

PARADIGMAS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL E AS NOVAS FACES DO RURAL: Óticas Urbanocêntricas em Tempos de Complementaridade

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.14656>

Submetido em: 15/6/2023

Aceito em: 11/9/2023

Publicado em: 14/12/2023

Cássio Alexandre Bariviera¹, Daniela Oliveira²

RESUMO

Dadas as mudanças paradigmáticas ocorridas na trajetória do planejamento no Brasil, principalmente no período pós Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001, assim como a emergência de estudos do desenvolvimento rural que versam sobre novos fenômenos e arranjos neste meio, o objetivo desta pesquisa é investigar como o rural tem sido tratado pelos instrumentos de planejamento territorial dos 32 municípios do Corede Norte do Estado do Rio Grande do Sul. Para isto, fez-se uso de uma revisão bibliográfica, seguida de uma pesquisa documental direcionada aos instrumentos de planejamento dos 32 municípios. Como resultado, observou-se a predominância de instrumentos básicos da política urbana enquanto principais instrumentos de planejamento territorial existentes, instrumentos esses que ainda perpetuam noções exclusivamente urbanas para o planejamento e exclusivamente agrícolas para o rural. Nos casos em que o rural foi incluído pelos instrumentos analisados, estes seguem atrelando-o a ótica de oposição à cidade e atribuindo-lhe a destinação agro-silvo-pastoril. Em suma, observou-se uma região marcada por ricas relações entre áreas rurais e urbanas, todavia ainda carente de instrumentos de planejamento territorial que façam jus à complementaridade entre áreas urbanas e rurais.

Palavras-chave: planejamento urbano e regional; planejamento territorial; desenvolvimento rural.

TERRITORIAL PLANNING PARADIGMS AND THE NEW FACES OF RURAL: URBANO-CENTRIC OPTICIANS IN TIMES OF COMPLEMENTARITY

ABSTRACT

Given the paradigmatic changes that have occurred in the trajectory of planning in Brazil, especially in the period after the Federal Constitution of 1988 and the City Statute, Federal Law 10,257 of 2001, as well as the emergence of rural studies that deal with new phenomena and arrangements in this environment, the municipalities in this research is to investigate how the rural area has been treated by the territorial planning instruments of the 32 objectives in the north of the state of Rio Grande do Sul, based on the study of new research that still does not appropriate these perspectives. For this, a literature review was used, followed by a bibliographic analysis and documental research directed to the planning instruments of the 32 municipalities. As a result, there was a predominance of basic instruments of policy as the main instruments of territorial planning observed, instruments that still perpetuate notions exclusively urban for planning and exclusively agricultural for the rural. In the cases where the rural was included in the analysis, they continue to link the perspective of opposition to the city and assign it the agro-silvo-pastoral destination. In short, a region marked by rich relations between rural and urban areas was observed, however, it still cares about territorial planning instruments that do justice to the complementarity between areas and rural areas.

Keywords: urban and regional planning; territorial planning; rural development.

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina. Florianópolis/SC, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-0589-5726>

² Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Campus Litoral Norte. Tramandaí/RS, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-5597-8618>

INTRODUÇÃO

Este artigo é um recorte da dissertação de Mestrado intitulada “O lugar do rural nos instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Corede Norte”, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, defendida em março de 2022, pesquisa essa que versa sobre três inquietações principais: 1) o contingente populacional residente nas áreas rurais dos municípios de pequeno porte populacional situados nas regiões rurais do Brasil (Wanderley, 2004); 2) as atividades rurais que atualmente extrapolam os limites da política agrária e que coincidem com uma série de outras atividades, como a preservação ambiental, a segurança alimentar, o turismo, a proteção do patrimônio material, imaterial e paisagístico e, até mesmo, a proteção de povos e comunidades tradicionais (Almeida; Mencio, 2021); e 3) a ampliação da escala de abordagem trazida pelo Estatuto da Cidade, Lei Nº 10.257 de 2001 (Brasil, 2001), a qual passou a atribuir ao Plano Diretor o planejamento do território municipal em sua totalidade e não apenas às áreas urbanas, mas que ainda se mostra bastante direcionado às médias e grandes cidades ou metrópoles, deixando uma lacuna no que se refere às outras realidades existentes no país.

Tais inquietações, somadas aos dados do Censo Demográfico de 2010 acerca da distribuição da população pelo território, permitem verificar uma alta concentração populacional em um número reduzido de municípios, assim como uma grande quantidade de municípios com um número reduzido de habitantes. No ano de 2010 os municípios com até 20 mil habitantes representavam 70,33% do total de municípios e abrigavam cerca de 17,3% da população (IBGE, 2010), cabendo ressaltar que nestes municípios a percepção ligada ao índice de urbanização não possui linhas tão bem-definidas quanto nos grandes centros urbanos, estando, portanto, muito mais próximos de uma realidade em que campo e cidade se entrelaçam e na qual o espaço rural ganha contornos identitários importantes, assim como a sua participação econômica no PIB desses municípios.

Esses elementos dialogam diretamente com o planejamento territorial, posto que é no território que todas estas faces e nuances se materializam, todavia o planejamento territorial, enquanto política pública, somente passou a assimilar estes arranjos nas últimas décadas, fruto das mudanças paradigmáticas proporcionadas pela nova Constituição Federal (Brasil, 1988), de lutas sociais e do avanço dos debates acerca da escala de abordagem e do papel dos Planos Diretores sobre legislar sobre todo o território municipal, vide o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001 (Brasil, 2001).

Apesar de abrangentes, no entanto, estes elementos não foram suficientes para incluir grande parte dos municípios brasileiros, uma vez que, em 2010, dos 5.570 municípios (IBGE, 2010), 70,33% não atendiam ao parâmetro populacional de mais de 20 mil habitantes (Lage; Francisco Filho, 2021), e, se somados à tendência destes instrumentos reguladores do espaço a deterem-se em questões puramente urbanas, tornam ainda mais segregados do planejamento os espaços rurais do país, revelando a omissão por parte do estatuto no que se refere aos municípios de pequeno porte populacional.

