

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

**O RURAL NOS PLANOS DIRETORES PÓS-ESTATUTO DA CIDADE
O CASO DO RIO GRANDE DO SUL**

Carolina Ribeiro de Oliveira

Porto Alegre

2011

Prof. Dr. Carlos Alexandre Netto
Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Cristina Dias Lay
Diretora da Faculdade de Arquitetura

Prof. Dr. Eber Pires Marzulo
Chefe do Departamento de Urbanismo

Prof. Dr. Antônio Tarcísio da Luz Reis
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional

CAROLINA RIBEIRO DE OLIVEIRA

**O RURAL NOS PLANOS DIRETORES PÓS-ESTATUTO DA CIDADE
O CASO DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. João Farias Rovati

Porto Alegre

2011

Dissertação defendida em 10 de junho de 2011 no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, avaliada e aprovada pela seguinte banca examinadora:

Profa. Dra. Lívia Teresinha Salomão Piccinini
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – UFRGS

Prof. Dr. Oberon da Silva Mello
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – UFRGS

Prof. Dr. Maurício Couto Polidori
Departamento de Arquitetura e Urbanismo da FAUrb/UFPel – Universidade Federal de Pelotas

Prof. Dr. João Farias Rovati
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – UFRGS
Orientador e Presidente da banca examinadora

CIP – Catalogação na Publicação

Oliveira, Carolina Ribeiro de
O rural nos planos diretores pós-Estatuto da
Cidade: o caso do Rio Grande do Sul / Carolina
Ribeiro de Oliveira. -- 2011.
147 f.

Orientador: João Farias Rovati.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura,
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e
Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2011.

1. Planejamento urbano. 2. Urbanismo. 3. Plano
diretor. 4. Rural. 5. Estatuto da Cidade. I. Rovati,
João Farias, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pela autora.

AGRADECIMENTOS

À UFRGS, que oportunizou que minha graduação e, agora, titulação se dessem numa instituição pública, gratuita e de qualidade.

À CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), pela concessão da bolsa de estudos.

À Pelotas, pessoas e instituições dessa cidade, que me reconduziram aos estudos – especialmente à Hectare, pelo primeiro contato com o tema do trabalho.

Ao Mario, pela metade de mim que também é metade boa, metade ruim.

À Mariza, minha mãe, por tudo que só ela sabe.

Às minhas irmãs, Manoela, Julia e Camila: mais perto ou mais longe, sempre presentes.

À minha madrinha Edma, pelo apoio e avó Minervina – pela força feminina que ela representa.

À Tatiana Castro pela amizade a toda prova.

A todos os que se envolveram na realização dos e-PUR – Aline Martins, Jennifer Cuty, Mariluz Grando, estagiários, coordenação do programa na época e, especialmente aos queridos Renata Machado e Bruno Mello que, ao lado da Eclea Mullich, foram meus colegas-amigos-arrimo.

Ao meu caro orientador João Rovati, pela paciência e persistência: obrigada por me manter na luta.

À Regina Pozzobon que, como coordenadora estadual da RACPIPDP, permitiu fundamental acesso ao material que compôs o *corpus* desta pesquisa.

Ao Tabajara Almeida, pelo auxílio estatístico e gentileza.

A todos os que de alguma maneira contribuíram para que fosse assim, a ritmos mais acelerados, ou mais lentos.

A todos os que estiveram junto, mas não estão aqui, também, meu muito obrigada.

“Durante séculos acreditáramos que os homens mais velozes detinham a inteligência do mundo. A literatura que glorifica a potência inclui a velocidade como essa força mágica que permitiu à Europa civilizar-se primeiro e empurrar, depois, ‘sua’ civilização para o resto do mundo. Agora *estamos descobrindo que nas cidades, o tempo que comanda ou vai comandar é o tempo dos homens lentos*”.

Milton Santos, *A natureza do espaço*.

RESUMO

A Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição da República do Brasil e estabeleceu as “diretrizes gerais da política urbana”. Trata-se do Estatuto da Cidade que, em seu artigo 40, afirma: “o plano diretor, aprovado por lei municipal é o instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbano”. O parágrafo 2º do referido artigo, entretanto, fixa que “o plano diretor deverá englobar o território do município como um todo”. O território da grande maioria dos municípios brasileiros não é exclusivamente urbano. Porções significativas de muitos desses municípios são utilizadas para atividades do setor primário e, em outros casos, compreendem áreas peculiares por suas características naturais (matas, dunas, mangues, mananciais hídricos, etc.). Portanto, o Estatuto da Cidade, pelo menos de maneira indireta, introduz a necessidade da planificação também das áreas rurais e/ou não-urbanas. É uma importante inovação considerando-se que, no Brasil, os planos diretores tradicionalmente limitaram sua abrangência ao perímetro urbano. Resultado de uma Campanha desenvolvida pelo Ministério das Cidades a partir de 2004, desde então um grande número de planos diretores foi produzido no Brasil. O objetivo central da pesquisa é saber como tais planos abordaram áreas municipais rurais, ou não-urbanas e quais relações levaram a distintos graus de aprofundamento da questão. Para tanto, constrói-se um método de análise, cujo objeto é o texto das leis de uma amostra de municípios centrada no estado do Rio Grande do Sul. Através do cruzamento de dados: os buscados nos planos diretores, *versus* a caracterização dos municípios investigados – construída a partir de indicadores estatísticos – tem-se a leitura dos graus de aprofundamento atingido na questão das áreas rurais, verificados no estudo.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento Urbano, Urbanismo, Plano Diretor, Rural, Estatuto da Cidade, Município, Cidade.

ABSTRACT

The federal law nº 10.257, 10th of July, 2001, in the articles 182 and 183 of the Brazilian Constitution, regulated and established the "general directives of urban politics". It's the *Estatuto da Cidade* which explains on its 40th article: "the master plan, approved by municipal law, is the basic tool for the political expansion and development". Nevertheless, according the 2nd paragraph of the referred article, "The range of the planned urban areas shall consider the territory as a whole". The territory of the majority of the Brazilian cities is not necessarily and exclusively urban. A significant portion of their territory is utilized for activities related to primary sector and in some other cases are peculiar areas for its natural resources (dunes, forestland, mangroves, wellheads, etc.). So, the *Estatuto da Cidade* promulgation, even though not directly, introduces the need of planning also in the rural areas and/or non-urban ones. It's an extremely important innovation, considering that in Brazil, master plans traditionally were limited to the width of urban perimeter. As a consequence of the campaign led by the Ministry of the Cities which has begun in 2004, a great number of urban plans were made in Brazil until nowadays. The main idea of this research is to find out how these master plans ranged the rural municipal areas and non-urban areas and, also, what relations will take them to all these different degrees of deepening. Therefore, a method of analyses was created, which has as object the text of the laws from sample cities, located on the state of *Rio Grande do Sul*, Brazil. By data cross-checking, searched on the law texts, with the profile built on statistics indicators for the cities researched, this study shows a read-out of the deepening levels that have been reached by the plans on rural areas issues.

KEYWORDS: Urban Planning, Urbanism, Master Plan, Rural, *Estatuto da Cidade*, Municipality, Town, City.

RESUMEN

La Ley Federal nº 10.257, de 10 de julio de 2001, reglamentó los artículos 182 y 183 de la Constitución de la República de Brasil y estableció las "directrices generales para la política urbana". Es el *Estatuto da Cidade*, que en su artículo 40, establece: "el plan maestro, aprobado por ley municipal es el instrumento básico de desarrollo de políticas y expansión urbana". El párrafo 2 de dicho artículo, sin embargo, establece que "el plan maestro debe abarcar el territorio del municipio en su conjunto." El territorio de la gran mayoría de los municipios no es exclusivamente urbano. Porciones importantes de muchos de ellos se utilizan para las actividades en el sector primario y en otros casos, son áreas de características naturales únicas (bosques, dunas, humedales, fuentes de agua, etc). Por lo tanto, el *Estatuto da Cidade*, al menos indirectamente, introduce la necesidad de la planificación también en zonas rurales y/ o áreas no urbanas. Es un gran avance teniendo en cuenta que en Brasil, los planes maestros tradicionalmente han limitado su cobertura al perímetro urbano. Resultado de una campaña desarrollada por el Ministerio de las Ciudades a partir de 2004, desde entonces se ha producido un gran número de planes maestros en Brasil. El objetivo central de la investigación es cómo estos planes se han ocupado de las áreas rurales o no urbanas de los municipios, y cuales relaciones motivaran diferentes grados de profundización de la cuestión. Para eso, se construye un método de análisis, cuyo objeto son los textos de las leyes de una muestra de municipios del estado de *Rio Grande do Sul*, en Brasil. Mediante el cruce de datos: unos buscados en los planes maestros, otros resultantes de la caracterización de los municipios investigados – construida desde indicadores estadísticos – se tiene una lectura de los grados de profundización alcanzados en la cuestión de las áreas rurales verificadas en el estudio.

PALABRAS CLAVE: Planificación Urbana, Urbanismo, Plan Maestro, Rural, *Estatuto da Cidade*, Municipio, Ciudad.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	I
LISTA DE QUADROS.....	II
LISTA DE TABELAS.....	III
INTRODUÇÃO.....	14
1 – PLANEJAMENTO DE QUÊ?.....	19
1.1 – O OBJETO DO PLANEJAMENTO.....	19
1.2 – O SUBSTANTIVO E OS ADJETIVOS DO PLANEJAMENTO.....	23
1.3 – PLANO DIRETOR, “O” PRODUTO DO PLANEJAMENTO.....	32
1.4 – A CAMPANHA NACIONAL PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO.....	34
1.5 – OS PLANOS PÓS-ESTATUTO DA CIDADE.....	38
2 – OS PLANOS DIRETORES E O RURAL – O QUE E COMO PESQUISAR?.....	41
2.1 – AMOSTRAGEM.....	41
2.2 – HIPÓTESE.....	48
2.3 – AVALIAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO.....	51
2.4 – ETAPAS.....	57
3 – O RURAL EM PRIMEIRO PLANO.....	60
3.1 – OS INDICADORES ESTATÍSTICOS E O RURAL.....	60
3.2 – OS PLANOS DIRETORES E O RURAL.....	64
3.3 – OS ASPECTOS GERAIS DOS PLANOS.....	66
3.4 – OS ASPECTOS ESPECÍFICOS DOS PLANOS.....	70
3.4.1 – Modelo territorial.....	70
3.4.2 – Definição do rural.....	74
3.4.3 – Delimitação do rural.....	78
3.4.4 – Diretrizes para o rural.....	81
3.4.5 – Instrumentos para o rural.....	83
3.5 – VISÃO GERAL DOS QUESITOS.....	88
3.6 – DE VOLTA À HIPÓTESE DE TRABALHO.....	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
BIBLIOGRAFIA.....	100
CORPUS.....	107
ANEXOS.....	111

LISTA DE FIGURAS

FIGURA Nº 1 – Municípios do Rio Grande do Sul integrantes da amostra definida pela Rede com destaque dos quatro municípios excluídos da presente pesquisa.....	47
--	----

LISTA DE QUADROS

QUADRO Nº 1 – Municípios do Rio Grande do Sul integrantes da amostra definida pela Rede: distribuição por faixa populacional e com indicação do COREDE ao qual pertence.....	44
QUADRO Nº 2 – Municípios do Rio Grande do Sul integrantes da amostra definida pela pesquisa: distribuição por faixa populacional e com indicação do COREDE ao qual pertence.....	46
QUADRO Nº 3 – Protocolo para inventário das leis.....	58
QUADRO Nº 4 – Classificação dos municípios por grupos segundo o grau de ligação com o rural.....	61
QUADRO Nº 5 – Data da publicação dos PDs pelos municípios.....	67
QUADRO Nº 6 – Nomenclatura dos PDs.....	69
QUADRO Nº 7 – Modelo territorial.....	72
QUADRO Nº 8 – Critérios para avaliação dos instrumentos.....	84
QUADRO Nº 9 – Cruzamento dos Grupos X Faixas.....	92
QUADRO Nº 10 – Distribuição numérica de municípios no cruzamento.....	93

LISTA DE TABELAS

TABELA Nº 1 – Pontuações atribuídas aos PDS.....	90
TABELA Nº 2 – Matriz geral da construção do perfil dos municípios – Indicadores Observados.....	112
TABELA Nº 3 – Matriz geral da construção do perfil dos municípios – Indicadores de Validação.....	113

INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição da República e estabeleceu as “diretrizes gerais da política urbana”. Trata-se do Estatuto da Cidade que, em seu artigo 40, afirma: “o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbano”. O parágrafo 2º do referido artigo, entretanto, fixa que “o plano diretor deverá englobar o território do município como um todo”. Ora, o território da grande maioria dos municípios brasileiros não é exclusivamente urbano. Extensas porções do território desses municípios são utilizadas para atividades do setor primário e, em outros casos, compreendem áreas peculiares por suas características naturais – matas, dunas, mangues, mananciais hídricos, etc. Portanto, o Estatuto da Cidade, pelo menos de maneira indireta, legislou também sobre a planificação de áreas rurais e/ou não-urbanas. Trata-se de uma importante inovação considerando-se que, no Brasil, os planos diretores tradicionalmente limitaram sua abrangência ao perímetro urbano.

Em 2006, no contexto do processo de elaboração do novo Plano Diretor de Pelotas, a autora integrou o Projeto Localidades, responsável pela proposição de recomendações para a zona rural daquele município. Na época, através de pesquisa não exaustiva, a equipe do Projeto tentou localizar planos que incorporassem as zonas rurais. Os raros exemplos encontrados apresentavam aproximações muito superficiais ao tema.

Sabe-se que antes da vigência do Estatuto da Cidade alguns urbanistas trataram das relações da cidade com o “campo” (ROVATI, 2001, p.260) ou com sua “região-ecológica” (FARIA, 2007, p.385). Porém, ao longo do século XX, um número muito pequeno de planos diretores definiu diretrizes e instrumentos para áreas situadas fora do perímetro urbano.

Até bem pouco tempo, as preocupações dos urbanistas com as áreas rurais quase sempre ficavam restritas aos diagnósticos. Esse quadro somente começou a se modificar a partir dos anos 2000 quando, para atender às determinações do Estatuto da Cidade e do Ministério das Cidades¹, os profissionais responsáveis pela elaboração dos planos diretores viram-se obrigados a propor diretrizes e instrumentos para “o território do município como um todo”, no momento em que os municípios eram orientados a elaborar ou revisar seus planos até outubro de 2006. Como consequência desse processo, grande número de planos diretores foi produzido recentemente. A questão que se apresenta é saber como tais planos abordaram áreas municipais rurais, ou não-urbanas.

De um modo geral, o impacto do Estatuto da Cidade sobre os novos planos diretores evidencia-se pela incorporação dos princípios que nortearam a elaboração da Lei Federal nº 10.257 e, de forma mais específica, pela adoção dos instrumentos que propõe.

Um documento editado pela Câmara dos Deputados logo após a aprovação da lei apresenta os “instrumentos” reunidos no Estatuto da Cidade e os classifica em quatro categorias: (i) de indução do desenvolvimento urbano; (ii) de financiamento da política urbana; (iii) de regularização fundiária; (iv) e de democratização da gestão urbana (BRASIL, 2002, p.07-10).

Não se pode estranhar que uma lei cujo objeto é a cidade priorize temas urbanos. De fato, desse ponto de vista, o documento da Câmara Federal apenas reflete o conteúdo do próprio Estatuto. Mas cabe ressaltar que, exceto no que se refere ao tema da regularização fundiária, o Estatuto é muito superficial em sua

¹ Resolução nº25, de 18 de março de 2005. Cf. Diário Oficial da União. Seção 1, Edição nº60, p.102, 30 de março de 2005.

abordagem de áreas situadas fora do perímetro urbano. Essa é outra constatação que justifica a relevância acadêmica e social do estudo aqui apresentado.

Diante de uma lei pródiga na definição de instrumentos de intervenção na realidade urbana e quase omissa no que se refere ao que está fora dos seus limites, como os novos planos diretores deram conta das áreas municipais rurais ou não-urbanas? Saber "se" e "como" as determinações legais do Estatuto com relação à planificação do conjunto do território municipal foram cumpridas é, portanto, uma das contribuições pretendidas por esse trabalho.

Entre a definição do objeto de estudo e a apresentação dos resultados da pesquisa muitos caminhos foram trilhados. Inicialmente, as indagações visavam a compreensão do tratamento dado pelos planos ao *rural*. A seguir, constatou-se que, no Brasil e em outros países, o debate acerca do rural tem sido marcado por reposicionamentos conceituais pouco convergentes. Uma das conseqüências dessa primeira reflexão conceitual foi a relativização da importância daquele debate para a pesquisa, que não demandava a definição prévia de um conceito de rural.

Em um segundo momento, tentando contornar a polêmica conceitual em torno do rural, definiu-se que as indagações da pesquisa visariam a compreensão do tratamento dado pelos planos diretores ao *não-urbano*. Porém, mais adiante, o contato com o material empírico nos mostrou que uma noção um tanto restrita de rural continuava muito presente e a maioria dos planos diretores a empregava para referir-se a áreas economicamente associadas ao setor primário.

Nos textos dos planos diretores, assim como acontece no debate teórico e conceitual, o rural assume diversas faces: da evocação absolutamente genérica de área não incluída no perímetro urbano até a descrição pormenorizada dos traços sociais, econômicos, geográficos ou culturais que o caracterizariam. Assim, longe de propor a formulação de um sistema taxonômico aplicável à noção de rural, este trabalho quer aproximar a área de planejamento urbano e regional do debate sobre a planificação de espaços quase sempre excluídos de seus âmbitos de análise. A título de exemplo é importante observar que a planificação do rural – seja qual for a definição atribuída ao termo – não é tratada em nenhuma das

duzentas dissertações de mestrado concluídas por alunos do PROPUR desde o início dos anos 1970.

No plano empírico, foram objeto de análise deste trabalho as leis – *apenas* as leis e jamais suas justificativas, anexos, diagnósticos, estudos preliminares – dos planos diretores de trinta e oito municípios localizados no Rio Grande do Sul. Para o estabelecimento desse recorte, além das habituais exigências de rigor demandadas pela pesquisa científica, consideraram-se os prazos e recursos disponíveis para a realização da investigação.

A opção por analisar exclusivamente as leis dos planos buscou a comparação de textos semelhantes no que se refere a sua finalidade e estrutura discursiva. Acrescente-se que em alguns casos não foi possível obter anexos e outros documentos e, ainda, que há grande disparidade de qualidade na documentação disponibilizada pelas municipalidades, principalmente no tocante à representação gráfica e às informações complementares.

Segundo levantamento realizado pelo Ministério das Cidades em colaboração com o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, cerca de mil e trezentos municípios brasileiros elaboraram ou revisaram seus planos diretores até o início de 2006². Evidentemente, seria impossível concluir uma pesquisa desse porte durante um curso de mestrado. Optou-se então por estudar uma amostra de municípios localizados no Rio Grande do Sul, envolvendo a análise, inicialmente, de quarenta e dois planos. Como será comentado ao longo da dissertação, a amostra definida é representativa da diversidade geográfica, social, econômica e cultural dos municípios gaúchos.

O desenvolvimento da dissertação se dá em três capítulos. No primeiro deles, intitulado **Planejamento de quê?**, a problemática da pesquisa é situada a partir de uma aproximação ao debate conceitual sobre o objeto do planejamento, expresso nas diferentes adjetivações que incorpora ao longo do tempo, como

² Cf. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos (2007). Informação disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/Imprensa/plano-diretor/noticias-2007/agosto/pesquisa-plano-diretor-participativo-convenio-mcidades-confea/> Acesso em 16/04/2011.

urbano, integrado, ambiental, territorial – e tratando da assimilação recente, indireta e algo paradoxal do *rural*. Nesse capítulo considera-se também, no plano teórico e histórico, por um lado, a tradição brasileira relativa a planos diretores, fortemente associada ao urbanismo ou a um planejamento de corte físico-territorial urbano, e, por outro, as incongruências da formação dos arquitetos-urbanistas, que reivindicam o monopólio da responsabilidade técnica na elaboração dos planos diretores. Outros aspectos enfatizados são as ambigüidades conceituais presentes no Estatuto da Cidade e as iniciativas dos órgãos federais no sentido de apoiar e estimular a elaboração dos planos por parte das municipalidades.

No capítulo seguinte, **Planos Diretores e o Rural – o que e como pesquisar?**, de cunho metodológico, são apresentados hipótese e procedimentos adotados na construção do objeto de estudo, como recortes, critérios para definição da amostra, fontes de dados e documentos. Apresentam-se ainda as ferramentas e técnicas de pesquisa utilizadas, relacionando-as às idéias expostas no capítulo precedente e que geraram os resultados da pesquisa. Ainda nesse capítulo, o rural, como objeto de estudo, é associado a dois âmbitos, um constituído a partir da leitura das leis e do inventário das menções ao rural, outro a partir dos indicadores estatísticos utilizados para definir sua importância relativa para os municípios integrantes da amostra.

No capítulo terceiro, **O rural em primeiro plano**, são apresentados os resultados da pesquisa empírica e analisados, entre outros, os principais aspectos investigados – definição e delimitação do rural, qualidade das diretrizes e dos instrumentos. Essa avaliação, traduzida em pontuações, gerou uma classificação relativa ao aprofundamento alcançado pelos planos na abordagem do rural e permitiu a verificação da hipótese de pesquisa.

Nas **Considerações finais**, as conclusões da pesquisa são confrontadas à problemática do planejamento de áreas rurais, expostas no início da dissertação. Aponta-se ainda para uma reflexão sobre o significado dos planos diretores recentes para a renovação das práticas de planejamento territorial.

CAPÍTULO 1

PLANEJAMENTO DE QUÊ?

1.1 – O OBJETO DO PLANEJAMENTO

A definição do objeto de intervenção do planejamento urbano parece estar inscrita em sua própria denominação: trata-se do planejamento *do* urbano. Contudo, de fato, esta definição é muito controvertida e, no Brasil, há alguns anos conhece importantes questionamentos. Novas expressões são empregadas, como planejamento *territorial* ou *ambiental*, isto para tratar de âmbitos tradicionalmente associados simplesmente à cidade ou ao urbano. Pressupondo que toda mudança de nomenclatura sugere ou testemunha alguma mudança de conteúdo, relativa, no caso, à definição do objeto a ser planejado, cabe especular sobre as causas da aparente inadequação do emprego do termo urbano como especificador de certo tipo planejamento.

O debate sobre o objeto do planejamento não é recente. Lewis Mumford, na abertura de *A cidade na história*, sua obra mais conhecida, publicada em 1961, afirma a propósito da noção de *cidade* que “não há definição que se aplique sozinha a todas as suas manifestações nem descrição isolada que cubra todas as suas transformações” (2008, p.1), lembrando que, ao longo dos tempos, ela jamais foi uma estrutura estática, reproduzível e universal.

Roberto Monte-Mór, ao dizer que tanto “a cidade como o campo não são mais conceitos puros, de fácil identificação ou delimitação” (2006, p.10), e ao reconhecer esta condição como a principal causa da atual dificuldade de emprego desses adjetivos, distante “de sua referência substantiva original”, reforça a dificuldade em estabelecer certo grau de precisão para tais conceitos:

Os adjetivos *urbano* e *rural*, todavia, referentes à cidade e ao campo, ganharam autonomia apenas recentemente, e dizem respeito a uma gama de relações culturais, socioeconômicas e espaciais entre forma e processos derivados da cidade e do campo, sem, no entanto, permitirem a clareza dicotômica que os caracterizava até o século passado. Ao contrário, cada vez mais as fronteiras entre o espaço urbano e o rural são difusas e de difícil identificação. (MONTE-MÓR, 2006, p.10)

A fluidez das fronteiras entre rural e urbano ajuda a explicar as restrições feitas ao uso amplo de um termo preciso quando é “local” o substrato de ação do planejamento. Ou talvez ainda a separação das funções produtivas (primárias) e extrativas (de reserva) das demais funções urbanas (separação acentuada após a revolução industrial e que caracterizava a mencionada “clareza dicotômica”) tenha sido incorporada de forma excessivamente parcial e insustentável e, por isso, é agora posta à prova.

A história nos mostra alguns exemplos sugestivos de que a separação entre campo e cidade poderia e em certa medida deveria ser reconsiderada, porque na verdade campo e cidade seriam partes de um mesmo “conjunto”. Exemplo disso é a *cidade-jardim*, o célebre modelo proposto por Ebenezer Howard no final do século XIX, que possuía locais para produção agrícola e de criação (e também para o destino dos resíduos urbanos) como integrantes daquela unidade completa, absolutamente rigorosa em termos de limites físicos e populacionais: “os resíduos da cidade serão utilizados na região agrícola da propriedade que é cultivada e explorada individualmente na forma de fazendas grandes e pequenas, terras de arrendamento, pastagens, etc.” (HOWARD, *apud* CHOAY, 2007, p.224).

No Brasil, ao longo do século XX, alguns urbanistas levaram em consideração a totalidade na qual a cidade se insere e, ao planejá-la, reconheceram a importância do que está além dos limites urbanos. Por exemplo,

como nos mostra Rodrigo Santos de Faria (2007), o engenheiro-urbanista José de Oliveira Reis afirmava em texto datado de 1955 que “a arte de construir cidade na sua restrita concepção foi hoje ultrapassada para abranger todo o município e, ir além, estendendo-se a toda `região ecológica” (p.385). Antes disso, em 1945, em artigo no qual comentam o Plano Diretor de Uruguaiana, os urbanistas Demétrio Ribeiro e Edvaldo Pereira Paiva apontavam na mesma direção. Embora reconhecendo que por restrições legais não competia a eles, autores do Plano, “focalizar a zona rural imediata à cidade” (p.15), diziam que, para estabelecer suas proposições, estavam atentos ao “todo” do qual a cidade era parte: “Considerando a cidade como parte da unidade geográfica a que pertence, poderemos perceber suas propriedades mais importantes através da análise de suas relações recíprocas com o campo” (p.1).

Presente na proposta da cidade-jardim, ou no reconhecimento por parte de urbanistas da necessidade de considerar a *unidade geográfica completa* no planejamento da cidade, esta espécie de mutualismo cidade-campo também foi abordada por Max Weber. Em *Conceito e categorias de cidade*, Weber ressalta que a “política econômica urbana” – que em grande medida orientava as dimensões das antigas cidades de interior – justificava-se em razão das condições de transporte da época, já que aquele tipo de cidade “tinha que satisfazer suas necessidades com as possibilidades dos arredores, do campo; e essa zona constituía também o mercado para a maior parte da indústria urbana” (1973, p.69).

Historicamente, portanto, constata-se que cidade e campo, urbano e rural, têm um “funcionamento” associado, marcado por implicações mútuas inclusive no que se refere a seus limites físicos – e da mesma forma deveriam ou poderiam ser abordados pelo planejamento. Porém, ao contrário disso, em termos práticos, o que se percebe é que o planejamento progressivamente reforçou a separação entre cidade e campo, enfatizando a desigualdade na relação, sobretudo na medida em que os planos urbanos foram se transformando em uma espécie de sistema regulatório de cunho físico-espacial. Essa abordagem tendeu a relegar o

rural a um segundo plano, de fundo residual, primitivo, inexplorado, cujo destino seria aguardar sua inevitável transformação em espaço urbano:

Vive-se um processo de urbanização completa da sociedade; os espaços que poderiam nos deixar em dúvida quanto à perseguida diferenciação urbano *versus* rural – por vícios de uma imagem de uma cidade e de um campo que não mais existem – minimamente constituem uma relação de influência mais unidirecional do que mútua. O que se poderia considerar não-urbano, substituindo o antigo conceito abrangente de rural, seriam – e esse parece ser o entendimento cada vez mais comum – regiões isoladas, decadentes, áreas cada vez menores em número, tamanho e população. Mesmo o setor produtivo do que era tradicionalmente tido como rural tem se submetido ao setor secundário e terciário das cidades. (ULTRAMARI, 2005, p.34)

Evidentemente, imaginar que o rural possa sucumbir em termos espaciais e setoriais em função do crescimento do urbano (em população ou extensão), além de uma perspectiva que parece irreal, seria também indesejável. Como foi sugerido anteriormente, e como é observado por inúmeros autores, não há cidade viável sem que esta estabeleça alguma relação de proximidade com áreas capazes de assumir funções não-urbanas, como a produção de alimentos ou a destinação de dejetos, por exemplo. Entretanto, apesar de sustentar que a sociedade caminha na direção de sua completa urbanização, Clovis Ultramari enfatiza um aspecto inquestionável da realidade atual, a crescente diluição das fronteiras entre urbano e rural:

A dicotomia simplista que opunha o rural e o urbano parece opor tão-somente paisagens e configurações de ocupação do solo (mais ou menos denso, mais ou menos urbano). O que deve interessar, de fato, não é mais essa dicotomia, mas sim os padrões de acesso a recursos (naturais e antrópicos) que caracterizam as populações. (2005, p.34)

Milton Santos, em 1999, assinalava que “a oposição rural e urbano vai tomando novos contornos, novos conteúdos, novas definições, diferentes das que aprendemos e ensinamos ainda há vinte anos” (p.24). Mais recentemente, efetivamente, as mudanças apontadas e a conseqüente construção de novas relações entre os dois conceitos têm sido alvo de discussões em diferentes áreas do conhecimento. Por outro lado, na prática do planejamento urbano, verifica-se uma demanda de ampliação de sua abrangência em direção ao “rural”. Assim, a

determinação de novos “contornos, conteúdos e definições” para cada um desses conceitos parece ser algo urgente.

1.2 – O SUBSTANTIVO E OS ADJETIVOS EM PLANEJAMENTO

José Eli da Veiga (2007) observa que uma parte expressiva da literatura, principalmente geográfica e sociológica, “foi obrigada a enfrentar o inevitável problema das limitações de qualquer tipo de definição que se pretenda precisa de noções tais como a de ‘cidade’, de ‘urbano’, de ‘campo’, ou de ‘rural’” (p.2). E essa dificuldade evidenciada pelo autor, em delinear conceitos mais claros e operacionais, antes visível especialmente no terreno teórico ou acadêmico, agora também se faz notar com força nas esferas públicas de planejamento, como foi observado por Douglas Sathler dos Reis:

São inúmeras as dificuldades conceituais e metodológicas impostas, há tempos, aos formuladores de políticas de planejamento público, aos demógrafos e aos pesquisadores de diversas áreas do conhecimento que, obrigatoriamente, se deparam com as inadequações existentes na definição do que seja rural e urbano no Brasil. A superação definitiva desse problema parece distante uma vez que, como se não bastasse a vigência de uma legislação anacrônica, deve-se admitir a carência de investimentos teóricos e de esforços empíricos voltados para a compreensão do tema. Estudos anteriores sugerem que parece claro a necessidade de recortes espaciais mais condizentes com as recentes configurações econômicas e sócio-espaciais brasileiras. (REIS, 2006, p.2)

A legislação anacrônica a que se refere Reis é um ponto recorrentemente criticado por estudiosos do tratamento dado pelo Estado ao tema, considerando-se que, legalmente, no Brasil, “as cidades são definidas pelos perímetros urbanos das sedes municipais, e os territórios e populações considerados urbanizados incluem os perímetros das vilas, sedes dos distritos municipais” (MONTE-MÓR, 2006, p.10).

A impropriedade da definição de urbano e rural vigente em nosso país é apenas um dos aspectos apontados por Ricardo Abramovay (2003, p.21), que apresenta “três formas dominantes de delimitação do rural diante das quais a insatisfação dos pesquisadores é crescente”. Tais formas poderiam ser assim resumidas: uma de natureza administrativa, muito utilizada no Brasil, em que é considerada urbana toda sede de município ou distrito; outra de natureza setorial, que associa o rural à atividade econômica agrária; e uma terceira de natureza populacional, que classifica uma localidade como sendo “rural” tendo em conta o seu número de residentes.

Corroborando a lista de critérios fragilizados para a definição de rural e urbano expostos por Abramovay, Ângela Maria Endlich (2006, p.11-31) inclui também a densidade demográfica ao lado do aspecto administrativo, econômico e de patamar populacional. Além disso, a autora alerta para o fato de que o uso de tais critérios para estabelecer os conceitos mencionados “de forma descontextualizada, sem analisar a historicidade presente nos fatos e processos, parece estático demais” (p.19).

Para Oscar Sobarzo (2006), a publicação do livro *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*, de José Eli da Veiga, “tem gerado um intenso debate sobre o que é ou deve ser entendido como urbano e rural no Brasil” (p.53). Entretanto, como observa o próprio Sobarzo, esse trabalho “avança pouco com relação ao critério atual, definido pelo Decreto-Lei 311 de 1938, tão criticado por Veiga. No fundo trata-se de abandonar um critério formal e adotar outro” (p.53).

Veiga argumenta que, no Brasil, boa parte da população considerada *urbana* de fato não reside em centros urbanos, mas é contabilizada dentro daquela categoria em função da definição legal vigente. Em outras palavras, para o autor, muitos dos núcleos oficialmente classificados como urbanos efetivamente teriam características rurais. Assim, em substituição ao critério administrativo em

vigor, Veiga propõe a combinação de cinco outros³ que, na sua visão, tornariam mais precisa a classificação da realidade urbana e rural brasileira.

Questionamentos em relação à natureza dos critérios adotados para a definição do urbano ou do rural seguem promovendo discussões entre linhas divergentes de pensamento, algumas valorizando aspectos demográficos, outras a complexa gama das relações existentes no espaço observado, outras ainda, como a que sugere Willian Ribeiro da Silva, defendendo a combinação de diferentes critérios, em nome da compreensão dos processos:

O que gostaríamos de frisar é que o urbano não pode ser definido por critérios meramente demográficos e estatísticos, já que é resultado de uma dinâmica muito mais ampla que remete às dinâmicas do modo de produção e que somente pode ser compreendido com uma análise da complexidade das divisões social e territorial do trabalho, que por sua vez, necessita de uma análise multiescalar, para que se possa entender os processos em suas totalidades. (SILVA, 2006, p.77)

Diante desses impasses teóricos e conceituais, fica evidente o quão custoso pode ser, na prática, o estabelecimento de uma análise “multiescalar”. Reis, ao afirmar que seria “importante que as discussões referentes ao que seja rural e urbano no Brasil tenham um enfoque direcionado à formulação de políticas públicas, na busca de amenizar os problemas que permeiam essas realidades” (2006, p.11), sugere que ao invés de procurar enunciar determinações gerais para diferenciar um espaço do outro, mais produtivo seria ter clareza sobre a realidade que se quer transformar – ou seja, sobre o objeto de planejamento em si do que sobre a categoria a que supostamente pertenceria tal objeto.

Cabe lembrar que na área de planejamento urbano e regional, quando se fala de planejamento *urbano* – e mesmo quando seu resultado aparece sob a forma de políticas públicas – evoca-se algo cuja essência é *espacial*, diferentemente das políticas setoriais e sociais em que se costuma pensar quando se faz referência a “políticas rurais”. Conforme esclarece Marília Steinberger:

³ Tais critérios serão apresentados no Capítulo 2 inserindo-se na discussão metodológica do presente trabalho.

Essa acepção restrita do espaço tem sido utilizada indistintamente em todas as políticas públicas nomeadas, na voz corrente, como econômicas, sociais e setoriais. Assim, não se reconhece a especificidade de um conjunto de políticas constituído pela ambiental, territorial, regional, urbana e rural, que são espacialmente fundamentadas, isto é, têm em comum o fato de o espaço ser seu substrato. Não se reconhece que nessas políticas os adjetivos ambiental, territorial, regional, urbano e rural são qualidades de seu substantivo que é o espaço. Por essa razão, com frequência, são rotuladas como setoriais e sociais, quando, na verdade, são essencialmente políticas de caráter espacial nas quais, em tese, o espaço tem um significado que vai muito além do espaço-palco. (2006, p.31)

Frente a tantos pontos de vista a observar, o que se poderia concluir? O que parece estar claro é que, tendo em foco políticas urbanas ou rurais (quando pensadas a partir de um viés espacial, mas sem desconhecer a ampla gama de relações que se estabelecem no território), o planejamento deve ter presente sobretudo as especificidades da área a ser planejada, assim como as implicações mútuas dos espaços que compõe a totalidade na qual esta área se situa. Para isso, não é necessário descartar a importância de indicadores estatísticos, sejam eles econômicos, sociais ou dimensionais.

Então, o que significa pensar o urbano e o rural hoje? Pode-se pensar segundo lógicas funcionais e culturais modernas (antigas), mas estarão sempre presentes o hibridismo e a complexidade das formas e processos sócio-espaciais contemporâneos que tornam as tentativas de classificação dicotômica e rígida um artifício analítico reducionista e limitado diante da complexidade também dos objetos de estudo. Para superar as muitas e crescentes limitações analíticas, *metodologicamente requeridas*, é necessário ter sempre como referencia uma abordagem crítica da totalidade na qual o objeto está inserido. (Monte-Mór, 2004, p.24). Grifos da autora.

Ao despontar um “novo” objeto para o planejamento a partir da necessidade de considerar a totalidade do território municipal, ficaria pendente a questão de sua denominação – ao menos para evitar o emprego de uma denominação que torna-se incompleta ou paradoxal na medida em que o “rural” também passa a ser objeto do planejamento “urbano”. As noções de *urbano* ou de *cidade*, por seus significados históricos, não representariam aquela totalidade de forma apropriada e poderiam gerar confusão. Talvez por isso muitos dos nomes

atribuídos aos planos diretores na primeira década dos anos 2000 tenham incluído adjetivos como *municipal* ou *ambiental*.

A propósito da presença do adjetivo *ambiental* na área do planejamento urbano e regional, registre-se que seu emprego já era bastante freqüente antes mesmo da exigência de planejamento do território municipal como um todo ser consagrada pelo Estatuto da Cidade, como observa-se em trabalho publicado por Luiz César Queiroz Ribeiro e Adauto Cardoso, em 1996. Contudo, em que pese sua contribuição em assuntos referentes à tematização de áreas ou elementos que geralmente não são vinculados ao meio antrópico, a atenção sobre o aspecto ambiental não é garantia da inclusão do rural ao planejamento em todos os seus aspectos. Nesse sentido, os autores alertavam para o fato de que, no campo do planejamento urbano, a incorporação da questão ambiental ocorre em um momento de fortalecimento político e ideológico do *neoliberalismo*, condição que leva ao questionamento sobre os porquês e as finalidades dessa incorporação – nos anos 1990, na visão de Ribeiro e Cardoso, emerge um novo padrão de planejamento, para o qual a cidade seria “tematizada não mais a partir da questão social, ou do desenvolvimento, mas dentro da problemática ambiental” (p.73).

Ainda sobre a adoção do enfoque *ambiental* caberia outro questionamento: o crescente emprego dessa noção de fato sinalizaria a utilização de novas abordagens por parte dos planejadores ou, ao contrário, simplesmente encobriria práticas tradicionais de planejamento urbano?

