



## O RURAL NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL: O CASO DOS MUNICÍPIOS DO COREDE NORTE-RS

### Resumo

Mesmo sendo maioria no território brasileiro, as regiões rurais e os municípios de pequeno porte populacional são frequentemente desassistidos pelo poder público no que se refere ao planejamento territorial, ficando à mercê de instrumentos básicos e generalistas, normalmente direcionados as áreas urbanas, ou elaborados para grandes centros urbanos. Dadas as mudanças ocorridas na trajetória do planejamento territorial no Brasil, principalmente no que se refere ao período pós Constituição Federal de 1988, e ao Estatuto da Cidade, este trabalho se propõe a investigar se e como o rural tem sido tratado pelos instrumentos de planejamento territorial dos 32 municípios do Corede Norte-RS. Para isso fizemos uso de uma pesquisa (documental) em instrumentos de planejamento dos 32 municípios analisados. Observou-se a predominância de instrumentos básicos da política urbana em praticamente todos os municípios analisados, os quais, além de perpetuarem noções exclusivamente urbanas para o planejamento e exclusivamente agrícolas para o espaço rural, relegam o espaço rural a outras normativas federais, por vezes, orientadas por instituições diversas (Incra, Conama, Código Tributário, etc.) e que não chegam na escala local do planejamento. Nos casos onde o rural foi incluído pelos instrumentos de planejamento dos municípios, estes seguem atrelando-o a ótica de oposição à cidade e atribuindo-lhe a destinação agro-silvo-pastoril. Em suma, observou-se uma região marcada pela diversidade, por ricas relações entre áreas rurais e urbanas, pelo uso crescente do rural enquanto espaço para atividades econômicas diversas, todavia, profundamente carente de instrumentos de planejamento territorial que abarquem, integrem e valorizem estas particularidades.

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



## Introdução

A regulação e ordenamento territorial dos municípios brasileiros se dão principalmente através de meios legais criados pelo Estado, tal como o Estatuto da Cidade (2001). Porém, antes da promulgação deste Estatuto, diversas legislações foram sendo criadas e constantemente alteradas, as quais refletiram direta e indiretamente no planejamento territorial brasileiro e, portanto, no modo como se organizam as cidades na atualidade. Todavia, os parâmetros estipulados para a obrigatoriedade do Plano Diretor, apesar de abrangentes, não foram suficientes para incluir parcela relevante dos municípios, vez que, dos 5.570 municípios (IBGE, 2010) 70,33% ficaram de fora do parâmetro populacional estipulado (LAGE e FILHO, 2021).

O Corede Norte<sup>1</sup> no Rio Grande do Sul, região de abrangência deste estudo, configura-se pelo somatório de 32 municípios e uma população total de 232.321 habitantes, sendo que destes 28,6% residentes em áreas rurais (IBGE, 2010). Dentre estes municípios, 11 possuem Planos Diretores e os demais outras leis básicas direcionadas ao planejamento e ordenamento do espaço urbano, tais como Leis de Uso e Ocupação do Solo, Leis de Parcelamento do Solo, Leis de Diretrizes Urbanas, Códigos de Obras, etc. Em análise prévia sobre estas legislações, verificou-se a maneira superficial com que o rural é tratado, o que parece revelar o caráter incipiente destas políticas de planejamento territorial.

Neste sentido este artigo tem como objetivos (a) verificar se o espaço rural tem sido incluído nos instrumentos de planejamento territorial dos municípios deste universo de análise e a qualidade desta inclusão, e (b) investigar se as novas perspectivas de ruralidade, presentes nos estudos de desenvolvimento rural, estão sendo incorporadas pelas políticas de planejamento territorial dos municípios. Para cumprir estes objetivos procedeu-se a uma pesquisa documental nos instrumentos de planejamento e nas leis orgânicas dos municípios em análise (em sítios digitais das prefeituras municipais). Após os documentos identificados

---

<sup>1</sup> Segundo a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do RS (2020), um Corede refere-se a um conselho regional de desenvolvimento, cujo objetivo é a promoção de políticas e ações que visem a promoção do desenvolvimento regional de maneira harmônica e sustentável, uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos e nas ações governamentais para a melhoria da qualidade de vida da população, uma distribuição mais igualitária das riquezas produzidas, o incentivo a permanência do homem na sua região e a preservação e recuperação da natureza.



foram catalogados e analisados, a fim de identificar elementos que possuísem alguma relação com as questões e hipóteses previamente estabelecidas pelo objetivo desta pesquisa.

Justifica-se a preocupação com a inclusão do rural nos instrumentos de planejamento territorial a uma série de fatores entre os quais (a) a valorização que o espaço rural recebe em abordagens de desenvolvimento rural nas quais “o espaço rural não se define mais exclusivamente pela atividade agrícola” (CARNEIRO, 1998, p. 56), dada a perceptível queda do número de pessoas ocupadas na agricultura e o aumento do número de pessoas residentes no campo que não exercem atividades relacionadas à agricultura; (b) ao surgimento de um número relevante de pequenos agricultores que combinam produção agrícola com outras fontes de geração de renda (GRAZIANO DA SILVA, 1996); e por fim (c) a crescente procura por espaços de lazer junto à natureza, e até mesmo a meios alternativos de vida no campo por pessoas oriundas dos centros urbanos, fazendo com que o campo passe a ser reconhecido como uma possibilidade para residência (CARNEIRO, 1998). Mendras (1976) sustenta que estas experiências, já conhecidas na realidade europeia a pelo menos algumas décadas, convertem o “campo” - categoria genérica - em um lugar de vida, ou seja, para além de um espaço de produção agrícola, e isto, segundo Carneiro (1998) certamente contribuiu para a elaboração de perspectivas críticas à ótica dualista que opunha o “rural” ao “urbano” também no Brasil.