O Corede Norte, região de abrangência deste estudo, configura-se pelo somatório de 32 municípios e uma população total de 232.321 habitantes, sendo 28,6% residentes em áreas rurais (IBGE, 2010). Destes 32 municípios, 16 possuem a agricultura como a base da economia e

17 têm a população rural superior à população urbana (IBGE, 2010). No que se refere à disponibilidade de instrumentos de planejamento territorial, apenas 11 possuem Planos Diretores, e os demais outras leis básicas direcionadas ao planejamento e ordenamento do espaço urbano, tais como Leis de Uso e Ocupação do Solo, Leis de Parcelamento do Solo, Leis de Diretrizes Urbanas, Códigos de Obras, etc.; logo, revela-se importante identificar o lugar do rural nos instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Corede Norte do Rio Grande do Sul, objetivo principal deste trabalho.

METODOLOGIA

A estrutura metodológica que dá base para esta pesquisa parte de uma revisão bibliográfica acerca dos temas que convergem sobre este debate e também de uma pesquisa documental, a qual, a partir de uma análise documental (Bardin, 1977), buscou, pelos instrumentos de planejamento territorial nos sítios digitais das prefeituras dos 32 municípios que compõem o corpo desta análise, organizou, catalogou e, posteriormente, recortou este material em unidades de registro, sendo estas unidades definidas por meio de buscas por palavras-chave.

No caso deste trabalho, dada a identificação do uso indiscriminado de alguns termos para se referir ao espaço rural, foram realizadas buscas pelas palavras: 1) rural; 2) campo; 3) agrícola; 4) agricultura e 5) agropecuária. Entendendo as unidades de registro como todos os artigos dos instrumentos de planejamento e leis orgânicas que contivessem as palavras-chave mencionadas, a partir do contexto em que essas apareceram, foram feitos resumos do artigo ou do parágrafo para, então, realizar uma categorização temática dada pela semelhança das situações em que estes termos apareciam para cada legislação. Após esta etapa estas unidades foram tabuladas de modo a explicitar os municípios atrelados a cada uma e, por fim, executado o tratamento dos resultados, quando foram captados os conteúdos mais latentes e analisadas e tecidas as considerações acerca dos mesmos.

PARADIGMAS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL BRASILEIRO: DA CIDADE, LÓCUS DA MODERNIDADE E DA SUPERAÇÃO DA CONDIÇÃO COLONIAL À COMPLEMENTARIDADE ENTRE ÁREAS URBANAS E RURAIS

Segundo o Decreto-Lei nº 311/38 (Brasil, 1938), tudo o que não é urbano é rural, e, para o IBGE (2017), ainda não há, no Brasil, critérios tangíveis para esta delimitação como em outros países, onde são utilizados a densidade demográfica, o corte populacional, a acessibilidade, morfologia e a oferta de equipamentos e infraestrutura, por exemplo. Por aqui fica a cargo exclusivo dos próprios municípios o estabelecimento das suas respectivas áreas urbanas e, por exclusão, as suas áreas rurais, por meio de uma lei de perímetro urbano.

Este caráter de exclusão dado ao rural em razão da delimitação de um perímetro urbano, reflete-se diretamente no planejamento territorial, dado que, na maioria dos casos, o planejamento territorial dos municípios também se encerra na mesma linha imaginária que delimita a cidade, deixando de fora uma rica dinâmica territorial que é complementar à vida das cidades e que também segue em constante transformação – o espaço rural.

Na genealogia do planejamento territorial brasileiro, o papel de protagonista sempre foi das cidades. Zanon (2019) destaca que esse se inicia no final do século 19 como uma resposta às mudanças do período pós Proclamação da República e pautado, principalmente, na superação da situação colonial. Financiado pelas elites ruralistas do período, as primeiras propostas surgem concentradas em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, grandes polos de comércio da época.

Ao contrário do que cita Benevolo (1982) acerca do surgimento das políticas públicas destinadas às cidades da Europa, as quais surgiram da eminente necessidade de melhorias sanitárias e saúde pública, o planejamento territorial no Brasil e na América Latina, de modo geral, surge associado à “arte urbana”, um discurso voltado ao embelezamento das cidades e que tinha como principal objetivo a estética e a criação de uma nova imagem para essas localidades, visando o apagamento e a superação do passado colonial e a expulsão das classes mais pobres das áreas centrais (Villaça, 1999).

A partir da década de 30 do século 20, à medida que a industrialização passou a ganhar um maior dinamismo no país, também foi se consolidando um cenário cada vez mais urbano e exigente por maiores obras de infraestrutura e modelos de planejamento mais tecnocratas e cientificistas para solucionar os problemas oriundos deste processo (Villaça, 1999). Nas décadas seguintes, as grandes cidades são cada vez mais marcadas pelo aumento da demanda por urbanização e planejamento, muito em função dos processos migratórios decorrentes da industrialização e modernização da agricultura, que, na década de 60, inverteram a própria lógica populacional do país, que passou a ser eminentemente urbano (Tavolari, 2021).

Melo (1990) destaca que o intervalo entre os anos de 1956 e 1961, considerado o período da “industrialização pesada”, ocasionada pelos altos investimentos em infraestrutura do governo federal por meio do Plano de Metas, mobilizou diversos setores da economia e refletiu diretamente nas cidades, tornando-as um grande atrativo para as populações do campo. Para Santos (1984), a partir deste período o projeto de desenvolvimento econômico nacional passou a demandar cada vez mais de estruturas urbanas consolidadas para as suas bases, seja devido aos efeitos gerados pela economia de aglomeração nas metrópoles, seja pela possibilidade da instrumentalização espacial da economia, dada mediante a criação e/ou o fortalecimento de novos núcleos urbanos, tornando as cidades cada vez mais essenciais para as mudanças econômicas desejadas.