Em termos de planejamento local, conforme assinala Hélio Novak, já na primeira década dos anos 2000 a questão ambiental parece estar plenamente integrada à pauta dos problemas urbanos. Sendo assim, ao contrário do que se poderia pensar, o *ambiental* não se insere no planejamento local como aspecto associado de maneira exclusiva ao *rural*. Portanto, nesse contexto, o emprego do termo não testemunharia que o planejamento se ocupa, necessariamente, de uma “nova” totalidade:

A complexidade leva hoje a classificar os problemas urbanos em categorias, uma das quais reúne os dependentes das políticas urbanas, outras os vinculados à *abordagem ambiental do planejamento urbano* e a terceira, aos problemas que a dimensão morfológica do urbanismo tem de enfrentar, ainda que com o apoio de outras áreas (economia, engenharia de transportes). (NOVAK, 2006, p.142). Grifos da autora.

Para Flávio Villaça, “aquilo que nas últimas décadas tem sido denominado planejamento urbano (e que nas décadas de 30 e 40 se chamava de urbanismo) é a ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano” (1999a, p.173). Aqui, além de vincular o planejamento urbano, em certo período, à noção de urbanismo, o autor ressalta que esta ação envolve uma dimensão especificamente físico-espacial e necessariamente circunscrita ao perímetro urbano. Villaça sustenta que, na década de 1950, ganhou força no país um discurso que pregava “a integração entre os vários objetivos dos planos urbanos” e que “passou a centrar-se (mas não necessariamente a se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano (ou local) integrado” (p.177).

Alguns planos elaborados na primeira década dos anos 2000, denominados planos diretores de *desenvolvimento integrado*, testemunham que esse termo, atualmente, não é empregado na sua acepção original, consagrada nos anos 1960 e associada exclusivamente ao *urbano*. Esses novos planos, em certos casos, de fato empregam a expressão *desenvolvimento integrado* para ressaltar que têm por objeto diferentes âmbitos espaciais. Algo semelhante acontece com o adjetivo *municipal*, na medida em que a definição legal de município no Brasil envolve o conjunto de seu território⁴ – o qual quase sempre compreende áreas urbanas (distrito sede) e rurais.

Outra abordagem que vem ganhando visibilidade refere-se ao *território* como objeto do planejamento. Embora a pesquisa realizada não tenha identificado

⁴ Cf. *Instituto Brasileiro de Administração Municipal* – IBAM: “O Código Civil, no seu artigo 41, inclui o Município entre as pessoas de direito público interno. É oportuno lembrar que os distritos não são pessoas jurídicas, mas simples divisões administrativas do território municipal. O domicílio civil do Município é o do seu distrito sede.” Informação disponível em: http://www.ici.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo307?rev=&filename=Historico_Municipio.pdf> Acesso em: 25/03/2011.

planos diretores com tal adjetivação, a expressão *planejamento territorial* aparece em documentos oficiais e é empregada por alguns autores, como veremos logo adiante. O interesse pela noção poderia indicar que ela, melhor do que outras, daria conta ao mesmo tempo do espaço físico e das relações que ali se desenrolam:

A idéia central é que o território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais, dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. (ABRAMOVAY, 2000, p.22)

Reforçando essa idéia, Kevin Cox (*apud* HAESBAERT, 2004, p.68) define “territórios como ‘espaços que as pessoas defendem pela exclusão de algumas atividades e inclusão daquelas que realçam mais precisamente o que elas querem defender no território’.”

Contudo, o emprego do termo em muitos casos parece não guardar muitas relações com a complexidade do conceito de *território*, às vezes evocado como adjetivação alternativa a um tipo de planejamento que pretende ter maior abrangência. É possível identificar esse tipo de emprego em duas publicações recentes que foram referência quase obrigatória para a elaboração dos planos diretores pós-Estatuto:

Fazer *planejamento territorial* é definir o melhor modo de ocupar o sítio de *um município ou região*, prever os pontos onde se localizarão atividades, e todos os usos do espaço, presentes e futuros. Pelo *planejamento territorial*, pode-se converter a cidade em benefício para todos; podem-se democratizar as oportunidades para todos os moradores; podem-se garantir condições satisfatórias para financiar o *desenvolvimento municipal*; e podem-se democratizar as condições para *usar os recursos disponíveis*, de forma *democrática e sustentável*. (BRASIL, 2004, p.14)

Nesse sentido, a busca pela concretização de um *ordenamento territorial* baseado na democratização do acesso à terra urbana, no combate à retenção especulativa de terras urbanizáveis inseridas na malha viária e na regularização fundiária articulada com redução de riscos ambientais e melhorias urbanas deve ser *observado em conjunto com a destinação socioeconômica das terras rurais*. (NAKANO, 2004, p.26)

No Brasil, como já foi apontado, em se tratando de planejamento urbano as mudanças de denominação não podem ser consideradas novidade. Ao longo do tempo, a atuação sobre o urbano ou mesmo a área de conhecimento que dele se ocupa conheceram diversas acomodações semânticas. Pode-se dizer que esta dinâmica teve início no final do século XIX, com os chamados planos de *melhoramentos*, como resumiu Maria Cristina da Silva Leme ao tratar das origens do urbanismo na cidade de São Paulo:

Ao observarmos a trajetória do urbanismo constata-se que nos anos 20, quando é dominante a palavra urbanismo, é o momento em que se propõe constituir como campo de conhecimento e de atividade profissional. Isto não acontecia ainda com a palavra que a precede – melhoramento – que designava práticas de intervenção na cidade. Planejamento urbano, que a substitui, a partir dos anos 50, é novamente a defesa de um campo profissional concentrando-se na elaboração do produto desta atividade – o plano urbano. Com o tempo, a idéia do plano sobrepõe-se e esvazia a de planejamento urbano. (2001, p.88)

De fato, a intrincada questão da definição de um “campo de conhecimento e de atividade profissional” é um dos aspectos associados às alterações de nomenclatura na esfera do planejamento. Atividade inicialmente desempenhada predominantemente por engenheiros, mais tarde por arquitetos, a figura do urbanista ou do planejador, hoje, poderia ser personificada por uma ampla gama de profissionais. “O planejador urbano é o profissional que se ocupa – e gradativamente se arroga a exclusividade profissional de fazê-lo – do planejamento das cidades”, definia categoricamente Antônio Otávio Cintra, em 1974 (p.116). Mas, nem antes nem depois dos anos 1970 se diplomam planejadores urbanos ou urbanistas no Brasil, país onde todo arquiteto é também urbanista. Aliás, a necessidade de formação específica de profissionais nessa área foi recentemente questionada por Marcelo Lopes de Souza, para o qual o planejamento urbano, como “ciência social aplicada”, deve ser entendido como atividade “interdisciplinar por excelência” (2002, p.100). Por outro lado, Luiz César de Queiroz Ribeiro (2011) chama atenção para a fragilidade das burocracias técnicas das municipalidades brasileiras no exercício das funções de planejamento e gestão – o que provavelmente é consequência também das lacunas existentes na formação de profissionais na área de planejamento urbano em nosso país.

Não se pretende analisar aqui as razões que levaram a essas sucessivas mudanças terminológicas ou conceituais. Apesar disso, é importante observar que a simples (e freqüente) utilização dos termos *planejamento urbano* e *urbanismo* como sinônimos, na visão de alguns autores, conduziria a equívocos e ambigüidades que atrapalham o desenvolvimento desse campo de atividades profissionais. Para Marcelo Lopes de Souza, por exemplo, o planejamento urbano sugere “um contexto mais amplo que aquele representado pelas expressões urbanismo e desenho urbano”. Para Souza, “o planejamento urbano *inclui* o urbanismo”, isto é, “o último é um subconjunto do primeiro” (2002, p.58). O autor sustenta que tal diferenciação não se resume ao alcance do objeto em foco (a cidade, ou parte dela) mas envolve o próprio sentido da abordagem que se faz deste objeto:

[O planejamento urbano deve ser] muito mais abrangente, sendo por vocação interdisciplinar. Ele não deve ter um escopo meramente de intervenções sobre o substrato espacial ou, para usar linguajar corrente (mas não muito correto), um cunho puramente ‘físico-territorial’. De um ponto de vista de ciência social, [...] o instrumental do planejamento urbano compreende, sim, os índices urbanísticos – os quais, em hipótese alguma, podem ser ignorados – mas vai muito além disso, pois engloba também tributos (objeto de discussão freqüente do Direito Urbano), [...] e outros instrumentos.” (p.217)

Tratando ainda dos “nós” conceituais presentes nesse campo de atividades, Souza faz outra distinção importante, entre *planejamento* e a *gestão* (2002, p.58). O autor assinala que a partir dos anos 1980, alguns teóricos pretenderam que a idéia de gestão pudesse substituir a de planejamento, dada a acepção negativa adquirida por este último. Por isso advoga a necessidade de estabelecer uma clara diferença entre ambos, afirmando que “não são termos intercambiáveis, por possuírem *referenciais temporais distintos* e, por tabela, por se referirem a *diferentes tipos de atividades*”. Na avaliação de Souza, a gestão trata do presente, ao passo que a atividade de planejar “sempre remete ao futuro” (p.46).

1.3 – PLANO DIRETOR, “O” PRODUTO DO PLANEJAMENTO

É evidente que os embaraços conceituais dificultam os esforços de definição das atribuições profissionais próprias desse campo de atividade. Mas, por outro lado, parece haver consenso em torno da idéia que, no Brasil, o plano diretor tornou-se historicamente o principal “produto da atividade do planejamento” (LEME, 2001. p.88), embora certamente não seja o único. Essa relação é tão forte que, em dado momento, conforme aponta Flávio Villaça, o planejamento urbano “passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos” (1999a, p.222).

Motivos para essa “(con) fusão” – o termo é de Villaça (1999a, p.222) – não faltariam, considerando que, logo após a Segunda Guerra, com a construção de um sistema nacional de planejamento baseado na centralização administrativa e das políticas urbanas, o “plano e o processo de planejamento cumprem um papel de ordenadores e racionalizadores da ação pública sobre as cidades.” (RIBEIRO; CARDOSO, 1996, p.69). Somente recentemente tal simplificação começa a ser desfeita, quando se fortalece a idéia de que o fato de uma municipalidade ter um plano não implica necessariamente que ela disponha de planejamento – um processo complexo e dinâmico e não um documento contendo textos, tabelas e mapas.

É inegável, porém, o *status* adquirido pelo plano diretor, sobretudo após ter sido inserido na Constituição Federal de 1988, que o define como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” no país (BRASIL, 1988, p.31). De maneira resumida, o Estatuto da Cidade definiu o plano diretor como “um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (BRASIL, 2002, p.40). Paul Nygaard associa à noção funções e atribuições muito mais abrangentes:

O tradicional plano diretor pode ser considerado como o instrumento mais completo que o Estado já teve à sua disposição para interferir na organização e controle do espaço urbano. A amplitude deste plano, os seus propósitos, o amplo instrumental normativo e indicativo que apresentava, a sua ampla abrangência

setorial, interferindo no setor habitacional, de transportes, educacional, etc., quanto na própria reorganização administrativa da prefeitura, foi sendo conformado no Brasil de forma progressiva ao longo de décadas, acompanhando, tanto a formação e o crescimento das cidades brasileiras, quanto a diversidade das relações sociais, econômicas, políticas, que se refletiam na transformação dos interesses, funções e limitações do poder público. (2005, p.25)

Ao tratar da mesma noção, assim se posiciona Villaça:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (1999b, p.238).

Se, por um lado, as propostas de definição do plano diretor urbano admitem variações mas indicam certa convergência nas funções a ele atribuídas, por outro lado, não há consenso entre os pesquisadores quando se trata de avaliar seu conteúdo e eficácia. Os questionamentos relativos a esses aspectos alertam para a complexa relação planejamento-gestão, que inúmeras vezes submete os planos a uma direção política que contraria seus objetivos, e para a fragilidade de documentos legais que não incorporam mecanismos e instrumentos que assegurem sua implementação e, por isso, nascem condenados ao fracasso. Como foi observado por Villaça:

O planejamento urbano é encarnado numa idéia – hoje nada clara – de plano diretor e passa a ser admitido *a priori* como algo bom, correto e necessário em si. Adquire – no plano da ideologia – uma incrível credibilidade e autonomia, principalmente se lembrarmos que, a rigor, nas décadas de 1980 e 1990, os urbanistas mais atuantes já não sabem o que é um plano diretor, tamanhas as controvérsias entre eles. A ideologia, entretanto, encarregou-se de fazer com que os leigos não só saibam o que é plano diretor como também lhe atribuam poderes verdadeiramente mágicos. (1999a, p.230)

Para Villaça, quanto mais ajustado aos limites físico-territoriais e urbanos, maior é a possibilidade de se produzir um plano que se pratica. Esta visão em alguma medida vai de encontro à sustentada por Marcelo Lopes de Souza, para quem a dimensão físico-espacial deve ser extrapolada. Villaça admite que os

instrumentos fundamentais de aplicação do plano, “limitados aos da competência municipal, podem ser de natureza urbanística, tributária ou jurídica”, mas enfatiza que os objetivos do plano diretor devem restringir-se aos de natureza físico-territorial:

A terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do plano diretor. Essa posição ‘urbanística’ nada tem de determinismo físico. Trata-se de adequar o plano diretor aos limites do Poder municipal e não de tratá-lo como compêndio de análise científica do urbano, da urbanização contemporânea ou do desenvolvimento social e econômico regional. (1999a, p.245).

1.4 – A CAMPANHA NACIONAL PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Ainda que num contexto de grandes divergências, o planejamento praticado no Brasil sofreu recentemente um significativo impacto, com a promulgação do Estatuto da Cidade, originário do projeto de lei 5.788/90, que, como todos sabem, tramitou no Congresso por mais de uma década, onde foi intensamente discutido e alterado.

A lei do Estatuto é o resultado do processo iniciado com a luta pela inclusão de um capítulo constitucional dedicado à política urbana, que prosseguiu até a regulamentação do mesmo. Essa luta foi empreendida por diversos setores, e liderada por organizações e movimentos ligados ao Fórum Nacional da Reforma Urbana. O Estatuto, entre outras definições, “regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e especialmente pelos Municípios” (BRASIL, 2002, p.27).

Na Constituição Federal de 1988, os entes federativos tiveram suas competências definidas em termos da nova ordem urbana emergente no país. Dentro desta ordem, o papel de cada instância em termos de políticas urbanas pode ser distinguido em linhas gerais, ao observarem-se as principais funções atribuídas a cada esfera:

- “A União, de acordo com o artigo 21, inciso XX, tem a competência para estabelecer as diretrizes para a habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 2002, p.27). Além disso, tem como atribuição estabelecer as normas gerais de direito urbanístico por meio da lei federal de desenvolvimento urbano.
- Os Estados assumem um papel complementar quanto aos temas urbanos, já que podem, na ausência de lei federal, editar normas gerais de direito urbanístico visando capacitar municípios para a execução de política urbana municipal assim como editar lei de política urbana estadual de modo a aplicá-la de forma integrada com municípios. Sua competência exclusiva, na verdade refere-se às questões de âmbito metropolitano, onde lhe cabe “instituir um sistema de política urbana metropolitana com organismos e instrumentos próprios, cuja política deve ser destinada em especial para as áreas metropolitanas” (BRASIL, 2002, p.27).
- Com relação ao Município, a Constituição atribui a “competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, e de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle no uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano, de acordo com o artigo 30, incisos I, II e VIII (BRASIL, 2002, p.28).

A partir da promulgação da Constituição Federal, o município torna-se o ente federativo responsável em “promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos pelo Plano Diretor”. (BRASIL, 2002, p.28). Conforme observa Cymbalista (2007a, p.27) o “modelo descentralizador e municipalista adotado pela Constituição significou também uma maior autonomia para que os municípios construíssem seus próprios instrumentos de planejamento e gestão urbana”.

Portanto, o município e o plano diretor passam a ter importância central, sendo que o segundo é tornado obrigatório para *idades* com mais de vinte mil

habitantes, de acordo com o artigo 182 da Constituição Federal. Considerando-se que cerca de 1.700 municípios⁵ brasileiros se enquadravam no perfil desta exigência legal, um grande número de planos deveria ser produzido (ou revisado) no país entre os anos de 2001 a 2006, prazo estipulado em lei⁶. Mas esta produção não poderia ser feita de modo desconectado dos pressupostos garantidos pelo Estatuto da Cidade. Além dos princípios orientadores da nova lei, cuja visão política de desenvolvimento urbano, já apontada, está embasada na promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, são inúmeros os instrumentos contidos no Estatuto para induzir esse desenvolvimento, como o Parcelamento, utilização e edificação compulsórios e o IPTU progressivo no tempo.

Outro aspecto relevante associado ao tema foi a criação, em 1º de Janeiro de 2003, do Ministério das Cidades. Esse Ministério constitui-se como o órgão federal responsável pela condução das políticas urbanas no país, compreendidas pela política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. Dado seu caráter, desempenhou a função de mobilizar e propor, fomentar e monitorar as questões ligadas ao processo de planejamento junto aos municípios, especialmente no que se refere aos novos planos diretores.

Em setembro de 2004 o Ministério das Cidades instituiu a "Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos"⁷, destinada a viabilizar a construção dos processos democráticos para formulação dos Planos Diretores Participativos entre os municípios brasileiros que tinham a obrigação elaborá-los até outubro de 2006. A campanha compreendeu um vasto campo de iniciativas que visaram disseminar o novo modelo de planejamento emergente, com base no

⁵ Cf. *Ministério das Cidades* era de 1.678 o número de municípios com obrigatoriedade de elaboração de planos diretores até outubro de 2006. Informação disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/Imprensa/plano-diretor/noticias-2007/agosto/pesquisa-detecta-107-cidades-sem-plano-diretor>> Acesso em: 25/03/2011.

⁶ Conforme Artigo 50 da Lei 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade.

⁷ Resolução Nº 15, de 03 de setembro de 2004. Cf. Diário Oficial da União. Seção 1, Edição nº 187, p.103, 28 de setembro de 2004.

princípio da participação. Foram disponibilizados canais de compartilhamento de informações pelos municípios, ferramental para divulgação do processo de elaboração junto à população e material de orientação destinado a profissionais e demais envolvidos na elaboração dos planos. Em grande medida, o material de suporte utilizado pela campanha, visava esclarecer o potencial dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade e aproximar o vocabulário técnico do planejamento ao cotidiano dos cidadãos, através de guias, cursos, vídeos e folhetos. O trecho da publicação *Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos*, reproduzido abaixo, ilustra as diretrizes que deveriam nortear a condução do processo de elaboração dos planos diretores participativos:

Deve partir de um amplo processo de leitura da realidade local, envolvendo os mais variados setores da sociedade. A partir disso, vai estabelecer o destino específico que se quer dar às diferentes regiões do município, embasando os objetivos e as estratégias. A cartografia dessas diretrizes corresponde a um *macrozoneamento*, ou seja, a divisão do território em unidades territoriais que expressem o destino que o município pretende dar às diferentes áreas da cidade. (BRASIL, 2002, p.41)

Conforme Ari Fernandes (2007, p.256), somente após as determinações legais do Estatuto se pôde presenciar uma “nova era ou fase da produção de planos diretores no Brasil”. Essa fase deu origem a uma quantidade significativa de novas leis, mas em razão de evitar confusões de ordem conceitual, as leis geradas a partir desse marco serão referidas aqui como planos diretores recentes, ao invés de novos planos diretores.

A expressão “novos planos” tem sido utilizada, segundo define Souza (2002, p.161), para designar aqueles planos elaborados “sob a égide do ideário da reforma urbana”. O autor contrapõe os “novos” aos “velhos” planos diretores, isto é, aos “planos diretores convencionais, [que] estavam (e estão!) vinculados ao planejamento regulatório clássico” (2002, p.161), por ele associados ao urbanismo modernista, traduzido numa forma de planejamento centrada no urbano e fundamentalmente normativa.

1.5 – OS PLANOS PÓS-ESTATUTO DA CIDADE

Entre os tantos temas tratados pelo Estatuto da Cidade, há um cuja importância para este trabalho é fundamental. Trata-se do conteúdo de seu artigo 40, que diz respeito especificamente à abrangência territorial do plano diretor. Ainda que de forma muito resumida, o referido artigo define sob novos contornos e com maior amplitude os planos a serem realizados, ao enunciar que sua elaboração deverá “englobar o território do Município como um todo”.

A repercussão dessa determinação sobre o universo dos planos diretores recentes ainda é desconhecida. Mas nas etapas que antecederam e concorreram à de elaboração das leis municipais, foi muito ressaltada a necessidade de lançar um olhar geral sobre o município, não mais restrito apenas ao seu perímetro urbano. No caso de algumas publicações produzidas⁸ pela campanha e por outras instâncias, governamentais ou não, é possível identificar menções ao rural como objeto recomendado ao planejamento. Uma delas é o artigo de Kazuo Nakano contido no Caderno Polis nº 8, publicado em 2004, integralmente dedicado ao planejamento do município e o território rural:

Do ponto de vista da dinâmica socioeconômica, a abrangência rural e urbana no Plano Diretor justifica-se pelo imbricamento entre as atividades localizadas nesses dois âmbitos. Em diferentes municípios e regiões do país, a realidade rural não se restringe às atividades agrícolas. Essa realidade caracteriza-se também pelo desenvolvimento de setores não agrícolas em estreitas relações com as atividades instaladas nas cidades. (2004, p.26)

Apesar de reconhecer-se a necessidade de ter o rural e o urbano presentes e imbricados no plano diretor, é importante assinalar que todo o material disponibilizado pelo Ministério das Cidades é centrado na abordagem do urbano. Via de regra, nos textos do Ministério, o rural é apenas um dos aspectos a serem considerados na meta de atingir a “cidade” que se preconiza. Portanto, a inexistência ou extrema escassez de orientações ou de “modelos” surgidos da

⁸ Foram basicamente três as referências que durante o processo de elaboração puderam alimentar a questão do rural nos planos diretores de forma mais ou menos aprofundada. São elas: o *Cadernos Polis* Nº 8, e os *Guias do Plano Diretor Participativo* e do *Estatuto da Cidade*, todos listados na bibliografia do presente trabalho.

experiência, que pudessem suprir a carência – inclusive teórica – relativa ao planejamento do rural foi a realidade que se apresentou aos envolvidos na elaboração dos novos planos diretores. O fato foi reconhecido, pelo *Guia* elaborado pelo Ministério das Cidades, quando, em ato falho, errou ao afirmar que: “Entretanto no Brasil, existe longa experiência de planejamento territorial em zonas rurais, especialmente no marco da elaboração de planos diretores” (BRASIL, 2004, p.59). Com certeza os autores do *Guia* queriam dizer que no Brasil “**não** existe longa experiência de planejamento territorial em zonas rurais”, pois a seguir, buscando suprir a carência, apresentam indicações muito genéricas “de como o tema pode ser abordado pelos planos diretores”.

No *Guia*, a parte que trata do rural (Tema 4), intitulada “O Plano Diretor e as Áreas Rurais” (BRASIL, 2004, p.59-67), é subdividido nas seguintes temáticas:

- a) Leitura socioterritorial da zona rural;
- b) Macrozoneamento rural;
- c) Parcelamento do solo rural;
- d) Regularização das ocupações na zona rural.

São apenas 8 de um total de 140 páginas dedicadas especificamente à questão. No mais, as orientações constantes no *Guia* são aplicáveis indistintamente aos âmbitos rural e urbano. Apesar disso, se considerarmos que o Plano Diretor, “(i) indica os objetivos a alcançar, (ii) explicita as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos e (iii) oferece todos os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos” (BRASIL, 2004, p.16), atender ao item “iii” torna-se um exercício de inovação imposto ao rural, cuja gama de instrumentos disponíveis reduz-se drasticamente, se comparado ao urbano.

Diante deste quadro de incertezas conceituais e de desconhecimento das experiências praticadas, o que é certo é que a lei obrigou os planos diretores recentes a abordarem o “rural”, ou o *não-urbano*, para mais uma vez relativizar o tratamento conceitual dado pelos planejadores aos espaços situados fora dos

limites urbanos de cada município. Precisamente aí se situa a pergunta central dessa dissertação: afinal, como os planos diretores recentemente elaborados abordaram esses espaços? A questão evidentemente sugere outras indagações, como: a prática recente indica que os planos de fato abordam o território dos municípios como um todo?

CAPÍTULO 2

OS PLANOS DIRETORES E O RURAL: O QUE E COMO PESQUISAR?

2.1 – AMOSTRAGEM

Um crescente destaque vem sendo conferido às questões urbanas no Brasil, como testemunham a inclusão de um capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988, a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003. O Ministério das Cidades, cujo aporte teórico na produção dos planos diretores recentes já foi assinalado, em termos práticos, entre outras ações, estruturou órgãos que apoiaram e estimularam a elaboração dos planos diretores de maneira notável. Um deles, o Conselho das Cidades⁹, foi a instância que deliberou pela realização de campanha de sensibilização e mobilização para elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos, através da Resolução Nº 15. Nesta resolução foram definidos eixos estruturadores, público-alvo e meios para atingir os objetivos da campanha, incluindo a recomendação ao Ministério das Cidades de apoiá-la materialmente. A

⁹ Criado em 2004. Órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades. Tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como acompanhar a sua execução. Cf. Ministério das Cidades, Apresentação do Conselho das Cidades. Informação disponível em <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>> Acesso em: 25/03/2011.

partir daí, implementa-se a “Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, conduzida pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

Em 2008, a campanha apresentava resultados significativos segundo levantamento citado pelo Observatório das Metrôpoles¹⁰:

Cerca de 92,6% dos municípios em situação de obrigatoriedade com seus Planos concluíram ou estão em processo de finalização. Dos municípios alcançados pelo último levantamento do Ministério das Cidades, realizado entre novembro [de 2006] e março de 2007, 38,9% (562) já haviam concluído os seus planos, 24% (346) estavam em aprovação nas Câmaras de Vereadores, 29,6% (427) estavam em processo de elaboração e apenas 7,42% (107) dos municípios ainda não tinham iniciado a elaboração ou revisão dos seus Planos Diretores Participativos.

Para o Observatório das Metrôpoles, a campanha, marcada pela realização de atividades como seminários, cursos e oficinas, gerou uma mobilização em torno dos planos diretores “sem precedentes na história do país”. Apesar disso, segundo os pesquisadores do Observatório, naquele momento ainda não era possível fazer uma avaliação qualitativa dos resultados da campanha. A análise quantitativa do grau de adesão à campanha, que foi lançada em 17 de maio de 2005, não era capaz de revelar a incorporação dos preceitos e instrumentos do Estatuto da Cidade.

Para verificar o alcance do ideário do Estatuto nos planos diretores elaborados ou revisados, indo além do que os indicadores numéricos permitiam avaliar, o Ministério das Cidades estabeleceu a parceria com universidades e organizações não-governamentais que daria origem à “Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos”¹¹ – criada em 2008. O principal objetivo do trabalho da Rede foi realizar uma análise

¹⁰ Cf. Observatório das Metrôpoles [2008]. Rede Planos Diretores Participativos, Contexto da Pesquisa. Disponível em: http://web.observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores/index.php?option=com_content&view=article&id=854&Itemid=131&lang=pt> Acesso em: 25/03/2011.

¹¹ A Rede foi estruturada em três instâncias: a) coordenação estadual; b) coordenação nacional; e c) coordenação executiva. A coordenação executiva da Rede é composta pelo Ministério das Cidades/SNPU; o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, através do Observatório das Metrôpoles (Instituto de pesquisa e formação); ONG Pólis (Instituto de estudos, formação e assessoria em políticas sociais); Fase (Federação de órgãos para assistência social e educacional).

qualitativa das leis aprovadas e, com base nela, subsidiar a capacitação de técnicos, gestores, lideranças de movimentos e segmentos sociais, visando a implementação dos planos.

A análise desenvolvida pela Rede foi feita por amostragem e segundo uma metodologia especificamente concebida para a avaliação das leis¹². Foram selecionados para estudo os planos de 526 municípios (aproximadamente 1/3 dos planos elaborados), distribuídos por faixa populacional e por estado. Ressalte-se que todos os estados brasileiros foram incluídos na amostra.

A inclusão dos municípios na amostra foi definida por cada coordenação estadual da Rede, a partir dos seguintes critérios:

- (i) atender às recomendações do Ministério das Cidades no que se refere à distribuição dos municípios por faixa de população;
- (ii) levar em consideração os resultados da pesquisa realizada pelo CONFEA em 2006-2007¹³ e os municípios que disponibilizaram informações no Banco de Experiências¹⁴;
- (iii) ter Plano Diretor aprovado até junho de 2008.

A coordenação da Rede autorizou que as coordenações estaduais considerassem ainda outros critérios por elas julgados relevantes¹⁵.

¹² Cf. *Rede Planos Diretores Participativos* no Observatório das Metrôpoles, Metodologia da pesquisa. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores/index.php?option=com_content&view=article&id=838&Itemid=127&lang=pt> Acesso em 25/03/2011.

¹³ Resultado de convênio entre Ministério das Cidades e CONFEA (Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia) realizada entre outubro de 2006 e março de 2007, cujo objetivo foi monitorar o andamento da elaboração dos planos diretores pelos municípios.

¹⁴ Banco de Experiências de Planos Diretores: canal disponibilizado pelo Ministério das Cidades em sua página na internet, que permite compartilhar relatos de recomendações, alertas e aprendizados entre municípios através da publicação de casos acerca de questões relativas ao planejamento urbano.

¹⁵ No Rio Grande do Sul, por exemplo, a Coordenação Estadual da Rede procurou proceder a escolha de um plano por COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento, embora nem sempre tenha sido possível viabilizar tal distribuição, visto que em alguns Conselhos não havia planos aprovados até junho de 2008.

QUANDO Nº 1

MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL INTEGRANTES DA AMOSTRA DEFINIDA PELA REDE DISTRIBUIÇÃO POR FAIXA POPULACIONAL COM INDICAÇÃO DO COREDE AO QUAL PERTENCEM

Faixa populacional	Municípios Pesquisados	Q	COREDE
Até 20 mil habitantes	Arroio dos Ratos Balneário Pinhal Ivoti São Marcos	4	Centro Sul Litoral Vale do Rio dos Sinos Serra
De 20 a 50 mil habitantes	Canela Charqueadas Frederico Westphalen Lagoa Vermelha Nova Santa Rita Rosário do Sul Santiago Sto Antônio da Patrulha São Luiz Gonzaga São Sepé Soledade Tramandaí Triunfo	13	Hortências Centro Sul Médio Alto Uruguai Nordeste Vale do Rio dos Sinos Fronteira Oeste Central Metropolitana Delta do Jacuí Missões Jacuí Centro Alto da Serra do Botucaraí Litoral Metropolitana Delta do Jacuí
De 50 a 100 mil habitantes	Alegrete Campo Bom Cruz Alta Erechim Esteio Ijuí Lajeado Santa Rosa Santana do Livramento Taquara Vacaria	11	Fronteira Oeste Vale do Rio dos Sinos Alto Jacuí Norte Vale do Rio dos Sinos Nordeste Colonial Vale do Taquari Fronteira Noroeste Fronteira Oeste Paranhana Encosta da Serra Campos de Cima da Serra
De 100 a 500 mil habitantes	Alvorada Bagé Bento Gonçalves Cachoeirinha Canoas Caxias do Sul Gravataí Novo Hamburgo Passo Fundo Santa Cruz do Sul Santa Maria São Leopoldo Sapucaia do Sul	13	Metropolitana Delta do Jacuí Campanha Serra Metropolitana Delta do Jacuí Vale do Rio dos Sinos Serra Metropolitana Delta do Jacuí Vale do Rio dos Sinos Produção Vale do Rio Pardo Central Vale do Rio dos Sinos Vale do Rio dos Sinos
Mais de 500 mil habitantes	Porto Alegre	1	Metropolitana Delta do Jacuí

Fonte: POZZOBON (2010). Dados para montagem do quadro.

No QUADRO Nº 1 são listados os 42 municípios localizados no Rio Grande do Sul cujos planos foram pesquisados pela Rede.

A pesquisa da Rede priorizou a avaliação da intervenção dos planos sobre o urbano¹⁶. Neste sentido, segundo sua metodologia, os principais temas analisados foram:

- a) a incorporação pelos planos dos instrumentos de acesso à terra previstos no Estatuto da Cidade;
- b) questões relativas ao acesso a serviços e equipamentos (habitação; saneamento ambiental; mobilidade e transporte);
- c) a questão da participação no planejamento e gestão democrática da cidade.

Portanto, a Rede não se ocupou do conteúdo dos planos para além dos limites urbanos. Considerando-se que a amostra definida pela Rede é bastante abrangente, incluindo municípios diversos, pertencentes a diferentes faixas populacionais e localizados em distintas regiões fisiográficas do Rio Grande do Sul, pareceu muito pertinente adotá-la para a presente pesquisa. Além disso, esta decisão também oferece uma oportunidade de diálogo entre a dissertação e o trabalho desenvolvido pela Rede.

Assim, a presente pesquisa partiu da amostra definida pela Rede, composta pelas leis dos planos diretores de 42 municípios do Rio Grande do Sul. Contudo, em uma primeira aproximação a esta amostra, foram dela excluídos os municípios de Alvorada, Erechim, Gravataí e Porto Alegre, considerando que seus planos foram aprovados antes da promulgação do Estatuto da Cidade. Isto é, estabeleceu-se como recorte temporal para esta pesquisa a abordagem de planos aprovados entre 2001 (ano da publicação do Estatuto, pelas repercussões conceituais que a adoção deste marco representa) e 2008 (ano em que se iniciou a pesquisa). O QUADRO Nº 2 reúne a relação de municípios objeto da presente pesquisa e, a FIGURA Nº 1 apresenta os 42 municípios pesquisados pela Rede destacando os 4 municípios mencionados acima, excluídos do presente estudo.

¹⁶ O livro contendo um balanço crítico da pesquisa, publicado recentemente (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011), testemunha que a Rede dedicou-se sobretudo ao urbano. O mesmo pode-se dizer da parte do relatório da pesquisa que trata especificamente dos planos do Rio Grande do Sul; ver POZZOBON, 2010.

QUADRO Nº 2
MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL INTEGRANTES DA AMOSTRA DA PESQUISA
DISTRIBUIÇÃO POR FAIXA POPULACIONAL COM INDICAÇÃO DO COREDE AO QUAL PERTENCEM

Faixa populacional	Municípios Pesquisados	Q	COREDE
Até 20 mil habitantes	Arroio dos Ratos Balneário Pinhal Ivoti São Marcos	4	Centro Sul Litoral Vale do Rio dos Sinos Serra
De 20 a 50 mil habitantes	Canela Charqueadas Frederico Westphalen Lagoa Vermelha Nova Santa Rita Rosário do Sul Santiago Sto Antônio da Patrulha São Luiz Gonzaga São Sepé Soledade Tramandaí Triunfo	13	Hortências Centro Sul Médio Alto Uruguai Nordeste Vale do Rio dos Sinos Fronteira Oeste Central Metropolitana Delta do Jacuí Missões Jacuí Centro Alto da Serra do Botucaraí Litoral Metropolitana Delta do Jacuí
De 50 a 100 mil habitantes	Alegrete Campo Bom Cruz Alta Esteio Ijuí Lajeado Santa Rosa Santana do Livramento Taquara Vacaria	10	Fronteira Oeste Vale do Rio dos Sinos Alto Jacuí Vale do Rio dos Sinos Nordeste Colonial Vale do Taquari Fronteira Noroeste Fronteira Oeste Paranhana Encosta da Serra Campos de Cima da Serra
De 100 a 500 mil habitantes	Bagé Bento Gonçalves Cachoeirinha Canoas Caxias do Sul Novo Hamburgo Passo Fundo Santa Cruz do Sul Santa Maria São Leopoldo Sapucaia do Sul	11	Campanha Serra Metropolitana Delta do Jacuí Vale do Rio dos Sinos Serra Vale do Rio dos Sinos Produção Vale do Rio Pardo Central Vale do Rio dos Sinos Vale do Rio dos Sinos

FIGURA Nº 1
MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL INTEGRANTES DA AMOSTRA DEFINIDA PELA REDE
COM DESTAQUE DOS QUATRO MUNICÍPIOS EXCLUÍDOS DA PRESENTE PESQUISA

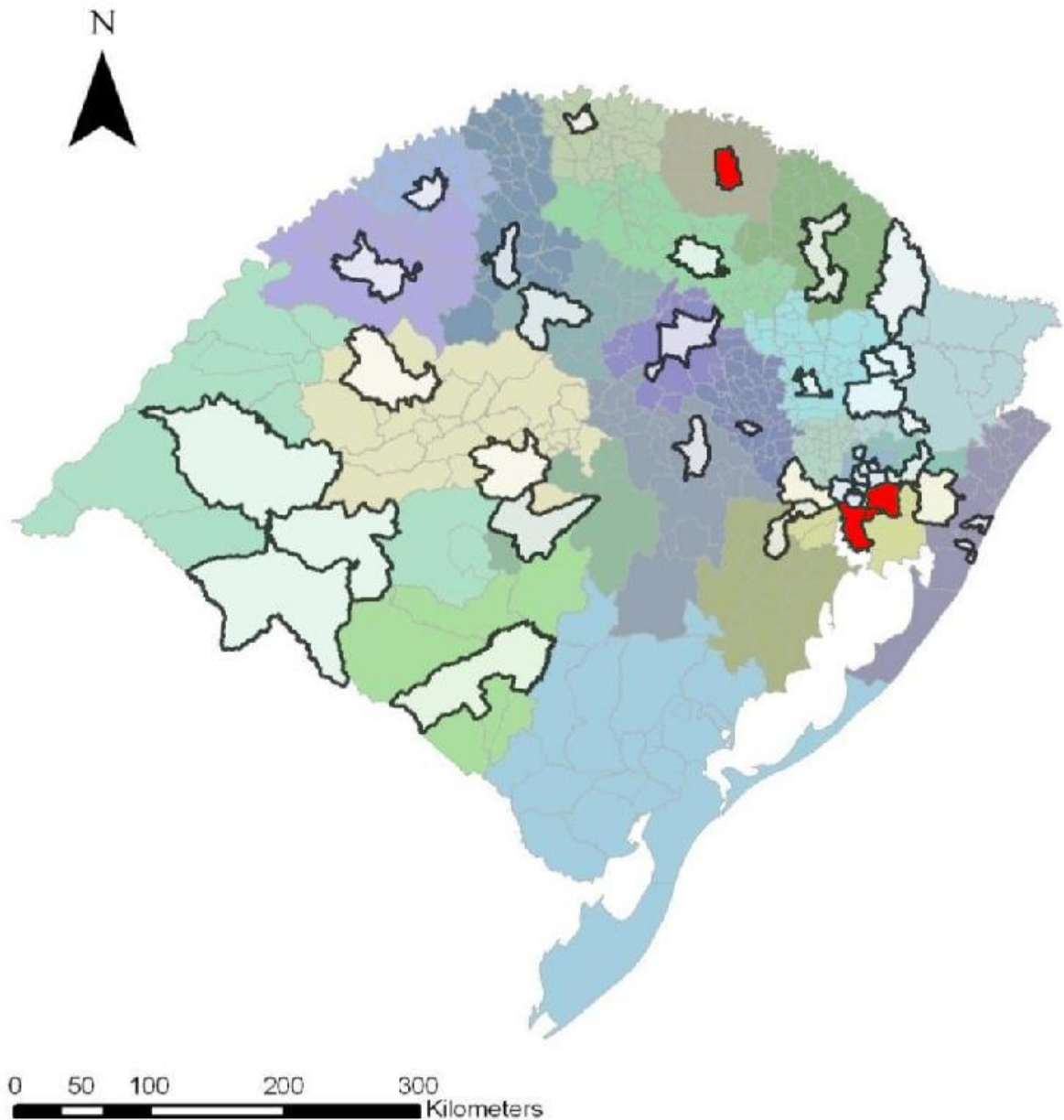


FIGURA Nº1. Municípios avaliados pela Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Fonte: POZZOBON (2010).