Este artigo está organizado da seguinte forma: após esta introdução, apresentamos os principais e mais usuais instrumentos de planejamento territorial existentes nos municípios pesquisados caracterizando a presença do rural nestas legislações. Ao final, são apresentados os resultados, seguidos pelas considerações finais e a apresentação das referências bibliográficas utilizadas.

## **1. Os Instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Corede Norte do RS**

Num primeiro momento, julga-se necessário uma diferenciação entre urbanismo, planejamento urbano e planejamento territorial, vez que para Rovati (2013, p 33) a confusão destes termos é um processo de natureza circular e que essa incerteza terminológica “[...] reflete-se no trabalho dos urbanistas/planejadores, e as múltiplas atividades que desenvolvem dificultam o enquadramento teórico-conceitual dos termos.” Sobre o urbanismo e planejamento urbano, Rovati (2013) destaca que:

Um desses campos tem clara vocação disciplinar e contempla essencialmente a tomada de decisões relativas à concepção



arquitetural; reivindica-se aí uma “competência para o projeto”. O outro integra conhecimentos disciplinares diversos (economia, geografia e sociologia, entre outros) e contempla essencialmente a tomada de decisões relativas à elaboração (ou encomenda) e gestão de planos, programas e projetos – inclusive, mas não necessariamente, de natureza arquitetônica; reivindica-se aí uma “competência para o planejamento e a gestão” (ROVATI, 2013, p. 33-34).

Logo, esses campos, embora próximos e complementares, são presididos por epistemologias diversas (ROVATI, 2013), e o mesmo se aplica ao planejamento territorial, dado seu enquadramento diverso em áreas distintas do conhecimento.

Com relação ao planejamento territorial recorre-se ao que sustenta Limonad *et. al.* (2021), onde primeiramente o território deve ser entendido como uma parcela do espaço socialmente apropriada, ou seja, “[...] o território se erige a partir da ação humana (social) de apropriação e/ou dominação sobre uma parcela do espaço social, com base em relações de poder concretas e simbólicas” (LIMONAD, *et. al.*, 2021, p. 9), sendo o espaço social, aquele descrito por Sánchez (1990, p. 18) e Santos (1996), ou seja, “[...] o espaço em sua totalidade (social e físico) e também a natureza, produzida e resignificada”.

Posteriormente, o autor identifica o planejamento territorial como aquele que abrange tanto aspectos setoriais, quanto aspectos socioespaciais das intervenções sobre um determinado espaço social, sendo definido como “[...] um complexo conjunto de intervenções, conduzidas por diferentes agentes institucionais e atores sociais, em distintos setores e escalas” (LIMONAD, *et. al.* 2021, p. 10). Ou seja, sob esta ótica, o planejamento territorial, viria a ser o grande guarda-chuva no qual estariam todas as demais políticas públicas setoriais, perpassando, desde o direito à cidade, à moradia, à mobilidade urbana, formas alternativas de uso e de apropriação do espaço social no âmbito do planejamento urbano e metropolitano propriamente ditos até o desenvolvimento territorial, bem como a gestão territorial e ambiental, concernente à organização social do espaço, à gestão e exploração dos recursos naturais, das áreas de marinha e dos recursos hídricos, etc., em escalas que se estendem do local ao nacional. (LIMONAD, *et. al.* 2021, p. 10).

No que se refere aos instrumentos de planejamento territorial estamos considerando todas as legislações utilizadas pelo poder público a favor do exercício do controle sobre as dinâmicas de produção das cidades e dos territórios municipais de modo geral (WHITAKER, 2003). Cabe aqui destacar que, com exceção dos Planos Diretores Participativos, ou seja, aqueles cujos parâmetros já possuem como base o que descreve a Lei Federal nº 10.257 de 2001, boa parte das demais leis identificadas nos municípios analisados fazem referência ao que Lage e Filho (2021) definem como legislações urbanas básicas, que são a Lei do