Do ponto de vista de Zanon (2019), este modelo de planejamento territorial, pautado na industrialização e na urbanização, era permeado por posturas diretamente movidas pela ideologia da superação da condição periférica, uma corrida desenvolvimentista impulsionada pelas políticas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), assim como pela busca de um aparato científico de pesquisas regionais que desse respaldo às ações dos Estados neste período.

Em contraposição, é também nos anos 1960, e ao longo do período do regime militar, que se iniciam as trajetórias de lutas da sociedade brasileira em prol da reforma urbana e de um planejamento territorial mais politizado, pautado não apenas na superação da condição periférica, mas, também, nas reais necessidades da população. Cabe destacar que durante o regime militar foi dado fim aos debates e ciclos de estudos urbanos, inviabilizando a realização da reforma urbana como um todo (Maricato, 2014; Souza, 2001).

Por outro lado, essas reações populares permitiram a emergência de uma nova consciência urbana que, a partir da década de 1980, exerceu grande influência na elaboração da nova Constituição Federal brasileira, que, pela primeira vez, destinou um capítulo inteiro à Política Urbana, definindo os principais limites à propriedade urbana e esclarecendo o papel do poder público municipal em garantir aos cidadãos os direitos básicos de saneamento, moradia, mobilidade e lazer social.

Anos depois, em 2001, estas questões urbanas, previstas na Constituição, receberam a regulamentação por intermédio da criação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 (Brasil, 2001), instrumento que passou a figurar como um importante artifício político para as cidades brasileiras, cuja principal ação foi a exigência de criação de Planos Diretores “[...] para a parcela mais urbanizada dos municípios brasileiros” (Maricato, 2014, p. 55) e a ampliação da sua área de abrangência, englobando, desta vez, áreas urbanas e rurais no escopo das atribuições municipais acerca do planejamento territorial.

No que se refere a essa expansão do Plano Diretor sobre todo território municipal, a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, apresenta o que segue:

O § 2º do artigo 40 estabelece que o Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo, assim o Plano Diretor deve abranger tanto a zona urbana como a zona rural do Município. O Estatuto da Cidade define a abrangência territorial do Plano Diretor de forma a contemplar as zonas rurais com respaldo no texto constitucional, uma vez que a política urbana, de acordo com a diretriz prevista no inciso VII do artigo 2º do Estatuto da Cidade, deve promover a integração e a complementaridade entre atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência (Brasil, 2001).

Neste ponto interessa destacar que é a primeira vez que o planejamento do espaço rural aparece explicitamente atribuído aos municípios. Fala-se explicitamente pois desde a Constituição Federal de 1988 o Plano Diretor já era considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão do território municipal em sua totalidade, todavia Saule Jr. (2004) destaca que, quando visto de maneira isolada, este instrumento não deixava claro qual deveria ser a abrangência territorial do Plano Diretor, dando a impressão de que este se restringiria apenas à área urbana. Para este autor, no entanto, “[...] padece de vício constitucional o Plano Diretor que se restringir apenas à zona urbana e de expansão urbana” (Saule Jr., 2004, p. 47), vez que dará um tratamento parcial aos habitantes do município.

Somado a isso, uma grande falha dessa inserção do rural na alçada municipal do planejamento por meio do Estatuto da Cidade, refere-se à sua incompletude, posto que, apesar das boas intenções, tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto da Cidade definiram elementos de abrangência destes instrumentos de planejamento do território sem antes articular com os outros níveis federativos, como a União e os Estados, gerando conflitos de atribuições (Zuquim, 2008).

Sobre isso, Leite (1991) destaca que

[...] não se pode assegurar que o Plano Diretor só deve considerar a zona urbana, a cidade, já que o desenvolvimento desta depende daquela, ou seja, da zona rural. Assim, o município pode e deve considerar todo o seu território para promover o seu ordenamento e o seu desenvolvimento urbano. Não é possível considerar somente a zona urbana para a elaboração de um Plano Diretor. Deve-se considerar todo o território, sem invadir a competência da União para regular o uso da zona rural. Assim, o fato de se considerar todo o território do município para elaborar um Plano Diretor não afronta a Constituição Federal.

Ou seja, incluir o espaço rural no Plano Diretor não necessariamente sobreporá a competência sobre a política agrícola e agrária atribuída à União pelo artigo 22, I, da Constituição Federal. Isto apenas demonstra a indispensável necessidade de que haja uma maior integração entre a questão urbana e a questão agrária, dado que, por vezes, o ordenamento do território e o disciplinamento do uso do solo rural, instituídos por legislações federais e estaduais, não consideram as necessidades e o interesse dos habitantes locais; às vezes são as únicas vigentes sobre o solo rural em diversos municípios do Brasil. Para Miranda (2008, p. 110), é o município “[...] o ente com a melhor condição para planejar o desenvolvimento rural sustentável, a partir da compreensão das interfaces entre as questões urbanas e agrárias”.

Logo, parte-se do pressuposto de que é responsabilidade do município apreender o território, regular as formas de uso, articular e negociar estas questões com os demais setores da administração pública e esferas governamentais, bem como promover e regularizar as ocupações rurais de maneira mais criteriosa, reconhecendo as particularidades demográficas, sociais, econômicas de cada município e macrozona, com vias de aplicar, de maneira mais assertiva, os recursos e investimentos voltados ao meio rural.

Diante, todavia, da inexistência de ações específicas voltadas à complementaridade de áreas urbanas e rurais, conforme prevê o próprio Estatuto da Cidade, e a ausência de aparatos técnicos e metodológicos que deem conta do planejamento territorial das regiões rurais e dos municípios de pequeno porte populacional, estes territórios acabam ficando à mercê de instrumentos básicos e generalistas, normalmente direcionados às áreas urbanas, ou, então, elaborados para grandes centros urbanos, incoerentes à realidade destes locais, tornando-os pouco efetivos.