2.2 – HIPÓTESE

Como os novos planos diretores abordaram o espaço *rural* ou o *não-urbano*? – esta é a pergunta central desta dissertação. Para respondê-la, além de determinar uma amostra, definiu-se uma hipótese de trabalho: supôs-se que quanto maior a importância do rural ou do não-urbano para o município, mais aprofundada seria a abordagem desse espaço pelo plano diretor. Contudo, ao se estabelecer essa hipótese surgiu novo problema: é possível “mensurar” a maior ou menor importância do rural ou do não-urbano para um município? Aliás, o que é o rural?

Conforme foi exposto no capítulo anterior, a discriminação conceitual entre urbano e rural, além de controversa (e em certos casos pouco desejável), dificilmente pode ser obtida com base em critérios generalistas operados de forma isolada – como densidade demográfica, extensão territorial, tipo de atividade econômica, relação com a natureza.

Para Douglas Sathler dos Reis, “é impossível realizar um recorte espacial perfeito diante de toda a complexidade de uma realidade composta por diferentes níveis de integração e distanciamento entre os espaços rurais e urbanos” (2006, p.12). Porém, como ressalta o autor, “para fins de planejamento e formulação de políticas de desenvolvimento rural e urbano, torna-se coerente a realização de algumas subdivisões que não buscarão, necessariamente, a total superação entre as insuficiências teóricas e empíricas do que seja rural e urbano no Brasil, constituindo-se em uma alternativa que possui sua viabilidade justificada por razões de ordem prática”. (p.12)

De fato, ao fazer um primeiro exame do material empírico objeto da presente dissertação, os planos diretores, constatou-se que todos eles de uma maneira ou outra, se viram obrigados a fazer alguma distinção entre urbano e rural.

Como já vimos, em se tratando de planos diretores, a discussão sobre o que é urbano ou rural somente ganhou força após a publicação do Estatuto da

Cidade. Antes disso, poucos planos ousaram tratar de espaços situados fora do perímetro por eles mesmos definidos como urbano. É interessante observar que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre, aprovado em 1999, que trata do território do município como um todo, lançou mão de novos conceitos, como o de área "rururbana". Aliás, o PDDUA eliminou a distinção pura e simples entre rural e urbano e refere-se a "áreas de ocupação rarefeita" para designar espaços que até então eram considerados rurais¹⁷.

Se considerarmos superada a possibilidade de uma distinção categórica entre rural e urbano, restaria ao pesquisador a hipótese de trabalhar com uma definição de rural segundo novos pressupostos conceituais, que aparecem no debate sobre o "novo rural". Ora, tais pressupostos encontram-se em plena discussão e são de difícil aplicação.

Howard Becker estimula os pesquisadores a formularem "seus próprios métodos de maneira que se adequem a seus próprios problemas e ambientes" (1999, p.15). Seguindo este ensinamento, e admitindo a validade de soluções específicas para demarcar o recorte do objeto empírico a ser trabalhado, a pesquisa foi se adaptando paulatinamente à realidade examinada.

No desenrolar da pesquisa concluiu-se que seria infrutífera qualquer tentativa de definição apriorística do rural. Optou-se, então, por um lado, pela construção de uma caracterização do mesmo através da agregação de dados estatísticos diversos sobre os municípios e, por outro, pela identificação do rural contido nas leis.

O pensamento de que o trabalho de abstração é "o único capaz de destruir as semelhanças aparentes para construir as analogias ocultas", expresso por Pierre Bourdieu (2007, p.69), ilustra o movimento analítico que levou a pesquisa a operar simultaneamente duas concepções de rural – movimento necessário na medida em que a "aparente semelhança" entre o que era enquadrado como rural não correspondia ao objeto pesquisado.

¹⁷ O PDDUA ao propor que "tudo é cidade" parece sugerir que o destino desejável para as atuais áreas rurais de Porto Alegre é torná-las urbanas; ver PDDUA, 1999.

Dois caminhos foram então explorados.

Através da utilização de indicadores estatísticos, buscou-se uma primeira caracterização da importância do rural para os municípios objeto dos planos. Como veremos adiante, esse caminho revelou-se consequente. Houve correspondência entre os indicadores empregados e as representações difundidas pelas próprias municipalidades através de suas páginas *web* e reconhecidas pelo senso comum.

O outro percurso procurou nos planos diretores o “não-urbano”, algo que pudesse ser menos comprometido com os paradigmas conceituais acerca do rural. Fez-se então o exercício de buscar todas as formulações concebidas pelos próprios planos, em um inventário-piloto com um pequeno grupo de leis.

Este exercício reconduziu a pesquisa à valorização do termo rural, ao constatar que para a grande maioria dos planos *é rural tudo o que não é urbano*. Em alguns casos, verificou-se a existência de outra vertente de diferenciação conceitual, o *ambiental*, alternativa ao par rural-urbano. Geralmente esta noção é empregada em planos de municípios que, por diferentes razões conferem especial importância às questões ambientais. O uso desta noção está longe de contribuir para o esclarecimento do problema conceitual aqui considerado. Note-se que alguns pesquisadores, a exemplo de Ricardo Abramovay, consideram o “ambiental” como um dos aspectos pertinentes à delimitação do rural. Para o autor, “existe uma notável convergência na literatura internacional em torno de três aspectos básicos [do novo rural]: a relação com a natureza¹⁸, a importância das áreas não-densamente povoadas e a dependência do sistema urbano” (2003, p.27).

¹⁸ Abramovay (2003, p.28-29) esclarece que em termos da delimitação do rural, a relação com a natureza, além de emergir como valor ético e afetivo, é apontada como promissora fonte de renda, não apenas de base produtiva, mas também um tecido natural a ser preservado e de valor social crescente.

2.3 – AVALIAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO

A caracterização do rural por meio de indicadores isolados, conforme já foi salientado, não é recomendada por estudiosos do tema. Contudo, a combinação de um conjunto de variáveis para determinar o perfil mais ou menos rural ou urbano de um município às vezes se faz necessária. Sobretudo tendo em conta que não se pretende aqui fazer a defesa da adoção de métodos generalistas de classificação de municípios. Pierre Bourdieu (2007, p.61) ao proclamar que “toda taxonomia implica uma teoria” de certa forma sustenta que a utilização de procedimentos classificatórios num estudo deve estar vinculada com as idéias que fundamentam os objetivos a ser atingidos. Para ele, “o problema da construção do objeto nunca pode ser resolvido de antemão e uma vez por todas, quer se trate de dividir uma população em categorias sociais, faixas etárias ou de remuneração” (2007, p.61).

Com base em aspectos da realidade urbana valorizados pela área de planejamento urbano e pesquisas anteriores que envolvem alguma taxonomia de municípios brasileiros¹⁹, cabe apresentar alguns indicadores utilizados na composição do perfil dos municípios adotados pelo presente trabalho.

Um deles é a *densidade*²⁰. Segundo Acioly e Davidson, trata-se de um dos mais importantes indicadores e parâmetros “a ser utilizado no processo de planejamento e gestão dos assentamentos humanos.” (1998, p.16). A densidade é um dos três critérios considerados por José Eli da Veiga na proposição de cinco escalões para a classificação dos municípios brasileiros em termos de uma hierarquia urbano-rural – os demais são tamanho e localização. Os três primeiros escalões “correspondem exatamente à caracterização da rede urbana feita pelo

¹⁹ Além do estudo citado a seguir por Veiga, outro exemplo é o “Mapeamento e estimativa da área urbanizada no Brasil”/ EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

²⁰ Densidade demográfica: número total de pessoas residindo numa determinada área. Também denominada densidade populacional. Em áreas urbanas, é geralmente uma medida expressa em habitantes por hectare (habitantes/ha), enquanto que em áreas mais amplas se usa a medida em habitantes por quilômetro quadrado (habitantes/km²)” (ACIOLY; DAVIDSON, 1998, p.87).

estudo do IPEA/IBGE/Unicamp²¹". Os outros dois "distinguem os municípios que ficaram fora da rede urbana como 'ambivalentes' e 'rurais', mediante combinação do tamanho e da densidade populacionais" (VEIGA, 2007, p.8). A partir daí, Veiga identifica cinco tipos de municípios, classificados com base no cruzamento de três critérios: localização, tamanho e densidade.

Veiga é categórico no que se refere à importância da densidade como critério de distinção entre urbano e rural:

(...) o critério decisivo é a densidade demográfica. É ela que estará no âmago do chamado 'índice de pressão antrópica', quando ele vier a ser construído. Isto é, o indicador que melhor refletiria as modificações do meio natural que resultam de atividades humanas. Nada pode ser mais rural do que as áreas de natureza praticamente inalterada, e não existem ecossistemas mais alterados pela ação humana do que as manchas ocupadas por megalópoles. (VEIGA, 2007, p.7)

Para Veiga, a maior dificuldade na utilização deste indicador é a definição de sua 'dose'.

Como saber qual seria o melhor corte (ou os melhores cortes)? Isto é, qual seria, por exemplo, o limite de densidade demográfica a partir do qual um território deixaria de pertencer à categoria mais rural e passaria a alguma outra categoria? (2007, p.7)

Levando em conta as ponderações de Veiga, reuniu-se inicialmente uma série de indicadores bastante variados: (a) densidade; (b) percentual da área do município considerada rural; (c) valor de arrecadação do Imposto Territorial Rural; (d) valor do PIB adicionado na agropecuária, indústria, serviços, impostos e PIB total; (e) relação PIB agropecuária/PIB total; (f) área e valor da produção das principais lavouras permanentes; (g) área e valor das principais produções agrícolas (cereais, leguminosas e oleaginosas); (h) principais efetivos de rebanhos (número de cabeças) na produção agropecuária; (i) quantidade e valor da

²¹ IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Instituição da administração pública federal brasileira, subordinada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas. Autarquia, autônoma em política educacional, mas subordinada ao governo do estado de São Paulo.

extração vegetal ou silvicultura; (j) localização do município – se em região metropolitana, aglomeração urbana ou nenhuma delas.

Estabeleceu-se uma primeira hipótese de classificação dos municípios como sendo mais ou menos “rurais”. Para esta primeira classificação, os itens f, g, h, i revelaram-se particularmente úteis, na medida em que serviam para confirmar ou refutar tal hipótese.

Após montar este primeiro quadro classificatório, testou-se a validade do conjunto de indicadores acima citados com a ajuda de um programa estatístico – Statistic7. Constatou-se, então, que a densidade e a relação PIB Agropecuário/PIB Total eram os indicadores com maior poder discriminatório, razão pela qual foram os únicos indicadores utilizados no agrupamento dos municípios por escala de importância do rural. Ressalte-se que os dois indicadores incorporam em sua composição dimensões das demais variáveis, como extensão territorial; número de habitantes e expressão econômica do setor primário.

Os indicadores acima citados têm origem em distintas fontes. Da pesquisa *Mapeamento e estimativa da área urbanizada do Brasil*, promovida pela Embrapa (MIRANDA et al., 2005), são provenientes os dados sobre população total e população urbana utilizados no cálculo da *densidade*. Da mesma pesquisa provém a área total e a área urbanizada do município, que permitiram obter o *percentual de sua área rural*²². O *Atlas sócio-econômico do Rio Grande do Sul* (SEPLAG, 2002) forneceu os dados da *localização* dos municípios na região metropolitana e nas três aglomerações urbanas existentes no estado. *Todos os demais* indicadores são oriundos do IBGE Cid@des – informações estatísticas dos municípios, seção Finanças Públicas.

O *corpus* do estudo foi composto dos textos das leis dos planos diretores de 38 municípios. Ressalte-se que a pesquisa analisou somente os textos dos planos. Não abordou anexos como mapas, quadros e tabelas. Isto porque, em diversos casos não foi possível obter estes elementos; em outros, ou os anexos estavam

²² Para obtenção da área rural do município, utilizada no cálculo do percentual, subtraiu-se sua área urbanizada de sua área total, que eram os dados de que se dispunha através da pesquisa mencionada.

incompletos, ou apresentavam lacunas importantes que impossibilitavam uma avaliação rigorosa. De fato, constatou-se grande disparidade (tanto quantitativa como qualitativa) no material complementar tornado público pelos municípios. Os planos analisados, como já foi referido, foram os mesmos abordados pela Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos – material gentilmente fornecido pela Coordenação Estadual da Rede.

Para identificar o rural expresso nas leis, foram selecionados inicialmente, sete planos diretores²³, que serviram de piloto para a construção de um protocolo. Foram identificados todos os termos relacionados ao rural e, a após sucessivos ajustes, definiu-se o seguinte conjunto de termos a serem procurados em todos os planos: rural(is), agrícola, agrário(a), agro, pecuário(a), pastoril(is), distrito, distrital(is), perímetro, perimetral(is), primário(a), hortifrutigrangeiro(a), vicinal(is), rururbano, macro(zoneamento). Concluído este inventário, foram definidos os pontos fundamentais a serem avaliados nos planos diretores.

A análise dos planos que serviram de piloto possibilitou reconhecer algumas diferenciações e semelhanças marcantes. O primeiro aspecto notado é que, ao tratarem dos espaços situados fora do perímetro urbano, os planos referiam-se sistematicamente ao rural. Isto é, para a maioria dos planos abordados, o que não era urbano, era definido como rural. O segundo aspecto diz respeito a maneira como o rural era delimitado em termos físico-espaciais, na maioria dos casos representado como um espaço indiferenciado, quase sempre de fundo residual.

Além de definir e delimitar o rural, uma parte dos textos possuía um caráter mais genérico, que expressava por meio de diretrizes, as políticas ou objetivos do município para sua área rural. Por sua vez, outra parte dos textos, mais específica, oferecia dispositivos através da proposição de instrumentos para o rural, ou seja, anunciava meios concretos para atingir metas mais amplas.

Assim, como resultado desta primeira aproximação, definiu-se que o conjunto dos planos seria analisado a partir de quatro quesitos: (i) definição e (ii) delimitação do rural, (iii) diretrizes e (iv) instrumentos para o rural.

²³ Alegrete, Bento Gonçalves, Canoas, Esteio, Santa Cruz do Sul, Santiago e Tramandaí.

Do ponto de vista metodológico, os termos *definição* e *delimitação* parecem não apresentar dificuldades quanto a sua compreensão. O mesmo não pode ser dito dos dois outros termos, *diretriz* e *instrumento*.

Nos textos dos planos, não há uma utilização clara e homogênea de termos como "diretriz", "política", "objetivo", "estratégia", "princípio". Estes termos, às vezes são tratados como sinônimos, outras como complementares, outras ainda, empregados de modo absolutamente redundante.

Segundo os dicionários, a palavra *diretriz* pode ser assim definida: "esboço, em linhas gerais, de um plano, projeto etc.; diretiva/ norma de procedimento, conduta etc." (HOUAISS, 2002). O termo costuma ser utilizado para identificar intenções, objetivos, princípios, políticas ou idéias assemelhadas, sempre com vistas a um fim, seja este fim parte de um plano, projeto ou ação. Este foi o sentido adotado pela pesquisa na abordagem deste aspecto quando da leitura dos planos.

A eleição do quesito *instrumento* tem a ver com a forma ampla mediante a qual o termo é utilizado na área do planejamento urbano. O instrumento é o meio pelo qual se executam ações. A diretriz apontaria o objetivo da ação. Numa tentativa de distinguir os dois termos, pode-se dizer que, para fins deste trabalho, o instrumento estaria para a tática, assim como a diretriz para a estratégia.

Com base neste estudo piloto, estruturou-se um método de avaliação dos planos utilizados por esta pesquisa baseado em quatro perguntas: (i) o plano *define* o que é rural?; (ii) o plano *delimita* as áreas rurais por ele definidas?; (iii) o plano estabelece *diretrizes* relativas ao rural?; (iv) o plano estabelece *instrumentos* relativos ao rural?

Estas perguntas deram origem a uma tabela com dois campos de resposta. Um primeiro campo cujo preenchimento permitiu verificar a simples existência nos planos de definição e delimitação do rural e de diretrizes e instrumentos para o rural. Um segundo campo, cujo preenchimento objetivou estabelecer o grau de aprofundamento dos planos com relação àqueles aspectos. Para este segundo

campo, estabeleceu-se uma escala de avaliação com três níveis qualitativos²⁴. Ao plano considerado de nível inferior foi atribuído 1 ponto; ao de nível médio, 2; e ao de nível superior, 3 pontos. Note-se que a atribuição da pontuação a cada um dos quesitos foi feita de maneira comparativa, considerando o conjunto dos planos analisados. A cada novo plano avaliado foram feitos ajustes às pontuações tendo em conta a comparação com os demais. Esta tabela permitiu estabelecer uma hierarquia do grau de aprofundamento dado ao rural pelos planos.

Para o enquadramento do plano em um dos níveis acima referidos, no quesito 1, considerou-se a complexidade da definição encontrada e seu comprometimento com a realidade local. Quanto mais genérica foi a definição, menor a pontuação atribuída.

Quanto ao quesito 2, procurou-se avaliar as nuances reveladas pela delimitação física. Na medida em que a delimitação do rural incorporava especificidades da realidade local, nomeando, descrevendo ou subdividindo o território em questão, melhor seria pontuado.

No que se refere ao quesito 3, atribui-se pontuação mais alta às diretrizes voltadas especificamente para o rural.

Quanto ao quesito 4, identificaram-se os instrumentos presentes nos planos que permitiam a maior diferenciação quanto ao aprofundamento dado ao rural: a proposta de um *zoneamento*; a presença de um *regime* (controle); a existência de um *conselho*, todos específicos e/ou inclusores do rural. Estes dispositivos foram selecionados porque permitem avaliar a existência de conhecimento a respeito da área rural com suas especificidades físico-espaciais ou políticas (no caso do zoneamento ou do regime) e da viabilização de sua representação em instâncias deliberativas (no caso do conselho). O que determinou a classificação de um instrumento como superficial ou específico foi:

²⁴ Pesquisa coordenada por Renato Cymbalista (2007b) a propósito da Outorga Onerosa do Direito de Construir inspirou a utilização desta metodologia. No ANEXO 2 são apresentados os elementos que orientaram a definição dos aspectos considerados na avaliação e pontuação dos planos.

- (i) para o zoneamento – se o rural é apenas uma das macrozonas, ou se possui variações de acordo com divisão distrital e/ou com as características particulares de cada área proposta;
- (ii) para o regime – se o rural é apenas um uso/atividade previsto/permitida, se algum tipo de zona rural, agrícola ou agrária é definida, ou se possui instrumentos de controle com parâmetros específicos;
- (iii) no conselho – se não se faz presente em nenhum conselho, se está representado em algum conselho geral, ou se o rural possui um conselho específico.

2.4 – ETAPAS

Para Gaston Bachelard, “delinear os fenômenos e ordenar em série os acontecimentos decisivos de uma experiência” é “a tarefa primordial em que se firma o espírito científico” (1996, p.7). À luz deste ensinamento, são elencadas e resumidas a seguir as etapas da pesquisa e os procedimentos adotados.

a) etapa de construção do perfil dos municípios

Nesta fase estruturou-se a matriz de indicadores referentes a cada um dos municípios selecionados com o objetivo de avaliar o grau de importância do rural. À classificação resultante desta avaliação denominaremos como classificação *externa* aos planos diretores.

b) etapa de inventário e análise das leis

Nesta fase foram identificados os termos associados ao rural contidos nas leis dos planos diretores. Isto foi feito através da leitura dos planos, com a ajuda

do recurso de busca dos *softwares* de processamento de texto. Foram transcritos na íntegra os artigos que traziam em seu corpo tais menções, ou estavam a elas relacionados. As transcrições foram organizadas segundo um protocolo, conforme o apresentado no QUADRO Nº 3. Dois tipos de dados foram registrados: um de caráter geral, visando padronizar as informações sobre o município e o plano diretor, e outro de caráter específico, relacionado à presença do rural no texto.

Concluído o inventário, iniciou-se a análise dos dados coletados, visando identificar os elementos comuns e recorrentes significativos para avaliar o grau de aprofundamento do rural alcançado pelo plano. À classificação resultante desta avaliação denominaremos como classificação *interna* aos planos diretores.

QUADRO Nº 3
PROTOCOLO PARA INVENTÁRIO DAS LEIS

Município:	
Lei PD: (número da lei)	
Data da publicação:	
Nome da lei:	
Página da prefeitura:	
Leis anteriores revogadas por este PD:	
Onde? (Localiz. na lei)	Texto: (Via de regra, na íntegra. Casos onde há interrupção estarão informados.)
[] Art.Xº – ...	
[] Art.YZ – ...	
Observações:	

c) etapa da classificação dos municípios e planos diretores

Definido o *ranking* dos planos diretores conforme seu grau de aprofundamento do rural, foram definidas três faixas de pontuação. Empregando o método da “análise de grupamento”, mediante a utilização do *software*

Statistic7, os municípios foram reunidos, conforme a importância de sua ligação com o rural, em três grupos.

d) etapa de verificação da hipótese de trabalho

Nesta última etapa foram confrontados os resultados do *ranking* definido a partir dos indicadores estatísticos com as faixas de pontuação resultantes da análise dos textos dos planos.

CAPÍTULO 3

O RURAL EM PRIMEIRO PLANO

Neste capítulo serão apresentados e comentados os principais resultados da pesquisa, tratando inicialmente da classificação da ligação dos municípios com o rural, resultante da análise de indicadores externos às leis e, logo a seguir, da classificação do grau de aprofundamento dado ao rural pelos planos diretores.

3.1 – OS INDICADORES ESTATÍSTICOS E O RURAL

Após aplicação do método estatístico de análise de grupamento, mediante emprego do *software* Statistic 7, identificou-se três grupos de municípios segundo a intensidade de sua ligação com o rural. Como foi observado no capítulo anterior, depois de sucessivos ajustes, foram utilizados como indicadores de classificação, por seu alto poder discriminatório, unicamente a relação PIB Agropecuário/PIB Total e a densidade, medida em habitantes por hectare. No QUADRO N° 4 apresenta-se o resultado desta aplicação. Note-se que, no interior de cada um dos Grupos incluídos no QUADRO N° 4, os municípios estão ordenados a partir do indicador PIB Agropecuário/PIB Total.

QUADRO Nº 4
CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR GRUPOS SEGUNDO O GRAU DE LIGAÇÃO COM O RURAL

Grupos segundo o grau de ligação dos municípios com o rural	Município	PIBAgro/ PIBTotal	Densidade (hab/ha)	Localização
Grupo 1 ligação fraca	Esteio	0,02	29,0028	RM
	Cachoeirinha	0,04	24,6141	RM
	Canoas	0,03	23,3480	RM
	Sapucaia do Sul	0,03	21,1639	RM
	São Leopoldo	0,07	18,0885	RM
	Novo Hamburgo	0,23	10,9348	RM
	Campo Bom	0,18	9,0180	RM
Grupo 2 ligação intermediária	Triunfo	0,80	0,2690	RM
	Lajeado	1,00	2,6666	
	Charqueadas	1,15	1,3948	RM
	Ivoti	1,25	2,3529	RM
	Caxias do Sul	1,46	2,2690	AU
	Tramandaí	1,66	2,1600	AU
	Passo Fundo	2,16	2,2183	
	Bento Gonçalves	2,28	2,3980	AU
	Canela	2,44	1,3295	
	Santa Maria	2,84	1,3347	
	Taquara	2,95	1,1852	RM
	Santa Cruz do Sul	3,02	1,7441	
	Nova Santa Rita	3,86	0,7221	RM
	Balneário Pinhal	4,19	0,7003	AU
	Santa Rosa	6,83	1,3312	
	Bagé	6,83	0,2093	
	Ijuí	7,20	0,8645	
	São Marcos	7,85	0,7189	AU
	S. A. da Patrulha	9,72	0,3463	RM
Cruz Alta	9,91	0,2925		
F. Westphalen	10,97	1,0116		
Grupo 3 forte ligação	Arroio dos Ratos	13,14	0,3194	RM
	Santiago	13,36	0,1597	
	Soledade	14,99	0,2458	
	S. do Livramento	15,20	0,1304	
	Vacaria	17,20	0,2724	
	Lagoa Vermelha	17,30	0,1677	
	Alegrete	21,05	0,1080	
	São Luiz Gonzaga	25,90	0,2481	
	São Sepé	26,51	0,1131	
	Rosário do Sul	26,95	0,0942	

Todos os municípios integrantes do Grupo 1, com os quais o rural, segundo os indicadores utilizados, tem uma ligação fraca, localizam-se na Região Metropolitana de Porto Alegre²⁵. Aliás, como veremos adiante, os planos diretores dos municípios de Esteio e Cachoeirinha sequer tratam do rural. São os municípios que de longe apresentam as mais altas densidades demográficas entre todos que constituem a amostra, variando entre 9 e 29 hab/ha. Campo Bom apresenta densidade demográfica quase quatro vezes maior do que a do município de maior densidade integrante do Grupo 2 (Lajeado). Da mesma forma, o menor índice correspondente à relação PIB Agropecuário/PIB Total, relativa ao município de Triunfo, é quase quatro vezes maior do que a do município com maior índice do Grupo 1 (Novo Hamburgo)

Entre os 10 municípios integrantes do Grupo 3, com os quais o rural tem forte ligação, apenas um pertence à Região Metropolitana. Trata-se do município de Arroio dos Ratos, de baixíssima densidade demográfica e para o qual a produção agropecuária é significativa. A presença deste município no Grupo 3 parece testemunhar as incongruências da inclusão de alguns municípios na Região Metropolitana de Porto Alegre. A densidade demográfica dos municípios que integram este grupo varia entre 0,09 e 0,3 hab/ha. Já o índice relativo à importância relativa do PIB Agropecuário varia entre 13% e 27%.

Entre os 21 municípios que apresentariam um grau de ligação intermediário com o rural, segundo o agrupamento realizado pelo programa estatístico, podemos definir três subgrupos. Há um subgrupo, constituído pelos municípios de Triunfo, Lajeado, Charqueadas, Ivoti, Caxias do Sul e Tramandaí que, mediante pequena mudança na linha de corte na relação PIB Agropecuário/PIB Total, poderiam ser incluídos no Grupo 1, isto é, no agrupamento de municípios onde o grau de ligação com o rural não é muito representativo. É interessante observar que, com exceção de Lajeado, todos os municípios deste subgrupo integram a

²⁵ Criada pela Lei Complementar Federal nº14, de 8 de junho de 1973, composta inicialmente por 14 municípios, que hoje totalizam 32. São eles: Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Rolante, Santo Antonio da Patrulha, São Leopoldo, São Jerônimo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo, Viamão.

Região Metropolitana (Triunfo, Charqueadas e Ivoti) ou as aglomerações urbanas Nordeste (Caxias do Sul, cidade pólo da referida aglomeração) e Litoral Norte (Tramandaí, balneário com maior população permanente naquela aglomeração).

Já com relação ao subgrupo constituído pelos municípios de Santa Rosa, Bagé, Ijuí, São Marcos, Santo Antônio da Patrulha, Cruz Alta e Frederico Westphalen, a introdução de pequenas variações na linha de corte considerando a relação PIB Agropecuário/PIB Total os conduziria ao Grupo 3. É interessante observar que entre os municípios que integram esse subgrupo, apenas um pertence a Região Metropolitana (Santo Antônio da Patrulha) e outro a uma Aglomeração Urbana (São Marcos), justamente dois municípios bastante periféricos nestes dois sistemas.

O subgrupo constituído pelos municípios de Passo Fundo, Bento Gonçalves, Canela, Santa Maria, Taquara, Santa cruz, Nova Santa Rita e Balneário Pinhal, mesmo que realizadas modificações para cima ou para baixo na linha de corte, permaneceriam com a mesma classificação. O índice relativo ao PIB Agropecuário, considerando-se todos os integrantes do Grupo 3 varia, entre 0,8% e 10,9%. Quanto a densidade, esta varia entre 0,2 e 2,6 hab/ha.

Nota-se que estes subgrupos se alteram se os municípios que os compõem forem ordenados segundo o parâmetro da densidade.

3.2 – OS PLANOS DIRETORES E O RURAL

Antes de apresentar o resultado da análise relativa ao conteúdo dos planos diretores, é preciso retomar por um momento algumas questões teóricas.

Como tem sido observado por diversos analistas, não há consenso entre os planejadores quanto ao conteúdo “ideal” de um plano diretor. Alguns autores apontam no sentido de que o plano deve trazer expressos, fundamentalmente, “princípios e fins” amplos e genéricos, apenas definindo diretrizes e caminhos a percorrer. Outros sustentam que o plano deve evitar o discurso ideológico e as generalidades, tratando de maneira direta e específica do domínio físico-territorial, pois assim teria maior eficácia e aplicabilidade.

Nos últimos anos, desenvolveu-se no Brasil uma corrente de pensamento – ligada especialmente aos meios imobiliários – que defende a tese de que as propostas de um plano diretor devem se limitar a políticas, objetivos e diretrizes gerais, ou seja, o plano diretor não deve ter – enquanto lei – dispositivos auto-aplicáveis. (VILLAÇA, 1999b, p.238)

Para Flávio Villaça a adoção do plano de cunho físico-territorial contribui para evitar a manipulação dos interesses mercadológicos:

O plano diretor inovador dos anos 90 elegeu como objeto fundamental o espaço urbano, sua produção, reprodução e consumo, ou seja, um plano diretor eminentemente físico-territorial. Seus instrumentos fundamentais de aplicação, limitados aos da competência municipal, podem ser de natureza urbanística, tributária ou jurídica, mas os objetivos são de natureza físico-territorial. A terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do plano diretor. Essa posição ‘urbanística’ nada tem de determinismo físico. Tratasse de adequar o plano diretor aos limites do Poder municipal e não tratá-lo como compêndio de análise científica do urbano, da urbanização contemporânea ou do desenvolvimento social e econômico regional. (VILLAÇA, 1999b, p.245)

O que se encontrou em relação ao rural entre as leis examinadas, foi uma oscilação entre planos de conteúdo mais genérico e outros que dispõem de um maior ferramental prático, ou melhor dizendo, que propõem instrumentos típicos do planejamento urbano – embora não exclusivamente de regramento físico-territorial. A realidade mais recorrentemente observada foi, entretanto, a que

incorpora as duas posições e confere uma ligeira ênfase a uma delas, o que poderá ser observado mais adiante na apresentação das pontuações atribuídas aos planos nos quesitos correspondentes a diretrizes e instrumentos. Esta adoção simultânea das duas abordagens, generalista ou específica, coincide com a recomendada por publicações oficiais com recomendações: “O Plano Diretor, portanto (i) indica os objetivos a alcançar, (ii) explicita as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos e (iii) oferece todos os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos.” (BRASIL, 2004, p.16), conforme já apresentado no subitem 1.5, p.29 desta dissertação.

Ainda quanto ao modo de operar na elaboração dos planos, o Ministério das Cidades recomendava:

Para elaborar o Plano Diretor, a Prefeitura deve definir uma equipe de coordenação, formada de técnicos de diversos setores da administração. Se necessário, essa equipe poderá ser complementada com outros profissionais especialistas, ou consultores, a serem contratados. Em todos os casos, os contratos desses especialistas e consultores devem incluir cláusulas que prevejam (i) a transferência eficaz de conhecimento e (ii) a efetiva capacitação da equipe local que participe da elaboração do Plano Diretor. As equipes – e o número de profissionais especialistas contratados, bem como os saberes e competências profissionais exigidos deles – devem corresponder à capacidade da estrutura permanente do município ao qual caberá implementar cada Plano Diretor. (BRASIL, 2004, p.18)

É importante lembrar que não é objetivo deste trabalho avaliar o processo de elaboração dos planos e o modo como cada município organizou e disponibilizou recursos relativos ao pessoal envolvido. Entretanto, a pesquisa desenvolvida inevitavelmente produziu indagações sobre o papel desempenhado pelos técnicos municipais e consultores nesse processo. O que se pode afirmar é que no balanço crítico sobre os planos, realizado com base na pesquisa desenvolvida pela Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011) é ressaltada a importância do fortalecimento das estruturas de planejamento e gestão locais. O tema será retomado nas conclusões deste trabalho.

Considerando a diversidade de posicionamentos conceituais com relação aos planos, a pesquisa abordou, por um lado, *informações genéricas* sobre eles, e por outro, o próprio *conteúdo das leis*.

As informações genéricas – data de aprovação e denominação dos planos – constituem um conjunto bastante homogêneo, diferentemente do que acontece com o conteúdo das leis. Quanto a este aspecto, a base de análise da pesquisa é muito mais variada.

3.3 – OS ASPECTOS GERAIS DOS PLANOS

O Estatuto da Cidade fixou um prazo de cinco anos, após sua entrada em vigor, para que os municípios²⁶ atendessem à obrigação constitucional da elaboração de seus planos diretores – ou a sua revisão para municípios que possuíam planos com mais de dez anos. Tal prazo esgotava-se, em 10 de outubro de 2006. Esta determinação teve repercussões significativas na quantidade de planos datados daquele mês e ano.

O QUADRO Nº 5, mostra que, entre os 38 planos analisados apenas 3 foram aprovados antes de 2006 e apenas 10 depois daquele ano. Ou seja: 25 planos (65% do total) foram aprovados ao longo do ano de 2006; 20 foram aprovados no mês de outubro; 12 foram aprovados precisamente no dia 10 do mesmo mês.

²⁶ Municípios que se enquadrassem nos critérios previstos nos Incisos I e II do Art.41 do Estatuto da Cidade, posteriormente detalhados pelo Art. 2º da Resolução Nº 25 de 18 de março de 2005. DOU Seção 1, Edição Nº 60 Pág.102 de 30/03/2005.

QUADRO Nº 5
DATA DA PUBLICAÇÃO DOS PDS PELOS MUNICÍPIOS

Data Publicação	Município	Ocorrência
2002, 30 de julho	São Luiz Gonzaga	03
2004, 20 de dezembro	Novo Hamburgo	
2005, 29 de dezembro	Santa Maria	
2006, 27 de junho	Balneário Pinhal	25
2006, 03 de outubro	Soledade	
2006, 09 de outubro	Charqueadas	
2006, 09 de outubro	Passo Fundo	
2006, 10 de outubro	Arroio dos Ratos	
2006, 10 de outubro	Campo Bom	
2006, 10 de outubro	Ivoti	
2006, 10 de outubro	Lagoa Vermelha	
2006, 10 de outubro	Lajeado	
2006, 10 de outubro	Rosário do Sul	
2006, 10 de outubro	Santana do Livramento	
2006, 10 de outubro	Santiago	
2006, 10 de outubro	Santo Antônio da Patrulha	
2006, 10 de outubro	Taquara	
2006, 10 de outubro	Triunfo	
2006, 10 de outubro	Vacaria	
2006, 11 de outubro	Santa Rosa	
2006, 11 de outubro	Sapucaia do Sul	
2006, 16 de outubro	Alegrete	
2006, 24 de outubro	São Marcos	
2006, 26 de outubro	Bento Gonçalves	
2006, 06 de novembro	Tramandaí	
2006, 05 de dezembro	Nova Santa Rita	
2006, 06 de dezembro	<i>Esteio</i>	
2006, 19 de dezembro	São Leopoldo	
2007, 03 de janeiro	Santa Cruz do Sul	10
2007, 08 de agosto	Bagé	
2007, 03 de setembro	Cruz Alta	
2007, 24 de setembro	Caxias do Sul	
2007, 01 de novembro	Ijuí	
2007, 19 de novembro	São Sepé	
2007, 18 de dezembro	<i>Cachoeirinha</i>	
2008, 27 de junho	Frederico Westphalen	
2008, 22 de outubro	Canoas	
2008, 30 de dezembro	Canela	

Embora a grande maioria dos planos tenha sido aprovada praticamente no mesmo momento, a denominação das leis é muito variada. Supondo-se que a denominação de uma lei sintetiza suas bases ou preceitos, buscou-se, pois, naquela nomenclatura, possíveis efeitos da introdução do rural como objeto do planejamento.

O QUADRO Nº 6 reúne as denominações das 38 leis analisadas. Observe-se, desde logo, que 27 planos (70% do total) não empregam a palavra “urbano” em seus títulos. Um número significativo de planos (9, ou 23% do total) é denominado simplesmente Plano Diretor. Outras denominações, como Plano Diretor Participativo, Plano Diretor de Desenvolvimento e Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, parecem querer enfatizar aspectos dos meios de elaboração e fins para os quais o plano foi proposto, muito mais do que aspectos pertinentes à delimitação do objeto do plano em si.

Uma parte dos planos que omite o termo urbano em sua denominação, emprega termos, como *integrado* e *municipal*, que sugerem uma abordagem mais abrangente – supondo-se que a palavra *integrado* aponte para a consideração do município como um todo. Tem-se aí as denominações: Plano Diretor Municipal; Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal; Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Municipal e Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Encontrou-se 14 casos (37% do total) nesse grupo.

Foram encontrados 11 planos que empregam a palavra *urbano* ou *urbanístico* em suas denominações (29%). Entretanto, apenas quatro municípios utilizam a fórmula Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, muito utilizada antes da promulgação do Estatuto da Cidade. Note-se que esta denominação foi utilizada por municípios como Cachoeirinha e Esteio, cujos planos não tratam do rural, e ao mesmo tempo pelos planos de Santiago e São Luiz Gonzaga, municípios fortemente ligados ao rural. Em 7 planos, o termo *urbano* aparece acompanhado ou do termo *Ambiental* (5 ocorrências), ou dos termos *Participativo* ou *Social* (cada um com uma ocorrência).

QUADRO Nº 6
NOMENCLATURA DOS PDS

Denominação	Municípios	Ocor
PLANO DIRETOR	Caxias do Sul Lagoa Vermelha São Leopoldo Sapucaia do Sul Soledade Taquara Tramandaí Triunfo Vacaria	9
PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO	Santana do Livramento	1
PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO	Alegrete São Sepé	2
PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	Nova Santa Rita	1
PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO	Bento Gonçalves Campo Bom Frederico Westphalen Ijuí Lajeado Passo Fundo	6
PLANO DIRETOR MUNICIPAL	Balneário Pinhal Canela Ivoti	3
PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL	Arroio dos Ratos Charqueadas Rosário do Sul São Marcos	4
PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL	Santa Rosa	1
PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE DESENVOLVIMENTO URBANO	Sto Antônio da Patrulha	1
PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E URBANO	Santa Cruz do Sul	1
PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO	Cachoeirinha Esteio Santiago São Luiz Gonzaga	4
PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL	Bagé Cruz Alta Santa Maria	3
PLANO DIRETOR URBANO AMBIENTAL	Canoas	1
PLANO DIRETOR URBANÍSTICO AMBIENTAL	Novo Hamburgo	1

Em síntese, a análise das denominações dos planos indica que a determinação do Estatuto da Cidade, no sentido do planejamento do município como um todo, parece ter sido considerada pelos formuladores dos planos. O termo urbano foi empregado nos títulos de um número relativamente pequenos de planos (menos de 1/3), em favor do uso de termos genéricos como “desenvolvimento” e “participativo”, ou abrangentes, como “integrado” e “municipal”, cuja utilização não supõe a exclusão do rural. Observe-se ainda que apesar da intensa valorização do termo “participativo” por parte do Ministério das Cidades (sua campanha era pela elaboração de Planos Diretores Participativos), apenas 3 dos 38 planos analisados empregaram este adjetivo – enquanto que 6 planos empregam o termo “integrado”, adjetivo consagrado nos anos 1960 embora, agora, retomado com outra conotação.