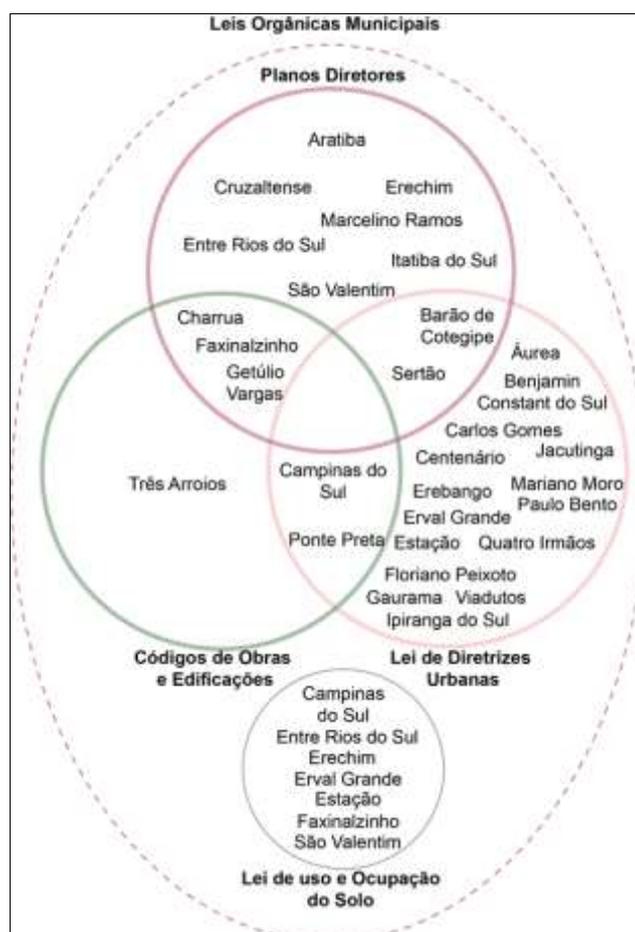


Perímetro Urbano, a Lei de Zoneamento e/ou Uso e Ocupação do Solo, a Lei de Parcelamento e o Código de Obras.

Por fim, um outro ponto considerado por esta pesquisa, foi a inclusão das Leis Orgânicas Municipais no universo analisado, dado que, mesmo que estas leis não figurem como leis urbanísticas propriamente ditas, dentro da hierarquia legal dos municípios a Lei Orgânica é a principal legislação municipal, seguida pelo Plano Diretor e somente depois, por outras leis e planos municipais, e portanto, portadora de importantes parâmetros norteadores na elaboração das legislações municipais (MORAES, 2002).

Na figura seguinte (figura 01), são apresentados os principais instrumentos de planejamento territorial identificados nos municípios da região do Corede Norte do RS.

**Figura 01:** Principais instrumentos de planejamento territorial identificados nos municípios do Corede Norte no ano de 2021.



FONTE: BARIVIERA, C, A. 2021.



Pode-se observar que o instrumento de planejamento mais recorrente entre os municípios desta análise é a Lei de Diretrizes Urbanas, seguido pelos Planos Diretores, e então pelos Códigos e Obras e Edificações e Leis de Uso e Ocupação do Solo<sup>2</sup>. A seguir são apresentadas as análises de cada um dos instrumentos de planejamento identificados e demonstradas a forma como o espaço rural é tratado por cada uma destas legislações.

### 1.1. O rural nas Leis Orgânicas Municipais

Até 1988, era tarefa dos estados estabelecer a organização política dos municípios por meio de uma Lei Orgânica válida para todos os municípios do território estadual. Esta prática somente foi modificada a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, momento em que ficou definido como competência das municipalidades a elaboração das suas próprias leis orgânicas. Esta autonomia para tratar de questões locais, segundo Resende (2008), passou a permitir ao município prerrogativas semelhantes aos demais entes federados, uma vez que foram atribuídas aos municípios uma série de matérias que lhes permitem atuar, desde que observados os princípios da Constituição Federal e Estadual.

Dentre os 32 municípios abordados por este estudo, todos possuem Lei Orgânica. Nestas leis foram identificadas 12 situações em que o rural foi citado. A seguir são apresentados alguns apontamentos de acordo com as situações:

- a) No universo das legislações analisadas, as atribuições dadas ao solo rural ainda são sumariamente relacionadas à produção agrícola;
- b) No que se refere ao estabelecimento de leis e planos destinados à implementação de loteamentos, arruamentos, normas para edificações, zoneamentos e planos de saneamento básico, por mais que estes sejam previstos tanto para as áreas urbanas quanto para as áreas rurais, em 19 dos municípios analisados, há o predomínio destas legislações e planos apenas sobre as áreas urbanas.
- c) Com relação à previsão da criação de planos diretores para os municípios, e/ou a previsão da instituição de instrumentos de planejamento territorial que atendam também ao espaço rural previstos por Lei Orgânica, dos três municípios onde esta situação foi

<sup>2</sup> Também foram identificadas outras leis e em menor número, tais como: a) Plano de desenvolvimento urbano; b) código sanitário; e c) política de desenvolvimento econômico, social e urbano, todavia, quando feitas as buscas pelos termos estipulados na metodologia desta pesquisa, estas apresentavam resultados pouco relevantes para a sua inclusão junto às demais leis analisadas.



identificada, somente dois possuem planos diretores (Barão de Cotegipe e Sertão), e em nenhum deles o rural faz parte do seu escopo de atuação.

d) Dentre atividades econômicas no meio rural que não figuram como atividade agrícola, apenas a Lei Orgânica do município de Charrua apresentou um único resultado, fazendo referência à inclusão de práticas de turismo no espaço rural como uma alternativa econômica e como uma maneira de estimular a permanência das populações no campo.

e) No que se refere à inclusão do espaço rural nas agendas de desenvolvimento econômico, verificou-se a grande importância atribuída ao espaço rural em 15 dos 32 municípios, assim como a presença de premissas relacionadas à redução da miséria, do desemprego rural, da propriedade improdutiva, do êxodo rural e economias predatórias.

f) Foram identificadas estratégias para a manutenção da população no campo nas Leis Orgânicas de 9 dos 32 municípios, explicitadas a partir do estabelecimento de mecanismos para a valorização do trabalhador rural através da universalização da oferta de serviços de saúde e educação no campo, na organização econômica do município, no combate à miséria e na criação de condições favoráveis para a fixação da mulher e do homem no campo, assim como as intenções de promoção da melhoria da qualidade de vida da população através da distribuição equitativa das riquezas produtivas, da atenção à agro atividade, ao meio ambiente e a preservação do solo para as futuras gerações.