AS NOVAS FACES DO RURAL

Do ponto de vista do espaço rural, diversas são as críticas do modelo de oposição dominante que privilegia o urbano em detrimento do rural, ainda presentes no Brasil. Sarraceno (1994) e Veiga (2002, 2003) criticam desde os critérios de mensuração e definição dos territórios baseados exclusivamente no fenômeno urbano, enquanto ao rural cabe apenas a posição de espaço residual e cujo uso, recorrente da atividade agrícola, define a sua condição de existência à padronização do modo como o Estatuto da Cidade trata as diversas realidades municipais do Brasil.

Nesta mesma ótica, para Silva (1997), líder do Projeto Rurbano³, “[...] o mundo rural é maior que o agrícola” (p. 170), destacando a emergência de “[...] uma nova conformação do meio rural brasileiro, a exemplo do que já ocorre há tempos nos países desenvolvidos” (Silva, 1997, p. 170), conformação esta que pode ser verificada, entre outros fatores, por intermédio dos dados sobre a pluriatividade⁴ das famílias rurais que passaram a desempenhar múltiplas atividades e que, por vezes, não necessariamente envolvem a atividade agrícola.

³ Projeto Rurbano: coordenado por José Graziano da Silva, do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp), o Projeto Rurbano (1997) abordou a Caracterização do Novo Rural Brasileiro, apontando mudanças nas dinâmicas do campo e lançando luz sobre os equívocos que reduzem o rural ao exclusivamente agrícola. Ainda em curso, teve e segue tendo grandes impactos sobre as políticas públicas.

⁴ Carneiro (1998) descreve a pluriatividade como uma reorientação das capacidades produtivas da população do campo, as quais passam a se expressar de diferentes maneiras, por vezes, combinando atividades agrícolas e não agrícolas como uma alternativa ao êxodo rural, ao desemprego urbano e ao padrão de desenvolvimento agrícola hegemônico.

Sobre esta nova conformação do rural brasileiro, Carneiro (1998) aponta para dois conjuntos de fenômenos que ocorrem em algumas regiões do país: o primeiro deles referindo-se ao fato de que o espaço rural não pode mais ser definido exclusivamente pela atividade agrícola, dado que são significativos os seguintes aspectos na atualidade: a) a diminuição no número de pessoas ocupadas na agricultura; b) o crescimento do número de pessoas residentes no meio rural que não exercem atividades agrícolas; e c) o número de agricultores que combinam produção agrícola com outras fontes de renda, exercendo a pluriatividade (Silva, 1996).

O segundo refere-se ao aumento da procura de formas de lazer e, até mesmo, de meios alternativos de vida no campo por pessoas vindas da cidade, ampliando o leque de possibilidades de trabalho e geração de renda para a população rural, até então dedicada quase exclusivamente à produção agrícola, bem como com uma aproximação e integração de sistemas culturais distintos. Nesta perspectiva, o rural é realçado por um sistema de valores alternativos, que leva em consideração o ar puro, a simplicidade da vida e o contato com a natureza, e passa a ser reconhecido como espaço de lazer ou, ainda, como uma opção de moradia.

Na seara das novas abordagens a respeito do rural, destacamos, também, os estudos a respeito do paradigma de desenvolvimento rural (Ploeg *et al.*, 2004; Marsden, 1995; Kageyama, 1998). De acordo com Kageyama (1998), o debate sobre o desenvolvimento rural surge nos países europeus ante a necessidade de se repensar o protecionismo da Política Agrícola Europeia (PAC).

No Brasil, as principais contribuições acerca do desenvolvimento rural partem dos trabalhos de José Eli da Veiga (2001), que coloca o foco nas dimensões ambientais e territoriais do desenvolvimento rural, destacando as suas interfaces e vínculos com o desenvolvimento urbano, ressaltando que elementos fundamentais do processo de desenvolvimento rural giram em torno: a) da valorização e fortalecimento da agricultura familiar; b) da diversificação das economias dos territórios, em especial por meio do estímulo aos setores de serviços, e à pluriatividade; c) do estímulo ao empreendedorismo local; e d) da formação de arranjos institucionais locais (Veiga, 2001), e também nos trabalhos de Navarro (2002)⁵, para o qual a noção de desenvolvimento rural estaria relacionada às inquietações sociais típicas da época atual, e sua finalidade seria a de caracterizar estratégias e ações por parte do Estado, de modo a alterar e/ou melhorar as condições de vida no meio rural, dado que em diversas partes do país e do mundo os habitantes do campo têm reagido às diferentes dificuldades que o paradigma da modernização da agricultura tem imposto, com vias de construir caminhos alternativos àqueles movidos pelas políticas modernizantes.

Na literatura internacional, no campo de estudos do desenvolvimento rural, destacam-se os trabalhos de Ploeg *et al.* (2000, 2004), Ploeg e Marsden (2008), Marsden (1995), Ventura e Milone (2004) e de Moors, Rip e Wiskerke (2004). Ploeg *et al.* (2000) caracterizam o desenvolvimento rural como um processo multinível, multiator e multifacetado, nos quais, de modo

⁵ Schneider (2004) destaca que Navarro propõe uma distinção conceitual entre o desenvolvimento agrícola (associado às condições de produção agropecuárias), o agrário (associado à vertente teórica marxista) e o rural, posto que este último deveria ser entendido de forma meramente operacional, como uma análise das ações do Estado dirigidas ao meio rural ou como uma ação prática dirigida para criar programas que estimulem alterações socioeconômicas no futuro. Assim, para Navarro (2002), a noção de desenvolvimento rural estaria restrita ao seu uso prático e normativo, cujo objetivo principal seria caracterizar estratégias e ações do Estado com vias de alterar e/ou melhorar as condições de vida no meio rural.

geral, o caráter multinível ocorre devido à integração entre agricultura e sociedade, quando a sociedade passa a exigir do rural mais do que produção de *commodities* agrícolas e preços reduzidos. Nesta perspectiva, novas possibilidades são abertas para o espaço rural, tais como a atribuição de novos valores para as diferentes dimensões deste espaço, por exemplo a paisagem, a arquitetura, a história, a culinária típica local, etc. (Marsden, 1995).