3. 4 – OS ASPECTOS ESPECÍFICOS DOS PLANOS

3.4.1 – Modelo territorial

No momento em que o objeto de análise passa a ser o conteúdo específico de cada plano diretor, surgem oscilações: alguns itens considerados não estão presentes em todas as leis, outros estão na maioria delas, e outros ainda, apenas em poucos planos.

Conforme já foi dito, foram selecionados quatro quesitos a serem abordados em todas as leis, cuja análise permitiu responder as perguntas formuladas pela pesquisa: (1) definição de rural; (2) delimitação de rural; (3) diretrizes para o rural e (4) instrumentos para o rural.

Contudo, antes de tratar destes aspectos faz-se necessária a identificação do “modelo territorial” expresso pelas leis. Entende-se aqui por modelo territorial a

forma pela qual o município delimita seu território como um todo. A título de exemplo, veja-se o caso de Canoas:

Art.132 – Para fins administrativos, fiscais e de ordenamento do uso e ocupação do solo, *todo o território do Município de Canoas é urbano.*

Parágrafo Único - *O Perímetro Urbano do Município de Canoas coincide com os limites do Município.* [Trecho referente ao plano diretor de Canoas; grifos da autora]

Observou-se que para 3 municípios, Canoas, Cachoeirinha e Esteio, todos integrantes da Região Metropolitana, “tudo é urbano”. Porém, analisando-se com mais profundidade, constata-se que os três planos tratam de forma distinta o território contido pelo perímetro urbano. As leis de Esteio e Cachoeirinha simplesmente não se referem ao rural, nem empregam termos ou conceitos relacionados ao rural considerados na presente pesquisa. Assim, já que não ofereciam elementos que permitissem comparações e correlações com os demais, os planos destes dois municípios não foram objeto das análises de conteúdo.

O plano de Esteio, em seu Art.67, descreve o perímetro urbano, detalhado graficamente em anexo do plano. Dada a excepcionalidade do caso, procedeu-se a conferência desse anexo que permitiu concluir que o perímetro urbano de fato coincide com os limites do município.

O termo rural é empregado uma única vez ao longo de todo o plano de Cachoeirinha, no parágrafo único do Art.3º:

“áreas que englobem atividades caracterizadas como rurais, poderão, com a anuência dos órgãos competentes, e de acordo com as necessidades da gestão urbana do Município, receber incentivo à manutenção dessas atividades e características.” [Grifos da autora]

Fica evidente que tal enunciado apenas reforça a idéia do caráter atípico e condicional de tal “uso”.

O plano de Canoas, entretanto, seguiu fazendo parte da amostra. Ele institui uma “zona de urbanização secundária” (Art.136), cujos usos preferenciais são as atividades agrícolas. Entre as zonas de uso desta “zona de urbanização secundária” prevê-se a implementação de “Zonas de produção agrícola” (Art.142 –

VII). Além disso, é incentivada a produção agrícola no interior da "Macrozona 03" (Art.139 – III).

Entre os demais planos, 20 partem de uma divisão inicial do conjunto do território do município em área (zona, macrozona) urbana e rural. Como mostra o QUADRO Nº 7, 12 destes municípios não propõem qualquer subdivisão do rural, isto é, referem-se aos limites de uma única área ou zona rural. Há 4 municípios que subdividem a área rural em distritos e outros 4 que a subdividem em zonas.

QUADRO Nº 7
MODELO TERRITORIAL ADOTADO NOS PDS

Tudo urbano	O conjunto do território é dividido em urbano e rural		O conjunto do território é dividido em diversas zonas		
	Não há subdivisão do rural	Subdivisão do rural em:		O rural é uma entre outras zonas	Há duas ou mais zonas rurais
		Distritos	Zonas		
Cachoerinha Esteio Canoas	Alegrete A. Ratos Campo Bom Canela Charqueadas Rosário do Sul Santa Rosa Santiago S. A. Patrulha S. L. Gonzaga São Marcos São Sepé	B. Gonçalves S. Livramento <i>Caxias do Sul</i> <i>Ijuí</i>	Bagé L. Vermelha <i>Lajeado</i> <i>N. Hamburgo</i>	Balneário Pinhal Nova Santa Rita Santa Cruz São Leopoldo Sapucaia do Sul Tramandaí Vacaria	Cruz Alta F. Westphalen Ivoti Passo Fundo Soledade Triunfo <i>Taquara</i> <i>Santa Maria</i>

Há municípios que avançam na subdivisão do rural por zonas, como Novo Hamburgo e Lajeado. O plano de Novo Hamburgo, faz referência a dois núcleos que denomina "rurais urbanos", um no interior da Zona de Atividade Primária e outro na Zona Miscigenada do Bairro da Lomba Grande. Lajeado inclui entre suas Unidades Territoriais, estabelecidas para fins de regime urbanístico, Unidades Territoriais Rurais.

Os planos de Caxias do Sul e Ijuí subdividem suas zonas rurais em distritos, mas não os nomeiam nem estabelecem seus limites²⁷. Já os planos de Bento Gonçalves e Santana do Livramento são mais precisos, nomeando e caracterizando seus distritos mesmo que de maneira sumária.

O plano de Caxias do Sul, além de estabelecer entre suas 14 zonas de uso (Art.13) uma Zona de Produção Rural, fixa regras para elaboração de planos diretores distritais (artigos 125 a 128). Em seu Art.132, o plano fixa ainda, o prazo máximo de dois anos para elaboração dos planos distritais. Já o plano de Ijuí refere-se aos seus distritos da seguinte forma:

Art.19 – A zona rural é constituída pelas áreas que se destinam às atividades agropecuárias e ao reflorestamento.

Parágrafo Único – *As áreas da zona rural são integrantes dos distritos de Ijuí, conforme delimitação administrativa própria.*

Há um outro grupo de planos que, desde o princípio propõe a divisão do município em diversas zonas ou macrozonas, sem referir-se a uma delimitação do tipo urbano-rural. No interior deste grupo, enquanto alguns planos referem-se ao rural como uma zona entre outras, outros tratam do rural de maneira nuançada, subdividindo-o em duas ou mais zonas. Também ocorrem casos em que a subdivisão do rural equivale à distrital, como é o caso dos planos dos municípios de Santa Maria e Taquara, conforme exemplo abaixo:

Art.86 – *As Macrozonas Rurais, correspondem as áreas rurais dos distritos de Taquara, compreendendo:*

- I – Macrozona Rural de Padilha;
- II – Macrozona Rural Rio da Ilha;
- III– Macrozona Rural Santa Cruz da Concórdia;
- IV – Macrozona Rural Pega Fogo;
- V – Macrozona Rural Fazenda Fialho;
- VI – Macrozona Rural Entrepelado.

²⁷ Cabe reiterar que, salvo exceção mencionada, as análises da pesquisa se atêm aos textos dos planos e não abordam anexos como mapas, plantas, etc.

3.4.2 – Definição do rural

Com base nos critérios expostos na metodologia, atribuiu-se uma pontuação à definição do rural, que considerou a seguinte escala: 1 ponto para os planos que não definiram o rural ou o definiram apenas como “o que não é urbano”; 2 pontos para os planos que definiram o rural de maneira muito genérica, de tal maneira que poderia ser aplicada a qualquer outro município; 3 pontos para os planos que, ao definir o rural, o associaram às especificidades da realidade local.

Entre os 36 planos analisados, apenas o plano de Canoas define uma zona não urbana, localizada no interior do perímetro urbano. Alguns planos referem-se ao rural ou a alguma macrozona relacionada a ele, porém sem defini-los. Por exemplo: o plano de São Luiz Gonzaga remete a definição do rural à legislação específica, a qual não alude; o plano de Passo Fundo cria macrozonas rurais, mas não as define; os planos de Tramandaí e São Sepé adotam procedimento semelhante.

Apenas 4 planos diretores receberam nota 3 neste quesito – Canoas, Cruz Alta, Santa Rosa e Soledade. Entre estes, 2 não subdividem o rural em macrozonas. Para um grande número de planos – 23, ou cerca de 64% do total – foi atribuída nota 2, que corresponde a uma classificação média. Isto é, são planos que definem o rural de maneira genérica. Para os 9 planos aos quais foi atribuída a pontuação mínima – Alegrete, Passo Fundo, Santa Cruz do Sul, Santo Antônio da Patrulha, São Luiz Gonzaga, São Marcos, São Sepé, Taquara e Tramandaí – o rural simplesmente é “o que não é urbano”. Em síntese, a definição de rural, em termos comparativos, foi considerada superior em apenas 4 casos, média em 23 casos e inferior em 9 casos.

A definição de rural do plano diretor de Cruz Alta pode ser tomada como um bom exemplo daquilo que foi considerado uma definição relativamente mais aprofundada. Em seu Art.34, o plano apresenta o que chama de macrozoneamento municipal e elenca duas macrozonas de produção relacionadas

ao rural e uma terceira de caráter ambiental, sendo que esta última está majoritariamente contida nas referidas macrozonas:

Art.34 – Macrozoneamento municipal é a *divisão do município em zonas. Cada zona representa características diferenciadas* e agrega áreas com *características geográficas, ambientais, de uso do solo e/ou sócio-econômicas semelhantes.*

§ 1º - O Município de Cruz Alta foi dividido em 4 (quatro) macrozonas:

I - Macrozona Urbana;

II - Macrozona da Microbacia do Lajeado da Cruz;

III - *Macrozona de Produção Agrofamiliar,*

IV - *Macrozona de Produção Agropecuária.*

A seguir, apresenta-se a transcrição integral dos artigos 40 e 41 do plano de Cruz Alta, que além de definir as macrozonas, referem-se também as suas delimitações, outro quesito objeto de avaliação da pesquisa. Esta transcrição serve para ilustrar o tipo de definição a qual se atribuiu a pontuação máxima (3).

Art.40 – *A Macrozona de Produção Agrofamiliar* compreende o leste do Município, fazendo divisa com os municípios de Ibirubá, Quinze de Novembro, Fortaleza dos Valos, Boas Vista do Incra e Tupanciretã. Abrange as localidades de Rincão dos Mendes, Passo da Divisa, São João, Seival, Esquina Mosser, Esquina São Carlos, Alto Capão, Três Capões, Capão Grande, parte de Ivaí e arredores do perímetro urbano do Município. *Possui as seguintes características:*

I – *estrutura fundiária* composta por pequenas propriedades, predominando a agricultura familiar e de minifúndios, com agricultores descapitalizados. As unidades de produção, na maioria, possuem infraestrutura (instalações e casas) em condições precárias, somente alguns possuem tração mecanizada. Também existem agricultores patronais, mas predomina a agricultura familiar;

II – *densidade demográfica* maior que a da macrozona de produção agropecuária;

III – *as principais atividades econômicas* são as produções de leite e grãos em pequena escala. No verão predomina o cultivo de soja e milho (para oferta os animais), no inverno o uso das áreas com pastagem de aveia e azevém, e pouco de trigo, além da produção de subsistência.

Além disso, ocorre o cultivo de pastagens (milho, sorgo, capim elefante) em pequenas parcelas de terra;

IV – *ocorrência de produção* leiteira, com pequenos rebanhos mistos e baixa escala de produção.

Art.41 – A *Macrozona de Produção Agropecuária* compreende a região sul, oeste e norte do Município, as quais fazem divisa com Tupanciretã, Boa Vista do Cadeado e Pejuçara.

Abrange as localidades de Cambará, Parada Benito, Novo Horizonte, Passo dos Alemães, Urupú, parte de Ivaí, Lagoão e arredores do perímetro urbano do Município. *Possui as seguintes características:*

I - *é originária de áreas de campo nativo*, o solo predominante é argilo-arenoso, categoria A – Classe III, profundo, com presença de voçorocas em determinados pontos. O relevo apresenta-se levemente ondulado, com forte presença de coxilhas, sendo que nas proximidades com o limite municipal com Boa Vista do Cadeado (principalmente na localidade de Parada Benito) o terreno apresenta-se ondulado;

II – a *vegetação nativa existente* é composta por mata ciliar, capões e campo nativo remanescente (principalmente nas várzeas). A vegetação cultivada predomina na extensão municipal, sendo que se caracteriza pela presença constante de capões de Eucalipto (no alto das coxilhas e sedes de granja);

III – *estrutura fundiária* composta predominantemente por médias e grandes propriedades, onde a maioria das unidades de produção (granjeiros e fazendeiros) possuem alto nível de capitalização, apresentando uma estrutura completa, composta por silos, máquinas e equipamentos, instalações em ótimas condições, presença significativa de sistemas de irrigação (pivôs), voltado principalmente para a produção de grãos. Existem algumas pequenas propriedades (familiares e minifúndios) dispersas entre as propriedades maiores, as quais se encontram com baixo nível de capitalização e exercendo uma agricultura com difícil acesso aos meios de produção;

IV – a *atividade leiteira* é *marcante* em pontos isolados e a atividade de pecuária e corte é *verificada em poucas* propriedades;

V – no verão *predomina o cultivo* de soja e milho, e no inverno o cultivo de trigo e aveias (grãos, pastagem e cobertura), também se encontra a pastagem permanente (tifton) e cultivada (milheto, sorgo), bem como a existência de áreas de produção de sementes.

Um grande número de planos apresentou definições de rural consideradas medianas (2 pontos). Foram classificados neste conjunto de 23 planos e por isso as definições encontradas são menos homogêneas do que as encontradas nos planos do agrupamento inferior (1 ponto). O plano de Arroio dos Ratos é um bom exemplo do tipo de avaliação realizada. Este plano, embora ainda se refira ao rural por exclusão do urbano, propõe uma definição menos genérica, como ilustra o trecho transcrito a seguir, que exemplifica também o modelo de divisão territorial fundado na divisão urbano-rural.

Trecho referente ao plano diretor de Arroio dos Ratos: [grifos da autora]

Art.9º – O território municipal é subdividido em *Zona Urbana* e *Zona Rural*.

§ 1º - A Zona Urbana do território do município está regulamentada pela Lei Municipal nº 1768/99, a qual define o perímetro dos bairros do Município de Arroio dos Ratos, conforme ANEXO 01 – Mapa dos Bairros de Arroio dos Ratos.

§ 2º - *A Zona Rural é a parcela do território municipal não incluída na Zona Urbana, que apresenta características naturais, na qual as atividades desenvolvidas deverão considerar a proteção da flora e da fauna locais.*

§ 3º - Cabe à assessoria de *planejamento* encaminhar projetos de alterações de perímetro urbano e de expansão urbana.

É importante observar que em 6 dos 36 planos analisados, foram encontrados enunciados claramente inspirados (para dizer o menos) no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do município de Porto Alegre (PDDUA). Este plano, aprovado em 1999, adotou o modelo territorial “tudo é cidade” e abandonou o conceito de área rural. Abaixo é transcrito o parágrafo 2º do Art.27 da Lei Complementar Nº 434/99 que instituiu o PDDUA:

§ 2º Área de Ocupação Rarefeita (AOR) é a área com características de baixa densificação, onde será dada predominância à proteção da flora, da fauna e demais elementos naturais, admitindo-se, para a sua perpetuação e sustentabilidade, usos científicos, habitacionais, turísticos, de lazer e atividades compatíveis com o desenvolvimento da produção primária.

Ao analisar a definição de rural empregada pelos planos de Santiago, Canela, Charqueadas, Rosário do Sul, Santana do Livramento e Balneário Pinhal, encontrou-se textos semelhantes ao reproduzido a seguir, extraído do plano de Santiago, no inciso 2º do seu Art.36:

§ 2º - *A Zona Rural é a parcela do território municipal não incluída nas Zonas Urbanas, destinada às atividades com predominância à proteção da flora, da fauna e demais elementos naturais, admitindo-se, para a sua perpetuação e sustentabilidade, usos científicos, habitacionais, turísticos, de lazer e atividades compatíveis com o desenvolvimento da produção primária, com a permissão de implantação de pequenas indústrias vinculadas à produção por propriedade rural devendo ser observada a classificação do Órgão Estadual de Proteção Ambiental e esta lei.*

Como já foi dito, as definições às quais se atribuiu a menor pontuação, ou referem-se ao rural como sendo tudo o que não é urbano, como faz o plano de Santo Antonio da Patrulha, ou simplesmente não o definem, com é o caso do plano de São Luiz Gonzaga, que remete a questão para “legislação específica”:

Trecho referente ao plano diretor de Santo Antonio da Patrulha:
[grifos da autora]

Art.32 – O território do município de Santo Antônio da Patrulha fica dividido em duas áreas:

I – *ZONA RURAL* – Zona Rural *corresponde à área do território do município não incluída no interior do perímetro urbano.*

II – *ZONA URBANA* - Zona Urbana *corresponde às áreas incluídas no interior do perímetro urbano.*

Trecho referente ao plano diretor de São Luiz Gonzaga: [grifos da autora]

Art.20 – Para efeitos desta Lei, o território do Município de São Luiz Gonzaga divide-se em *zona rural* e *zona urbana, definidas e delimitadas em legislação específica.*

3.4.3 – Delimitação do rural

No que se referiu a este aspecto, atribuiu-se pontuação mínima aos planos diretores que não delimitaram o rural, ou: (a) o consideraram uma parcela única e indiferenciada; (b) o descreveram, no corpo da lei, de forma muito simplificada, ou apenas remeteram essa delimitação para um anexo²⁸; (c) o subdividiram sem fazer qualquer referência à realidade local. Foram atribuídos 2 pontos aos planos que, além de delimitar o rural, também o subdividiram. Aos planos que, além da delimitação do rural, em texto ou indicação gráfica, incorporaram alguma subdivisão territorial referenciada nas especificidades municipais, foram atribuídos 3 pontos.

²⁸ Como já foi observado no Capítulo 2, a pesquisa não abordou os anexos dos planos. Contudo, ao tratar do quesito delimitação, para balizar a avaliação realizada, alguns anexos disponíveis foram consultados. Em todos eles a delimitação de rural encontrada era bastante simplificada.

A grande maioria dos planos, 26 dos 36 analisados, estabelece algum tipo de delimitação do rural. Os 10 planos que não o fazem, são do tipo que adota o modelo de divisão territorial urbano-rural, sem propor qualquer subdivisão do rural.

Entre os 36 planos analisados, 6 receberam a pontuação máxima (3). A lei de Santana do Livramento permite ilustrar o que se entendeu por uma delimitação classificada neste conjunto. Este plano traz o rural delimitado de forma coincidente aos distritos, aos quais nomeia, indica lei que os estabelece e remete à representação em mapa. Além da delimitação dos distritos, inclui os subdistritos e outras áreas rurais, que também são identificadas por nome. No trecho transcrito abaixo, tem-se a delimitação e descrição do rural:

Art.15 – A *Área Rural* é a parcela do território municipal não incluída na Zona Urbana, destinada às atividades com predominância à proteção da flora, da fauna e demais elementos naturais, admitindo-se, para a sua perpetuação e sustentabilidade, usos científicos, habitacionais, turísticos, de lazer e, principalmente, toda a gama de atividades compatíveis com o desenvolvimento da produção primária bem como a localização de pequenas indústrias vinculadas à produção por propriedade rural.

§1º - A Área Rural está *dividida em 7 (sete) Distritos, conforme Lei Municipal nº2.555, de 29 de novembro de 1989, conforme Anexo III – Distritos, Mapa 4:*

1. 1º *Distrito Livramento,*
2. 2º *Distrito Upamaroty,*
3. 3º *Distrito Ibicuí,*
4. 4º *Distrito Pampeiro,*
5. 5º *Distrito São Diogo,*
6. 6º *Distrito Espinilho,*
7. 7º *Distrito Cati.*

§2º - *Os Distritos dividem-se em Subdistritos, conforme decreto regulamentador.*

§3º - *As áreas representadas pelas povoações no interior do Município, desconstituídas em relação ao núcleo urbano principal, com características de meio rural tais como lotes extensos, baixa densidade populacional, presença de chácara, hortas, pomares e pequenas criações serão denominados de vilas rurais, conforme descrição abaixo:*

- 1 – *Vila Thomaz Albornoz,*
- 2 – *Vila Sierrasol (Clube Santa Rita);*

- 3 – *Vila Caixerai (Associação dos Amigos do Cerro da Vigia);*
- 4 – *Vila Pampeiro;*
- 5 – *Vila Santa Rita.*

Atribuiu-se 2 pontos a 17 planos. O plano de São Leopoldo exemplifica este conjunto no que se refere ao quesito delimitação. O artigo reproduzido abaixo mostra que este plano estabelece uma única macrozona rural, que também está delimitada em mapa referenciado no texto, mas não estabelece maior conexão com a realidade local, o que lhe confere um caráter genérico.

Trecho referente ao plano diretor de São Leopoldo: [grifos da autora]

Art.39 – O *território do Município* fica dividido em quatro *Macrozonas, delimitadas no Mapa 01, Anexo I, integrante dessa Lei:*

I - Macrozona Urbana - corresponde à porção urbanizada do território, apresentando diferentes graus de consolidação e infra-estrutura básica, destinando-se a concentrar o adensamento urbano.

II - Macrozona de Expansão Urbana - corresponde à porção do território de transição do rural para o urbano, reservada à expansão da malha urbana;

III - *Macrozona Rural* - *corresponde à porção do território* destinada à atividade primária, em conformidade com a Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra;

IV - Macrozona de Proteção Ambiental - corresponde à porção do território com predominância de áreas de ambiente natural, com utilização compatível com a preservação ambiental e ocupação controlada.

Entre os 13 planos classificados no conjunto de pontuação inferior, 9 delimitam o rural por exclusão do perímetro urbano. O plano de Alegrete exemplifica este conjunto conforme ilustra o trecho abaixo:

Trecho referente ao plano diretor de Alegrete: [grifos da autora]

Art.65 – Considera-se, para fim da presente lei, a *divisão* do Município em áreas com exigências diferenciadas concernentes ao uso dos espaços.

§ 1º. O município está dividido em áreas:

- a) urbana;
- b) *rural.*

§ 2º Entende-se por *área rural, o restante do Município, não destinado a fins urbanos.*

§ 3º A Vila do Passo Novo, tendo em vista as edificações e serviços existentes, é considerado zona urbana, possuindo perímetro urbano específico.

3.4.4 – Diretrizes para o rural

Para avaliar as diretrizes, foram observados os seguintes critérios: atribuiu-se 1 ponto aos planos sem diretrizes, ou que propuseram diretrizes muito genéricas válidas para o urbano e o rural, ou em que o rural era apenas um item entre outros de uma diretriz mais ampla; 2 pontos para os planos que apresentaram alguma diretriz específica para o rural, ainda que expressando generalidades; 3 pontos para os planos que apresentaram diretrizes específicas para o rural, claramente associadas à realidade local.

Entre os 36 planos analisados, apenas um, o de Novo Hamburgo, não propôs diretrizes para a zona rural. A alta incidência de diretrizes nas leis talvez possa ser explicada pelo caráter amplo inerente ao conceito. Nos planos, elas não precisam estar necessariamente associadas a um contexto específico. Além disso, sua proposição exige um menor grau de comprometimento com a realidade municipal, em comparação aos demais quesitos analisados (definição, delimitação e instrumentos).

Atribuiu-se a pontuação máxima a 9 planos (25% do total), a pontuação média a 13 (36%) e a pontuação inferior a 14 planos (39%). Este foi o quesito que apresentou menor discrepância numérica entre os três conjuntos. No conjunto inferior, assim como ocorreu com os quesitos definição e delimitação, novamente se concentra uma maioria de planos que não propuseram qualquer subdivisão do rural – isto é, referem-se a este como uma área ou zona única.

Cabe esclarecer que a maior parte dos planos, mesmo aqueles classificados no conjunto superior, incluem diretrizes genéricas. No plano do município de Caxias do Sul, ao qual atribuiu-se 3 pontos, encontram-se diretrizes que servem para exemplificar os três critérios utilizados para classificar o plano em um ou outro conjunto.

Trechos referentes ao plano diretor de Caxias do Sul: [grifos da autora]

Art.11 – A *política de zoneamento e usos*, consideradas as possibilidades e as limitações reais do Município, *visará:*

I - consolidar o processo de conurbação da Aglomeração Urbana do Nordeste do Rio Grande do Sul, mediante:

a) promoção da expansão urbana do território remanescente do Município, em direção ao oeste, entre a cidade de Caxias do Sul e as divisas com os municípios de Flores da Cunha e Farroupilha; e

b) estímulo à ocupação desse espaço, preferencialmente junto às rodovias de acesso, com atividades industriais.

II - garantir a preservação dos mananciais hídricos para o abastecimento futuro do Município, através das seguintes medidas:

a) *desestimular no espaço rural a nordeste localizado entre a sede municipal e as divisas com os municípios de São Marcos e São Francisco de Paula, ao norte da rodovia Rota do Sol, atividades não compatíveis com suas características e função – o abastecimento de água; e*

b) As atuais bacias de captação de água situadas no perímetro urbano tem por potencial de urbanização os limites estabelecidos em lei vigente.

III - preservar as características ambientais, fundiárias e culturais da Zona dos Campos de Cima da Serra, mediante:

a) *estímulo à expansão e consolidação das atividades produtivas primárias e ao desenvolvimento do turismo; e*

b) *tratamento especial aos núcleos urbanos existentes nessa região, compreendidos pelas sedes de Vila Seca, Fazenda Souza, Vila Oliva e Santa Lúcia do Piaí, preparando-os para futura expansão urbana, observadas e priorizadas as questões pertinentes à Zona das Águas - ZA -, no que couber.*

(...)

Art.52 – A *propriedade rural cumprirá sua função social quando* houver a correta utilização econômica da terra, de modo a atender ao bem-estar social da coletividade, à promoção da justiça social e à preservação do meio ambiente.

(...)

Art.70 – A *política de saneamento*, consideradas as possibilidades e limitações reais do Município, *visará:*

I - articular, em nível regional, a execução de consórcios, planejamento de ações e programas de interesse comum, de forma a assegurar, entre outras medidas, a salubridade ambiental, especialmente no que se refere à preservação dos recursos hídricos, *ao tratamento de efluentes e à disposição de resíduos sólidos urbanos e rurais*, adotando como critério a gestão por bacias hidrográficas; e

II - garantir, no âmbito do Município, a salubridade ambiental e a saúde pública, desenvolvendo ações através de instrumentos de planejamento temáticos específicos, potencializando o existente e elaborando outros necessários.

O Art.70, de fato, apresenta diretriz relativa à política de saneamento e a referência feita ao rural, não é específica a este último. Este tipo de menção ao rural, absolutamente genérico e em contexto que não lhe é específico, foi o mais frequentemente encontrado.

O Art.52 apresenta uma diretriz genérica, porém específica para o rural. A este tipo de abordagem, atribuiu-se pontuação média.

O Art.11, apesar de conter apenas alguns incisos dedicados exclusivamente ao rural, quando faz isso o associa à realidade local, inclusive mencionando localizações (alínea "a" do parágrafo segundo) e geografias específicas da região em que se insere o município. Como se vê, neste como em outros quesitos, não se exigiu muito dos planos para que fossem classificados no conjunto superior.

3.4.5 – Instrumentos para o rural

Para avaliar este aspecto, atribuiu-se 1 ponto aos planos que apresentaram apenas um instrumento superficial relativo ao rural – ou não o apresentaram. Atribuiu-se 2 pontos aos planos que apresentaram um instrumento específico, ou dois considerados superficiais. Atribuiu-se 3 pontos aos planos que apresentaram pelo menos dois instrumentos específicos ou três instrumentos genéricos.

Ao se analisar os 36 planos, constatou-se que faziam menção a apenas três tipos de instrumentos: instância de participação e debate democrático (conselhos); subdivisão do rural em zonas (zoneamento); e regime de uso do solo. O QUADRO Nº 8 resume os critérios utilizados para classificar estes instrumentos como superficiais ou aprofundados.

QUADRO Nº 8
CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS

Instrumento	Superficial	Aprofundado
Conselho	Prevê-se representação de órgão ou entidade relacionada ao rural em conselho com atribuições genéricas	Cria conselho com atribuições especificamente direcionadas ao rural
Zoneamento	Apenas nomeia zonas ou distritos	Especifica ações para as zonas ou distritos
Regime	Prevê-se a utilização do solo para atividades relativas ao rural, porém, sem estabelecer um regime preciso, ou referindo-se ao perímetro urbano	Prevê-se regime específico para uso e ocupação do solo rural (índices, módulos, recuos)

Um grande número de planos (33, ou 92% do total) propõe algum tipo de instrumento para o rural, constituindo-se no segundo quesito de maior presença nos planos, abaixo apenas de diretrizes.

Os conjuntos ficaram assim definidos: atribuiu-se a 9 planos a pontuação máxima, a 17 a pontuação média e a 10 a pontuação inferior. A distribuição dos conjuntos é semelhante à verificada no quesito diretrizes.

O Plano de Bento Gonçalves ilustra bem este quesito na medida em que incorpora os três tipos de instrumentos apresentados no QUADRO Nº 8. A lei deste município dedica todo um capítulo exclusivamente ao rural, onde são tratados um a um os distritos, segundo suas peculiaridades.

Os artigos reproduzidos abaixo dão conta: do modelo espacial adotado para o rural; da subdivisão em zonas correspondentes aos distritos; e, a partir do Art.164, da descrição, delimitação, diretrizes e instrumentos específicos propostos para o Distrito do Vale dos Vinhedos. Ressalte-se que entre os instrumentos, além do zoneamento, encontraram-se também regras de controle do uso e ocupação do solo para o distrito em questão. Esta estrutura se repete de modo semelhante para os demais distritos.

Trechos referentes ao plano diretor de Bento Gonçalves: [grifos da autora]

Art.162 – Modelo Espacial Básico – *MEB* é o conjunto de regulamentos de *ocupação e uso do solo na área rural* com predominância *agrícola, turística, agroindustrial e de conservação*.

Parágrafo único - O funcionamento MEB está especificado no Título IV, Capítulo II, Seção II desta Lei.

Art.163 – Para efeito da aplicação desta lei *são criadas as seguintes zonas de uso do solo rural*:

I - *Distrito do Vale dos Vinhedos*: Área de Proteção a Paisagem Vale dos Vinhedos (APP VALE);

II - *Distrito de São Pedro* – Área de Proteção Paisagística Ambiental ao patrimônio Histórico e Cultural (APPAHC);

III - *Distrito de Tuiuty*;

IV – *Distrito de Faria Lemos*;

V - *Distrito de Pinto Bandeira*.

Art.164 – *Distrito do Vale dos Vinhedos* – (APP VALE) *tem como vocação natural consolidada, a vitivinicultura*, cuja cultura, ocupação do solo e paisagem fica protegida na forma desta lei.

Art.165 – Ficam estabelecidas como *normas de proteção do Vale dos Vinhedos*:

I – Delimitação – A totalidade da área do Distrito do Vale dos Vinhedos, conforme mapa do zoneamento;

II – Elementos protegidos – Os *vinhedos e a linha do horizonte*;

III – Condições de proteção – *As áreas hoje destinadas à viticultura ficam protegidas de forma permanente e somente poderão ser utilizadas para outros fins que excluam a viticultura se substituídos por novas áreas de cultivo dessa cultura na mesma propriedade*, bem como será incentivado o desenvolvimento de novas áreas de cultivo.

Art.166 – Serão *permitidos usos do solo temporários e simultâneos à cultura principal* que é a viticultura.

Art.167 – A *linha do horizonte* está protegida de forma que nenhuma edificação poderá secciona-la, *observada desde qualquer ponto da via pública da qual a propriedade tem acesso*.

Parágrafo único - No Vale dos Vinhedos *ficam instituídos os aglomerados considerados "Exceções Devidas a Padrão Emergente – EPE"*, *cujas delimitações, padrões de ocupação, parcelamento e uso estão especificados no Título IV, Capítulo II, Seção XII, desta lei*. Mesmo nestes casos os parâmetros de proteção da paisagem prevalecem. São eles:

- I – *Aglomerado Funcional 8 da Graciema;*
- II – *Aglomerado Multifuncional 15 da Graciema;*
- III – *Aglomerado Multifuncional 40 da Leopoldina;*
- IV – *Aglomerado Funcional da Suvalar;*
- V – *Aglomerado Funcional 6 da Leopoldina.*

Com relação às instâncias de participação de participação e debate democrático, o plano de Canela incorpora as duas formas de representação mencionadas no QUADRO Nº 8. Por um lado, cria-se um conselho reunindo especificamente representação de órgãos e entidades ligadas ao rural – o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural; por outro, dá a este conselho uma representação no Conselho Municipal do Plano Diretor.

Trecho referente ao plano diretor de Canela: [grifos da autora]

Art.14 – *Farão parte deste CMP [Conselho Municipal do Plano Diretor] representantes das seguintes entidades e respectivos suplentes:*

I - Prefeitura Municipal de Canela, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Planejamento Territorial (SMAPT) com dois (2) representantes;

II - Associação Comercial e Industrial de Canela (ACIC) com três (3) representantes; (um da área comercial, um da área industrial e um da área de prestação de serviço).

III - Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA/RS) com dois (2) representantes, indicados pelo escritório de representação local;

IV - Conselho Regional dos Corretores de Imóveis (CRECI) com um (1) representante, indicado pelo escritório de representação local (Canela - Gramado);

V - Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) com dois (2) representantes, indicados pelo Núcleo da Região das Hortênsias;

VI - Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA) com um (1) representante;

VII - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER) com um (1) representante;

VIII - Conselho Municipal de Habitação e Saneamento (COMHSA) com um (1) representante;

IX - União das Associações Comunitárias de Canela (UACC) com um (1) representante;

X - CANELA ECOCIDADE com um (1) representante;

XI – Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), um representante indicado pela Subsecção Canela-Gramado.

XII – Um representante das empresas imobiliárias devidamente registradas na Junta Comercial do Rio Grande do Sul.

XIII – Um representante do sindicato da construção civil (patronal).

XIV - Um representante do sindicato da construção civil (empregados).

XV – Um representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos do Vale e Serra.

§ 1º O Conselho elegerá dentre seus membros, um (1) Coordenador e um (1) Vice Coordenador.

§ 2º O mandato dos membros do CMP, terá caráter cívico não remunerado e de relevante serviço e será exercido por 2 (dois) anos, sendo permitida recondução.

§ 3º Um conselheiro do CMP poderá ser reconduzido ao conselho, após a sua primeira recondução, desde que seja indicado por outra entidade diversa do que o conduziu anteriormente.

§ 4.º O conselheiro só poderá ser indicado por uma entidade.

Uma abordagem dos instrumentos classificada como superficial se faz presente, de maneira similar, nos planos de Balneário Pinhal, Campo Bom e São Sepé. Apesar de mencionar o rural em seu regramento de uso e ocupação do solo, estes planos de fato, ou referem-se ao regramento de atividades associadas ao rural no interior do perímetro urbano, ou apresentam abordagem superficial do quesito. Exemplos disso são as definições do USO 01 C e USO 06 C encontradas no Art.12 do plano de Campo Bom, parcialmente reproduzido abaixo:

Art.12 – Para efeito desta Lei, consideram-se viáveis os seguintes usos:²⁹

(...)

USO 01 C - *CONDOMÍNIO RURAL*

Edificações destinadas ao uso famílias, em unidades residenciais individualizadas, dispostas horizontalmente, mas com espaços e instalações comuns que devem adequar-se à legislação vigente sobre condomínios

(...)

USO 04 A - *ÍNDICE POLUIDOR BAIXO*

Indústrias cujo processo produtivo seja complementar das atividades do meio urbano ou rural em que se situam, e com elas se compatibilizem, independentemente do uso de métodos especiais do

²⁹ Os trechos onde aparece esta indicação (...) foram interrompidos. Somente foram transcritos os trechos relevantes quanto aos termos mencionados relativos ao rural verificados, devido à extensão do presente artigo.

controle de poluição, não ocasionando, em qualquer caso, inconvenientes à saúde, ao bem estar e à segurança das populações vizinhas.

PRIMÁRIA

(...)

USO 06 A - *ATIVIDADES HORTIFRUTIGRANJEIRAS*

Espaço onde se produzem e/ou cultivam produtos oriundos de hortas, pomares e granjas.

USO 06 B - *ATIVIDADES DE LAZER, RECREAÇÃO E TURISMO*

Clubes, associações recreativas e desportivas, ginásios, centros comunitários, praças, campos de esportes, cancha de bocha, parques.

USO 06 C - *ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS*

Atividades ligadas à prática da agricultura e da pecuária, nas suas relações mútuas, tais como criação de animais, lavouras e similares.

USO 06 D - *EXTRATIVISMO MINERAL*

Compreende, basicamente, a atual *zona rural* do Município de Campo Bom, com o desenvolvimento de atividades de extrativismo, tais como retirada de argila, areia, saibro, basalto e similares.

USO 06 E - *PRODUTOS CERÂMICOS*

Abrange as atividades relativas à fabricação de produtos de argila vermelha, tais como tijolos, telhas, vasos, pisos e similares, exceto refratários.

3.5 – VISÃO GERAL DOS QUESITOS

Concluída a análise de cada um dos quesitos, trata-se agora, de ter uma visão geral dos resultados obtidos. Antes de expor esta análise, cabe observar que foram incluídos no ANEXO 3 – PROTOCOLOS desta dissertação os Protocolos de Inventário das Leis dos municípios de Bento Gonçalves (PROTOCOLO Nº 1), Vacaria (PROTOCOLO Nº 2) e São Sepé (PROTOCOLO Nº 3). A escolha desses casos deve-se ao fato de que apresentam pontuação igual ou muito semelhante em todos os quesitos analisados. Como se observa na TABELA Nº 1, foram atribuídos 3 pontos a três dos quatro quesitos analisados no caso de Bento Gonçalves; 2 pontos a todos os quesitos analisados no caso de Vacaria; e 1 ponto a todos os quesitos no caso de São Sepé.

As pontuações atribuídas aos planos permitiram agrupá-los em três faixas. A Faixa A reúne os planos que obtiveram mais de 9 pontos. Considera-se esta faixa superior comparativamente as outras. A Faixa B, considerada média, reúne os planos que obtiveram 7 e 8 pontos. A Faixa C, considerada inferior, reúne os planos que obtiveram menos de 6 pontos. Esta estratificação também procurou considerar uma distribuição relativamente homogênea do universo de planos analisados. Assim, 12 planos foram enquadrados na Faixa A, 14 na Faixa B e 10 na Faixa C.