g) Com relação à oferta de serviços no meio rural, foram verificados em 23 municípios a previsão de políticas públicas para a saúde, saneamento básico, educação, transportes, manutenção de estradas vicinais, serviços de coleta de lixo, abastecimento de água, energia elétrica e telefonia, tendo como premissa a universalidade do acesso a estes serviços e infraestruturas à população urbana e rural. Do mesmo modo, verificou-se o comprometimento destes municípios com a universalização do ensino fundamental completo, assim como com programas de ensino profissionalizante e também com a criação e manutenção de áreas de lazer, recreação e prática de esportes nas áreas rurais.

h) Tratando-se de relações entre o rural e urbano, observou-se que dos 32 municípios, apenas 8 preveem algum tipo de interação entre o urbano e o rural, tais como eventos excursionistas para contato das populações urbana com o mundo rural e o estímulo da vida comunitária através de feiras e visitas guiadas ao campo, por exemplo.

i) Com relação a instituição de políticas de fomento às atividades econômicas em áreas rurais, verificou-se a existência de programas e serviços voltados às áreas rurais e destinadas às unidades produtivas em 23 municípios, nos quais se destacam: a) programas de fomento agropecuário; b) programas de prestação de serviços através da aquisição pública de equipamentos; c) programas de incentivos para aqueles produtores que adotarem



práticas de conservação do solo e de diversificação produtiva; d) da criação de conselhos municipais voltados à agricultura; e) instituição de fundos municipais e convênios extensionistas para atendimento às propriedades familiares, sindicatos e cooperativas, etc.,

j) Dentre os municípios que apresentaram a instituição de políticas de reforma agrária, os municípios de Marcelino Ramos e Campinas do Sul apresentaram questões relativas à formação de assentamentos rurais destinados à trabalhadores rurais sem-terra, desde que já domiciliados nestes municípios, assim como a possibilidade organização de propriedades rurais coletivas, orientadas ou administradas pelo poder público municipal.

k) Foi identificado o uso do termo rural em questões relacionadas à conservação do meio ambiente em 19 municípios, os quais, de modo geral, tratam de questões relativas ao uso agroquímicos e agrotóxicos, à implantação de programas que visem a preservação dos recursos naturais, ao controle da erosão dos solos das práticas de queimadas, aos processos de fiscalização da atividades pesqueira, ao desenvolvimento de cinturões verdes, a instalação de viveiros comunitários, e ao uso de adubação orgânica e outras práticas agroecológicas.

Em suma, é possível verificar a preocupação dos municípios em assegurar e universalizar a prestação de serviços de saúde, educação, transportes, manutenção de rodovias, eletrificação e abastecimento de água e assistência técnica para as populações do campo, assim como, promover um equilibrado desenvolvimento econômico tanto de áreas urbanas quanto de áreas rurais. Todavia, em nenhum dos casos o rural ganhou qualquer contorno não agrícola, o que é bastante significativo diante do fato de estarmos tratando de Leis Orgânicas, leis estas que ocupam o topo da hierarquia legal dos municípios e refletem-se diretamente nas demais legislações.

### **1.2. O rural nos Planos Diretores Participativos**

O Plano Diretor, após a Lei Orgânica municipal, figura como um dos principais mecanismos de gestão do território, incidindo diretamente nos rumos que o município irá tomar com relação ao seu desenvolvimento territorial, organizando o território no presente e preconizando os desejos e anseios da municipalidade a médio e longo prazos (MORAES, 2002). Cabe aqui destacar, novamente, que antes da promulgação do Estatuto da Cidade não era comum ao Plano Diretor a incorporação das áreas rurais dos municípios em sua alçada de atribuições.

Com relação aos resultados obtidos na análise dos Planos Diretores, os seguintes resultados foram encontrados:



a) Dos 32 municípios da região, apenas 11 possuem Planos Diretores, ou variações deste, sendo eles: Aratiba (2008), Charrua (1994), Cruzaltense (2008)<sup>3</sup>, Entre Rios do Sul (2009), Erechim (2016), Faxinalzinho (2012), Getúlio Vargas (1992), Itatiba do Sul (2009), Marcelino Ramos (2013), São Valentim (1984) e Sertão (2009), cabendo também destacar a carência de atualização identificada na maioria destes instrumentos, vez que de acordo com a Lei 10.257 de 2001, estes deveriam ser atualizados a cada 10 anos.

b) Destes municípios, apenas 7 enquadram-se dentro dos parâmetros estabelecidos pela Lei Federal nº 10.257 de 2001 para sua obrigatoriedade, sendo eles: Erechim, devido ao patamar populacional e Aratiba, Cruzaltense, Itatiba do Sul, Entre Rios do Sul, Faxinalzinho e Marcelino Ramos, por cumprirem o que diz o item 5º do artigo 41º do Estatuto da Cidade, cujo trata da obrigatoriedade do Plano Diretor para os municípios inseridos na área de influência de grandes empreendimentos ou atividades de grande impacto ambiental em nível regional ou nacional, neste caso pelas barragens das usinas hidrelétricas. Nos demais municípios os Planos foram adotados de maneira facultativa, sendo alguns, inclusive, anteriores ao Estatuto da Cidade.