No processo multiator o desenvolvimento rural retira dos agricultores e das organizações (instituições de crédito, fornecedores, compradores, assistência técnica, etc.) o domínio sobre as áreas rurais, permitindo que emergam outros atores e arranjos que não têm, necessariamente, na agricultura a fonte do trabalho e da renda. Por fim, com relação à sua natureza multifacetada, esta pode ser observada por meio da interconexão entre as diferentes estratégias e práticas atuais e emergentes que resultam

[...] em novas formas de coesão social e, em muitos casos, uma nova variedade de atividades passam a ser combinadas de forma integrada (Ploeg *et al.*, 2000, p. 393; tradução livre).

Ou seja, além de servir de base de sustentação para novas formas de olhar para o mundo rural, estas estratégias representam, também, a própria capacidade de resistência camponesa ante os processos de especialização da agricultura e do espaço rural (Ploeg *et al.*, 2000, 2004; Ventura; Milone, 2004).

Diante deste panorama, Almeida e Mencio (2021) destacam que

[...] o complexo de atividades do novo rural extrapola os limites da política agrária, e são coincidentes com a proteção ao meio ambiente, a promoção da segurança alimentar, atividades de turismo e proteção ao patrimônio histórico, artístico, paisagístico, podendo inclusive, ainda abarcar a proteção de povos e comunidades tradicionais (p. 153).

Ou seja, diante destas novas óticas não é mais possível separar o urbano do rural, ou sequer colocá-los em oposição quando se tem como premissa a garantia do pleno desenvolvimento das funções da cidade, dadas as relações de dependência e complementaridade entre os sistemas sociais e econômicos que compõem estes territórios na atualidade, e, perante isto, o Plano Diretor e/ou outros instrumentos de planejamento territorial, podem e devem ser entendidos como ferramentas capazes de abranger a totalidade do território dos municípios, compreendendo as áreas urbanas e rurais.

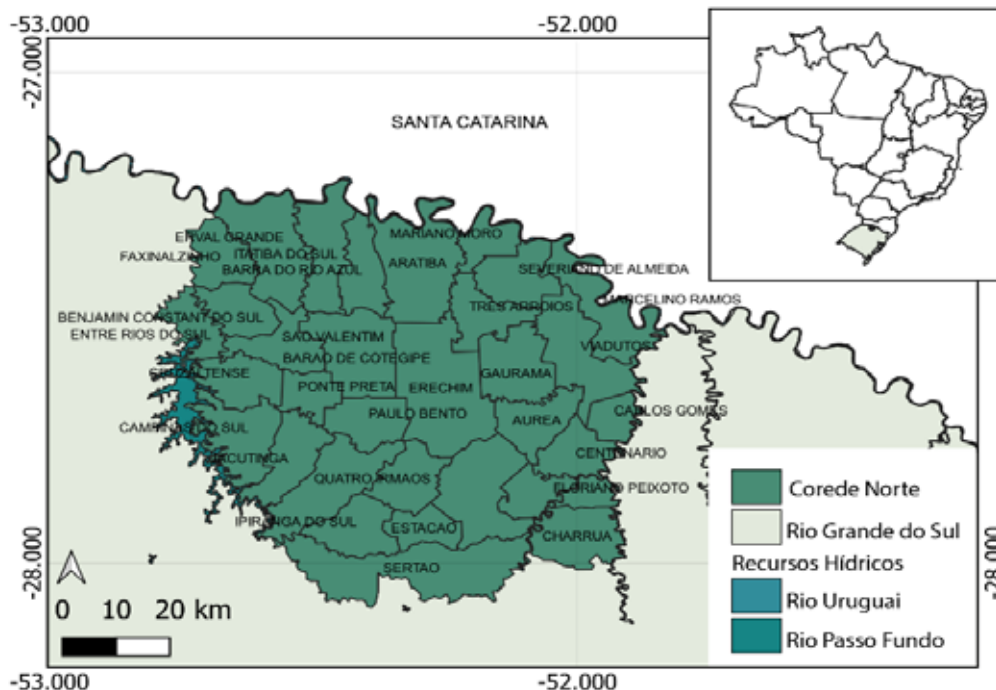
RESULTADOS

O Corede Norte⁶, região de abrangência deste estudo, conforme demonstra o Mapa 1 a seguir, configura-se pelo somatório de 32 municípios e uma população total de 232.321 habitantes, sendo 28,6% residentes em áreas rurais (IBGE, 2010). Cabe destacar que, com exceção do município de Erechim, o qual se destaca como centro sub-regional, com aproximadamente 106.603 habitantes (FEE, 2019), todos os demais municípios caracterizam-se como de

⁶ Segundo a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do RS (Rio Grande do Sul, 2020), um Corede refere-se a um conselho regional de desenvolvimento, cujo objetivo é a promoção de políticas e ações que visem à promoção do desenvolvimento regional de maneira harmônica e sustentável, uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos e nas ações governamentais para a melhoria da qualidade de vida da população, uma distribuição mais igualitária das riquezas produzidas, o incentivo à permanência do homem na sua região e a preservação e recuperação da natureza.

pequeno porte populacional, e 24 destacam-se pelas populações que não ultrapassam os 5 mil habitantes.