TABELA Nº 1
PONTUAÇÕES ATRIBUÍDAS AOS PDS

	Definição	Delimitação	Diretrizes	Instrumentos	Pontuação
Bagé	2	3	3	3	11
Bento Gonçalves	2	3	3	3	11
Santana do Livramento	2	3	3	3	11
Caxias do Sul	2	2	3	3	10
Santa Maria	2	3	3	2	10
Santa Rosa	3	2	3	2	10
Soledade	3	2	3	2	10
Triunfo	2	3	3	2	10
Cruz Alta	3	3	1	2	9
Frederico Westphalen	2	2	2	3	9
Lagoa Vermelha	2	2	3	2	9
Rosário do Sul	2	2	2	3	9
Canoas	3	2	2	1	8
Ivoti	2	2	1	3	8
Passo Fundo	1	2	2	3	8
Vacaria	2	2	2	2	8
Arroio dos Ratos	2	1	2	2	7
Canela	2	1	1	3	7
Charqueadas	2	2	1	2	7
Ijuí	2	2	1	2	7
Nova Santa Rita	2	1	2	2	7
Novo Hamburgo	2	2	1	2	7
Santa Cruz do Sul	1	2	2	2	7
São Leopoldo	2	2	2	1	7
Sapucaia do Sul	2	2	1	2	7
Taquara	1	2	2	2	7
Lajeado	2	1	2	1	6
Santiago	2	1	1	2	6
São Marcos	1	1	2	2	6
Balneário Pinhal	2	1	1	1	5
Campo Bom	2	1	1	1	5
Tramandaí	1	1	2	1	5
Alegrete	1	1	1	1	4
Santo Antônio da Patrulha	1	1	1	1	4
São Luiz Gonzaga	1	1	1	1	4
São Sepé	1	1	1	1	4

Uma primeira observação interessante, diz respeito ao fato de que os 5 planos dos municípios integrantes do Grupo 1 (ver QUADRO Nº 9), Canoas, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Campo Bom, para os quais o grau de ligação com o rural foi considerado fraco, nenhum foi classificado na Faixa A, ou superior. Se incluirmos no Grupo 1 os municípios de Triunfo, Lajeado, Charqueadas, Ivoti, Caxias do Sul e Tramandaí, integrantes do Grupo 2, mas

classificados – no interior desse Grupo – como subgrupo mais fortemente relacionado ao urbano, veremos que desse total de 11 municípios apenas 2, Caxias e Triunfo, foram classificados na Faixa A (superior). Isto parece indicar que a grande maioria (9:11) dos planos dos municípios com os quais o rural tem uma ligação mais fraca, de fato deu tratamento secundário ao tema. Mas esta observação precisa ser relativizada e não deve levar à conclusão de que os municípios com perfil “mais urbano”, deram um tratamento ao rural mais superficial do que os municípios com perfil “mais rural”. Entre os 5 municípios do Grupo 1, 4 foram classificados na faixa intermediária mas apenas 1 na faixa inferior. Se considerarmos o Grupo 1 ampliado, dos 11 municípios, 6 ficaram na faixa intermediária, 2 na faixa superior e apenas 3 na faixa inferior. Por outro lado, note-se que entre os 10 municípios com os quais o rural tem forte ligação, 4 foram classificados na Faixa A (superior), 2 na faixa intermediária e outros 4 na faixa inferior.

A Faixa A é integrada por 11 municípios. Entre estes, 8 integram o Grupo 2 com o qual o rural teria apenas um grau de ligação intermediário. Note-se que para 3 destes 8 municípios (Bagé, Cruz Alta e Santa Rosa) o PIB Agropecuário é muito relevante em termos relativos (de 7% a 10% do PIB Total), o que os aproxima do Grupo 3. Por outro lado, outros 3 destes 8 municípios (Caxias do Sul, Bento Gonçalves e Santa Maria), por sua relevância econômica no contexto regional, apresentam um PIB Agropecuário muito significativo em valores absolutos. Por exemplo, no contexto da amostra, o PIB Agropecuário de Caxias do Sul (R\$143 milhões) é menor apenas do que de Alegrete (R\$180 milhões)³⁰. Dito de outra maneira, a importância do rural para Caxias de alguma maneira se reflete em seu plano diretor.

Os 2 municípios do Litoral Norte integrantes da amostra (Balneário Pinhal e Tramandaí) foram classificados na Faixa C, na qual também há elevada presença de municípios com forte grau de ligação com o rural – Alegrete, Santiago, São Luiz Gonzaga e São Sepé. Três desses municípios (Alegrete, São Luiz Gonzaga e São Sepé), ao lado de Rosário do Sul, cujo plano foi classificado na faixa superior, são

³⁰ Ver TABELA Nº 2 do ANEXO 1.

justamente os que apresentam a maior participação relativa do PIB Agropecuário sobre o PIB Total. Paradoxalmente, os planos de Santiago e São Luiz Gonzaga, como já foi observado, são denominados Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano. De fato, essa denominação corresponde ao conteúdo desses planos, que praticamente desconsideram o rural.

QUADRO Nº 9
CRUZAMENTO GRUPOS X FAIXAS

	Faixa A	Faixa B	Faixa C	Pontuação Geral
Grupo 1		Canoas		8
		N. Hamburgo		7
		São Leopoldo		7
		Sapucaia do Sul		7
			Campo Bom	5
Grupo 2	Bagé			11
			Baln. Pinhal	5
	B. Gonçalves			11
		Canela		7
	Caxias do Sul			10
		Charqueadas		7
	Cruz Alta			9
	F. Westphalen			9
		Ijuí		7
		Ivoti		8
			Lajeado	6
		N. Santa Rita		7
		Passo Fundo		8
		S. Cruz do Sul		7
	Santa Maria			10
	Santa Rosa			10
		S. A. Patrulha	4	
		São Marcos	6	
	Taquara		7	
		Tramandaí	5	
Triunfo			10	
Grupo 3			Alegrete	4
		A. dos Ratos		7
	L. Vermelha			9
	Rosário do Sul			9
	S. Livramento			11
			Santiago	6
			S. L. Gonzaga	4
			São Sepé	4
	Soledade			10
	Vacaria		8	

3.6 – DE VOLTA À HIPÓTESE DE TRABALHO

Definiu-se como hipótese de trabalho que os planos diretores dos municípios com perfil mais fortemente ligado ao rural dariam mais importância a esta parcela do seu território.

Ao se relacionar as classificações por Grupo e por Faixa pode-se formular algumas conclusões.

Os planos dos municípios com os quais o rural tem uma ligação mais forte, segundo a análise feita a partir de indicadores estatísticos, apresentam um comportamento “extremo” no que se refere ao grau de aprofundamento observado quanto ao rural: *grosso modo*, ou encontram-se entre os melhor ou entre os pior classificados.

QUADRO Nº 10
DISTRIBUIÇÃO NUMÉRICA DE MUNICÍPIOS NO CRUZAMENTO

Faixa de Pontuação	G1 - Perfil fracamente ligado ao rural	G2 - Perfil medianamente ligado ao rural G2	G3 - Perfil fortemente ligado ao rural
A (11; 10; 09)	Nenhum	08 (de 21)	04 (de 10)
B (08; 07)	04 (de 05)	08 (de 21)	02 (de 10)
C (06; 05; 04)	01 (de 05)	05 (de 21)	04 (de 10)

O QUADRO Nº 10 apresenta um resumo da distribuição de municípios por Faixas e Grupos. Entre os planos classificados no estrato superior encontram-se apenas dois grupos de municípios: os de perfil medianamente ou fortemente ligado ao rural.

Um fator que pode atenuar a baixa presença de municípios fortemente ligados ao rural entre os planos melhor avaliados, como já foi dito, é que municípios como Bagé, Bento Gonçalves e Caxias do Sul, cuja relação com o rural tem alguma importância, foram enquadrados Grupo 2 sobretudo devido à alta participação dos setores secundários e terciários em suas economias.

Entre os planos classificados no estrato inferior é considerável a presença de municípios com perfil fortemente ligado ao rural. Por outro lado, entre os municípios com os quais o rural tem fraca ligação, 4 dos 5 dos planos encontram-se na faixa de pontuação intermediária. Portanto não é possível associar a baixa importância do rural para o município ao maior ou menor grau de aprofundamento dado ao rural expresso em seu plano.

Em conclusão, embora seja possível estabelecer associações interessantes entre o perfil dos municípios construído a partir dos indicadores estatísticos e o conteúdo dos planos diretores, avaliados segundo o grau de aprofundamento dado ao rural, não se verificou o vínculo proposto pela pesquisa como hipótese de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento realizado no Brasil na escala local, pós-Estatuto da Cidade, foi provocado a tratar também das áreas rurais. O Ministério das Cidades, por exemplo, organizou publicações e financiou pesquisas que indiretamente aproximaram a prática a uma revisão *conceitual* acerca da relação entre urbano e rural, até então restrita aos meios acadêmicos. Contudo, no âmbito de tais práticas, essa aproximação aconteceu, em certa medida, superficialmente e não resultou de recomendação expressa do Estatuto da Cidade. Ainda assim, o Estatuto, ao estabelecer que o plano diretor deveria englobar o território do município como um todo, levou os planejadores a refletirem sobre o tratamento de áreas localizadas fora do perímetro urbano.

Grande parte da literatura que trata da relação urbano-rural e de cada um desses conceitos, reconhece que a demarcação de fronteiras entre essas duas realidades é cada vez mais difícil, ao contrário do que acontecia há algum tempo, quando uma "dicotomia simplista", como definiu Clóvis Ultramari, dominava a discussão. O Estatuto da Cidade e o debate que acompanha sua aplicação não está alheio a estas novas abordagens da relação urbano-rural. Hoje, pensar nestas realidades isoladamente parece inconcebível e mesmo impraticável. Não é mais possível tratar da cidade sem considerar o "campo", os ambientes naturais, as áreas de produção primária, de reserva, de deposição de resíduos, etc., em suas relações de interdependência e complementaridade com o urbano.

As determinações legais do Estatuto da Cidade e a Campanha do Plano Diretor Participativo alcançaram relativo sucesso na medida em que um grande número de municípios elaborou seus planos diretores. Entretanto, a avaliação qualitativa destes planos está em pleno andamento. E as avaliações feitas até o presente não são muito animadoras. Têm sido identificadas muitas fragilidades nas leis dos planos elaborados, nos processos que envolveram sua concepção e aprovação, e, atualmente, em sua implementação. Mais uma vez parece reinar a confusão entre plano (lei) e planejamento (processo), ao se constatar que muitos municípios têm plano diretor e não têm estruturas de planejamento sólidas.

O livro organizado por Orlando Alves de Santos Junior e Daniel Todtmann Montandon, editado recentemente, apresenta um balanço crítico dos planos diretores elaborados pós-Estatuto da Cidade. Para estes autores, a pesquisa realizada pela Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos revelou que ainda predominam o pragmatismo e o imediatismo nas práticas de planejamento urbano. Ao que parece, as administrações municipais ainda não compreenderam que “o Plano Diretor, para que seja de fato uma ferramenta útil, deve dialogar com a cidade real, com os problemas urbanos e com a efetiva capacidade de gestão do município”. Reforçando essa idéia, os autores lembram que “de nada adianta uma ferramenta sofisticada se a prefeitura não souber operá-la” (2011, p.48).

Através da dissertação constata-se que de fato houve mudanças no sentido da ampliação da abrangência dos planos. Estas estão expressas, ainda que de forma bastante sutil, tanto na denominação como no conteúdo das leis, que em muitos casos refletem o esforço feito visando a criação ou adaptação de instrumentos específicos para as parcelas do território, até então, excluídas do planejamento.

Contudo, o tratamento das áreas situadas fora do perímetro urbano não se realizou homogeneamente entre os municípios estudados. Encontrou-se, tendo como fonte os textos das leis, um rural que nem sempre foi abordado com a profundidade que sua importância econômica, e/ou territorial para o município poderia sugerir. Embora este tema não tenha sido objeto da presente pesquisa,

tal constatação nos leva a especular sobre as razões que explicariam o pouco aprofundamento dado ao rural por grande parte dos planos pesquisados.

Uma razão evidente, mas que precisa ser mencionada, tem a ver com o fato de que as instituições (acadêmicas ou não) onde se formam os planejadores brasileiros pouco ou nada avançaram com relação ao rural – os planos analisados são um testemunho disso. Fica evidente, também, que o manejo da realidade rural demanda a presença de novas formações profissionais, ou uma diversidade ainda maior do que o planejamento se acostumou a envolver quando trata do urbano.

Outra explicação para o problema se encontra na fragilidade das estruturas de planejamento e gestão das municipalidades brasileiras, de um modo geral, quadro que aparentemente não é diferente no Rio Grande do Sul. Desse ponto de vista, os problemas constatados pela presente pesquisa coincidem em muitos aspectos com os apontados pelo Relatório Estadual de Avaliação dos Municípios do Rio Grande do Sul, da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação de Planos Diretores Participativos que, cabe reiterar, limitou-se ao tratamento dado aos aspectos urbanos.

O referido Relatório, como já foi observado, não se ocupou do rural ou, quanto ao tema, tratou apenas de verificar se os planos incorporavam algum macrozoneamento rural. (POZZOBON, 2010, p.47). Deste ponto de vista, a presente pesquisa alcançou um de seus objetivos, na medida em que complementa e oferece oportunidade de comparação com a pesquisa voltada exclusivamente para o urbano. Nesse sentido, por exemplo, no que diz respeito aos Perímetros Urbanos, o Relatório constatou que a maioria dos planos indica tendência de expansão:

Nos municípios avaliados, 22 (52%) alteraram seus perímetros urbanos, entre os quais houve acréscimos em 19 (45%), e decréscimos em 3 (7%). (...) Os dados mostram uma tendência, ainda existente, de expansão das periferias. Na grande maioria dos municípios analisados, não há qualquer previsão de uma intervenção planejada nessas áreas. (POZZOBON, 2010, p.48)

Pode-se estabelecer algum diálogo também no que se refere aos Instrumentos de Política Fundiária entre as duas pesquisas. Dá-se especial ênfase a este aspecto porque envolve o mesmo substrato espacial. Outros aspectos avaliados pela Rede, como acesso a serviços e equipamentos, tornam difícil qualquer comparação. A Rede considerou como Instrumentos de Política Fundiária a serem avaliados: ZEIS, Edificação ou Parcelamento Compulsório, IPTU Progressivo, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Operação Urbana Consorciada, Transferência do Direito de Construir, Concessão de Uso Especial de Moradia, Estudo de Impacto de Vizinhança, Direito de Superfície e Direito de Preempção. Além disso, ao contrário do que fez com relação a outros aspectos pesquisados no caso da Política Fundiária, o Relatório apresenta resultados individualizados por município, permitindo análises comparativas.

No caso dos planos dos municípios com menos de 20mil habitantes, Arroio dos Ratos foi o melhor avaliado pela Rede e, São Marcos, o pior. Note-se que São Marcos foi classificado pelo presente estudo na faixa inferior de pontuação e Arroio dos Ratos, na faixa intermediária. A comparação dos resultados das duas pesquisas relativos a São Marcos sugere a seguinte hipótese: quando um plano é pouco aprofundado, ele o é tanto para o urbano como o rural, isto é, a explicação para a qualidade do plano talvez devesse ser procurada na estrutura de planejamento e gestão da prefeitura e/ou na qualidade dos consultores que o elaboraram.

No caso de São Luiz Gonzaga, pertencente ao estrato de municípios com 20 a 50mil habitantes, repete-se a constatação acima: as duas pesquisas avaliaram que este era um plano menos qualificado.

No caso de Lajeado, pertencente ao estrato 50 a 100mil habitantes, mais uma vez repete-se a semelhança: o plano demonstrou-se pouco aprofundado – tanto no que se refere ao urbano como no que se refere ao rural – no caso de ambas as pesquisas. Para os municípios de Cruz Alta e Santana do Livramento, pertencentes ao mesmo estrato populacional, tanto nesta como na pesquisa da Rede seus planos foram considerados bastante aprofundados.

Com relação ao estrato relativo aos municípios com população entre 100 a 500mil habitantes, os municípios melhor avaliados pela Rede (Bagé, Bento Gonçalves e Santa Maria), igualmente foram classificados na faixa superior pela presente pesquisa.

É preciso ressaltar nestas conclusões que ao definir critérios de pontuação a presente pesquisa não foi muito exigente. De fato o que se viu na maioria dos casos, foi um tratamento absolutamente superficial do território rural. Neste sentido, um dos aspectos notáveis é que, majoritariamente, nas leis estudadas não há qualquer menção à geografia das áreas situadas fora do perímetro urbano dos respectivos municípios. O rural é dado como se fosse um espaço indiferenciado, sem relevo, sem cursos d'água, sem matas nativas, sem vocação para produtos agrícolas específicos ou para esta ou aquela atividade pastoril, ou mesmo turística ou patrimonial. As referências feitas ao rural por grande parte dos planos poderiam dizer respeito a qualquer município.

O reconhecimento das especificidades da realidade local, como tem sido enfatizado por muitos planejadores, é uma das primeiras e mais importantes condições para elaboração de planos qualificados. Outra condição essencial, é a existência de estruturas e sistemas permanentes de planejamento, com capacidade de atuar não apenas quando se elabora um plano, mas sobretudo, no dia-a-dia das administrações locais. Em realidade, mais do que a existência, é necessário que tais estruturas e sistemas possuam legitimidade para enfrentar o que Luiz César de Queiroz Ribeiro (2011) identificou como lógicas perversas que fragilizam a atuação do poder público, entre elas, o clientelismo e o patrimonialismo.

Espera-se que este trabalho contribua para que futuras inclusões do rural ultrapassem a fronteira das meras formalidades ou de propostas destinadas ao esquecimento. Inclusões que formem parte consistente de planos que possam promover mudanças que qualifiquem e/ou preservem essas áreas, aportando dessa maneira, para a vida da "cidade-inteira".

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. (2003). *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

ABRAMOVAY, Ricardo. (2000). *Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo*. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

ACIOLY, C.; DAVIDSON, F. (1998). *Densidade urbana – um instrumento de planejamento e gestão urbana*. Rio de Janeiro: Mauad.

BACHELARD, Gaston. (1996). *A formação do espírito científico – contribuição para uma psicanálise do conhecimento*. Rio de Janeiro: Contraponto.

BECKER, Howard. (1999). *Métodos de pesquisas em ciências sociais*. São Paulo: Hucitec.

BOURDIEU, Pierre. (2007). *Ofício de sociólogo – metodologia da pesquisa na sociologia*. Petrópolis: Vozes.

BRASIL. (2004). *Plano diretor participativo – guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades.

BRASIL. (2002). *Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 2 ed.

BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988*. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações.

BRASIL, Presidência da República. *Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001*. Diário Oficial da União de 11/07/2001. Seção 01, nº. 133.

BRASIL, Presidência da República. *Resolução Nº 25 de 18 de Março de 2005*. Diário Oficial da União de 30/03/2005. Seção 01, p. 102.

BRASIL, Presidência Da República. *Resolução Nº 15 de 03 de setembro de 2004*. Diário Oficial da União de 28/09/2004. Seção 1, Edição nº 187, p.103.

CHOAY, Françoise. (2007). *O urbanismo – utopias e realidades, uma antologia*. São Paulo: Perspectiva.

CINTRA, Antônio O. (1974). Notas sobre os condicionantes políticos do planejamento urbano. In: *Cadernos DCP*. Belo Horizonte: UFMG, nº 2, pp. 115-138.

CYMBALISTA, Renato. (2007a). Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana – um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, Laura M. de M. e _____ (org.). *Planos diretores municipais – novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, pp. 25-32.

CYMBALISTA, Renato *et al.* (2007b). A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, nº 2, novembro, pp. 73-93.

ENDLICH, Ângela Maria. (2006). Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITAKER, Arthur Magon. (org.). *Cidade e campo – relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Expressão popular, pp. 11-31.

FARIA, Rodrigo dos S. de. (2007). *José de Oliveira dos Reis, urbanista em construção* – uma trajetória profissional no processo de institucionalização do urbanismo no Brasil (1926-1965/1966). Campinas: Tese UNICAMP, Instituto e Filosofia e Ciências Humanas.

FERNANDES, Ari V. (2007). Uma nova geração dos planos diretores. In: BUENO, Laura M. de M. e CYMBALISTA, Renato (org.). *Planos diretores municipais – novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, pp. 255-264.

FERRARI, Celson. (2004). *Dicionário de urbanismo*. São Paulo: DISAL.

HAESBAERT, Rogerio. (2004). *O mito da desterritorialização – do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

HOUAISS, A.; SALLES VILLAR, M. (2002). *Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, Versão 1.0.5a.

LEME, Maria Cristina da Silva. (2001). *Urbanismo – a formação de um conhecimento e de uma atuação profissional*. In: BRESCIANI, Maria Stella (org.). *Palavras da cidade*. Porto Alegre: Ed. Universidade, pp. 77-93.

MIRANDA, E. E. de; GOMES, E. G. GUIMARÃES, M. (2005). *Mapeamento e estimativa da área urbanizada do Brasil com base em imagens orbitais e modelos estatísticos*. Campinas: Embrapa Monitoramento por Satélite, 2005. Disponível em: <<http://www.urbanizacao.cnpem.embrapa.br>> Acesso em: 14 abr. 2011.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. (2006). O que é o urbano, no mundo contemporâneo. In: *Revista paranaense de desenvolvimento*. Curitiba: IPARDES, nº.111, jul-dez, pp. 9-18.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. (2004). *A Relação Urbano-Rural no Brasil Contemporâneo*. In: II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2004, Santa Cruz do Sul. Anais do II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz: EDUNISC.

MUMFORD, Lewis. (2008). *A cidade na história – suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes.

NAKANO, Kazuo. (2004). O plano diretor e as áreas rurais. In: SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (Org.). *O planejamento do município e o território rural*. São Paulo: Instituto Pólis (Cadernos Polis nº 8), pp. 59-67.

NOVAK, Hélio. (2006). Os outros nomes do urbanismo – planejamento, projeto e desenho urbanos. In: *Cadernos de arquitetura e urbanismo*, Belo Horizonte, v.13, nº 14, pp. 127-146.

NYGAARD, Paul D. (2005). *Planos diretores de cidades – discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. [2008]. Rede Planos Diretores Participativos, Contexto da Pesquisa. Disponível em:

<http://web.observatoriodasmetrololes.net/planosdiretores/index.php?option=com_content&view=article&id=854&Itemid=131&lang=pt> Acesso em: 25/03/2011.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 434 de 1º de dezembro de 1999*. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Secretaria do Planejamento Municipal.

POZZOBON, Regina Maria. (org). [2010]. Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Estado do Rio Grande do Sul. In: *Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos*. Rio de Janeiro: IPPUR, 90 p.

RIBEIRO, Demétrio. PAIVA, Edvaldo Pereira. (1945). O plano diretor de Uruguiana. In: *Revista de Engenharia do Rio Grande do Sul*, nº.1, junho, pp. 25-42.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. (2011). O desastre. Do planejamento. In: *Carta Capital (digital)*, 26 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-desastre-do-planejamento>> Acesso em 03 de maio de 2011.

RIBEIRO, L.; CARDOSO, A. (1996). Da cidade à nação – gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: _____ e PECHMAN, R. (org.). *Cidade, povo e nação – gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 53-77.

REIS, Douglas Sathler dos. (2006). *O rural e o urbano no Brasil*. Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú – MG – Brasil, de 18 a 22 de setembro.

ROVATI, João F. (2001). *La modernité est ailleurs: ordre et progrès dans l'urbanisme d'Edvaldo Pereira Paiva (1911-1981)*. Tese de doutoramento U.P. VIII – Université de Paris VIII, França.

SANTOS, Milton. (1999). O território e o saber local – algumas categorias de análise. In: *Cadernos IPPUR*, ano XIII, nº 2, ago-dez, pp. 15-26.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs) (2011). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da cidade – Balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/ UFRJ.

SEPLAG, Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul. (2002). *Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul*. Edição eletrônica, baseada na edição impressa de 2002. Disponível em:

<<http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/default.asp>> Acesso em> 10/05/2011.

SILVA, Willian Ribeiro da. (2006). Reflexões em torno do urbano no Brasil. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITAKER, Arthur Magon. (org.). *Cidade e campo – relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Expressão popular, pp. 65-80.

SOBARZO, Oscar. (2006). O urbano e o rural em Henri Lefebvre. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITAKER, Arthur Magon. (org.). *Cidade e campo – relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Expressão popular, pp. 53-64.

SOUZA, Marcelo L. de. (2002). *Mudar a cidade – uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

STEINBERGER, Marília. (2006). Território, ambiente e políticas públicas espaciais. In: STEINBERGER, Marília (org). *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, pp. 29-82.

ULTRAMARI, Clovis. (2005). *O fim das utopias urbanas*. São Paulo: Studio Nobel.

VEIGA, José E. da. (2007). Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos. In: PIQUET, R.; OLIVEIRA, E. (org). *Economia e Território no Brasil Contemporâneo*. (no prelo). Disponível em:

<http://www.zeeli.pro.br/Livros/2006_b_mudancas_rur_ubr.pdf>. Acesso em: 18/04/2011.

VILLAÇA, Flávio. (1999a). Uma contribuição para o planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. (org). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP/ FUPAN, pp. 169-243.

VILLAÇA, Flávio. (1999b). Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. *O município no século XXI – cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima/ Cepam, pp. 237-247.

WEBER, Max. (1973). Conceito e categorias da cidade. In: VELHO, Otávio G.(org). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, pp. 68-89.

CORPUS

ALEGRETE, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 21 de 16 de outubro de 2006*. Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete.

ARROIO DOS RATOS, Prefeitura Municipal de. *Lei Nº 2701 de 10 de outubro de 2006*. Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal.

BAGÉ, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar 25 de 08 de agosto de 2007*. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

BALNEÁRIO PINHAL, Prefeitura Municipal de. *Lei Nº 597 de 27 de junho de 2006*. Plano Diretor Municipal do Município Balneário Pinhal.

BENTO GONÇALVES, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº103 de 26 de outubro de 2006*. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Bento Gonçalves.

CAMPO BOM, Prefeitura Municipal de. *Lei Municipal Nº 2.988 de 10 de outubro de 2006*. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Campo Bom.

CANELA, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 17 de 30 de dezembro de 2008*. Plano Diretor Municipal.

CANOAS, Prefeitura Municipal de. *Lei Nº 5341 de 22 de outubro de 2008*. Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas.

CAXIAS DO SUL, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 290 de 24 de setembro de 2007*. Plano Diretor do Município de Caxias do Sul.

CHARQUEADAS, Prefeitura Municipal de. *Lei Municipal Nº 1899 de 09 de outubro de 2006*. Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal.

CRUZ ALTA, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 0040 de 03 de setembro de 2007*. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental.

FREDERICO WESTPHALEN, Prefeitura Municipal de. *Lei Nº 3286 de 27 de junho de 2008*. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Frederico Westphalen.

IJUÍ, Prefeitura Municipal de. *Lei Nº 4.747 de 01 de novembro de 2007*. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Ijuí.

IVOTI, Prefeitura Municipal de. *Lei Municipal Nº 2.260 de 10 de outubro de 2006*. Plano Diretor Municipal de Ivoti.

LAGOA VERMELHA, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 14 de 10 de outubro de 2006*. Plano Diretor de Lagoa Vermelha.

LAJEADO, Prefeitura Municipal de. *Lei Nº 7.650 de 10 de outubro de 2006*. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

NOVA SANTA RITA, Prefeitura Municipal de. *Lei Nº 814 de 05 de dezembro de 2006*. Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Nova Santa Rita.

NOVO HAMBURGO, Prefeitura Municipal de. *Lei Municipal Nº 1.216 de 20 de dezembro de 2004*. Plano Diretor Urbanístico Ambiental.

PASSO FUNDO, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 170 de 09 de outubro de 2006*. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Passo Fundo.

ROSÁRIO DO SUL, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 002 de 10 de outubro de 2006*. Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Rosário do Sul.

SANTA CRUZ DO SUL, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 335 de 03 de janeiro de 2007*. Plano Diretor de Desenvolvimento Social e Urbano do Município de Santa Cruz do Sul.

SANTA MARIA, Prefeitura Municipal de. *LC Nº34 de 29 de dezembro de 2005*. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município de Santa Maria.

SANTA ROSA, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 33 de 11 de outubro de 2006*. Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Municipal Sustentável de Santa Rosa.

SANTANA DO LIVRAMENTO, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 45 de 10 de outubro de 2006*. Plano Diretor Participativo.

SANTIAGO, Prefeitura Municipal de. *Lei Nº 068 de 10 de outubro de 2006*. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Santiago.

SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 044 de 10 de outubro de 2006*. Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Urbano do Município de Santo Antônio da Patrulha.

SÃO LEOPOLDO, Prefeitura Municipal de. *Lei Nº 6125 de 19 de dezembro de 2006*. Plano Diretor do Município de São Leopoldo.

SÃO LUIZ GONZAGA, Prefeitura Municipal de. *Lei Nº 3979 de 30 de julho de 2002*. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de São Luiz Gonzaga.

SÃO MARCOS, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 9 de 24 de outubro de 2006*. Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal.

SÃO SEPÉ, Prefeitura Municipal de. *Lei Nº 2.850 de 28 de dezembro de 2007*. III Plano Diretor de Desenvolvimento do Município.

SAPUCIA DO SUL, Prefeitura Municipal de. *Lei Municipal N 2.896 de 11 de outubro de 2006*. Plano Diretor.

SOLEDADE, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 3027 de 03 de outubro de 2006*. Plano Diretor do Município de Soledade.

TAQUARA, Prefeitura Municipal de. *Lei Municipal Nº 3.715 de 10 de outubro de 2006*. Plano Diretor de Taquara.

TRAMANDAÍ, Prefeitura Municipal de. *Lei Nº 2.478 de 06 de novembro de 2006*. Plano Diretor do Município de Tramandaí.

TRIUNFO, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 0005 de 10 de outubro de 2006*. Plano Diretor do Município de Triunfo.

VACARIA, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 0001 de 10 de outubro de 2006*. Plano Diretor do Município de Vacaria.

CACHOEIRINHA, Prefeitura Municipal de. *Lei Complementar Nº 11 de 18 de dezembro de 2007*. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Cachoeirinha. **Obs.: plano inicialmente integrante da amostra, posteriormente excluído da análise.**

ESTEIO, Prefeitura Municipal de. *Lei Nº 4.247 de 06 de dezembro de 2006*. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Esteio. **Obs.: plano inicialmente integrante da amostra, posteriormente excluído da análise.**

ANEXOS**ANEXO 1**

TABELA Nº 2 – Matriz geral da construção do perfil dos municípios – Indicadores Observados.....	112
--	-----

TABELA Nº 3 – Matriz geral da construção do perfil dos municípios – Indicadores de Validação.....	113
--	-----

ANEXO 2

ESTRUTURAÇÃO PARA AVALIAÇÃO DO EMPÍRICO.....	115
--	-----

ANEXO 3

PROTOCOLO Nº 1 – Bento Gonçalves.....	116
---------------------------------------	-----

PROTOCOLO Nº 2 – Vacaria.....	138
-------------------------------	-----

PROTOCOLO Nº 3 – São Sepé.....	144
--------------------------------	-----

ANEXO 1 – TABELAS

TABELA Nº 2 – INDICADORES AUXILIARES OBSERVADOS
VARIÁVEIS OBSERVADAS NA COMPOSIÇÃO DO PERFIL DOS MUNICÍPIOS.

Município	Densidade(hab/ha)	PIBAgro/PIBTotal	Localização	% ÁreaRural	Valor do ITR (R\$)	PIB Agropecuária	PIB Indústria	PIB Serviços	Impostos PLS	PIB Total
<i>Esteio</i>	<i>29,0028</i>	<i>0,02</i>	<i>RM</i>	<i>11,59</i>	<i>4.191,91</i>	<i>371</i>	<i>328.567</i>	<i>1.254.139</i>	<i>267.783</i>	<i>1.850.860</i>
<i>Cachoeirinha</i>	<i>24,6141</i>	<i>0,04</i>	<i>RM</i>	<i>58,58</i>	<i>10.808,97</i>	<i>831</i>	<i>540.616</i>	<i>1.365.090</i>	<i>442.769</i>	<i>2.349.306</i>
Canoas	23,3480	0,03	RM	27,99	24.866,07	3.066	3.425.879	5.994.439	1.346.813	10.770.196
Campo Bom	9,0180	0,18	RM	71,45	6.219,78	1.960	404.817	560.357	148.494	1.115.628
Novo Hamburgo	10,9348	0,23	RM	75,55	38.229,58	9.528	945.672	2.453.336	705.382	4.113.919
São Leopoldo	18,0885	0,07	RM	57,57	10.286,69	1.965	708.038	1.670.324	289.352	2.669.679
Sapucaia do Sul	21,1639	0,03	RM	61,89	3.573,98	518	614.113	736.181	224.979	1.575.791
Bagé	0,2093	6,83		99,70	361.632,66	69.955	76.127	122.793	37.165	1.024.464
Balneário Pinhal	0,7003	4,19	AU	97,93	2.797.615,36	3.272	173.689	861.272	110.009	78.025
Bento Gonçalves	2,3980	2,28	AU	96,95	28.644,97	50.373	499.457	254.709	110.261	2.213.063
Canela	1,3295	2,44		97,70	20.061,93	7.676	375.793	2.205.874	265.043	314.787
Caxias do Sul	2,2690	1,46	AU	95,87	120.704,14	143.017	461.030	2.216.209	321.946	9.811.991
Charqueadas	1,3948	1,15	RM	97,39	18.340,81	10.026	90.064	182.521	35.781	874.453
Cruz Alta	0,2925	9,91		99,02	154.115,29	111.667	96.049	806.266	113.208	1.127.190
F. Westphalen	1,0116	10,97		98,41	3.294,00	42.838	105.685	456.267	71.796	390.546
Ijuí	0,8645	7,20		98,69	27.564,27	88.806	9.428	60.686	4.639	1.233.776
Ivoti	2,3529	1,25	RM	95,23	5.081,36	3.895	3.429.142	4.835.139	1.404.694	312.261
Lajeado	2,6666	1,00		95,59	7.944,40	14.213	719.201	1.130.275	313.214	1.423.688
Nova Santa Rita	0,7221	3,86	RM	98,71	27.980,69	9.467	90.339	226.356	31.012	245.553
Passo Fundo	2,2183	2,16		93,48	101.635,00	66.088	997.645	1.330.891	543.541	3.065.273
S. A. da Patrulha	0,3463	9,72	RM	99,56	69.187,81	35.845	25.933	68.299	7.487	368.848
Santa Cruz do Sul	1,7441	3,02		97,35	26.808,66	89.506	78.727	341.037	40.744	2.961.582
Santa Maria	1,3347	2,84		97,58	101.386,94	83.193	286.067	575.249	100.123	2.929.903
Santa Rosa	1,3312	6,83		97,97	19.474,49	70.488	75.097	134.764	36.340	1.031.928
São Marcos	0,7189	7,85	AU	98,71	17.994,13	20.974	96.830	199.704	36.468	267.175
Taquara	1,1852	2,95	RM	98,24	20.719,31	14.004	53.900	227.843	25.368	474.512
Tramandaí	2,1600	1,66	AU	96,03	3.489,00	5.615	35.834	272.822	23.348	337.620
Triunfo	0,2690	0,80	RM	99,63	44.513,42	37.658	408.954	820.896	179.625	4.705.677
Alegrete	0,1080	21,05		99,83	554.070,65	180.428	61.484	497.608	104.176	857.212
Arroio dos Ratos	0,3194	13,14	RM	99,30	29.507,96	15.389	3.094.773	880.931	692.315	117.107
Lagoa Vermelha	0,1677	17,30		99,73	67.066,24	61.842	44.442	299.598	27.080	357.473
Rosário do Sul	0,0942	26,95		99,84	391.582,00	98.570	39.522	209.282	18.360	365.735
S. do Livramento	0,1304	15,20		99,78	422.575,82	118.916	135.792	736.301	82.416	782.185
Santiago	0,1597	13,36		99,75	102.472,17	57.228	52.766	230.456	24.510	428.347
São Luiz Gonzaga	0,2481	25,90		99,44	67.446,32	107.564	47.070	137.055	14.815	415.296
São Sepé	0,1131	26,51		99,73	157.097,00	71.760	132.108	491.736	52.941	270.700
Soledade	0,2458	14,99		99,61	46.199,24	43.645	41.345	185.844	20.329	291.163
Vacaria	0,2724	17,20		99,55	129.328,47	131.639	52.054	212.272	31.305	765.386

TABELA Nº 3 – INDICADORES DE VALIDAÇÃO
UTILIZADOS PARA CONFRONTAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DO PERFIL DOS MUNICÍPIOS.

