Economia**, v. 7, n. 1, 1997.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento territorial do Brasil**: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. Associação Nacional de Pós-graduação em Economia (Anpec), [2001]. Disponível em: < <http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200105079.pdf> >. Acesso em: 02 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

\_\_\_\_\_. Nem tudo é urbano. **Ciências e Cultura**, ano 56, n. 2, p. 26-29, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://www.zeeli.pro.br/cientifico.htm>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Nascimento de outra ruralidade**. Estud. av. [online]. 2006, v. 20, n. 57, pp. 333-353. ISSN 0103-4014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n57/a23v2057.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O mundo rural no Brasil: acesso a bens e serviços e processos de integração. In: DELGADO, Nelson Giordano (coord.) **Brasil Rural em Debate**. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010.