Mapa 1 – Localização do Corede Norte no Estado do Rio Grande do Sul



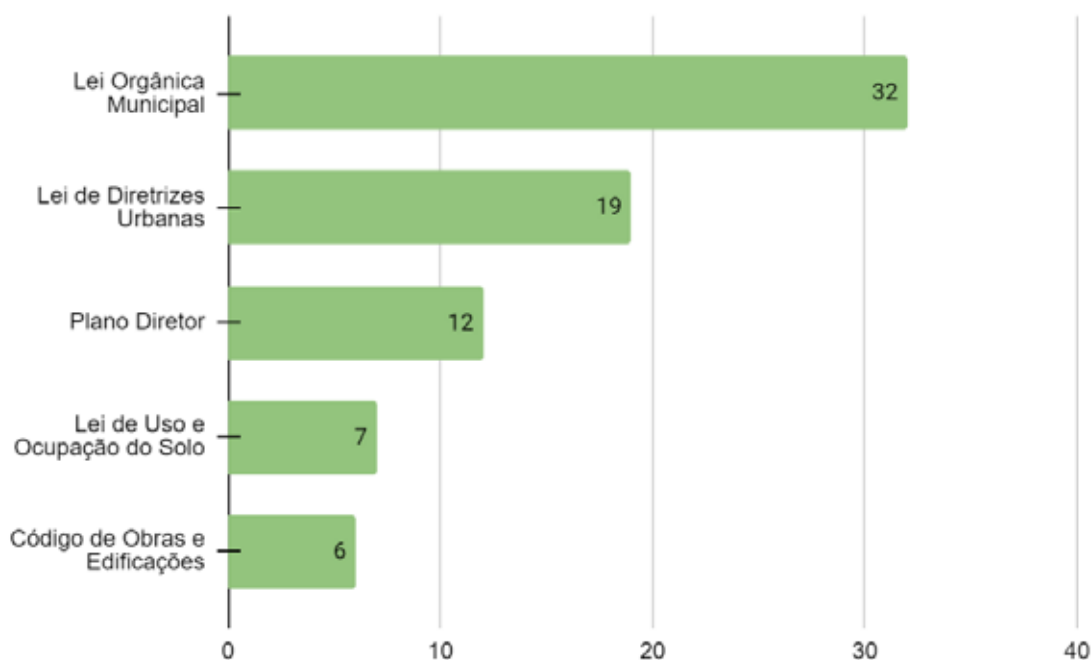
Fonte: IBGE (2010).

Historicamente, a agricultura e, posteriormente, a indústria, foram as principais atividades econômicas, e atualmente ainda representam parte significativa do produto interno Bruto da maioria dos municípios da região (IBGE, 2017), onde se destacam as atividades ligadas à produção leiteira e à criação de aves e suínos mais ao norte, enquanto mais ao sul predomina a produção de grãos devido às condições geomorfológicas deste território, seguida pelo setor de serviços, seguridade social, produção de energia e atividades industrial e de pecuária. Ressalta-se a existência de duas usinas hidrelétricas: ao norte a Usina Hidrelétrica de Itá – SC –, e a leste a Usina do Rio Passo Fundo, que, se somadas às atividades agrícolas intensivas (produção de grãos em grandes áreas) ao sul do Corede, conferem maiores amplitudes na conformação do PIB dos municípios deste estudo.

Cabe destacar, também, o surgimento em anos recentes de novas atividades e empreendimentos no meio rural, a exemplo de: a) Rota das Cantinas e dos Parreirais; b) Vale dos Parreirais e Morro do Vicini; c) Rota das agroindústrias, em Erechim; d) Trilha do Imigrante – Caminhos Poloneses e Bosque Magnólia, em Áurea; e) Sítio Paraíso Verde – Ecoturismo, Educação e Treinamentos, em Viadutos; f) Santuários Nossa Senhora da Salete (Marcelino Ramos) e Nossa Senhora da Santa Cruz (Erechim); g) Parque Teixeira Soares (Marcelino Ramos); e h) Quinto Rancho, turismo rural e águas termais (Marcelino Ramos) e tantas outras dezenas de propriedades rurais, familiares e não familiares que prestam os mais variados serviços (Rio Grande do Sul, 2018; Coghetto, 2019; Bariviera; Deggerone, 2020; Bariviera, 2017).

No que diz respeito aos instrumentos de planejamento territorial, referentes àquelas legislações utilizadas pelo poder público a favor do exercício do controle sobre as dinâmicas de produção das cidades e dos territórios municipais (Whitaker, 2003), foram identificados os instrumentos mostrados na Figura 1 a seguir.

Figura 1 – Principais instrumentos de planejamento territorial identificados nos municípios do Corede Norte no ano de 2021



Fonte: Bariviera, 2022.

De acordo com a Figura 1, pode-se observar que o instrumento de planejamento mais recorrente entre os municípios, depois das Leis Orgânicas municipais⁷, é a Lei de Diretrizes Urbanas, seguida pelos Planos Diretores, e, então, pelos Códigos de Obras e Edificações e Leis de Uso e Ocupação do Solo⁸, destacando que boa parte das leis identificadas nos municípios fazem referência ao que Lage e Francisco Filho (2021) definem como legislações urbanas básicas, que são aquelas caracterizadas pela Lei do Perímetro Urbano, Lei de Zoneamento e/ou Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento e Código de Obras, entre outras legislações municipais, sem vínculo ao que estabelece a Lei Federal 10.257 (Brasil, 2001).

No que se refere ao lugar do rural nestes instrumentos de planejamento, na figura a seguir são explicitadas as principais convergências identificadas de acordo com os instrumentos de planejamento territorial analisados.

⁷ As leis orgânicas municipais foram incorporadas ao corpo desta análise por se tratarem das principais leis dentro das instâncias municipais e de onde partem todas as demais, inclusive os instrumentos de planejamento territorial.

⁸ Foram identificadas outras leis e em menor número, tais como: a) Plano de desenvolvimento urbano; b) código sanitário; e c) política de desenvolvimento econômico, social e urbano, todavia, quando feitas as buscas pelos termos estipulados na metodologia desta pesquisa, estas apresentavam resultados pouco relevantes para a sua inclusão junto as demais leis analisadas.

Figura 2 – Convergências acerca do rural entre os principais instrumentos de planejamento territorial analisados



Fonte: Bariviera, 2022.