Município	Lavoura premanente 1	Lavoura premanente 1	Lavoura premanente 2	Lavoura premanente 2	Produção agrícola 1	Produção agrícola 1	Produção agrícola 2	Produção agrícola 2	Pecuária 1	Pecuária 2	ExtraçVeget Silvic 1	ExtraçVeget Silvic 1	ExtraçVeget Silvic 2	ExtraçVeget Silvic 2
Esteio	0	0	0	0	(arroz casca) 350	(arroz casca) 588	0	0	(galinhas) 350	(galo, fga, fgo, pinto.s) 200	0	0	0	0
Cachoeirinha	0	0	0	0	(milho grão) 1	(milho grão) 1	0	0	(bovinos) 474	(equinos) 260	0	0	0	0
Canoas	0	0	0	0	(arroz casca) 800	(arroz casca) 1.344	0	0	(bovinos) 1.382	(galinhas) 550	0	0	0	0
Campo Bom	(laranja) 12	(laranja) 107	(tangerina) 6	(tangerina) 67	(arroz casca) 120	(arroz casca) 360	(milho) 30	(milho) 41	(galinhas) 2.000	(bovinos) 1.173	(produtos mdra tora m³) 2.800	(produtos mdra tora) 137	(prods mdra tora ots fins m³) 2.800	(prods mdra tora ots fins) 137
N. Hamburgo	(laranja) 170	(laranja) 1.122	(tangerina) 47	(tangerina) 470	(milho grão) 650	(milho grão) 895	(feijão grão) 110	(feijão grão) 96	(galinhas) 17.000	(bovinos) 8.156	(produtos lenha m³) 14.285	(produtos lenha) 486	(prds madeira tora m³) 7.364	(prods madeira tora) 361
S. Leopoldo	(laranja) 30	(laranja) 405	(tangerina) 12	(tangerina) 200	(milho grão) 55	(milho grão) 74	(feijão grão) 1	(feijão grão) 1	(galo, fga, fgo, pinto.s) 13.328	(galinhas) 3.174	(prods madeira tora m³) 1.355	(prods madeira tora) 65	(prods mdra tora ots fins m³) 1.355	(prods mdra tora ots fins) 65
Sapucaia Sul	(laranja) 3	(laranja) 17	(uva) 2	(uva) 5	(milho grão) 6	(milho grão) 4	0	0	(bovinos) 981	(galinhas) 700	0	0	0	0
Bagé	(laranja) 33	(laranja) 166	(pêssego) 90	(pêssego) 395	(soja grão) 6.000	(soja grão) 7.140	(arroz casca) 4.730	(arroz casca) 10.761	(bovinos) 321.178	(ovinos) 108.225	(produtos lenha m³) 22.134	(produtos lenha) 536	(prds madeira tora m³) 512	(prods madeira tora) 15
Bal. Pinhal	(laranja) 5	(laranja) 15	(banana) 3	(banana) 13	(arroz casca) 238	(arroz casca) 616	(milho grão) 48	(milho grão) 9	(bovinos) 1.689	(ovinos) 996	(prods madeira tora m³) 58.703	(prods madeira tora) 1.066	(prods mdra tora ots fins m³) 17.200	(prods mdra tora ots fins) 1.066
Be. Gonçalves	(uva) 5.900	(uva) 69.023	(pêssego) 1.200	(pêssego) 17.204	(feijão grão) 400	(feijão grão) 336	(milho grão) 2.250	(milho grão) 2.004	(galo, fga, fgo, pinto.s) 710.000	(galinhas) 35.500	(produtos lenha m³) 16.500	(produtos lenha) 743	(prods madeira tora m³) 2.735	(prods madeira tora) 98
Canela	(maçã) 35	(maçã) 613	(uva) 30	(uva) 238	(milho grão) 350	(milho grão) 515	(feijão grão) 50	(feijão grão) 39	(bovinos) 2.561	(galinhas) 1.460	(prods madeira tora m³) 85.655	(prods madeira tora) 4.028	(prods mdra tora ots fins m³) 84.460	(prods mdra tora ots fins) 4.003
Caxias do Sul	(uva) 3.700	(uva) 41.683	(maçã) 2.610	(maçã) 74.869	(milho grão) 2.900	(milho grão) 3.831	(feijão grão) 195	(feijão grão) 166	(galo, fga, fgo, pinto.s) 5.572.086	(galinhas) 700.377	(prods madeira tora m³) 81.060	(prods madeira tora) 3.080	(prods mdra tora ots fins m³) 81.060	(prods mdra tora ots fins) 3.080
Charqueadas	(pêssego) 50	(pêssego) 388	(laranja) 30	(laranja) 162	(arroz casca) 3100	(arroz casca) 6870	(milho grão) 300	(milho grão) 301	(bovinos) 11.000	(galinhas) 4.300	(prods madeira tora m³) 133.709	(prods madeira tora) 5.293	(prods mdra tora ots fins m³) 130.000	(prods mdra tora ots fins) 5.200
Cruz Alta	(laranja) 46	(laranja) 139	(tangerina) 6	(tangerina) 38	(trigo grão) 11.000	(trigo grão) 9.257	(soja grão) 80.000	(soja grão) 88.130	(bovinos) 23.710	(galo, fga, fgo, pinto.s) 12.150	(produtos lenha m³) 19.700	(produtos lenha) 404	(prds madeira tora m³) 3.710	(prods madeira tora) 168
F. Westphalen	(laranja) 100	(laranja) 383	(uva) 80	(uva) 994	(soja grão) 7.000	(soja grão) 7.526	(milho grão) 6.000	(milho grão) 6.309	(galo, fga, fgo, pinto.s) 462.635	(galinhas) 74.100	(madeira lenha m³) 12.985	(madeira lenha) 253	(produtos lenha m³) 1.510	(produtos lenha) 29
Ijuí	(laranja) 110	(laranja) 467	(tangerina) 50	(tangerina) 182	(soja grão) 45.000	(soja grão) 48.506	(trigo grão) 8.000	(trigo grão) 7.157	(galo, fga, fgo, pinto.s) 55.000	(galinhas) 52.000	(produtos lenha m³) 38.000	(produtos lenha) 1.330	(madeira lenha m³) 11.500	(madeira lenha) 345
Ivoti	(uva) 20	(uva) 730	(laranja) 20	(laranja) 183	(milho grão) 50	(milho grão) 65	(feijão grão) 10	(feijão grão) 9	(galo, fga, fgo, pinto.s) 45.000	(galinhas) 13.500	(produtos lenha m³) 11.520	(produtos lenha) 392	(prds madeira tora m³) 1.252	(prods madeira tora) 61
Lajeado	(laranja) 15	(laranja) 50	(uva) 5	(uva) 43	(milho grão) 900	(milho grão) 1.607	(soja grão) 350	(soja grão) 680	(galinhas) 288.550	(galo, fga, fgo, pinto.s) 132.760	(produtos lenha m³) 390	(produtos lenha) 11	(madeira lenha m³) 100	(madeira lenha) 3
N. Santa Rita	(laranja) 70	(laranja) 293	(uva) 3	(uva) 17	(arroz casca) 2.300	(arroz casca) 4.876	(milho grão) 300	(milho grão) 189	(bovinos) 11.610	(galinhas) 5.600	(produtos lenha m³) 35.000	(produtos lenha) 875	(prds madeira tora m³) 400	(prods madeira tora) 7

Passo Fundo	(erva-mate, folha) 58	(erva-mate, folha) 208	(pêssego) 35	(pêssego) 473	(soja grão) 37.600	(soja grão) 50.587	(trigo grão) 4.000	(trigo grão) 3.360	(galo, fga, fgo, pinto.s) 574.974	(galinhas) 86.747	(produtos lenha m³) 38.771	(produtos lenha) 1.163	(madeira lenha m³) 5.028	(madeira lenha) 176
S. A. Patrulha	(banana) 100	(banana) 357	(laranja) 90	(laranja) 540	(arroz casca) 11.778	(arroz casca) 33.944	(milho grão) 2.000	(milho grão) 1.390	(bovinos) 63.000	(galinhas) 22.000	(produtos mdra tora m³) 2.320	(produtos mdra tora) 142	(prods mdra tora ots fins m³) 2.320	(prods mdra tora ots fins) 142
Santa Cruz do Sul	(tangerina) 70	(tangerina) 343	(laranja) 155	(laranja) 1.023	(arroz casca) 1.650	(arroz casca) 3.037	(milho grão) 11.000	(milho grão) 8.025	(galinhas) 110.900	(galo, fga, fgo, pinto.s) 102.756	(produtos lenha m³) 767.823	(produtos lenha) 21.499	(madeira lenha m³) 7.015	(madeira lenha) 196
Santa Maria	(laranja) 58	(laranja) 422	(tangerina) 23	(tangerina) 91	(soja grão) 25.600	(soja grão) 29.940	(arroz casca) 9.478	(arroz casca) 26.148	(bovinos) 130.735	(galinhas) 68.220	(produtos lenha m³) 56.250	(produtos lenha) 984	(prds madeira tora m³) 25.180	(prods madeira tora) 1.763
Santa Rosa	(laranja) 110	(laranja) 634	(tangerina) 91	(tangerina) 285	(soja grão) 25.000	(soja grão) 28.627	(trigo grão) 10.500	(trigo grão) 9.851	(suínos) 95.124	(galinhas) 45.600	(produtos lenha m³) 23.100	(produtos lenha) 728	(prds madeira tora m³) 14.000	(prods madeira tora) 1.456
São Marcos	(uva) 943	(uva) 10.027	(caqui) 50	(caqui) 398	(feijão grão) 530	(feijão grão) 1.096	(milho grão) 450	(milho grão) 646	(galo, fga, fgo, pinto.s) 989.940	(galinhas) 56.228	(prods madeira tora m³) 3.600	(prods madeira tora) 137	(prods mdra tora ots fins m³) 3.600	(prods mdra tora ots fins) 137
Taquara	(laranja) 110	(laranja) 1.168	(banana) 50	(banana) 203	(arroz casca) 558	(arroz casca) 1.649	(milho grão) 500	(milho grão) 286	(bovinos) 20.018	(galinhas) 10.850	(produtos lenha m³) 4.644	(produtos lenha) 186	(prods madeira tora m³) 2.395	(prods madeira tora) 192
Tramandaí	0	0	0	0	(arroz casca) 350	(arroz casca) 727	(milho grão) 30	(milho grão) 17	(bovinos) 4.324	(galinhas) 1.900	(prods mdra tora m³) 11.300	(prods madeira tora) 433	(prds mdra tora ppl cel m³) 7.700	(prods mdra tora papel celul) 231
Triunfo	(laranja) 380	(laranja) 2.622	(tangerina) 30	(tangerina) 79	(arroz casca) 7.000	(arroz casca) 16.779	(milho grão) 500	(milho grão) 545	(galo, fga, fgo, pinto.s) 90.000	(galinhas) 88.000	(produtos lenha m³) 360.000	(produtos lenha) 10.800	(prds madeira tora m³) 230.000	(prods madeira tora) 7.500
Alegrete	(tangerina) 115	(tangerina) 724	(laranja) 290	(laranja) 1.473	(soja grão) 17.000	(soja grão) 13.335	(arroz casca) 47.500	(arroz casca) 138.111	(bovinos) 646.496	(ovinos) 253.688	(madeira lenha m³) 16.532	(madeira lenha) 374	(produtos lenha m³) 36.690	(produtos lenha) 1.033
Arroio dos Ratos	(laranja) 130	(laranja) 416	(pêssego) 12	(pêssego) 147	(soja grão) 1.000	(soja grão) 1.368	(milho grão) 500	(milho grão) 337	(bovinos) 19.870	(galinhas) 4.428	(produtos mdra tora m³) 463.964	(produtos mdra tora) 12.699	(prds mdra tora ppl cel m³) 353.964	(prods mdra tora papel celul) 8.849
L. Vermelha	(maçã) 150	(maçã) 1.800	(erva-mate, folha) 130	(erva-mate, folha) 187	(soja grão) 32.000	(soja grão) 39.706	(trigo grão) 10.000	(trigo grão) 9.240	(bovinos) 30.339	(galinhas) 23.500	(prods madeira tora m³) 10.500	(prods madeira tora) 630	(prods mdra tora ots fins m³) 10.500	(prods mdra tora ots fins) 630
Rosário .Sul	(laranja) 360	(laranja) 1.296	(tangerina) 90	(tangerina) 972	(soja grão) 25.000	(soja grão) 22.500	(arroz casca) 15.000	(arroz casca) 41.340	(bovinos) 381.538	(ovinos) 152.128	(produtos lenha m³) 24.650	(produtos lenha) 542	(prds madeira tora m³) 7.500	(prods madeira tora) 71
Santana Livramento	(uva) 857	(uva) 7.713	(pêssego) 39	(pêssego) 117	(soja grão) 10.000	(soja grão) 10.500	(arroz casca) 7.738	(arroz casca) 20.960	(bovinos) 531.367	(ovinos) 431.154	(produtos lenha m³) 28.242	(produtos lenha) 1.017	(prds madeira tora m³) 347	(prods madeira tora) 3
Santiago	(laranja) 110	(laranja) 560	(uva) 30	(uva) 96	(trigo grão) 4.500	(trigo grão) 4.586	(soja grão) 16.000	(soje grão) 16.375	(bovinos) 193.544	(ovinos) 68.722	(madeira lenha m³) 5.200	(madeira lenha) 82	(produtos lenha m³) 10.850	(produtos lenha) 157
São Sepé	(laranja) 78	(laranja) 835	(tangerina) 16	(tangerina) 45	(soja grão) 24.000	(soja grão) 22.025	(arroz casca) 19.700	(arroz casca) 50.964	(bovinos) 136.020	(ovinos) 31.185	(produtos lenha m³) 13.050	(produtos lenha) 235	(madeira lenha m³) 3.650	(madeira lenha) 64
São. L. Gonzaga	(laranja) 40	(laranja) 336	(tangerina) 30	(tangerina) 191	(soja grão) 57.00	(soja grão) 71.820	(trigo grão) 20.000	(trigo grão) 17.028	(bovinos) 62.200	(galinhas) 24.000	(madeira lenha m³) 3.200	(madeira lenha) 61	(produtos lenha m³) 3.118	(produtos lenha) 60
Soledade	(erva-mate, folha) 420	(erva-mate, folha) 1.533	(laranja) 5	(laranja) 17	(soja grão) 21.000	(soja grão) 24.802	(milho grão) 2.500	(milho grão) 2.094	(galo, fga, fgo, pinto.s) 410.000	(bovinos) 57.233	(produtos lenha m³) 37.425	(produtos lenha) 1.123	(madeira lenha m³) 9.517	(madeira lenha) 333
Vacaria	(maçã) 6.000	(maçã) 147.163	(uva) 50	(uva) 475	(soja grão) 33.600	(soja grão) 36.960	(milho grão) 13.800	(milho grão) 20.700	(galinhas) 243.532	(galo, fga, fgo, pinto.s) 170.316	(prods madeira tora m³) 17.200	(prods madeira tora) 1.066	(prods mdra tora ots fins m³) 17.200	(prods mdra tora ots fins) 1.066

ANEXO 2 – ESTRUTURAÇÃO PARA AVALIAÇÃO DO EMPÍRICO (PDs)

Situação:

Estatuto da cidade determina que os PDs passem a considerar o município como um todo.

Fato:

Tradicionalmente os planos trataram exclusivamente do urbano.

Pergunta:

Como os novos planos trataram o que não é urbano?

Resposta (preliminar):

Em geral como rural (grande maioria dos planos).

PERGUNTAS PARA INVESTIGAÇÃO E ESCALA DE AVALIAÇÃO:

1.1 – O plano define o que é rural [ou o que não é urbano]?

Sim ou Não

1.2 – Qualidade da definição: [em relação ao conjunto dos planos analisados]

i (inferior) – o rural é o que não é urbano. isto apenas.

m (médio) – avança em relação à anterior, mas ainda é genérica e desvinculada da realidade local.

s (superior) – o rural é relacionado à realidade local (extrapola senso comum, tem a ver com “perfil” ou “vocaçãõ” do município).

2.1 – O plano delimita as áreas rurais [e/ou não urbanas] por ele definidas?

Sim ou Não

2.2 – Qualidade da delimitação: [em relação ao conjunto dos planos analisados]

i (inferior) – rural é zona única e genérica (não especificada).

m (médio) – faz menção à realidade rural local (nomeia ou subdivide segundo usos ou descreve...), mas não faz propostas específicas para cada área.

s (superior) – reflete a realidade rural local (nomeia, subdivide segundo usos, descreve...), e faz propostas específicas para cada área.

3.1 – O plano estabelece diretrizes relativas ao rural?

Sim ou Não

3.2 – Qualidade das diretrizes: [em relação ao conjunto dos planos analisados]

i (inferior) – apenas possui diretrizes genéricas e desvinculadas do contexto do rural no plano. Ex. “promover integração entre os espaços urbano e rural...”

m (médio) – possui diretrizes no contexto rural do plano, mas ainda assim, são genéricas.

s (superior) – possui diretrizes no contexto rural do plano e elas são específicas para a realidade local.

4.1 – O plano estabelece instrumentos relativos ao rural?

Sim ou Não

4.2 – Qualidade dos instrumentos: [em relação ao conjunto dos planos analisados]

Destacáveis: Zoneamento do Rural, Conselho Rural, Regime para Rural

i (inferior) – nenhum, ou apenas um instrumento relacionado ao rural de forma muito superficial.

m (médio) – um instrumento bastante específico, ou dois instrumentos superficiais.

s (superior) – dois instrumentos bastante específicos, ou três instrumentos.

ANEXO 3 – PROTOCOLOS

PROTOCOLO Nº 1

PROTOCOLO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES

PROTOCOLO PARA INVENTÁRIO DO RURAL	
Município: Bento Gonçalves	
Lei PD: Lei Complementar Nº 103	
Data da publicação: 26 de outubro de 2006	
Nome da lei: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Bento Gonçalves	
Página da prefeitura: http://www.bentogoncalves.rs.gov.br/	
<p>Leis anteriores revogadas por este PD: Art. 342 – Revogam-se as todas as disposições em contrário e, em especial, a Lei Municipal nº 1.893, de 20 de dezembro de 1990; Lei Complementar nº 5, de 03 de maio de 1996; Lei Municipal nº 2.621, de 31 de março de 1997; Lei Municipal nº 2.662, de 26 de setembro de 1997; Lei Municipal nº 2.667, de 02 de outubro de 1997; Lei Complementar nº 9, de 29 de abril de 1998; Lei Complementar nº 14, de 11 de novembro de 1998; Lei Complementar nº 41, de 08 de janeiro de 2001; Lei Complementar nº 42, de 19 de janeiro de 2001; Lei Municipal nº 3.261, de 26 de agosto de 2002; Lei Complementar nº 61, de 26 de maio de 2003; Lei Complementar nº 50, de 13 de setembro de 2001; art. 13 a 18 da Lei Municipal nº 2.444, de 03 de maio de 1995; Lei Municipal nº 2.600, de 27 de novembro de 1996 e Lei Municipal nº 3.824, de 09 de novembro de 2005).</p>	
Onde?	Texto:
(Localiz. na lei)	(Via de regra, na íntegra. Casos onde há interrupção estarão informados.)

[] **Art.1º** – São **objetivos** do Plano Diretor:

- I - a promoção do desenvolvimento econômico e social do Município de Bento Gonçalves;
- II - **organização físico-territorial da área urbana e rural** em termos de uso e ocupação do solo tendo em vista a perfeita **adequação entre as funções urbanas e rurais** bem como a adequada ocupação em cada zoneamento;
- III - **ordenação e hierarquização do sistema viário urbano e rural**;
- IV - conservação do patrimônio ambiental, histórico e cultural;
- V - organizar o desenvolvimento sustentável, equilibrando aspectos físicos, ambientais, econômicos e sociais;
- VI - articular ações públicas e privadas de transformação e agenciamento do território [1]; Anexo 21
- VII - Garantir o bem-estar do conjunto de seus munícipes;
- VIII - Estabelecer as **exigências a serem atendidas pelas propriedades urbanas e rurais**, situadas no território do Município, com vista ao cumprimento de sua função social;
- IX - consolidação do Município de Bento Gonçalves, como **pólo vitivinícola**, moveleiro e turístico, como fundamentos da economia.

[] **Art.2º** – O sistema de **gestão do Plano Diretor** de Desenvolvimento Integrado do Município de Bento Gonçalves, será realizado **através de**:

I - Sistema de Planejamento e Gestão (SPG) [2], Anexo 21, baseado na ação integrada de três órgãos autônomos e complementares, a saber:

- a) Fórum de Políticas Públicas – FORUM [3], Anexo 21;
- b) o Órgão Gestor – IPURB [4], Anexo 21,
- c) **Conselhos deliberativos – Distrital e COMPLAN** [5], Anexo 21.

II - Estratégias, Programas e Projetos de Desenvolvimento que articularão ações de qualificação, os quais deverão estar previstos:

- a) nos Planos Setoriais, que serão transformados em lei;
- b) no Plano Plurianual de Investimento, Anexo 19;
- c) na Lei de Diretrizes Básicas;
- d) nos orçamentos anuais.

III - Mecanismo de Avaliação que medirá o impacto de projetos, monitorará o desenvolvimento, bem como a implementação de programas e projetos e ofertará indicadores de desempenho para a realimentação do processo de planejamento.

[] **Art.8º** – Observadas as disposições pertinentes da Constituição Federal, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, da Lei Orgânica do Município, do Estatuto da Cidade e da Legislação Agrária, a **promoção do desenvolvimento econômico e social** do Município de Bento Gonçalves **se rege pelos seguintes princípios:**

- I - o desenvolvimento equilibrado e sustentável nos planos físico, social e econômico;
- II - garantia da participação da população no planejamento e gestão pública;
- III - integração regional com vistas a adotar legislações comuns nas áreas de interesse dos municípios, especialmente a preservação dos mananciais hídricos;
- IV - a preservação do meio-ambiente, com ênfase aos mananciais hídricos, como forma de auto-sustentabilidade do município e garantia de abastecimento de água potável à população;
- V - a **preservação do patrimônio histórico e cultural** na área urbana e **rural**, como forma de respeito ao processo histórico, para preservação da identidade, diferencial e potencial turístico;
- VI - promoção da qualidade de vida da população e da equidade social pela ampliação progressiva do acesso à moradia, justa distribuição dos recursos, serviços de infra-estrutura e equipamentos públicos a todos os grupos sociais;
- VII - integração entre os diversos organismos municipais - do Executivo e do Legislativo e destes com o setor privado, através de sua coordenação (Sistema de Planejamento e Gestão) em estratégias, metas, programas e projetos.

[] **Art.9º** – É diretriz fundamental do Município de Bento Gonçalves a **busca permanente do desenvolvimento sustentável (econômico, social e de preservação do meio ambiente, integrando zona urbana e rural)**, com vistas a assegurar qualidade de vida a todos os seus munícipes, tendo como característica e identidade econômica o sistema de produção vitivinícola e moveleiro, como bases da economia e desenvolvimento do turismo do município, respeitando a necessidade de diversificação e aperfeiçoamento tecnológico como meios de garantir a auto-sustentabilidade do município.

Parágrafo único – Os conflitos, na aplicação das normas, do presente Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município, serão resolvidos pela supremacia da diretriz fundamental, bem como em cumprimento das diretrizes gerais previstas nos arts. 10 a 12 e em observação aos princípios instituídos no art. 8º.

[] **Art.10** – São **diretrizes gerais físicas:**

- I – incentivar e permitir o desenvolvimento de atividades que assegurem a garantia do direito à cidade e município sustentável para as presentes e futuras gerações, adequando-as de forma a garantir o cumprimento e desenvolvimento da diretriz fundamental;
- II - preservar os mananciais hídricos como forma vital de abastecimento da população e da existência da própria cidade;
- III - descentralizar a cidade, incentivando o surgimento de novos pólos de urbanização, utilizando para isso, instrumentos como sistema viário, índices construtivos, ocupação do solo, equipamentos institucionais de serviços e industriais;

IV - viabilizar a separação do conflito de trânsito de passagem pelo município com o trânsito local e hierarquizar o sistema viário, buscando contemplar um fluxo harmonioso do trânsito local;

V - utilizar o zoneamento urbano e rural como forma e instrumento de ocupação adequada para cada espaço respeitando suas potencialidades naturais, culturais, ambientais, econômicas e sociais;

VI - utilizar os instrumentos da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, adequando-os às condições e ao interesse local;

VII – priorizar o interesse coletivo acima do interesse privado e particular.

Parágrafo único – As diretrizes gerais físicas buscam cumprir a diretriz fundamental, quanto à ocupação e desenvolvimento dos aspectos físicos do Município.

[] **Art.11** – São diretrizes gerais sociais:

I - propiciar espaços de ocupação e moradia para todas as classes sociais criando normas e mecanismos diferenciados e de acordo com as possibilidades econômicas da população, buscando tornar os desiguais mais iguais;

II - preservar o patrimônio histórico e cultural, bem como delimitar e conservar espaços que constituíram a história do município em momentos marcantes do desenvolvimento na zona urbana e rural;

III – utilizar os meios de comunicação como forma de conscientização e divulgação do projeto de município, proposto no presente Plano Diretor;

IV – priorizar projetos preventivos de políticas públicas;

V – criar mecanismos que busquem a colaboração da iniciativa privada a fazer investimentos que venham incrementar o projeto de município proposto no presente Plano Diretor (programas, projetos, atividades e legislações complementares);

VI - utilizar a educação como instrumento de construção da cidadania, de valores éticos, de respeito à cultura, à história, às tradições e costumes locais, conscientizando para a necessidade de conhecimento e participação de toda a comunidade na construção do projeto de município, proposto no presente Plano Diretor.

Parágrafo único - Nas escolas municipais serão ministrados conteúdos relativamente à história, cultura, tradições, costumes locais, bem como conhecimentos do projeto de município construído pela comunidade, no presente Plano Diretor.

[] **Art.12** – São diretrizes gerais econômicas:

I - buscar empreendimentos econômicos (serviços, indústrias, agroindústrias, turismo e produção agrícola), com objetivo de propiciar auto-sustentabilidade ao município, respeitando o zoneamento e vocação de cada espaço urbano e rural;

II - incentivar o turismo, como elemento econômico e de auto-sustentabilidade das zonas urbana e rural do município, através de empreendimentos públicos e da iniciativa privada, partindo da preservação e consolidação dos espaços turísticos existentes, tendo como fundamento a vitivinícola e ao mesmo tempo criando novos espaços de acordo com a vocação natural física, econômica e social.

§ 1º - Os serviços serão incrementados de acordo com cada zoneamento e vocação definida, buscando especialmente incentivar serviços específicos de atendimento ao turista de cada espaço.

§ 2º - A indústria e os serviços serão permitidos nos espaços adequados, nos limites da auto-sustentabilidade, social, ambiental e física (de trânsito e sistema de saneamento).

§ 3º - As diretrizes econômicas visam à autosustentabilidade econômica de cada zoneamento e do município como um todo.

[] **Art.13** – A estruturação do espaço urbano, nos núcleos urbanos e na zona rural, define-se por normas de uso, ocupação e parcelamento do solo consubstanciadas nesse plano e nas leis específicas que serão editadas.

[] **Art.14** – As atividades urbanas e rurais são reguladas mediante a instituição de zonas de uso conforme planta de zoneamento (Anexo 3 - zona urbana e Anexo 9 - zona rural) da presente lei e normas aqui definidas.

[] **Art.15** – O Município disciplinará a ocupação, parcelamento e uso do solo, com o objetivo de assegurar o desenvolvimento sustentável, urbano e rural.

[] **Art.16** – Constitui-se como zona urbana a sede do Município, delimitada por um perímetro urbano, conforme Anexo 2, onde serão permitidos: habitações, serviços, indústrias, agroindústrias, hotéis, conjuntos habitacionais, equipamentos institucionais, sistema viário adequado, equipamentos destinados ao lazer, a cultos religiosos, diversão e demais equipamentos urbanos necessários.

[] **Art.17** – Constitui-se zona rural o que está fora do perímetro urbano e que tem uso predominantemente agrícola, turístico, agroindustrial e de conservação, podendo sediar outras atividades, tais como: residenciais, artesanais, comerciais e de serviços, desde que associadas às atividades predominantes ou necessárias à população residente, em localizações e escalas compatíveis com a manutenção do caráter da região e do padrão básico da atividade produtiva.
Parágrafo único - Os aglomerados rurais, são locais onde o desenvolvimento alterou de alguma forma o padrão genérico preconizado pela área rural.

[] **Art.18** – As ocupações urbanas e rurais deverão respeitar:

I – o respectivo zoneamento;

II – os índices construtivos previstos em lei;

III – a infra-estrutura urbana ou rural existente;

IV – o tipo de solo e suas características naturais;

V – o novo zoneamento, exceto naqueles zoneamentos específicos onde serão desestimulados gradativamente usos incompatíveis e que comprometam a finalidade prevista na lei;

VI – a vocação natural de cada espaço.

§ 1º - As áreas urbanas que mantiverem ocupação rural devidamente comprovada por laudo e vistorias da Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Agricultura, quanto ao uso agrícola, poderão continuar pagando o INCRA, devendo o Município tributar o IPTU na medida em que mudarem a sua destinação ou por interesse público.

§ 2º - Ficam vedadas quaisquer obras, como aumento de área ou reformas, ressalvadas aquelas meramente de conservação, quando forem incompatíveis com as atividades ou usos previstos nos novos zoneamentos urbanos ou rurais ou quando estiverem avançando sobre via pública existente ou projetada.

§ 3º - As construções antigas que se constituam patrimônio histórico e cultural e que estejam invadindo o alinhamento, poderão ser utilizadas, sendo estudado caso a caso. Nesse caso o requerente, através de seu responsável técnico, deverá solicitar inicialmente ao IPURB um pedido de viabilidade, sendo sua aprovação final submetida à apreciação do COMPLAN e/ou DISTRITAL.

§ 4º - Em terrenos atingidos por alargamento de via pública será permitida a ampliação do prédio com recuo inferior ao previsto em Lei, desde que comprovadamente o mesmo tenha obedecido recuos corretos quando de sua edificação, devendo todavia obedecer os índices urbanísticos vigentes.

[] **Art.19** – O Sistema Tributário Municipal adotará medidas para restringir ou incentivar a ocupação do solo urbano e rural, através de:

I - redução ou isenção do IPTU e demais tributos municipais;

II - aumento de IPTU e demais tributos municipais.

[] **Art.20** – Os alvarás de licença para localização e funcionamento de qualquer atividade dentro da área urbana e rural do Município, serão expedidos pelo IPURB, mediante a observação das disposições desta lei, conforme Anexo 8.

[] **Art.22** – Nenhuma obra de construção, reconstrução, reforma, demolição ou acréscimo de edificação será feita na área urbana e rural do Município, sem a prévia aprovação e licença da Prefeitura, nos termos desta Lei.

[] **Art.56** – São usos permitidos nas ZPM 2 (baixa densidade):

- I – residencial unifamiliar, desde que tenham seus esgotos sanitários tratados através de processo fossa séptica, sumidouro, filtro anaeróbio ou estação de tratamento;
- II - hortifrutículas e agricultura sem risco para a qualidade da água, não sendo permitido o uso intensivo de defensivos agrícolas;
- III – comércio e serviços vinculados à residência, com exceção do comércio atacadista;
- IV – estabelecimentos de recreação, lazer e turístico.

[] **Art.118** – Para efeito desta Lei, ficam instituídas as seguintes categorias de uso:

(...)

V – Comércio e Serviços Geradores de Tráfego Pesado – CSTP, compreendendo:

- a) agências e garagens de companhias transportadoras, de mudanças ou outras que operem com frotas de caminhões ou ônibus; garagem de veículos de carga, comércio, locação de máquinas, equipamentos pesados, empresa de mudança, agência de locação de caminhões, lavagem, lubrificação de veículos coletivos e de carga;
- b) entrepostos, depósitos, armazéns de estocagem de matérias primas, estabelecimentos atacadistas ou varejistas de materiais grosseiros, com área construída computável igual ou superior a 300,00m², notadamente insumos para agricultura e pecuária, materiais de construção, veículos, sucata e ferro-velho, comércio atacadista e depósito de bebidas;
- c) comércio varejista II: estabelecimentos comerciais destinados a venda direta ao consumidor de artigos que exigem instalações especiais, pela necessidade de amplas áreas de estocagem como veículos e implementos agrícolas, artigos sanitários e materiais de construção.

(...)

II - Indústria de bebidas:

- a) cantina rural (conforme Decreto Federal nº 99.066).

(...) Somente foram transcritos os trechos relevantes quanto aos termos mencionados relativos ao rural verificados, devido à extensão do presente artigo.

[] **Art.161** – As zonas de uso de que trata o presente capítulo estão graficamente representadas na planta de zoneamento rural, conforme anexo 9, passando a fazer parte integrante da presente lei.

[] **Art.162** – Modelo Espacial Básico – MEB é o conjunto de regulamentos de ocupação e uso do solo na área rural com predominância agrícola, turística, agroindustrial e de conservação.

Parágrafo único - O funcionamento MEB está especificado no Título IV, Capítulo II, Seção II desta Lei.

[] **Art.163** – Para efeito da aplicação desta lei são criadas as seguintes zonas de uso do solo rural:

- I - Distrito do Vale dos Vinhedos: Área de Proteção a Paisagem Vale dos Vinhedos (APP VALE);
- II - Distrito de São Pedro – Área de Proteção Paisagística Ambiental ao patrimônio Histórico e Cultural (APPAHC);
- III - Distrito de Tuiuty;
- IV – Distrito de Faria Lemos;
- V - Distrito de Pinto Bandeira.

[] **Art.164** – Distrito do Vale dos Vinhedos – (APP VALE) tem como vocação natural consolidada, a vitivinicultura, cuja cultura, ocupação do solo e paisagem fica protegida na forma desta lei.

[] **Art.165** – Ficam estabelecidas como normas de proteção do Vale dos Vinhedos:

- I – Delimitação – A totalidade da área do Distrito do Vale dos Vinhedos, conforme mapa do zoneamento;
- II – Elementos protegidos – Os vinhedos e a linha do horizonte;
- III – Condições de proteção – As áreas hoje destinadas à viticultura ficam protegidas de forma permanente e somente poderão ser utilizadas para outros fins que excluam a viticultura se

substituídos por novas áreas de cultivo dessa cultura na mesma propriedade, bem como será incentivado o desenvolvimento de novas áreas de cultivo.

[] **Art.166** – Serão permitidos usos do solo temporários e simultâneos à cultura principal que é a viticultura.

[] **Art.167** – A linha do horizonte está protegida de forma que nenhuma edificação poderá secciona-la, observada desde qualquer ponto da via pública da qual a propriedade tem acesso.

Parágrafo único - No Vale dos Vinhedos ficam instituídos os aglomerados considerados "Exceções Devidas a Padrão Emergente – EPE", cujas delimitações, padrões de ocupação, parcelamento e uso estão especificados no Título IV, Capítulo II, Seção XII, desta lei. Mesmo nestes casos os parâmetros de proteção da paisagem prevalecem. São eles:

- I – Aglomerado Funcional 8 da Graciema;
- II – Aglomerado Multifuncional 15 da Graciema;
- III – Aglomerado Multifuncional 40 da Leopoldina;
- IV – Aglomerado Funcional da Suvalan;
- V – Aglomerado Funcional 6 da Leopoldina.

[] **Art.168** – O Distrito de São Pedro é área de Proteção Paisagística, Ambiental e do Patrimônio Histórico e Cultural (APPAHC).

[] **Art.169** – Ficam estabelecidas como normas de proteção do Distrito de São Pedro:

- I – Delimitação – A totalidade da área do Distrito de São Pedro;
- II – Elementos Protegidos – Sítios históricos e de interesse turístico e a paisagem natural;
- III – Condições de Proteção - As edificações, sítio históricos e de interesse turísticos, bem como trechos remanescentes da paisagem original da região, distribuídos e dispersos no município, ficam declarados de preservação permanente e protegidos pela presente legislação.

§ 1º - O inventário, Projeto Cultural Caminhos de Pedra, aprovado pelo Conselho Estadual de Cultura, é o documento básico do projeto de resgate da herança cultural do Distrito de São Pedro e constitui-se parte integrante da presente lei, conforme Anexo 15, o qual será observado na preservação, nas novas edificações e reformas.

§ 2º - Todo o projeto de edificação, ou proposta de nova atividade, mesmo aquelas previstas pelo Modelo Espacial Básico, devem ser precedidos de estudo de viabilidade, apreciado inicialmente pelo IPURB e submetido ao Conselho Distrital para laudo final.

[] **Art.170** – No Distrito de São Pedro ,ficam instituídos aglomerados - Exceções Devidas a Padrão Emergente – EPE – cujas delimitações , padrões de ocupação, parcelamento e uso do solo estão especificados no Título IV, Capítulo II,Seção XII desta lei. Mesmo nestes casos os parâmetros de proteção da paisagem prevalecem.São eles:

- I – Aglomerado multifuncional de São Pedro;
- II – Sede Distrital;
- III – Aglomerado Funcional de São Miguel.

[] **Art.171** – Fica criada uma área de Controle Especialíssimo, adjacente ao lago da Barragem São Miguel de aproximadamente 60 ha (sessenta hectares), que será objeto de desapropriação, com vistas à preservação sustentável do manancial hídrico de abastecimento de Bento Gonçalves.

Parágrafo único - Na área referida no caput deste artigo, conforme anexo 9, ficam proibidos todo e qualquer uso.

[] **Art.172** – Fica criada uma Zona de Preservação Ambiental de Contribuição à Bacia Hidrográfica à Barragem do Moinho e do Arroio do Barracão, com vistas o abastecimento de água.

§ 1º - Para efeito deste artigo ficam declaradas áreas de Preservação Ambiental Permanente, uma faixa de 100m de largura, medida em projeção horizontal a partir dos limites do álveo, dos rios que compõem as bacias de contribuição as Barragens do Moinho, e do Arroio Barracão, Rio Burati, Arroio Alencastro e os arroios primários enumerados de 62, 28,26,69 e 70 que contribui ao Rio Burati e Barracão.

§ 2º - São consideradas também áreas de proteção ambiental permanente, os arroios secundários enumerados 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63,64, 65, 66, 67 e 68, delimitado em uma faixa de 50m de largura, medida em projeção horizontal a partir dos limites do álveo.

§ 3º - Secundários são todos os cursos d'água formados de um arroio primário.

§ 4º - Nas áreas tratadas pelo presente artigo, só serão permitidas atividades de lazer (parques, praças e jardins), práticas esportivas desde que não possuam instalações permanentes, nem edificações, bem como florestamento e reflorestamento com essências nativas.

[] Art.173 – Fica criada uma Área de Controle Especial – ACE, destinada à mineração do distrito de São Pedro, com as seguintes características:

I - Delimitação: a linha poligonal com as seguintes coordenadas: [463350E, 6771400N], [457400E, 6771400N], [457400E, 6774450N], [463350E, 6772050N], [463350E, 6771350N];

II – Tipo – Área de controle especial, conforme Anexo 9;

III – Condições de Manejo – Permitida extração e beneficiamento de pedras, desde que de acordo com o plano de manejo aprovado pelo município e submetido ao monitoramento, não sendo permitido outros usos, exceto agricultura.

§ 1º - Os proprietários ou permissionários das áreas previstas neste artigo terão o prazo de 01 (um) ano para apresentar Plano de Manejo para a extração mineral, observada a legislação federal e estadual vigente.

§ 2º - Os proprietários ou permissionários das áreas previstas no presente artigo deverão apresentar relatórios anuais de monitoramento, elaborados por técnicos credenciados.

[] Art.174 – A área pertencente ao antigo SESC (Anexo 9) e destinada à proteção permanente, com vistas a implantação de um Jardim Botânico, tem a finalidade de proteger cientificamente as coleções de plantas.

[] Art.175 – As Exceções devido às Restrições Ambientais, proteção da paisagem, das espécies, do meio ambiente, será tratado no Título IV, Capítulo II, Seção XI, delimitadas conforme Anexo 9.

[] Art.176 – O Distrito de Tuiuty compõe-se:

I - Do Aglomerado Multifuncional Tuiuty – Sede Distrital, caracterizado como local de concentração de atividades e equipamentos diversificados que agreguem valor turístico, com ênfase cultural, a Festa da Colheita e roteiros turísticos de preservação do Parque Temático da Vinícola Salton, agregada a Rota Turística do Vale do Rio das Antas. Nas ruas que margeiam o Parque Temático da Vinícola Salton em um raio equivalente à primeira Banda (100m cada rua), serão permitidas atividades e usos com estudo prévio, após avaliação preliminar do IPURB e ouvido o Conselho Distrital;

II – Aglomerado Funcional Passo Velho, com característica residencial e complementar. Estes aglomerados são considerados “Exceções devidas a Padrões Emergentes – EPE”, cujas delimitações, padrões de ocupação, parcelamento do solo e usos estão especificados no Título IV, Capítulo II, Seção XII, desta lei.

[] Art.177 – Ficam estabelecidas as seguintes normas para o Trecho Norte da Rodovia RST 470 – APA - Área de Proteção Ambiental (Anexo 9):

I – Delimitação – Trecho que inicia no ponto de coordenadas [445126 e 6783072], ponto final da área de padrão emergente “Tuiuty”, até o limite do município sobre o Rio das Antas, composto da primeira banda à leste e oeste;

II – Elementos Protegidos – A vegetação natural e os pontos de observação da paisagem lado oeste;

III - Condições de Proteção- A vegetação natural somente poderá ser substituída por usos relacionados ao turismo e serviços de suporte ao usuário da Rodovia turismo e serviços de suporte ao usuário da rodovia.