c) Os únicos Planos Diretores em que os espaços rurais estão incluídos no instrumento de planejamento são daqueles municípios inseridos na área de influência de grandes empreendimentos ou atividades de grande impacto ambiental em nível regional ou nacional. Do mesmo modo, estes são os únicos municípios a disporem de macrozonas nos espaços rurais e, conseqüentemente, de dispositivos legais para o seu uso e ocupação, estabelecendo parâmetros para edificações agrícolas e paras as atividades permitidas para cada zona, índices para ocupação, áreas de preservação, zonas de reserva legal, zonas de produção agrícola, entre outros.

e) No que diz respeito as normas para edificações no meio rural, os Planos identificados são omissos no quesito edificações residenciais, dando mais atenção a parâmetros mínimos para edificações agrícolas, como aviários e chiqueirões, com exceção do Plano Diretor de Erechim, que mesmo não estipulando macrozonas rurais, determina parâmetros mínimos para edificações residenciais situadas na área rural, tais como: a) taxa

<sup>3</sup> O município de Cruzaltense possui um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental Sustentável (PDDUAS) tendo como base a Lei Federal 10.257 de 2001 e a Lei Estadual 10.116, a qual dispõe de critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências.



de ocupação máxima de 10% do terreno; b) altura máxima de 3 (três) pavimentos; c) recuo mínimo de qualquer divisa e/ou acesso de 5 (cinco) metros; d) a exigência de acesso, energia elétrica, água potável e tratamento de efluentes domésticos; e e) o respeito as condicionantes ambientais, históricas e culturais pertinentes do local.<sup>4</sup>

f) Acerca dos municípios que incluem práticas para além da agricultura nos espaços rurais, previstas em Plano Diretor, destaca-se apenas Marcelino Ramos e Entre Rios do Sul, os quais através do aproveitamento econômico dos seus potenciais turísticos, possuem como princípio o estímulo às práticas de turismo em áreas rurais e o turismo náutico em função dos lagos das respectivas usinas hidrelétricas, bem como produção agroindustrial de caráter familiar.

g) Acerca da preservação e ou conservação ambiental em áreas rurais previstas em Plano Diretor, verificou-se o estabelecimento de diversas normas de caráter proibitivo com relação ao uso de agroquímicos e agrotóxicos em áreas de produção, bem como o exercício de atividades que ameacem extinguir em áreas protegidas a flora e a fauna regional. É evidenciado a necessidade de monitoramento e controle do uso dos solos urbano e rural, da poluição do ar, do solo e, principalmente, dos mananciais e dos recursos hídricos, bem como a instauração de cinturões verdes com o objetivo de amenizar os conflitos entre as atividades rurais e urbanas.

h) Dentre a previsão de relação ou integração dos Planos Diretores com outros instrumentos de planejamento, destacam-se os municípios de Aratiba, Entre Rios do Sul, Faxinalzinho, Itatiba do Sul e Marcelino Ramos. O primeiro em função do reconhecimento da necessidade de um desenvolvimento integrado, participativo e sustentável a partir da implantação de um plano de desenvolvimento rural e de um plano de complementação do sistema viário municipal. O segundo, em função da necessidade de que vilas, povoados,

---

<sup>4</sup> Um elemento a ser destacado refere-se ao fato de que boa parte destes planos determinam que toda e qualquer obra, seja construção, reconstrução, reforma ou acréscimo em edificações, deverá ser primeiramente aprovada pelo Poder Público municipal competente, no entanto, tal prática ainda não se mostra eficiente, dado que durante as visitas de campo, constatou-se que em algumas situações, quem faz a aprovação de novas obras no meio rural, quando estas são de fato enviadas para um processo de aprovação, dado que esta também não é uma prática habitual, é a secretaria de desenvolvimento econômico e não o setor técnico de análise de projetos ou obras que dá o aval para a sua construção.



núcleos urbanos ou rurais possuam seus planos diretores específicos, desde que observadas as diretrizes gerais do município sede.

No terceiro e no quarto municípios a integração é proposta em função da necessidade de complementaridade entre os instrumentos de planejamento e os programas de desenvolvimento rural, como por exemplo: a) sinalização de rios e estradas; b) educação ambiental rural; c) serviço de proteção de nascentes; d) conservação de estradas; e) apoio à defesa agropecuária e à segurança higiênico-sanitária dos alimentos; f) qualificação e orientação ao pequeno produtor e/ou trabalhador rural; g) promoção da comercialização dos produtos da agricultura familiar; h) melhoria das condições de saneamento e de habitação no meio rural; i) a complementação de equipamentos comunitário; j) extensão e ampliação de serviços administrativos da Prefeitura e o fortalecimento da Sede Distrital e de aglomerados rurais.

i) Acerca da inserção do rural dentro das políticas de desenvolvimento social e econômico nos Planos Diretores, verificou-se: a) a preocupação de alguns municípios com impactos ambientais das práticas produtivas urbanas e rurais; b) a necessidade de fortalecimento do poder de polícia do Município sobre o uso do solo urbano e rural através de controle e fiscalização sobre a utilização do território; c) a necessidade de garantia de um ambiente urbano e rural qualificado através da preservação dos recursos naturais; d) o favorecimento à fixação das pessoas no campo, em especial a população jovem; e) o cumprimento da função social da propriedade urbana e rural; f) a ampliação da frota de maquinários para promover assistência aos produtores rurais; g) o estímulo a geração de emprego e renda para os pequenos produtores; h) o fortalecimento da agroindústria e a ampliação do valor agregado da produção agropecuária; e i) a diminuição da dependência de alimentos trazidos de fora para o abastecimento municipal.

j) No que diz respeito a previsão e oferta ou prestação de serviços de interesse coletivo no meio rural, identificou-se a preocupação de alguns municípios com relação à qualidade das vias de acesso e estradas vicinais até os núcleos das propriedades, a inclusão do meio rural em programas de saneamento, a promoção da saúde pública, a garantia de acesso das comunidades urbanas e rurais à infraestrutura mínima e aos serviços públicos, a promoção do bem-estar da população, a qualidade de vida e a garantia de acessibilidade e mobilidade nas áreas urbanas e rurais através da pavimentação, readequação e manutenção de vias urbanas e estradas rurais.