As convergências supracitadas refletem a preponderância do urbano sobre o rural no que se refere à elaboração e aplicação de diretrizes para a ocupação deste território, bem como a noção de que o rural é de competência exclusiva da união, dado o distanciamento com que este território é tratado por estas legislações de caráter mais municipalizado, indo contra a ideia de complementaridade e também da própria necessidade atual de que os municípios apreendam estes territórios e apropriem-se das suas características e particularidades, e sobre isso elaborem políticas públicas mais efetivas no que se refere ao planejamento territorial em suas mais variadas faces.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dessa exposição, um primeiro ponto que nos interessa evidenciar é o lugar de destaque ocupado pelas cidades nos instrumentos de planejamento territorial. Reflexos diretos de uma trajetória do planejamento que enaltece a metrópole e os grandes centros urbanos,

enquanto o rural, e até mesmo os municípios de pequeno porte populacional, ainda pairam sobre uma série de ausências, como de informações, de métodos e de modelos que norteiem um planejamento territorial pautado pela complementaridade entre áreas urbanas e rurais.

Mesmo admitindo a agricultura enquanto importante atividade econômica e, por vezes, predominante em parte significativa desses municípios, a emergência de outras atividades econômicas no meio rural, desvinculadas da lógica agrícola e complementares à vida urbana, demonstra a necessidade de um olhar mais sistêmico do planejamento para estes territórios, indo além do conhecido até então.

No recorte deste estudo, caracterizado por 32 municípios e em que 31 figuram como municípios de pequeno porte populacional, foi evidenciada a perpetuação de noções exclusivamente urbanas para o planejamento e exclusivamente agrícolas para o espaço rural e, mesmo nos casos onde os municípios já dispunham de Planos Diretores, os únicos que traziam alguma aproximação com o espaço rural, delimitando usos, atribuindo diretrizes, etc., foram aqueles localizados nas áreas lindeiras aos alagamentos causados pelas usinas Hidrelétricas, e que, conseqüentemente, foram obrigados a elaborar planos diretores após o ano de 2001, apesar de ainda reproduzirem noções exclusivamente agrícolas para este território.

Em suma, a partir desta análise o que se pode inferir é o predomínio de uma noção centrada nas cidades dos instrumentos de planejamento territorial analisados, e, conseqüentemente, uma região carente de instrumentos que abarquem, de maneira mais incisiva e eficiente, as suas reais características territoriais, integrando e complementando áreas urbanas e rurais.

Ao não considerar o espaço rural também como um objeto do planejamento territorial, assim como é o espaço urbano, uma parcela relevante da população fica de fora daquilo que é previsto constitucionalmente com relação ao atendimento das demandas e cuja escala macro das políticas federais (agrárias, ambientais, etc.) não dá conta de atender.

A partir das conclusões deste estudo e diante da ausência de Planos Diretores em boa parte dos municípios abordados por esta pesquisa, destacamos a necessidade de que os instrumentos básicos da política urbana também avancem para uma escala de planejamento que considere o território municipal em sua totalidade até que se mobilizem atores e instituições em prol de métodos e ferramentas que venham a abarcar as características das regiões rurais e dos municípios de pequeno porte populacional pelo Estatuto da Cidade. É urgente a necessidade de superação do entendimento de que o planejamento territorial cabe somente às cidades e de que as áreas rurais são de competência exclusiva da União.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guadalupe, M. J. A.; MENCIO, Mariana. Contexto e perspectivas da articulação do planejamento das áreas urbanas e rurais a partir do Estatuto da Cidade. In: PIRES, Lílian, R. G. (coord.). *20 anos do Estatuto da Cidade – reflexões e proposições para cidades humanas e sustentáveis*. São Paulo: Almedina, 2021. p. 147-171.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977. 229 p.

BARIVIERA, Cássio Alexandre. *Escola viva de Permacultura*. 2017. TCC (Graduação) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Fronteira Sul, Erechim, 2017. Disponível em: <https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/4277> Acesso em: 13 dez. 2023.

BARIVIERA, Cássio Alexandre. *O lugar do rural nos instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Corede Norte*. 2022. 163 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento, Tramandaí, 2022.

BARIVIERA, C. A.; DEGENERONE, Z. A. Turismo rural em Erechim (RS). *Revista Eletrônica Científica da Uergs*, v. 6, n. 3, p. 198-206, 2020. DOI: <https://doi.org/10.21674/2448-0479.63.198-206>.

BENEVOLO, Leonardo. *As origens da urbanística moderna*. Lisboa: Editorial Presença: Martins Fontes, 1982. 166 p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. *Lei 10.257 de 10 de julho de 2001*: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 311*, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Coleção de Leis da República Federativa do Brasil de 1938. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1938. p. 438-440. V. 1. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decretolei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: jul. 2020.

CARNEIRO, Maria José. Ruralidade: novas identidades em construção. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 53-75, 11 out. 1998.

COGHETTO, Franciele. *O rural ritualizado: nas asas do gavião tecendo novos olhares para o rural contemporâneo*. 2019. 207 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Maria, Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Santa Maria, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/19609>. Acesso em: 18 ago. 2021.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. *Corede Norte*. Porto Alegre. 2019. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Norte>. Acesso em: 20 dez. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2010. Disponível em: IBGE|Censo 2010. Acesso em: out. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação*. IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

KAGEYAMA, A. Pluriatividade e ruralidade: alguns aspectos metodológicos. In: *Revista de Economia Aplicada*, v. 2, n. 3, p. 515-551, 1998.

LAGE, Selena Duarte Lage e; FRANCISCO FILHO, Lauro Luiz. Planejamento e gestão urbano-territorial de municípios de pequeno porte populacional: desafios à implementação do Estatuto da Cidade e dos planos diretores municipais. *Revista Gestão e Planejamento*, Salvador, v. 22, n. 0, p. 247-260, 2021. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/5900>. Acesso em: 2 nov. 2021.