Parágrafo único – Os padrões de distribuição passam a ser os seguintes:

Banda 1_Gabarito 6,00m_Área da Base 400,00m²_Proporção Máxima 1:5_Pav. Adicionais ---
Distribuição

Banda 1_Taxa de Ocupação 5%_Afastamento Máximo 15,00m_Distância Mínima 100,00m

Recuos Viários

Banda 1_Recuo 10,00m_Recuo Máximo ---

[] **Art.178** – Os pontos de observação da paisagem na margem oeste da Rodovia não podem ser obstruídos por edificações ou quaisquer outras estruturas.

[] **Art.179** – Fica criada a área de Controle Especial – ACE, destinada à mineração de Tuiuty, conforme Anexo 9.

[] **Art.180** – Sobre a Área de Controle Especial – ACE, fica estabelecido as seguintes normas:

I – Delimitação – A linha poligonal com as seguintes coordenadas: [446540E, 6783200N], [446000E, 6783200N], [446000E, 678484000N], [448000E, 6784000N], [448000E, 6782200N], [446540E, 6782600N], [446540E, 6782600N];

II – Tipo – Área de Controle Especial;

III – Condições de Manejo – Permitida a extração e beneficiamento de pedras, desde que de acordo com o Plano de Manejo, aprovado pelo Município e submetido ao monitoramento. Proibidos outros usos.

[] **Art.181** – Os proprietários ou permissionários das Áreas de Controle Especial – ACE terão prazo de um ano para apresentarem Plano de Manejo para a extração mineral, observada a legislação em vigor.

[] **Art.182** – Os proprietários ou permissionários das áreas acima deverão apresentar relatório anual de monitoramento, elaborado por técnico credenciado.

[] **Art.183** – Ficam estabelecidas as seguintes delimitações, da Área de Preservação Ambiental - APA, visando a proteção das margens do Rio das Antas:

I – Localização – Extremidade Norte do Município;

II – Delimitação – Rio das Antas ao Norte, as Rodovias que margeiam o Rio em vários trechos, uma linha paralela à margem do rio, distante 300m, nos trechos em que não há rodovias;

III – Tipo – Área de proteção ambiental;

IV – Condições de Proteção: Somente usos agrícolas, residenciais e de turismo restrito ao Plano de Manejo.

Parágrafo único - O IPURB compatibilizará o Plano de Manejo Ambiental, aprovado pela FEPAM.

[] **Art.184** – O Distrito de Farias Lemos, compõe-se:

I – Aglomerado Funcional Paulina de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural, que tem como diretriz a preservação das características de um núcleo rural, onde as edificações antigas e a pavimentação retratam a origem e história do mesmo, que será objeto de inventário, com fins de preservação e com vistas à exploração do turismo, como elemento de auto sustentabilidade;

II – Aglomerado Multifuncional de Faria Lemos – Sede Distrital – tendo como característica o uso do solo temático e multifuncional, como locais de concentração de atividades e equipamentos diversificados;

III – Aglomerado Funcional de Alcântara, tendo como característica do uso do solo, residencial, temático e sítios de recreio.

Parágrafo único - Estes aglomerados são considerados "Exceções Devidas a Padrão Emergente – EPE" cujas delimitações, padrões de ocupação, parcelamento e uso estão especificados no Título IV, Capítulo II, Seção XII desta Lei.

[] **Art.185** – Fica criada uma Área de Controle Especial, destinada à exploração da mineração de Faria Lemos, observado:

I – Delimitação – A linha poligonal com as seguintes coordenadas: [442000E, 6780650N], [442300E, 6780650N], [442300E, 6780350N], [442000E, 6780350N];

II – Tipo – Área de Controle Especial;

III – Condições de Manejo – Permitido a extração e beneficiamento de pedras, desde que de acordo com o Plano de Manejo, aprovado pelo Município. Ficam proibidos outros usos.

[] **Art.186** – Aplica-se à presente Área de Controle Especial, as demais regras das áreas anteriores.

[] **Art.187** – Nas margens do Rio das Antas, aplicam-se as mesmas normas de proteção ambiental prevista no Distrito de Tuiuty.

[] **Art.188** – O Distrito de Pinto Bandeira compõe-se:

I – Aglomerado Multifuncional de Pinto Bandeira-Sede Distrital, que tem como característica o uso do solo temático e multifuncional, com locais de concentração de atividades e equipamentos diversificados, notadamente com atividades urbanas.

II – Aglomerado Funcional da Linha Brasil, caracteriza-se pelo uso do solo para a atividade residencial e complementar.

Parágrafo único - Estes aglomerados são considerados "Exceções Devidas a Padrão Emergente – EPE" cujas delimitações, padrões de ocupação, parcelamento e uso estão especificados no Título IV, Capítulo II, Seção XII desta Lei.

[] **Art.189** – Fica criada uma Área de Controle Especial – ACE – Fundação Bentogonçalvense Pró-Ambiente - PROAMB – destinada as atividades de recebimento, tratamento e/ou processamento e/ou destinação de lixo industrial e resíduos.

[] **Art.190** – Fica a Área de Controle Especial – ACE - PROAMB, delimitada por um raio de três mil metros no entorno da Central de Disposição de Resíduos da Fundação Bentogonçalvense Pró-Ambiente – PROAMB, hoje existente, conforme mapa, Anexo 3.

Parágrafo único – Neste raio só serão permitidas as atividades de recebimento, tratamento e/ou processamento e/ou destinação final de resíduos.

[] **Art.191** – Nas margens do Rio das Antas, aplicam-se as mesmas normas de proteção ambiental, prevista no Distrito de Tuiuty.

[] **Art.192** – O Aglomerado Funcional da Eulália tem como característica, uso temático, residencial e complementar, cujos índices estão especificados no Anexo 13.

[] **Art.193** – A área de Mineração da Linha Pradel, fica delimitada por uma linha poligonal com as seguintes coordenadas: [451300E, 6777300N], [451300E, 6778450N], [452650E, 6778450N], [452650E, 6777300N].

§ 1º - O tipo será Área de Controle Especial.

§ 2º - As condições de manejo serão permitidas a extração e beneficiamento de pedras, desde que de acordo com o Plano de Manejo aprovado pelo Município, não sendo permitido outros usos.

§ 3º - Será regrada pelo observado nas demais normas das Áreas de Controle Especial, destinado à mineração.

[] **Art.194** – A Zona Rural, dividida em distritos e Zonas de Controle Especial, estabelecidos no Título IV, Capítulo I, reger-se-á pelas seguintes normas e estruturas:

I - Modelo Espacial Básico – MEB; [12]

II - Exceções devidas a Restrições Ambientais – ERA; [13]

III - Exceções devidas a Padrão Emergente – EPE; [14]

IV - Exceções devidas a Inovações propostas pelos Agentes Sociais – EIS; [15]

§ 1º - O Modelo Espacial Básico – MEB, estabelece padrões gerais de ocupação e uso do solo rural, e é expresso através de dispositivos de controle e parâmetros específicos. [16]

§ 2º - As Exceções devidas a Restrições Ambientais – ERA, incidem sobre áreas específicas, delimitadas por perímetros, e são expressas através de categorias, elementos ambientais e condições de proteção. [17]

§ 3º - As Exceções devidas ao Padrão Emergente - EPE, incidem sobre áreas específicas, delimitadas pelos seus perímetros, e são expressas pelos mesmos dispositivos de controle utilizados no Modelo Espacial Básico, porém com parâmetros próprios.

§ 4º - As Exceções devidas a Inovações propostas por Agentes Sociais – EIS, incidem sobre localizações propostas pelos agentes sociais, são expressas através de dispositivos de controle especiais, são examinadas caso a caso desde o ponto de vista de seu impacto sobre a região de implantação, e tem sua aprovação vinculada a medidas de neutralização, ou mitigação/compensação dos impactos considerados indesejáveis. [18]

[] **Art.195** – As exceções devidas a Restrições Ambientais, na forma de restrições ao uso e ocupação do solo específicas, se somam aos dispositivos de controle do Modelo Espacial Básico incidentes sobre a área em questão, prevalecendo sobre estes se forem mais restritivas.

[] **Art.196** – As exceções devidas a Padrão Emergente, na forma de dispositivos e parâmetros de controle específicos, substituem as prescrições do Modelo Espacial Básico, e se somam às restrições ambientais, subordinando-se a estas em caso de conflito.

[] **Art.197** – As exceções devidas a inovações, na forma de especificações particulares válidas apenas para cada caso, substituem as prescrições do MEB e das EPEs eventualmente incidentes sobre o local, e se somam às restrições ambientais.

[] **Art.198** – O Modelo Espacial engloba o conjunto de características gerais preconizadas para as diferentes frações que compõem a área rural do município, com respeito à morfologia e aos usos do solo sem prejuízo de flexibilidade.

§ 1º - As características gerais, referidas no caput, são aferidas e controladas através de dispositivos e parâmetros de gerenciamento de parcelamento, ocupação e uso do solo.

§ 2º - As propostas de desenvolvimento consoante com as definições do Modelo Espacial Básico regem-se pelos dispositivos de controle e tem sua aprovação através de simples verificação de adequação aos parâmetros estabelecidos como limites.

[] **Art.199** – Os dispositivos de controle da ocupação e uso do solo são:

- I - Divisão territorial [19];
- II - Controle do uso do solo;
- III - Controle de ocupação do solo;
- IV - Controle de parcelamento do solo.

[] **Art.200** – A Divisão Territorial da área rural do Município é um sistema de bandas [20] e trechos [21] definidos a partir do sistema viário [22], considerando uma hierarquia de vias.

[] **Art.201** – A hierarquia do sistema viário admite as seguintes categorias:

- I - Categoria Um (1) – vias intermunicipais de importância regional e suas respectivas faixas de domínio;
 - II - Categoria Dois (2) – vias intermunicipais e interdistritais de importância municipal e suas respectivas faixas de domínio;
 - III - Categoria Três (3) – vias intermunicipais e interdistritais de importância distrital e suas respectivas faixas de domínio;
 - IV - Categoria Quatro (4) – vias locais e suas respectivas faixas de domínio.
- Parágrafo único - A especificação do sistema viário municipal segundo sua hierarquia está contida no Anexo 10, do Modelo Territorial Básico, que faz parte integrante desta Lei.

[] **Art.202** – O sistema de bandas e trechos constitui uma divisão genérica do território assim caracterizado:

§ 1º - Toda via pública é geratriz de um sistema de bandas, com quantidade e larguras estabelecidas em função de sua hierarquia;

§ 2º - Toda superposição de bandas, seja nas interseções de vias, seja na concordância de vias paralelas, será tratada hierarquicamente, prevalecendo sempre o regime menos restritivo.

§ 3º - Todo trecho é delimitado por pontos de início e término, marcados sobre as vias públicas que lhe servem de geratrizes e uma especificação de quantidade de bandas incluídas.

§ 4º - Uma ilustração do sistema de bandas e trechos com suas dimensões, está registrada no anexo 11, do Modelo Espacial Básico, que faz parte integrante desta Lei.

[] **Art.203** – O Controle do Uso do Solo é feito a partir de um conjunto de determinações que limitam e orientam a distribuição de padrões de atividades na área rural, e tem por objetivo promover a sua implementação.

[] **Art.204** – A Área Rural tem uso predominantemente agrícola, turístico, agro-industrial e de conservação, podendo sediar outras atividades, tais como residenciais, artesanais, comerciais e de serviços, desde que associadas às atividades predominantes, ou necessárias à população residente, em localizações e escalas compatíveis com a manutenção do caráter da região e do padrão básico da atividade produtiva.

§ 1º - A atividade agrícola a que se refere o caput deste artigo é aquela hoje verificada e predominante em cada distrito, ou que venha a ser substituída por decisão do fórum no Plano Plurianual.

§ 2º - A atividade agro-industrial que se refere o caput deste artigo é aquela associada diretamente à atividade agrícola prevalecente na área.

§ 3º - O SPG é competente para definir os parâmetros de compatibilidade da localização e escala de qualquer atividade proposta para essas áreas.

[] **Art.205** – As determinações contidas no art. 200 asseguram que qualquer proposta de desenvolvimento consoante com as características gerais da unidade espacial em que se insere seja aprovada através de simples verificação de sua adequação às mesmas, resguardadas as exceções definidas nesta Lei.

[] **Art.206** – O Controle de Ocupação do Solo é feito através do conjunto de regulamentos que presidem os padrões de porte e disposição das edificações em relação às demais edificações vizinhas, aos lotes e aos espaços públicos adjacentes, através dos seguintes instrumentos:

I – Envelope; [23]

II - Distribuição; [24]

III - Recuo Viário. [25]

[] **Art.207** – Os envelopes são destinados a controlar o volume das edificações, assegurando um padrão de ocupação do solo compatível com a paisagem rural; os parâmetros reguladores dos envelopes estão expressos em planilha própria.

[] **Art.208** – A distribuição das edificações é controlada com vistas a evitar uma dispersão excessiva de prédios na paisagem; os parâmetros reguladores da distribuição estão expressos em planilha própria.

[] **Art.209** – Os recuos viários serão sempre medidos a partir do limite da faixa de domínio da via a que se referir, e poderão conter valores mínimos e máximos.

[] **Art.210** – Os instrumentos de controle de ocupação do solo incidem sobre a totalidade do território rural do Município, ajustados a diferentes bandas e trechos através de parâmetros numéricos e geométricos.

[] **Art.211** – As determinações contidas nos arts. 202 a 205 asseguram que qualquer proposta de desenvolvimento consoante com as características gerais da unidade espacial em que se insere seja aprovada através de verificação direta de sua adequação às mesmas.

Parágrafo único – Qualquer proposta de transformação territorial, relativa à ocupação do solo, que fuja às características gerais da unidade espacial em que se insere caracteriza uma exceção devida à inovação proposta por agentes sociais e deve ser submetida a procedimento de avaliação pelo SPG.

[] **Art.212** – O **Controle do Parcelamento do Solo** se dá pelo conjunto de regulamentos que orientam as ações de parcelamento da terra em unidades juridicamente independentes, que podem ser realizadas nas formas de loteamento [26], desmembramento [27] e remembramento [28], sempre **mediante aprovação municipal**, observadas as disposições da legislação federal e estadual pertinentes, em especial da legislação agrária.

Parágrafo único - As disposições da presente lei aplicam-se também aos loteamentos, desmembramentos e remembramentos efetuados em virtude de divisão amigável ou judicial, para extinção da comunhão e sucessão 'causa mortis'.

[] **Art.213** – Todo **parcelamento do solo rural** deverá ser submetido à **aprovação** do Instituto de Planejamento Urbano de Bento Gonçalves **IPURB**, órgão central do SPG, respeitadas as competências expressas nesta lei.

Parágrafo único – Os projetos de parcelamento do solo devem abranger o imóvel titulado em sua totalidade.

[] **Art.214** – Será permitido o **parcelamento do solo rural** para fins previstos no artigo 200, devendo **respeitar o dimensionamento definido** pelo Ministério da Agricultura para o Módulo Regional, sempre sujeito às anuências do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do IPURB.

[] **Art.215** – Para a **aprovação de parcelamento do solo**, o Município, a critério do SPG, poderá exigir procedimentos de avaliação de impacto ambiental, **levando em conta as repercussões** sobre o tráfego, o acesso aos serviços de saneamento e a equipamentos sociais, as condições físico-ambientais e outros aspectos técnicos relevantes.

[] **Art.216** – O **Município** poderá exigir a reserva de área não edificável **destinada a equipamentos públicos** vinculados aos serviços de sua competência, sendo que os lotes nos quais incidirem estas restrições deverão apresentar dimensões tais que permitam a edificação na área remanescente.

Parágrafo único – As **dimensões e posições** das áreas não edificáveis serão **definidas pelo IPURB**, observando os termos indicados pelos órgãos competentes e compatibilizando as legislações vigentes e pertinentes.

[] **Art.217** – Independentemente de **outras disposições** legais, os projetos e empreendimentos de loteamentos, **deverão respeitar**, como diretrizes, os **seguintes requisitos**, que serão rigorosamente considerados pelo SPG quando da análise dos projetos e do licenciamento:

I - acessibilidade [29];

II - áreas não loteáveis [30];

III - articulação viária [31];

IV - infra-estrutura [32].

[] **Art.218** – Os loteamentos, inclusive os destinados a **sítios de recreio**, deverão prever, além das áreas destinadas ao sistema viário, a reserva de 50% (cinquenta por cento) da área a ser parcelada, a critério do SPG, destinada a equipamentos públicos de lazer, educação, saúde, segurança, atividades produtivas típicas da região, manutenção do ambiente natural ou outros usos institucionais, avaliadas as demandas locais.

§ 1º - A reserva referida no caput será transferida ao domínio da Prefeitura Municipal, mediante Termo de Doação e Escritura Pública;

§ 2º - Caberá à municipalidade, através do IPURB, indicar no projeto de loteamento, a localização e a conformação das áreas a serem cedidas nos termos deste artigo.

§ 3º - A reserva de áreas institucionais nos aglomerados e áreas adjacentes a estes, **dos distritos** de Pinto Bandeira e Faria Lemos será de 30% (trinta por cento) da área a ser parcelada;

§ 4º - Poderão ser computadas, na metragem de áreas institucionais:

I - as destinadas à rede viária que excederem os gabaritos das vias;

II - as áreas destinadas a equipamentos comunitários que excederem o limite estabelecido;

III - as áreas destinadas à implantação de equipamentos de abastecimento de água e serviços de esgoto cloacal.

[] **Art.219** – Os loteamentos observarão os padrões locacionais das unidades espaciais que configuram o Modelo Espacial Básico, conforme consta do Título IV, Capítulo II Seção II e os padrões do Anexo 13 quando forem em Áreas de EPE.

[] **Art.220** – Para regularização de loteamentos e desmembramentos existentes de forma irregular na data de aprovação desta lei deve ser apresentado para fornecimento de diretrizes: levantamento topográfico da situação real, com as edificações existentes; matrícula atualizada da gleba e indicação da infraestrutura existente.

Parágrafo único - As diretrizes para cada caso serão estudadas através do SPG, sempre considerando o mínimo impacto nas características predominantes do local, a existência de infraestrutura mínima e a possibilidade de uso dos instrumentos previstos na forma do Presente Plano Diretor.

[] **Art.221** – Os Loteamentos para Sítios de Recreio [33] somente poderão ocorrer em áreas definidas conforme zoneamento rural.

[] **Art.222** – Os loteamentos para sítios de recreio obedecerão aos mesmos requisitos exigidos para loteamentos

§ 1º - O lote mínimo permitido é 2.500,00m².

§ 2º - O uso do solo é restrito a moradias com área construída total não superior a 15% (quinze por cento) da área do lote.

[] **Art.223** – A instituição de condomínios edilícios [34], geralmente denominados como condomínios horizontais por unidades autônomas, na forma do Código Civil - Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dos arts. 8º e 68 da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, será também procedida na forma desta Lei, observando-se a reserva de área não edificável de 55% (cinquenta e cinco por cento) do total registrado.

§ 1º - Pode-se computar na área edificável de que trata este artigo áreas de preservação ambiental e sistema viário.

§ 2º - No distrito de Vale dos Vinhedos, segundo a diretriz fundamental do local, aonde existir parreirais estes deverão ser mantidos, podendo fazer parte da área não edificável. O sistema viário proposto deve acompanhar as curvas de nível numa largura máxima de 6,00m de pista.

§ 3º - Deverão respeitar a cota ideal de 800,00m².

§ 4º - A instituição de condomínios edilícios somente serão permitidos nos aglomerados.

[] **Art.224** – Quando a gleba do condomínio não for servida pelas redes públicas de abastecimento de água e de energia elétrica, tais serviços serão implantados e mantidos pelos condôminos, devendo os projetos técnicos para sua implantação ser, previamente, submetidos e aprovados pelas empresas concessionárias de serviço público.

[] **Art.225** – Os lotes criados por desmembramentos deverão ter frente para vias existentes, dimensão mínima de 20% (vinte por cento) do Módulo Regional, e profundidade igual à banda em que estiver inserido.

Parágrafo único - Os lotes resultantes de desmembramentos em aglomerados funcionais sedes de distrito poderão ter área mínima igual a 5% (cinco por cento) do Módulo Regional, e em aglomerados industriais 25% (vinte e cinco por cento).

[] **Art.226** – Os lotes criados por desmembramento deverão ser destinados exclusivamente a usos previstos pelo art. 200, observadas as restrições impostas às áreas de Exceção por Interesse Ambiental e Paisagístico (Título IV, Capítulo II, Seção XI), às áreas de Exceção por Padrão Emergente (Título IV, Capítulo II, Seção XII), e às Áreas de Exceção por Inovação (Título IV, Capítulo II, Seção XIII).

[] **Art.227** – Antes da elaboração do projeto de loteamento, o empreendedor deverá certificar-se de sua viabilidade técnica, solicitando ao IPURB que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, das áreas destinadas aos equipamentos comunitários e de uso institucional, solicitando para tanto um exame de viabilidade de parcelamento.

§ 1º - Para condomínios deve ser solicitada viabilidade de implantação e diretrizes.

§ 2º - Deve ser apresentado necessariamente para todas as formas de loteamento, assim como para condomínios, no pedido de viabilidade, um estudo de impacto de visibilidade, conforme regras da metodologia de impacto de inovações constante nesta lei.

[] **Art.228** – O IPURB indicará em planta, de acordo com as diretrizes de planejamento municipal, o seguinte:

I - as ruas ou rodovias existentes ou projetadas que compõem o sistema viário do município, a serem respeitadas;

II - a indicação dos regulamentos previstos pelo PRR;

III - as áreas não edificáveis;

IV - a localização dos terrenos para a implantação de áreas destinadas a equipamentos comunitários, reservas ambientais ou paisagísticas, quando for o caso;

V - as edificações e outros elementos do ambiente a serem preservados.

Parágrafo único - As diretrizes expedidas na consulta de viabilidade, vigorarão pelo prazo máximo de 06 (seis) meses, contados do despacho final do IPURB.

[] **Art.229** – As Exceções devidas a Restrições Ambientais englobam o conjunto de determinações preconizadas para proteção da paisagem e do meio-ambiente, expressas na forma de áreas de proteção delimitadas por perímetros específicos e classificadas por tipos.

[] **Art.230** – A instituição de Áreas de Proteção tem por objetivo caracterizar unidades espaciais, ou parcelas destas, que, em função de suas peculiaridades locais, forma de ocupação do solo e valores ambientais, exigem controle específico, com vista a compatibilizar o desenvolvimento social e econômico com a preservação do meio ambiente e o equilíbrio ecológico, bem como propiciar a articulação das iniciativas ambientais municipais com ações federais, estaduais, regionais e intermunicipais.

[] **Art.231** – Outras Áreas de Proteção não constantes nesta lei poderão ser estabelecidas através de Lei específica que definirá suas características, seu padrão de uso e manejo e as condições de aplicação dos instrumentos institucionais destinados a promover o cumprimento de suas funções na estruturação do Modelo Espacial.

§ 1º - A institucionalização de novas áreas de proteção será proposta pelo IPURB, após a realização de estudos que caracterizem a necessidade de sua implantação, os quais serão apreciados pela comunidade em audiência pública.

§ 2º - Até a definição do padrão próprio de cada área de proteção, mediante lei específica, será concedido licenciamento para uso e edificação, através de avaliação de impacto, desde que fiquem resguardadas as condições ambientais intrínsecas que determinaram a sua instituição, vedada a concessão de licença para parcelamento.

[] **Art.232** – Será priorizada a instituição das seguintes Áreas de Proteção, sem prejuízo de que, no futuro, venham a ser estudadas e propostas outras, com características diversas:

I - Áreas de Preservação Permanente (APP); [40]

II - Unidades de Conservação (UC); [41]

III - Unidades de Proteção Paisagística (UPP); [42]

IV - Unidades de Recuperação Ambiental (URA). [43]

[] **Art.233** – Nas unidades de proteção paisagística, os elementos sob proteção podem ser do terreno natural e seu relevo, da cobertura vegetal nativa ou resultante da atividade agrícola, das edificações e das combinações destes; as condições de sua proteção podem ser referidas a conservação, manejo, substituição, reforma ou justaposição.

[] **Art.234** – Nas unidades de recuperação, os elementos sob proteção podem ser do terreno natural, do ecossistema, dos mananciais e combinações destes; as condições de sua recuperação podem ser referidas a conservação, manejo, ou ações específicas de recuperação.

[] **Art.235** – A determinação de áreas classificadas como UPP e URA, bem como dos elementos e condições específicos de proteção e recuperação serão revisados sempre que for necessário, como parte da atualização sistemática do PDDI, ou a qualquer momento, desde que definido pelo fórum de políticas públicas.

[] **Art.236** – As Exceções devidas a Padrão Emergente englobam o conjunto de dispositivos e parâmetros de gerenciamento de áreas cujo desenvolvimento pregresso alterou de alguma forma o padrão genérico preconizado para a área pelo Modelo Espacial Básico, ou onde se pretende um desenvolvimento diferenciado deste.

[] **Art.237** – As áreas sujeitas a dispositivos de controle excepcionais devido a padrão emergente são as seguintes:

I - áreas sedes de distritos; [44]

II - aglomerados funcionais e multifuncionais. [45]

[] **Art.238** – Ficam criadas as Áreas de Padrão Emergente abaixo relacionados, mencionadas anteriormente no art. 194, cujas delimitações e padrões de ocupação, parcelamento e uso estão especificados no Anexo 13 desta Lei:

I - Aglomerado multifuncional de Pinto Bandeira – sede distrital;

II - Aglomerado funcional "8 da Graciema";

III - Aglomerado multifuncional "15 da Graciema";

IV - Aglomerado multifuncional "40 da Leopoldina" – Sede distrital Vale dos Vinhedos;

V - Aglomerado funcional "Suvalan";

VI - Aglomerado funcional "6 da Leopoldina";

VII - Aglomerado funcional "Paulina" de Preservação de Patrimônio Histórico e Cultural;

VIII - Aglomerado multifuncional "Faria Lemos" – Sede distrital;

IX - Aglomerado funcional "Alcântara";

X - Aglomerado funcional "Eulália";

XI - Aglomerado funcional "São Valentim";

XII - Aglomerado multifuncional "Tuiuty" – Sede distrital;

XIII - Aglomerado funcional "Passo Velho";

XIV - Aglomerado funcional "São Miguel";

XV - Aglomerado multifuncional "São Pedro" – Sede distrital;

XVI - Aglomerado funcional "Linha Brasil".

Parágrafo único - A delimitação de áreas sujeitas a exceções por padrão emergente é feita através da locação dos pontos de início e fim da área, sobre a via geratriz e sua abrangência sobre as bandas dessa referida geratriz.

[] **Art.239** – As prescrições de uso do solo para áreas suscetíveis de EPE incidem sobre bandas e trechos especificados, e podem ser dos seguintes tipos:

I - uso com características urbanas: aplicável às áreas sedes de distrito, e que terão predominância de comércio, serviços e equipamentos públicos, podendo ainda conter uso residencial isolado e coletivo e indústrias ou artesanatos de pequeno porte;

II - uso temático: aplicável às aglomerações funcionais, e que conterão aquelas atividades que motivaram a identificação da área como de exceção por padrão emergente e dos usos recomendados pelo Modelo Espacial Básico.

[] **Art.240** – As prescrições para parcelamento do solo nas áreas suscetíveis de EPE incidem sobre as bandas e trechos especificados e são regidos pelos parâmetros impostos por esta lei.

Parágrafo único - As solicitações de desmembramento de lotes nos aglomerados funcionais, somente serão aprovadas após o licenciamento da construção das edificações e das respectivas atividades.

[] **Art.241** – As prescrições de ocupação do solo nas áreas suscetíveis de EPE baseiam-se nos mesmos dispositivos de gerenciamento indicados pelo Modelo Espacial Básico, com parâmetros numéricos e geométricos particulares.

[] **Art.242** – A definição de áreas de aplicação de EPE, bem como os parâmetros aplicáveis a cada uma, estão contidos no Anexo13 desta Lei, e serão revisados sempre que for necessário, como parte do procedimento de atualização sistemática do Plano Diretor.

[] **Art.243** – As Exceções devidas a Inovações propostas pelos Agentes Sociais englobam o conjunto de medidas destinadas a adequar iniciativas inovadoras [46] de desenvolvimento, propostas por qualquer agente social público ou privado, aos requerimentos das diretrizes exaradas pelo Fórum de Políticas Públicas, bem como da preservação da qualidade ambiental; essas medidas constituem o Estudo do Impacto de Inovações – EII.

[] **Art.244** – Nenhuma atividade ou edificação que cause impactos negativos [47] será aprovada sem que aqueles impactos considerados relevantes para o caso, sejam neutralizados, ou minimizados e ao mesmo tempo compensados através dos mecanismos indicados nesta Lei.
Parágrafo único - O SPG é competente para determinar a relevância dos impactos a serem considerados em cada caso.

[] **Art.245** – O Estudo de Impacto de Inovações (EII) é um conjunto de mecanismos destinados a:

- I - avaliar os impactos advindos da implantação de projetos de desenvolvimento;
- II - propor medidas de neutralização, ou, na impossibilidade, de minimização e compensação de efeitos negativos dessas propostas;
- III - formalizar acordos entre agentes promotores públicos e privados e o Poder Público Municipal visando à implementação dessas propostas.

[] **Art.246** – A avaliação de impactos decorrentes da implantação de projetos de desenvolvimento compreende 04 (quatro) instâncias de avaliação, como especificado abaixo, e será procedida através de indicadores qualitativos e quantitativos:

- I - impacto na paisagem [48];
- II - impacto no ambiente [49];
- III - impacto na estrutura funcional [50];
- IV - impacto no desenvolvimento econômico e turístico [51].

[] **Art.247** – Todo e qualquer indicador de avaliação de impacto utilizado no Estudo de Impacto de Inovações terá sua aferição referida a uma escala de pontuação que varia entre -5 e 0, na qual o escore inferior (-5) representa a pontuação negativa máxima, e o escore superior (0) representa a pontuação correspondente a impacto inexistente.

[] **Art.248** – A avaliação da inserção na paisagem baseia-se nos princípios de conservação do padrão rural da paisagem, da manutenção dos elementos fundamentais de sua definição, particularmente a topografia e a cobertura vegetal, e do estímulo à evolução da cultura arquitetônica própria da região; a inserção na paisagem será avaliada através dos indicadores de visibilidade [52], tipologia [53] e composição [54].

[] **Art.249** – A avaliação da inserção no ambiente baseia-se nos princípios de conservação do meio-ambiente, e será efetuada através dos indicadores de produção de ruídos [55], produção de gases, emissão de poluentes [56] e consumo de recursos naturais [57]

[] **Art.250** – A avaliação da inserção funcional baseia-se nos princípios de busca de eficiência [58] e equidade [59] dos sistemas sócioespaciais, e será efetuada através dos indicadores: de polarização [60], consumo de infraestrutura [61] e demanda social [62].

[] **Art.251** – A avaliação da promoção econômica e turística baseia-se nos princípios de criação e consolidação de cadeias produtivas, uso econômico da terra, agregação de valor e diversificação, e será efetuada através dos indicadores: de valor agregado [63], sinergia [64] e valor de oportunidade [65].

[] **Art.252** – A identificação dos indicadores apropriados e a metodologia de aferição dos mesmos, a serem adotados nos procedimentos de avaliação de impacto são estabelecidas no Anexo 14 desta lei, e atualizada sempre que o IPURB desenvolver e adotar meios técnicos capazes de melhorar a precisão dos mesmos.

[] **Art.253** – Do relatório de avaliação de impactos resultará a indicação de inadequações de qualquer proposta de desenvolvimento, em relação a qualquer dos elementos de avaliação, que deverão ser neutralizadas, ou, na impossibilidade, ser minimizadas e compensadas, conforme indicações do Órgão Gestor Técnico (IPURB) e deliberação e dos Conselhos Distritais e FORUM.

[] **Art.254** – Constituem medidas de neutralização, ou minimização/compensação de impactos, válidas para efeitos de aprovação de propostas de inovações: modificações de projeto [66], complementação de infraestrutura [67], implantação de regimes operacionais especiais [68], pagamento de taxas de implantação e de manutenção [69], empréstimos compulsórios [70] e subsídios [71].

[] **Art.255** – Toda proposta de inovação deverá ser identificada como tal no momento de seu ingresso no sistema, bem como vir acompanhada do devido estudo de impacto, elaborado por técnicos credenciados, conforme metodologia estabelecida pelo IPURB.

[] **Art.256** – O IPURB examinará a proposta e seu respectivo estudo de impacto, e atestará a adequação deste, caso o considere satisfatório, ou demandará modificações ou complementações caso o considere insatisfatório, num prazo de 60 (sessenta) dias.

[] **Art.257** – O IPURB indicará, com base no estudo de impacto, quais aspectos da proposta devem ser modificados para absorver os impactos esperados, bem como as alternativas possíveis para sua consecução, e encaminhará o dossiê à Câmara do SPG para sua deliberação.

§ 1º - O IPURB é competente para definir os termos de adequação dos estudos de impacto, bem como para especificar quais medidas de neutralização ou de compensação de impactos são aceitáveis em cada caso.

§ 2º - A Câmara de Gestão de Programas e Projetos deverá apresentar sua deliberação ao IPURB/proponente em prazo máximo de 30 (trinta) dias.

[] **Art.258** – O SPG/FORUM encaminhará processo de negociação com o proponente, visando definir as condições de aprovação da proposta. No caso de haver acordo entre proponente e Poder Público quanto a medidas de neutralização, ou minimização e compensação de impactos, será firmado contrato específico entre as partes acordadas que contemple:

I - a especificação das medidas a serem tomadas pelo proponente;

II - a especificação de prazos de execução, quando se tratar de obras, de recolhimento de taxas, quando se tratar de compensação financeira, ou ainda de pagamentos, quando se tratar de empréstimos ou subsídios;

III - as garantias reais oferecidas pelo proponente;

IV - as penalidades por não cumprimento de metas e prazos.

[] **Art.259** – As atividades e edificações existentes que excedam ou contrariem os padrões estabelecidos nesta Lei para os respectivos locais de ocorrências são consideradas incidentes em exceções ambientais – ERA, padrão emergente – EPE ou de inovação – EIS, submetidas à avaliação de impacto e prescrição de medidas de neutralização, minimização ou compensação dos mesmos; considerando a sua condição de preexistência, o SPG deverá estabelecer prazos e etapas especiais para o cumprimento das medidas preconizadas.

Parágrafo único - O Anexo 14 indica a Metodologia de Avaliação de Impactos de Inovação.

[] **Art.261** – Para fins do disposto no art. 260 são passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsória:

I - glebas inclusas no perímetro urbano, que não foram parceladas, servidas por infra-estrutura urbana, ou seja, pavimentação, redes de energia elétrica e telefone, água e esgotos, com mais de 1.000,00 m² (um mil) metros quadrados;

II - lotes urbanos, servidos por infra-estrutura urbana, com mais de 360,00m² (trezentos e sessenta) metros quadrados;

III - edificações que, a critério do Município, através de estudo fundamentado e parecer favorável do COMPLAN, não estejam cumprindo sua função social ou o Plano Diretor;

IV - áreas da zona rural, de interesse de ocupação planejada de acordo com a vocação natural e zoneamento.

Parágrafo único – As regras básicas para aplicabilidade deste artigo serão:

- a) mais de 05 (cinco) lotes residenciais desocupados em nome do mesmo proprietário;
- b) para loteamentos novos, 05 (cinco) anos após a entrega do loteamento a municipalidade;
- c) Define-se por subutilização o lote que estiver com menos de 15% (quinze por cento) de sua capacidade construtiva edificada, respeitados as alíneas "a" e "b" deste parágrafo.

[] **Art.263** – Configurada a não utilização ou sub utilização (pouca utilização) de gleba, lote ou edificação, o Município, mediante notificação, concederá o prazo de 01 (um) ano, a contar da notificação, para que o proprietário apresente projeto de utilização e a partir daí, 01 (um) ano para que se iniciem as obras pertinentes.

§ 1º - A notificação será averbada no Cartório do Registro de Imóveis.

§ 2º - A notificação far-se-á:

I - por funcionário do órgão IPURB, ao proprietário do imóvel, ou a quem tenha poderes de gerência geral ou administração, quando se tratar de pessoa jurídica;

II - por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista no inciso I.

§ 3º - Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, com parecer favorável do COMPLAN e/ou DISTRITAL, poderá, o Município aceitar a execução em etapas, definidas na aprovação do projeto.

§ 4º - Em qualquer caso, o projeto apresentado para aprovação deverá compreender o empreendimento como um todo.

[] **Art.266** – Quando decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º - Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pela Câmara de Vereadores, bem como cumprindo as demais exigências legais e serão resgatados no prazo de até dez anos em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e juros legais.

§ 2º - O valor real da indenização será estabelecido tomando-se como a base de cálculo do IPTU ou resultado de avaliação técnica, necessariamente mediante acordo judicial.

§ 3º - Para fins do estabelecimento do valor real, não será computada valorização do imóvel em função de obras realizadas na área pelo Município, após a notificação de que trata o art. 263 desta Lei, bem como não serão computadas expectativas de ganho, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 4º - Os títulos de que trata este artigo não poderão ser usados para pagamento de tributos e taxas.

§ 5º - O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel, no prazo máximo de 05 (cinco) anos a contar da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 6º - O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Município, ou através de concessão a terceiros, observando-se, nestes casos, o devido procedimento licitatório, nos termos da legislação pertinente.

§ 7º - Em qualquer caso, a finalidade para ocupação do imóvel deverá ter parecer favorável do COMPLAN e/ou DISTRITAL, bem como ser objeto de divulgação e discussão com a comunidade, nos termos da Lei Federal nº 10.257/2001.

§ 8º - Permanecem mantidas para o adquirente do imóvel, nos termos do § 6º, as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização, prevista no art. 263 desta Lei.

[] **Art.267** – Poderá o Município, em caso de interesse público e necessidade de agilizar o procedimento, substituir a desapropriação da área com títulos da dívida pública, por outros instrumentos legais, previsto no presente Plano.

Parágrafo único - Na zona rural, enquanto não houver possibilidade de tributação pelo Município, passados os prazos, aplica-se a desapropriação com pagamento em títulos públicos, na forma da presente seção.

[] **Art.274** – Poderão ser adquiridos espaços aéreos de propriedade de prédios vizinhos, exclusivamente para evitar construções futuras, desde que seja para garantir a vista de paisagens, topografias, patrimônio histórico e cultural, ou assegurar a beleza de prédios existentes ou a serem construídos de interesse turístico do município.

§ 1º – Nesse caso deverá o proprietário ou comprador ou o Município quando de seu interesse, apresentar projeto específico que deverá ter parecer técnico do IPURB e aprovado pelo COMPLAN e/ou DISTRITAL.

§ 2º - Após aprovado, passará ser direito real, devendo ser efetuado o registro na matrícula dos respectivos imóveis, bem como cadastrado no município, para fins de lançamento de tributos ao novo proprietário.