Em suma, nos Planos Diretores analisados verificou-se a preponderância do rural enquanto um espaço destinado à produção agrícola, principalmente quando este é tratado pelo viés econômico. No entanto, diferente do que foi observado nas Leis Orgânicas, percebe-se nos Planos Diretores um tratamento do rural entremeado por outras funções, tais como a valorização e a preservação do patrimônio ambiental, a busca pelo diálogo com outros instrumentos de planejamento e com o desenvolvimento rural, a inserção de outras atividades econômicas, as intenções de complementaridade entre cidade e campo, a oferta de serviços e infraestruturas, etc., evidenciando portanto, a sua importância, dado que é possível verificar avanços relevantes no que diz respeito ao atendimento mais adequado das demandas locais e uma visão mais integrada entre o rural o urbano.

### **1.3. O rural nos Códigos de obras e edificações**

O Código de Obras é uma importante legislação urbanística, dado o seu caráter normatizador e fiscalizador do espaço edificado, garantindo a segurança e a salubridade das edificações e do seu entorno. De modo geral, o Código de Obras de um município deve estabelecer: a) as normas técnicas para construção civil; b) os procedimentos para aprovação de projetos e obtenção de licenças para execução de obras; e c) os critérios para emissão do Habite-se, que é a certidão de que a obra foi concluída dentro dos parâmetros estabelecidos pela legislação e está apta para ser ocupada. Diante disso, interessa saber se os municípios estendem estas preocupações e regulações às construções rurais, em específico às habitações.

Dos 32 municípios que compõem o objeto deste estudo, 8 apresentam Códigos de Obras ou Códigos de Edificações e, destes, 7 apresentaram algum resultado com relação a existência de regulações sobre as edificações situadas no meio rural, todavia nenhuma tratando de questões relevantes ao projeto, construção e ao uso das edificações voltadas à habitação, nem ao estabelecimento de padrões técnicos e ambientais mínimos desejáveis.

Dentre os tópicos que abrangem o rural nos Códigos de Obras, estes referem-se apenas a questões relativas à independência de apresentação de projetos aos órgãos responsáveis da prefeitura para sua consequente análise e aprovação, ficando sujeitas apenas a necessidade de apresentação de uma licença. Em suma, não há uma preocupação por parte destes instrumentos urbanísticos com relação as habitações rurais, assim como não ficam explícitas se para estas edificações cabem as mesmas normativas aplicadas às urbanas, tratando de maneira superficial um tema extremamente importante.



A grande questão a ser observada é que ao não estabelecer parâmetros e critérios mínimos para as construções rurais de caráter residencial, para além daquelas destinadas à criação de animais, galpões para armazenagem, etc., estas legislações tornam-se omissas em questões importantes para a habitabilidade, salubridade e para a preservação ambiental no espaço rural, o que pode resultar em populações vivendo em situações de insalubridade e periculosidade.

#### **1.4. O rural nas Leis de Diretrizes Urbanas e demais Leis Urbanísticas Básicas**

A Legislação Estadual, Lei Nº 10.116, Lei do Desenvolvimento Urbano (RIO GRANDE DO SUL, 1994) e a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 1989) preveem a instituição de uma Lei denominada Lei de Diretrizes Urbanas para todos aqueles municípios com população inferior a 20 mil habitantes.

Este instrumento urbanístico, assim como o Plano Diretor, atua como um agente regulador da função social da cidade e da propriedade privada, garantindo que o exercício deste direito não seja prejudicial ao bem coletivo e esteja respaldado em questões ecológicas locais no patrimônio cultural. Estabelece também critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana e diretrizes gerais para a ocupação do território pelos municípios (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Dentre os 32 municípios da região, 18 apresentaram Leis de Diretrizes Urbanas, sendo o termo rural, utilizado apenas para referir-se à:

- a) Separação do território municipal entre áreas urbanas e rurais;
- b) Regulamentação de edificações para uso agrícola, como chiqueiros, aviários, depósitos, estábulos, matadouros, etc.;
- c) Busca pela integração e complementaridade entre atividades urbanas e rurais tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e ações visando a preservação da natureza para as presentes e futuras gerações;
- d) Situações em que o rural aparece atrelado ao parcelamento e ao uso do solo, todavia fazendo menção apenas à repartição das glebas, desde que respeitadas as legislações federais pertinentes, vide Estatuto da Terra, Lei nº 4.504 de 1964.

Destacam-se nestas legislações a previsão de diretrizes voltadas à busca pela integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o



desenvolvimento econômico, a preservação dos recursos naturais e o desenvolvimento rural como elementos norteadores, elementos estes que também integram a Lei Estadual de Desenvolvimento Urbano (RIO GRANDE DO SUL, 1994) e a Constituição Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Contudo, assim como os elementos previstos pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), não foram identificados mecanismos ou procedimentos legais necessários para a instituição destas diretrizes pelos municípios. Em suma, o foco predominante das Leis de Diretrizes Urbanas analisadas é direcionado às questões urbanas, ficando, portanto, o espaço rural relegado a questões bastante pontuais e sem grandes parâmetros para o seu uso e ocupação.