LEITE, Lesley Gasparini. “Plano Diretor: Obrigatório por Força da Lei Orgânica”. In: *Caderno de Direito Municipal, Revista de Direito Público*, São Paulo: Síntese, jan./mar. 1991.

MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARSDEN, T. Beyond agriculture? Regulating the new spaces. *Journal of Rural Studies*, London, v. 3, n. 11, p. 285-296, 1995.

MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de. *Planejamento e produção do espaço em áreas de transição rural-urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife*. 2008. 270 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano e Regional) – Universidade Federal de Pernambuco, Ufpe, Recife, 2008.

MOORS, E.; RIP, A.; WISKERKE, J. S. C. The dynamics of innovation: a multilevel co-evolutionary perspective. In: WISKERKE, J. S. C.; PLOEG, J. D. van der. (Ed.). *Seeds of transition: essays on novelty production, niches and regimes in agriculture*. Assen: Van Gorcum, 2004. p. 31-56.

NAVARRO, Z. *Do “mundo da roça” ao mercado: mudanças recentes e o desenvolvimento agrário no Sul do Brasil*. Brasília: NEAD, Relatório de pesquisa, 2002.

PLOEG, Jan Douwe van der; MARSDEN, Terry. *Unfolding webs: the dynamics of regional rural development*. Assen, The Netherlands: Van Gorcum, 2008.

PLOEG, J. D. van der.; BOUMA, J.; RIP, A.; RIJKENBERG, F. H. J.; VENTURA, F.; WISKERKE, J. S. C. On regimes, novelties, niches and co-production. In: PLOEG, J. D. van der; WISKERKE, J. S. C. (Ed.). *Seeds of transition: essays on novelty production, niches and regimes in agriculture*. Assen: Van Gorcum, 2004. 356 p.

PLOEG, J. D. van der; RENTING, H.; BRUNORI, G.; KNICKEL, K.; MANNION, J.; MARSDEN, T.; ROEST, K.; SEVILLA-GUZMÁN, E.; VENTURA, F. Rural development: from practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis*, Assen, v. 40, n. 4, p. 391-408, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Emater/RS – Ascar. *Turismo rural: dados do turismo rural gaúcho*. 2018. Disponível em: <http://www.emater.tche.br/site//turismo-rural/busca.php?&pagina=4>. Acesso em: 17 fev. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. *Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul/Rio Grande do Sul*. 5. ed. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, 2020. 125 p.: il. ISBN: 978-65-87878-00-3. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>

- SANTOS, C. N. Metrôpoles e outras cidades brasileiras – bem antes de 60, e muito depois de 80. *Espaço e Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, v. 7, 1984.
- SARRACENO, Elena. Alternative readings of spatial differentiation: the rural versus the local economy approach in Italy. *European Review of Agricultural Economic*, Oxford, n. 21, 1994.
- SAULE JUNIOR, Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. In: SANTORO, Paula et al. (org.). *O planejamento do município e o território rural*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 41-52. Disponível em: https://www.academia.edu/12104874/O_Planejamento_do_município_e_o_território_rural. Acesso em: 29 ago. 2022.
- SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, Porto Alegre, p. 88-125, jan. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/jXr37zTQLpMW-q5Gq7TpSCfd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 dez. 2023.
- SILVA, José Graziano da. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. 2. ed. Campinas: Unicamp, 1996. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/30anos/anovadinamicadaagri_culturabrasileira.pdf. Acesso em: 12 abr. 2020.
- SILVA, José Graziano da. O novo rural brasileiro. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, 1997.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução ao planejamento e à gestão urbanas*. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2001. 558 p.
- TAVOLARI, Bianca. *Urbanismo em formação: livros ressaltam a importância de olharmos para as cidades brasileiras a partir das políticas públicas urbanas e habitacionais*. 2021. Disponível em: <https://www.quatro-cinco.com.br/colunas/as-cidades-e-as-coisas/urbanismo-em-formacao/>. Acesso em: 13 mar. 2023.
- VEIGA, J. E. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. *Estudos Avançados*, v. 43, p. 101-119, set./dez. 2001.
- VEIGA, J. E. *Cidades imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.
- VEIGA, José Eli. *Cidades imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas, SP: Autores Associados, 2002. p. 55-70.
- VENTURA, F.; MILONE, P. Novelty as redefinition of farm boundaries. In: PLOEG, J. D. van der; WISKERKE, J. S. C. (ed.). *Seeds of transition: essays on novelty production, niches and regimes in agriculture*. Assen: Van Gorcum. 2004. p. 57-89.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999. p. 169-243.
- WANDERLEY. *Urbanização e ruralidade: relações entre a pequena cidade e o mundo rural e estudo preliminar sobre os pequenos municípios em Pernambuco*. [S. l.]: [s. n.], 2004. p. 19.
- WHITAKER, João Sette. *Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas*. 2003. Disponível em: <https://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2013/2/13/alcances-e-limitaes-dos-instrumentos-urbansticos-na-construo-de-cidades-democrticas-e-socialmente-justas>. Acesso em: 23 dez. 2003.
- ZANON, Elisa Roberta. Planejamento territorial: reflexões sobre uma cultura em construção no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal. *Anais [...]*. Natal, RN, 2019. p. 1-17. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1480>. Acesso em: 15 nov. 2021.
- ZUQUIM, Maria de Lourdes. O lugar do rural nos planos diretores municipais. In: CONGRESSO LUSO BRASILEIRO PARA PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL, 3., 2008, São Carlos. *Anais [...]*. São Carlos: STT/USP, 2008. p. 1-10. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001708149>. Acesso em: 9 jan. 2021.

Autor correspondente:

Cássio Alexandre Bariviera

Universidade Comunitária da Região de Chapecó - UNOCHAPECÓ

Servidão Anjo da Guarda, 295-D - Efapi, Chapecó/SC, Brasil. CEP 89809-900

E-mail: cassio.b@unochapeco.edu.br

Todo conteúdo da Revista Desenvolvimento em Questão
está sob Licença Creative Commons CC – By 4.0.