[] **Art.284** – Em toda área incluída no perímetro urbano determinado no mapa do zoneamento Anexo 2, o “direito de construir” será exercido acima dos limites estabelecidos pelo Índice de aproveitamento (IA) para a respectiva zona de usos previstos no PDDI, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário e nos aglomerados rurais poderá ser exercido o “direito de construir”, mediante estudos a serem realizados pelo IPURB, aprovados pela DISTRITAL e pelo FORUM.

[] **Art.287** – A contrapartida referida no art. 284 poderá ser realizada em dinheiro (espécie), ou em imóvel (terreno em local previamente determinado pelo Município), desde que esteja livre, desembaraçado e sem construção, por valor equivalente ao da (ATAR), do lote a ser edificado, o qual reverterá ao patrimônio público, sempre mediante parecer favorável do FORUM, COMPLAN e DISTRITAL.

Parágrafo único - Os valores arrecadados com a aplicação do presente artigo, deverão financiar obras conforme mencionado no art. 276, incisos I a X, da presente Lei.

[] **Art.296** – O IPURB, COMPLAN E DISTRITAL são os órgãos responsáveis para julgar se as edificações que não estão incluídas no inventário atual se enquadram no “estilo arquitetônico predominante”.

[] **Art.297** – Fica o Poder Público Municipal, autorizado a conceder, mediante Escritura Pública, ao proprietário de imóvel urbano ou rural, a título de indenização, exercer em outro local, e/ou alienar a terceiros, o “direito de construir” previsto nesta Lei, quando o referido imóvel for considerado necessário, para fins de:

I - implantação de via pública; logradouros ou vias de circulação, passagem de pedestres e similares, parcial ou total;

II - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social;

III - e ainda quando for para preservar ou adquirir as áreas:

a) Áreas de Preservação Permanente (APP);

b) Áreas de Patrimônio Histórico e Cultural (APHC).

§ 1º - Poderá o Município exercer o instrumento

Transferência do Direito de Construir para outras situações relacionadas abaixo, mediante estudo caso a caso:

I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - implantação de programas de caráter social e comunitário;

- III - Áreas de Interesse Turístico (AIT);
- IV - Áreas de Interesse Ambiental e Paisagístico (AIAP);
- V - Áreas de Mata Nativa (AMN);
- VI - Área Comercial Central (ACC).
- § 2º - (VETADO).
- § 3º - (VETADO).

[] **Art.307** – O SPG será integrado pelas seguintes instâncias institucionais:

- I - Fórum de Políticas Públicas (FORUM) – de caráter deliberativo, formado por representantes da sociedade civil organizada, representantes da comunidade e dos órgãos públicos;
- II - Conselho Municipal de Planejamento (COMPLAN) – de caráter deliberativo e âmbito municipal, formado por representantes de órgãos públicos e da sociedade civil organizada;
- III - Conselhos Distritais de Planejamento (DISTRITAL) - de caráter deliberativo e âmbito distrital, formado por representantes da sociedade civil organizada, comunidade e do IPURB;
- IV - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Bento Gonçalves (IPURB) – órgão central do sistema, que proverá todo o apoio técnico através do exame prévio de matérias e administrativo necessário à realização das ações que configuram a estratégia do SPG;
- V - Secretarias e departamentos setoriais municipais – órgãos de apoio técnico auxiliar e complementar às atividades do SPG, no âmbito das respectivas atribuições e especialidades;
- VI - Órgãos públicos federais ou estaduais com representação no Município, e/ou cuja atuação tenha interface com o desenvolvimento local – também como apoio complementar ao SPG, no âmbito das respectivas atribuições e informando sobre as políticas públicas propostas para o Município, nos respectivos níveis administrativos;
- VII - Instituições e organizações representativas da sociedade civil, como associações de moradores, associações e conselhos de classe, sindicatos, clubes de serviço, representações de setores produtivos e de trabalhadores, organizações não governamentais que viabilizam a participação da sociedade organizada no processo de planejamento e gestão territorial, articulando as políticas da administração municipal com os diversos interesses da comunidade.

[] **Art.309** – Compete aos Conselhos Distritais de Planejamento (DISTRITAIS):

- I - promover o efetivo cumprimento da legislação municipal referente ao planejamento e à gestão no âmbito distrital;
 - II - receber, encaminhar para discussão e deliberar sobre matérias propostas pelos órgãos municipais, instituições governamentais de outras esferas, agentes privados ou setores da sociedade, que envolvam operações consorciadas ou processos de negociação para compensação ou neutralização de impactos, no âmbito distrital;
 - III - poder constituir comissões técnicas, para assessoramento, compostas por parte de seus integrantes, podendo valer-se de representantes de órgãos públicos municipais, de organizações da sociedade, bem como de colaboradores externos.
- Parágrafo único - O funcionamento dos DISTRITAIS será disciplinado por Regimento Interno a ser elaborado pelos seus integrantes, proposto ao Executivo Municipal e aprovado mediante Decreto.

[] **Art.311** – Compete ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Bento Gonçalves (IPURB):

- I - elaborar ou coordenar a elaboração integrada de diagnósticos, políticas, planos, programas, projetos e indicadores de desempenho necessários à implementação do Plano Diretor Integrado do Município de Bento Gonçalves.
- II - formular e propor ao FORUM as diretrizes do desenvolvimento, de ordenamento do uso e ocupação do solo e de oferta de serviços de infraestrutura e equipamentos, com base no permanente monitoramento, revisão e atualização do Plano Diretor Integrado do Município de Bento Gonçalves;
- III - promover a viabilização dos programas e projetos de desenvolvimento junto ao processo de execução do orçamento municipal;
- IV - formular e propor ao COMPLAN metodologia de análise do Estudo de Impacto de Vizinhança, bem como sua permanente atualização;

V - promover a permanente divulgação e orientação aos usuários e à comunidade sobre toda e qualquer alteração da legislação municipal;

VI - manter, na sua estrutura permanente, as seguintes instâncias técnicas:

a) Secretaria Executiva do FORUM - cuja atribuição é assegurar condições técnicas e administrativas para o funcionamento do FORUM;

b) Secretaria Executiva do COMPLAN – cuja atribuição é assegurar condições técnicas e administrativas para o funcionamento do COMPLAN e dos DISTRITAIS;

c) Gestão de Programas e Projetos - grupo técnico de alto nível, multidisciplinar com atribuição de coordenar operações consorciadas e instrumentar as deliberações do COMPLAN e dos DISTRITAIS quanto a processos de negociação nos quais estejam envolvidas neutralização, minimização ou compensação de impactos;

d) Setor de Informações para o Planejamento (Bancos de Dados Municipal)- que operará o Banco de Dados e o Sistema formado pela base cartográfica e banco de dados, de forma integrada com as informações produzidas pelas demais unidades componentes do SPG, consolidando e organizando fluxos permanentes de informações essenciais ao gerenciamento do PDDIMBG;

e) Setor de Análise Territorial – que gerenciará a normatização necessária à implantação do PDDIMBG, estabelecendo e aplicando interpretação uniforme para a legislação, através da análise, licenciamento e fiscalização do parcelamento do solo e das edificações na área do município;

f) Comissão Especial Rural: grupo de alto nível, multidisciplinar com atribuição de assessorar nas questões de ocupação rural.

§ 1º - O Executivo Municipal regulamentará através de Decreto, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias da publicação desta Lei, as alterações nas estruturas das Secretarias Municipais necessárias à implementação do SPG.

§ 2º - Toda legislação que interferir no PDDIMBG, deverá receber parecer técnico do Instituto bem como ser apreciado no Fórum de Gestão.

[] **Art.312** – O Fórum de Políticas Públicas (FORUM) compõe-se de 62 (sessenta e dois) membros titulares e respectivos suplentes, livremente escolhidos pelos setores que representam e designados através de ato do Executivo Municipal, com mandato coincidente com o do Prefeito e com a seguinte composição:

I - 16 (dezesseis) representantes de entidades governamentais vinculadas às questões do desenvolvimento territorial, assim distribuídos:

a) 01 (um) representante da esfera federal- Embrapa;

b) 01 (um) representante da esfera estadual- DAER;

c) Todas as secretarias municipais e IPURB.

II - 07 (sete) representantes do setor produtivo, assim distribuídos:

a) 05 (cinco) projeto Viva Bento (cinco grupos temáticos);

b) 02 (dois) representantes de trabalhadores - Sindicato Rural e Fórum Sindical dos Trabalhadores Urbanos.

III - 04 (quatro) representantes de moradores e organizações não governamentais, assim distribuídos:

a) 03 (três) representantes de moradores ou associações de moradores- União das Associações Cooperativas;

b) 01 (um) representantes de ONGS legalmente registradas no Município.

IV - 15 (quinze) representantes de todos os Conselhos Municipais.

V - 01(um) representante do Patrimônio Histórico e Cultural – Museu ou Fundação Casa das Artes.

VI - 05 (cinco) representantes das Distritais.

VII - 04 (quatro) representantes da AEARV, ASCON, ASARVI e ASCORI.

VIII - 04 (quatro) representantes das Universidades locais.

IX - 03 (três) representantes de associações ambientais (ABEPAM, PROAMB e outras).

X - 01(um) representante do Sindicato dos Transportes.

XI – 01 (um) representante dos Meios de Comunicação.

XII – 01 (um) representante dos Artistas e Artesãos.

Parágrafo único - O Presidente do FORUM será um de seus membros, eleitos por seus membros, com mandato de 02 (dois) anos.

[] **Art.314** – Os **Conselhos Distritais de Planejamento (DISTRITAIS)** compõe-se de 09 (nove) membros titulares e respectivos suplentes, designados através de ato do Executivo Municipal, com a seguinte composição:

I - O Subprefeito;

II – 05 (cinco) representantes de todas de associações locais por distrito;

III - 01 (um) representante do IPURB;

IV - 01 (um) representante técnico (engenheiro, arquiteto e/ou eng. Agrônomo) convocado pelo distrito;

V - 01 (um) representante da EMATER.

[] **Art.317** – O **exame de rotina da área rural** se refere ao enquadramento da proposta às prescrições do Modelo Espacial Básico concernentes a uso, ocupação ou parcelamento do solo, bem como às Exceções devidas a Restrições Ambientais e/ou a Padrão Emergente e, caso a proposta em questão esteja perfeitamente enquadrada nos regulamentos gerais, o processo de análise se encerra nesta fase.

[] **Art.318** – Caso a proposta envolva inovação nos padrões de uso e ocupação do solo, preconizados para a área em que se propõe sua implantação, será exigida avaliação dos impactos produzidos.

§ 1º - A avaliação dos impactos no meio rural será procedida através de Estudo de Impacto de Inovações - EII, segundo metodologia a ser aprovada pelo DISTRITAL e/ou FORUM, e deverá identificar os potenciais impactos produzidos, assim como as alternativas para sua neutralização, mitigação ou compensação.

§ 2º - O Estudo de Impacto de Inovações EII é demandado pelo IPURB ao agente proponente, que é responsável pela sua elaboração conforme metodologia estabelecida;

§ 3º - As medidas de adequação de que trata o § 1º poderão ser de modificação de projetos, modificação do regime de uso, modificação da infraestrutura ou estrutura espacial local, compensação financeira ou fiscal execução de serviços, construção, terras em outro local, sempre voltados à habitação e serão identificadas pelo IPURB para cada caso.

§ 4º - A metodologia utilizada para o Estudo de Impacto de Vizinhança estará permanentemente disponível aos agentes sociais públicos e privados no IPURB, que também proverá orientação técnica quanto à sua aplicação;

§ 5º - A avaliação de impactos na zona urbana será procedida segundo os termos do Título V, Capítulo I, Seção X, que trata do Estudo de Impacto de Vizinhança.

[] **Art.319** – As **negociações** concernentes à adoção de **medidas de neutralização ou mitigação** com compensação de impactos serão **conduzidas** pela Gestão de Programas e Projetos, órgão de alto nível do IPURB e **acompanhadas pelo correspondente Conselho Distrital**, e, se for o caso, pelo COMPLAN, que deverá(ão) aprovar os termos do acordo a ser firmado com o proponente, com vistas à implementação da proposta e correspondentes medidas de controle do impacto.

[] **Art.322** – O COMPLAN e os **DISTRITAIS** reunir-seão rotineiramente, de acordo como os seus **Regimentos Internos, ou por convocação do IPURB**, que o fará sempre que houver demanda por deliberações daqueles.

[] **Art.333** – O Município realizará **inventário do patrimônio** histórico, cultural e da vitivinicultura, urbano e rural, buscando elemento de gestão do presente plano.

Observação 1: os artigos alterados (com cortes ou acréscimos) em lei posterior estão com seu número marcado em vermelho, para eventuais verificações, mas mantêm sua redação original conforme a presente Lei (analisada).

Observação 2: os artigos marcados em amarelo sobre seu número se referem na íntegra ao rural e/ou fazem parte do título “Da estruturação específica do espaço rural”.

PROTOCOLO Nº 2
PROTOCOLO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE VACARIA

PROTOCOLO PARA INVENTÁRIO DO RURAL	
Município: Vacaria	
Lei PD: Lei Complementar Nº 0001	
Data da publicação: 10 de outubro de 2006	
Nome da lei: Plano Diretor do Município de Vacaria	
Página da prefeitura: http://www.vacaria.rs.gov.br/	
Leis anteriores revogadas por este PD: não menciona	
Onde? (Localiz. na lei)	Texto: (Via de regra, na íntegra. Casos onde há interrupção estarão informados.)

[] **Art.6º** – São objetivos para o desenvolvimento econômico:

- I – dinamizar o fortalecimento e a diversificação da economia municipal;
- II – identificar e estimular novas vocações econômicas;
- III – fomentar novos investimentos nos segmentos produtivos;
- IV – potencializar os benefícios das atividades do agronegócio, comércio, serviços, indústria e tecnológicas.

[] **Art.7º** – São diretrizes para o desenvolvimento municipal:

- I – organização da produção, especialmente através de pólos produtivos e de entidades representativas;
- II – diversificação das atividades produtivas;
- III – cooperação entre os agentes públicos, privados e de ensino/pesquisa;
- IV – qualidade dos bens e serviços locais;
- V – regulamentação do setor informal para a sua incorporação à economia formal;
- VI – qualificação profissional e o desenvolvimento humano;
- VII – estímulo ao turismo e às novas tecnologias como importante estratégia de desenvolvimento;
- VIII – descentralização das atividades econômicas;
- IX – integração e complementariedade das atividades urbanas e rurais;
- X – estímulo ao incremento da produção local e aos micros, pequenos, médios e grandes estabelecimentos produtivos;
- XI – incentivo à produção agrícola em busca da auto-suficiência de hortifrutigranjeiros.

[] **Art.12** – A política de saneamento ambiental integrado deverá respeitar as seguintes diretrizes:

- I – garantir serviços de saneamento ambiental a todo o território municipal;
- II – ampliar as medidas de saneamento básico para as áreas deficitárias, por meio da complementação e/ou ativação das redes coletoras de esgoto e de água;

- III – investir prioritariamente no serviço de esgotamento sanitário que impeça qualquer contato direto no meio onde se permaneça ou se transita;
- IV – complementar a rede coletora de águas pluviais e do sistema de drenagem nas áreas urbanizadas do território, de modo a minimizar a ocorrência de alagamentos;
- V – elaborar e implementar o gerenciamento integrado de resíduos sólidos, garantindo a ampliação da coleta seletiva e da reciclagem, bem como a redução da geração de resíduos sólidos;
- VI – assegurar à população do município oferta domiciliar de água para o consumo residencial e outros usos, em quantidade suficiente para atender as necessidades básicas e de qualidade compatível com os padrões de potabilidade;
- VII – assegurar sistema de drenagem pluvial, por meio de sistemas físicos, naturais e construídos, o escoamento das águas pluviais em toda área ocupada do município, de modo a propiciar a recarga dos aquíferos, a segurança e o conforto aos seus habitantes;
- VIII – promover educação ambiental como instrumento para sustentação das políticas públicas ambientais, buscando a articulação com as demais políticas setoriais;
- IX – promover a qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais, por meio do controle e do planejamento ambiental;
- X – garantir a preservação da Área de Proteção Ambiental, dos remanescentes de Mata Atlântica e demais unidades de conservação;
- XI – promover a recuperação ambiental, revertendo os processos de degradação física, químicas e biológicas do meio ambiente;
- XII – promover o manejo da vegetação urbana e rural de forma a garantir a proteção das áreas de interesse ambiental e a diversidade biológica natural;
- XIII – implementar programas de reabilitação das áreas de risco;
- XIV – considerar a paisagem urbana e os elementos naturais como referenciais para a estruturação do território;
- XV – Incorporar às políticas setoriais o conceito de sustentabilidade e as abordagens ambientais;
- XVI – implementar sistema municipal de Áreas Verdes e de Lazer.

§1º Para se alcançar o objetivo da promoção do Saneamento Ambiental Integrado, deverá ser elaborado Plano Ambiental Municipal, como instrumento da gestão do saneamento ambiental.

[] **Art.14** – São diretrizes da gestão da infra-estrutura do município de Vacaria:

- I - universalização do acesso ao abastecimento de água e do fornecimento de energia elétrica;
- II - ampliação da rede de coleta e tratamento do esgoto para as áreas deficitárias, bem como a implantação de sistemas alternativos;
- III - garantir a iluminação pública adequada nas vias e logradouros públicos;
- IV - aprimorar o sistema de gestão de resíduos sólidos e limpeza urbana;
- V - garantir o adequado escoamento das águas pluviais;
- VI - implantar e manter atualizado banco de dados com informações relativas a infraestrutura urbana e rural;
- VII - fiscalização e controle da captação de águas subterrâneas.

[] **Art.24** – São diretrizes da Mobilidade Urbana em Vacaria:

- I - integração da mobilidade à política de desenvolvimento local;
- II - priorizar a acessibilidade cidadã - pedestres, ciclistas, pessoas com necessidades especiais e mobilidade reduzida - sobre o transporte motorizado;
- III - priorizar o transporte coletivo sobre o individual;
- IV - reduzir a necessidade de deslocamento;
- V - garantir a fluidez do trânsito, mantendo-se os níveis de segurança definidos pela comunidade técnica;
- VI - considerar as questões de logística empresarial no sistema de mobilidade urbana, garantindo a fluidez no transporte de cargas e mercadorias, visando o desenvolvimento econômico;
- VII - potencialização e diversificação dos meios de transporte;
- VIII - promoção à implantação de estacionamentos e garagens;
- IX - minimização dos impactos da linha ferroviária no espaço urbano;
- X - valorização e hierarquização do sistema viário.

§1º - O Sistema viário municipal abrange as vias, obras e serviços que tem a função de realizar as atividades de comunicação, através do deslocamento de pessoas ou veículos entre as áreas rurais e as áreas urbanas, e entre o município e as cidades vizinhas.

§2º - O Sistema viário urbano abrange as vias, obras e serviços que tem a função de realizar as atividades de comunicação, através do deslocamento de pessoas ou veículos de um ponto a outro da cidade, conforme mapa nº 02.

[] **Art.26** – O território do município fica dividido em Zonas: Urbana, de Expansão Urbana e Rural, conforme mapa nº 01.

§1º - Zona Urbana é a parcela do território municipal destinada às atividades listadas no ANEXO 1 Quadro de Índices Urbanísticos, definida pela Lei de Perímetro Urbano nº 1921/1999 e suas alterações constantes das Leis 1995/2001, 2183/2004 e 2355/2006, delimitada no mapa de zoneamento em anexo, que passa a fazer parte integrante desta Lei.

§2º - Zona de Expansão Urbana é a parcela do território municipal localizada fora da zona urbana, passível de integração à mesma, mediante aprovação de Lei que justifique a necessidade de ampliação do perímetro urbano. A Zona de Expansão Urbana somente será destinada às atividades listadas no Quadro I - Índices Urbanísticos, delimitada no mapa de zoneamento em anexo, quando fizer parte do Perímetro Urbano.

§3º - Zona Rural é aquela formada pelos espaços não urbanizáveis, destinados à prática da agricultura, pecuária, silvicultura, extrativismo, agroindústrias, conservação dos recursos naturais, turismo e recreação.

§4º - Na Zona Rural não será permitido o parcelamento do solo para fins urbanos, exceto em vilas e sedes distritais, conforme definido em lei própria.

§5º - Somente será permitido o parcelamento de glebas localizadas na Zona Rural quando respeitado o módulo mínimo de 3,0 ha.

§6º - O parcelamento de imóvel rural que resulte em área menor que o módulo mínimo, somente poderá ocorrer mediante licença especial concedida pela Prefeitura.

Artigos 28 a 33 integram Capítulo III- da zona rural, portanto, todos referem-se ao tema:

[] **Art.28** – O poder público municipal desenvolverá ação permanente no sentido de buscar um desenvolvimento integrado entre as Zonas Urbana e Rural, garantindo meios para melhorias na educação, saúde, moradia e acesso à renda para todos, de modo que o processo de desenvolvimento ocorra com responsabilidade social e ambiental.

[] **Art.29** – A disciplina do uso e ocupação do solo na Zona Rural visa: estimular as atividades primárias e as que agreguem valor a estas; preservar as características sócio-econômicas do meio rural e; promover a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, evitando a implantação de atividade que induzam as formas de ocupação urbana.

[] **Art.30** – Na Zona Rural, ao longo das margens dos cursos d'água, lagos, lagoas, banhados e reservatórios, é obrigatória a recomposição da mata ciliar conforme ordenamento jurídico que regulamenta a atividade em foco.

[] **Art.31** – O manejo da vegetação nativa deverá ser realizado de acordo com a legislação vigente e com prévia autorização do órgão ambiental competente.

Parágrafo Único - A Zona Rural desempenha funções complementares às funções urbanas, destinando-se a suprir o abastecimento, a satisfazer a necessidade de espaços verdes peri-urbanos, bem como a preservação da qualidade da paisagem natural que propicia o desenvolvimento de atividade de lazer e turismo compatíveis.

[] **Art.32** – As áreas destinadas a campings localizar-se-ão após a faixa de isolamento, situada, no mínimo, a 10m (dez metros) das divisas dos terrenos. A organização dos campings deverão estar de acordo com as diversas categorias de instalações e serviços.

[] **Art.33** – São diretrizes para as Políticas e Ações a serem estabelecidas na busca do Desenvolvimento Rural Sustentável:

- I - Promover a correta utilização dos recursos naturais renováveis e não renováveis, e a preservação das áreas de proteção ambiental;
- II - Promoção do desenvolvimento sócio-econômico e treinamento de mão-de-obra nas comunidades rurais ou em Centros de Formação;
- III - Incentivo à ampliação do parque agro-industrial e da rede de estocagem de grãos;
- IV - Incentivo à produção e comercialização de horti-frutigranjeiros no Município, com vistas ao abastecimento interno, favorecendo programas comunitários;
- V - Incentivo à diversificação da matriz produtiva do setor agropecuário, com ênfase nos "pequenos frutos";
- VI - Promover articulação das várias entidades ligadas ao setor agropecuário, através da atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural;
- VII - Promover a geração e difusão de tecnologia agropecuária, de modo a proporcionar o acesso dos agricultores familiares às informações sobre técnicas agroecológicas de produção, visando a busca de sustentabilidade econômica e ambiental de suas atividades, através do aumento na produção e renda, melhora na conservação/preservação ambiental, levando a um processo de inclusão social;
- VIII - Exercício de efetiva fiscalização sanitária animal e vegetal através do Sistema de Inspeção Municipal (SIM);
- IX - Implementar programas de apoio ao produtor rural com desenvolvimento de infra-estrutura;
- X - Promover o controle do uso de agrotóxicos no meio rural ou de qualquer elemento que cause danos ao meio ambiente;
- XI - Implantar programas prioritários de atendimento ao pequeno e médio produtor; de preparação da mão-de-obra rural; de reflorestamento e recomposição das matas ciliares; de introdução de novas culturas para melhor aproveitamento das propriedades rurais, de produção artesanal e agroindustrial, de atração de turistas e de melhoria de produtividade das culturas agrosilvopastoris locais;
- XII - Auxiliar na organização da comunidade rural, visando seu fortalecimento, através da difusão da visão associativista, promovendo a criação de associações, cooperativas e outras formas de organização comunitária.
- XIII - Estimular a vinculação da produção agrosilvopastoril e das atividades rurais ao turismo;
- XIV - Dinamização e melhorias de uso do edifício do Mercado Público Municipal;
- XV - Manter em bom estado as estradas do meio rural;
- XVI - Implementar programa de fomento ao desenvolvimento de estratégias de agregação de valor às atividades produtivas do setor primário do município de Vacaria.
- XVII - Promover a melhoria sócio-econômica dos agricultores do município através do aporte de recursos monetários via FUNDAGRO – Fundo Municipal de Desenvolvimento Agropecuário;
- XVIII - Fomentar a preservação do ecossistema de "Campos", no modo a promover a preservação ambiental e salvaguardar a identidade cultural;
- XIX - Viabilizar a construção de redes elétricas para todas as propriedades rurais;
- XX - Implantar Programa de Agentes Comunitários de Saúde nas comunidades rurais, viabilizando unidade móvel de saúde com médicos, dentistas e farmácia.
- XXI - Promover saneamento básico nos estabelecimentos rurais e implantar núcleos rurais de abastecimento de água.

[] **Art.34** – Para efeito desta Lei, ficam instituídas as seguintes categorias de uso:

(...) foram reproduzidos apenas os trechos que se referem ao rural, porque o artigo na íntegra ficaria muito extenso e não traria contribuições para a análise.

IV. Comércio e Serviços Geradores de Tráfego Pesado - CSTP

Compreendendo:

- a) agências e garagens de companhias transportadoras, de mudanças ou que operem com frotas de caminhões ou ônibus;
- b) entrepostos, depósitos, armazéns de estocagem de matérias-primas, estabelecimentos atacadistas ou varejistas de materiais grosseiros, notadamente:
 - insumos para agricultura, fruticultura e pecuária;

- materiais de construção;
- sucata e ferro-velho.

c) estabelecimentos de comércio ou aluguel de veículos pesados ou máquinas de grande porte.

XI. Indústria 1 - I. 1:

Compreendendo indústrias cuja instalação não exceda a 450m² de área construída e, concomitantemente, que não prejudique a segurança, o sossego e a saúde da vizinhança, que não ocasione o movimento excessivo de pessoas e veículos, que não gere gases fétidos, poeiras e trepidações, ou seja, estabelecimentos industriais cujo processo produtivo seja complementar às atividades do meio urbano ou rural em que se situem e com eles se compatibilizem.

(...)

[] **Art.35** – Na Zona Rural serão permitidos os seguintes usos: RU, CSR, CSTP, RT, UE.1, UE.2, I.1 e I.2.

(RU: Residencial Unifamiliar; CSR: Comércio e Serviço Geradores de Ruídos; CSTP: Comércio e Serviço Geradores de Tráfego Pesado; RT: Recreacional e Turístico; UE.1: Uso Especial 1; UE.2: Uso Especial 2; I.1: Indústria 1; I.2: Indústria 2> categorias listadas na íntegra do artigo 34)

§1º - Na Zona Rural, o uso CSTP compreenderá somente depósitos, silos, armazéns e demais construções vinculadas à atividade rural.

§2º - Na Zona Rural, o uso I.1 compreenderá somente construções vinculadas à atividade rural.

[] **Art.85** – O Conselho Municipal do Plano Diretor compor-se-á de até 21 (vinte e um) membros e respectivos suplentes, nomeados por Portaria do Prefeito Municipal, para um mandato de 2 (dois) anos, facultada uma única recondução.

I. três representantes do Poder Executivo, sendo o titular da Secretaria de Coordenação e Planejamento, um representante do Gabinete do Prefeito e um representante da Assessoria Jurídica do município;

II. um representante da Câmara de Indústria, Comércio, Agricultura e Serviços de Vacaria (CIC), indicado pela diretoria da mesma;

III. um representante do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), indicado pela diretoria do mesmo, ou representante da classe na comunidade;

IV. um representante da Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Vacaria (AEAV), indicado pela diretoria da mesma;

V. um representante da Câmara de Dirigentes Lojistas de Vacaria (CDL), indicado pela diretoria do mesmo;

VI. um representante da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), Campus Universitário de Vacaria, indicado por sua diretoria;

VII. um representante da Universidade de Caxias do Sul – Campus Universitário de Vacaria, indicado por sua diretoria;

VIII. um representante da Ordem dos Advogados do Brasil – sub-seção Vacaria-RS;

IX. um representante da Empresa de Assistência Técnica de Extensão Rural (EMATER);

X. um representante da Associação de Bairros de Vacaria (ABV);

XI. nove representantes da sociedade civil organizada, sendo um representante da Associação Vacariense de Turismo, um representante da Associação e Sindicato Rural de Vacaria, um representante da Associação Gaúcha de Pomicultores (AGAPOMI), um representante do Sindicato dos Contabilistas, um representante da Associação dos Artesãos de Vacaria, um representante da Associação Vacariense de Supermercados, um representante da Associação dos Cabos e Soldados da Brigada Militar, um representante da Associação dos Engenheiros Agrônomos de Vacaria e um representantes das Congregações de Confissões Religiosas de Vacaria.

§ 1º - As indicações deverão ser feitas formalmente e por escrito ao Prefeito Municipal, que terá o prazo de 10 dias para editar portarias de nomeações pertinentes.

§ 2º - Editadas as portarias a que se refere o parágrafo anterior, os designados deverão ser cientificados, por escrito, da respectiva nomeação e de que terão o prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar da mesma data para reunirem-se, instalarem devidamente o Conselho, aprovarem o calendário de funcionamento e aprovarem o regimento interno.

§ 3º - Os trabalhos do Conselho Municipal do Plano Diretor serão considerados relevantes e o exercício da função de Conselheiro, não será remunerada, vedada a percepção de vantagem de qualquer natureza.

[] **Art.95** – Fica criado o Sistema Municipal de Planejamento Colegiado, formado pelos seguintes órgãos:

I - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural;

II - Conselho Municipal Anti Drogas;

III - Conselho Municipal de Saúde;

IV - Conselho Municipal de Trânsito;

V - Conselho Municipal de Assistência Social;

VI - Conselho Municipal de Habitação e Saneamento;

VII - Conselho Municipal do Idoso;

VIII - Conselho Municipal de Educação;

IX - Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico;

X - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente;

XI - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

[] **Art.105** – Todos os planos e projetos de iniciativa pública ou privada ficam sujeitos às diretrizes deste plano.

§1º - A implantação de obras e serviços, arruamentos, loteamentos, desmembramento, e edificações, públicas ou privadas, situados na Zona Urbana fica sujeita às normas estabelecidas no Plano Diretor, à prévia aprovação do Departamento de Estudos e Projetos da SEPLAN, sem prejuízo das demais exigências legais ou regulamentos aplicáveis.

§2º - Aplicam-se as disposições deste artigo às obras e edificações implantadas na Zona Rural desde que compatíveis com a mesma.

PROTOCOLO Nº 3

PROTOCOLO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO SEPÉ

PROTOCOLO PARA INVENTÁRIO DO RURAL	
Município: São Sepé	
Lei PD: Lei Nº 2.850, Lei disponível na pág. pref. [Versão de trabalho, e da Rede, é o projeto de lei. Vide "observação" ao final do protocolo.]	
Data da publicação: 28 de dezembro de 2007. Projeto de Lei: 19 de novembro de 2007	
Nome da lei: III Plano Diretor de Desenvolvimento do Município	
Página da prefeitura: http://www.saosepe.rs.gov.br/	
Leis anteriores revogadas por este PD: Ao final do PD analisado "revogando a lei nº 2.125 de 14 de maio de 1995, que trata do Plano Diretor.", no PL 19 de novembro. Vide "observação" ao final do protocolo.	
Onde? (Localiz. na lei)	Texto: (Via de regra, na íntegra. Casos onde há interrupção estarão informados.)

[] **Art.2º** – Constituem **objetivos gerais da política urbana municipal**, buscando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:

I - Gestão democrática e incentivo à participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, como forma reconhecida do exercício da cidadania;

II - Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

III - Planejamento da ordenação e expansão dos núcleos urbanos e adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano espontâneo e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

IV - Oferta de infra-estrutura urbana e comunitária adequada às características sócio-econômicas locais e aos interesses e necessidades da população;

V - Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação e o uso inadequados à infraestrutura urbana e comunitária existente ou prevista;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a deterioração das áreas urbanizadas;

f) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VI - **Integração e complementaridade** entre as **atividades urbanas e rurais**, tendo em vista o **desenvolvimento sócio-econômico** do Município;

- VII - Adequação dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, notadamente quanto ao sistema viário, transporte, habitação e saneamento, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- VIII - Recuperação dos investimentos do poder público de que resulte a valorização dos imóveis urbanos;
- IX - Adequação dos instrumentos de política fiscal e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano;
- X - Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído;
- XI - Proteção, preservação e recuperação do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XII - Adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- XIII - Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- XIV - Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- XV - Isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

[] **Art.4º** – A política de ordenação do território engloba o conjunto de ações públicas e privadas sobre:

- I - Os aspectos funcionais, morfológicos, construtivos, sanitários e ambientais da cidade;
- II - A integração entre a cidade e as áreas rurais;
- III - O zoneamento;
- IV - A oferta e os investimentos em infra-estrutura urbana e comunitária, inclusive habitação, saneamento e transporte;
- V - A correção das distorções do crescimento urbano;
- VI - A escolha de eixos naturais adequados de expansão urbana;
- VII - A densidade das áreas urbanas.

[] **Art.42** – Para fins do desenvolvimento urbano, a municipalidade deverá observar a seguinte Legislação Urbanística:

- I - Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento do Município, quando se tratar do uso do solo, índices urbanísticos, altura, recuos obrigatórios, dimensões mínimas dos lotes, sistema viário;
- II - Lei do Parcelamento do Solo, quando se tratar de todo e qualquer tipo de parcelamento do solo urbano ou para fins urbanos;
- III - Lei do Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento do Município, quando se tratar da interpretação, adequação e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento do Município e demais Leis Urbanísticas, no assessoramento ao Executivo e Legislativo Municipal;
- IV - Código Administrativo, quando se tratar de medidas relativas à proteção do meio ambiente, uso dos espaços públicos, posturas, etc;
- V - Lei do Perímetro Urbano, quando se tratar dos limites entre as zonas urbanas e rurais;
- VI - Código de Obras, quando se tratar de construção, ampliação, alteração, reforma, demolição ou qualquer outra espécie de obra em edificação.

[] **Art.44** – Para fins administrativos, fiscais e de regime urbanístico, o território do Município, constituído por 5 (cinco) distritos, divide-se em Zona Urbana e Zona Rural, conforme definido pela Lei do Perímetro Urbano.

[] **Art.49** – Área de Reserva (A.R.) é aquela destinada à contenção do crescimento urbano, cuja ocupação a curto e médio prazo acarretaria extensão territorial excessiva, em condições inadequadas à qualidade de vida da população e do meio natural. Essas condições inadequadas devem-se à distância dos serviços de infraestrutura urbana e comunitária disponíveis, ou as suas

características semi-rurais que deverão ser mantidas, incentivando-se o abastecimento de produtos hortifrutigranjeiros à população urbana.

Parágrafo único - Qualquer parcelamento do solo pretendido na Área de Reserva deverá obedecer às normas Federais e Municipais e observar o lote com área mínima de 3Ha (três hectares).

[] **Art.53** – Área Especial (A.E.) é aquela na qual o Executivo Municipal exercerá especial controle e fiscalização tendo em vista a segurança de seus Municípios, considerando-se Área Especial àquela que é marginal à BR-392 e ao trevo de acesso à cidade.

§1º - Na Área Especial é permitido e incentivado o reflorestamento.

§2º - Será permitido o uso com produção de hortifrutigranjeiros, estacionamento e exposição de máquinas e implementos agrícolas.

[] **Art.68** – Para efeitos de Legislação Urbanística adotam-se os seguintes conceitos de uso:

(...)

1 - **Atacadista I**: aquele que pode adequar-se aos mesmos padrões de uso residencial, no que diz respeito às características de ocupação dos lotes, de acesso, localização, tráfego, serviços urbanos, níveis de ruído, vibração e que não causem poluição ambiental, não necessitando área de 500m² (quinhentos metros quadrados).

Exemplos: hortifrutigranjeiros; gêneros alimentícios; jornais e revistas

(...)

2 - **Atacadista II**: aquele cujo funcionamento pode ocasionar ruídos, trepidações, emissão de poeira, exalação de mau cheiro, que deverão ser minimizados e controlados pelo uso de equipamentos especiais, ou ainda, problema de tráfego por quanto se utiliza de caminhões, não necessitando área maior de 10.000 m² (dez mil metros quadrados).

Exemplos: transportadoras e empresas de mudanças;

garagens de ônibus e veículos;

revendedoras de automóveis terminal rodoviário;

comércio de equipamentos pesados;

revendedoras de máquinas agrícolas;

comércio e depósito de material de construção;

garagens e máquinas da construção civil.

(...)

V - **Indústria** - mediante licenciamento ambiental, serão enquadrados pela E.M.P.U. nas seguintes categorias:

(...)

e) **Incômodas e perigosas**: aquelas cujo funcionamento representa perigo eminente à população e/ou incômodo permanente a mesma e podem causar prejuízos à saúde, à segurança, bem-estar público e a integridade do meio ambiente.

Exemplos: Fábrica de celulose, usina e armazenamento de açúcar e álcool, prensadora de madeira (placas), papel, pneu, indústria química, matadouro, frigoríficos, curtumes, resinas e gases, tintas e vernizes, lubrificantes e graxas, agrotóxicos, armazenagem de carvão, têxteis, galvanoplastia, metais ferrosos e não ferrosos, minérios, produtos alimentícios, engarrafamento e depósito de gás, fumo, bebidas, etc.

(...) Somente foram transcritos os trechos relevantes quanto aos termos mencionados relativos ao rural verificados, devido à extensão do presente artigo.

[] **Art.73** – São **Vias Arteriais** as seguintes vias, com seus respectivos gabaritos:

I - VIA A1 - Estrada para Cachoeira do Sul-SSP-345, Avenida Deoclécio Pereira, seu prolongamento, e Avenida José Calil até a BR-392.

a) Trecho Urbano: largura mínima de 29m(vinte e nove metros) – seção transversal S1.

b) Trecho Rural: largura mínima de 12m(doze metros), com faixa de domínio mínimo de 29m (vinte e nove metros) - seção transversal S2.

II - VIA A2 - Av. Mal. Ildefonso Pires de Moraes e seu prolongamento SSP- 345 (São Sepé-São Gabriel).

Observação:

Devido ao texto de trabalho ter sido o Projeto de Lei (mesmo documento analisado pela Rede), foram refeitas as buscas no PD publicado na página da prefeitura e feita uma conferência, entre este e o Projeto de Lei. Foi verificado que único artigo com alguma alteração é o que segue transcrito abaixo, referente às revogações de leis anteriores:

[] **Art.85** – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário, em especial a lei nº 2.125, de 14 de maio de 1995, que dispõe sobre o plano Diretor e a lei nº 2.514, de 31 de dezembro de 2002, que altera o Zoneamento Urbano do Município. (PD 28 de dezembro).