### **1.5. Leis de Uso e Ocupação do Solo**

Com relação as Leis de Uso e Ocupação do Solo, estas fazem referência à Lei Federal nº 6.766 de 1979, a Lei Lehmann, ou a Lei dos Loteamentos. Dentre os 32 municípios abordados por esta análise, 7 apresentaram leis próprias destinadas a regulamentação do uso e da ocupação do solo. No que se refere à presença de temas que abordem o rural foram identificadas as situações apresentadas a seguir:

a) A divisão para fins administrativos dos municípios, onde é considerada área rural toda a área municipal não abrangida pela área urbana e de expansão urbana, desde que utilizada para execução de atividades que compreendam a exploração agropecuária ou extrativista.

b) As atribuições dadas ao espaço rural, enquanto um espaço caracterizado por glebas, onde são mantidas atividades agrícolas e agropecuárias, tendo como atividades complementares o agroturismo, as agroindústrias familiares e entre outras atividades afins, ou ainda enquanto áreas preferencialmente vocacionadas para a utilização e exploração agrícola intensiva e extensiva.

c) Com relação ao parcelamento do solo, ambas as legislações identificadas permitem ao município apenas o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. Nestes casos o espaço rural é citado devido à necessidade de que as áreas rurais com características de expansão urbana sejam primeiramente incorporadas ao perímetro urbano e recebam a anuência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA para serem loteadas.



e) Com relação ao loteamento de glebas rurais, enquanto processo de divisão de terrenos localizados na zona rural, destacam-se que esta modalidade de loteamento não cabe às Leis de Uso e ocupação de solo, mas sim ao INCRA que, a partir do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504 de 1964, define que estes lotes somente podem ser desmembrados ou divididos se respeitados o módulo fiscal de 20 hectares (200.000 metros quadrados) vigente na região. Por fim, o município de Erechim permite o parcelamento do solo em área rural para loteamento de acesso controlado e voltado para atividades industriais e/ou para atividades de comércio e serviços ligados ao turismo e desenvolvimento. Os demais municípios atribuem um foco exclusivamente agrícola para o espaço rural.

### 1.6. Quadro síntese dos resultados

No quadro a seguir são apresentados de maneira sintética, as funções atribuídas ao rural em cada uma das legislações para cada um dos municípios analisados. Para esta síntese, e a partir dos resultados encontrados, estabelecemos os seguintes indicadores para o tratamento atribuído ao meio rural: (1) O rural tratado pela legislação enquanto um espaço exclusivamente agrícola (EA); (2) O rural tratado pela legislação enquanto espaço passível de outros usos e atividades (OUA), tais como atividades turísticas, agroindustriais e/ou de proteção ambiental; e (3) Quando o rural aparece apenas de maneira indireta na legislação (resultados não relevantes - RNR).

**Quadro 01:** Funções do espaço rural nos instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Corede Norte do RS (2021)

Municípios	Instrumentos de planejamento				
	Lei Orgânica	Plano Diretor	Código de Obras	Lei de Diretrizes Urbanas	Lei de Uso e Ocupação do Solo
Aratiba	EA	OUA	-	-	-
Áurea	EA	-	-	EA	-
Barão de Cotegipe	EA	EA	-	EA	-
Barra do Rio Azul	EA	-	RNR	-	-
Benjamin C. do Sul	EA	-	-	EA	-



Campinas do Sul	EA	-	EA	RNR	EA
Carlos Gomes	EA	-	-	EA	-
Centenário	EA	-	-	EA	-
Charrua	OUA	EA	EA	-	-
Cruzaltense	EA	OUA	-	-	-
Entre Rios do Sul	EA	OUA	-	-	EA
Erebango	EA	-	-	EA	-
Erechim	EA	EA	-	-	EA
Erval Grande	EA	-	-	EA	EA
Estação	EA	-	-	RNR	EA
Faxinalzinho	EA	OUA	EA	-	EA
Florianópolis	EA	-	-	EA	-
Gaurama	EA	-	-	EA	-
Getúlio Vargas	EA	EA	EA	-	-
Ipiranga do Sul	EA	-	-	EA	--
Itatiba do Sul	EA	OUA	-	-	-
Jacutinga	EA	-	-	EA	-
Marcelino Ramos	EA	OUA	RNR	-	-
Mariano Moro	EA	-	-	RNR	-
Paulo Bento	EA	-	-	RNR	-
Ponte Preta	EA	-	EA	EA	-
Quatro Irmãos	EA	-	-	EA	-
São Valentim	EA	EA	-	-	-
Sertão	EA	EA	-	EA	EA



<b>Severiano de Almeida</b>	EA	-	-	-	-
<b>Três Arroios</b>	EA	-	EA	-	-
<b>Viadutos</b>	EA	-	-	-	-

**EA:** Exclusivamente agrícola; **OUA:** Outros usos e atividades; **RNR:** Resultados não relevantes.

**FONTE:** Bariviera, C, A. (2022)

Pode-se verificar que o tratamento do rural como espaço exclusivamente agrícola (EA) ainda é predominante, principalmente nas leis orgânicas dos municípios. Indo além das leis orgânicas pode-se observar o predomínio do rural exclusivamente agrícola (EA) e do indicador tratamento irrelevante dado ao meio rural (RNR). A presença de outros usos atribuídos ao meio rural ocorre quase exclusivamente nos planos diretores. Considerando que são poucos os municípios que possuem planos diretores, conclui-se pela baixa relevância do rural nas legislações dos municípios em estudo.

## 2. Considerações finais

A questão levantada por esta pesquisa buscou identificar quais municípios do COREDE Norte do RS dispunham de instrumentos de regulação do espaço e que instrumentos são estes, bem como o tratamento dado ao meio rural dentro dos instrumentos de regulação do espaço. Como resultado, observou-se uma ampla gama de instrumentos de planejamento para cada um dos municípios abordados por este universo de análise, inclusive em alguns casos, a sobreposição destes.

Dentre os 32 municípios analisados, identificou-se a predominância dos instrumentos básicos da política urbana, que são aqueles caracterizados pelas Leis de Uso e Ocupação do Solo, Códigos de Obras e Leis de Diretrizes Urbanas, leis estas que, em sua maioria, perpetuam noções exclusivamente urbanas para o planejamento e exclusivamente agrícolas para o espaço rural. Ao ampliar a análise para as Leis Orgânicas municipais, uma vez que estas servem de base para o desdobramento em outras leis e planos na escala municipal, também se verificou estas mesmas noções acerca do espaço urbano e do espaço rural.

Também conclui-se que poucos foram os municípios com Planos Diretores entre seus instrumentos urbanísticos, e em menor quantidade aqueles cuja base para sua elaboração foi o Estatuto da Cidade. Há de se destacar as dificuldades enfrentadas por estes municípios em dispor de instrumentos de planejamento, entre as quais a ausência de modelos aplicáveis à



sua realidade territorial, de ferramentas, materiais e orçamento e até mesmo de recursos humanos para sua correta elaboração.

Diante destes aspectos, o que se observa é a existência de uma região sumariamente rural, contudo, profundamente carente de instrumentos de planejamento territorial que foquem e valorizem suas características e pensem no planejamento dos municípios em sua totalidade.

Por fim, no que se refere à intenção de investigar nos instrumentos de planejamento territorial identificados, a presença de temas que abordem o rural e o conteúdo destes temas, concluiu-se que nos instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Corede Norte no estado do Rio Grande do Sul, mesmo aqueles posteriores ao Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), estes seguem dando prioridade às áreas urbanas dos municípios em detrimento das áreas rurais, ou seja, relegando ao espaço rural o segundo plano no que se refere ao planejamento e atribuindo-lhe uma vocação agrícola.

Do mesmo modo, nas situações em que foram verificadas alguma apropriação do espaço rural pelos instrumentos analisados, este espaço segue sendo tratado em sua maioria, como espaço de produção agro-silvo-pastoril. Ou seja, para além da baixa incidência de casos em que o rural é de fato incluído nos instrumentos de planejamento territorial, quando incluso, este espaço segue atrelado a ótica de oposição à cidade. Esta constatação vai de encontro à bibliografia recente sobre desenvolvimento rural para a qual o rural precisa ser tratado como um espaço dinâmico, diverso e dotado de novos arranjos econômicos, sociais, culturais e em constante transformação.

### Referências Bibliográficas

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

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 273 p.

CARNEIRO, Maria, J. "Rural" como categoria de pensamento. **RURIS - Revista Do Centro De Estudos Rurais** – UNICAMP, 2008. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/661>



IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro/RJ: IBGE, 2010. Disponível em: [IBGE | Censo 2010](#) . Acesso em: out. 2020.

LAGE, Selena Duarte Lage e; FRANCISCO FILHO, Lauro Luiz. PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANO-TERRITORIAL DE MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE POPULACIONAL: desafios à implementação do estatuto da cidade e dos planos diretores municipais. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 22, n. 0, p. 247- 260, 2021. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/5900>. Acesso em: 10 jun. 2023.

LIMONAD, Ester; MONTEIRO, João C.; MANSILLA, Pablo (orgs.) et al. **Planejamento territorial volume 2: reflexões críticas e práticas alternativas** / Ester Limonad; João C. Monteiro; Pablo Mansilla (orgs.) et al. - São Paulo: Editora Max Limonad, 2021.

MENDRAS, Henri. **La fin des paysans**. Paris: Colin, 1976.

ROVATI, João Farias. Urbanismo versus Planejamento Urbano? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, p. 33-58, maio 2013. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4169>. Acesso em: 07 set. 2021.

RESENDE, Antônio José Calhau. Autonomia Municipal e Lei Orgânica. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, p. 7-42, dez. 2008.

RIO GRANDE DO SUL - Lei nº 10.116 de 23 de março de 1994. **Dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências**. Porto Alegre, RS: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1994. disponível em: [www.al.rs.gov.br/legis](http://www.al.rs.gov.br/legis).

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

RIO GRANDE DO SUL - **Texto Constitucional de 03 de outubro de 1989**. Porto Alegre, RS: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1989.



SILVA, José Graziano da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. Campinas: Unicamp, 1996. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/30anos/anovadinamicadaagriculturabrasileira.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2020.

WHITAKER, João Sette. **Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. 2003. Disponível em: <https://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2013/2/13/alcances-e-limitaes-dosinstrumentos-urbansticos-na-construo-de-cidades-democrticas-e-socialmente-justas>. Acesso em: 23 dez. 2003.