



Políticas Públicas, Desenvolvimento e Turismo Rural

Discussões sobre a relação entre plano diretor e planejamento e gestão do campo

Fernanda Costa da Silva¹

Resumo: Contemporaneamente, verifica-se que o limite entre cidade e campo é pouco claro em algumas realidades, em especial no que se refere ao uso do solo. Estudos realizados sobre espaços rurais atualmente abordam temas vinculados às “novas ruralidades”, questionando o que venha a ser o campo, bem como quais seriam as suas dimensões – espacial, social, cultural, econômica e ambiental. Este trabalho discute, brevemente, mediante o estudo de caso de Porto Alegre, as configurações e os marcos espaciais que envolvem as questões de modo de vida urbanas e rurais, bem como quais as possíveis implicações dessas convenções na dinâmica espacial contemporânea, a partir da aplicabilidade da ferramenta plano diretor. A proposta de discussão ampara-se na necessidade de aprofundar estudos sobre o mote, na medida em que as formas de apropriação e uso do solo, então condicionadas por um plano diretor, interferem diretamente no modo de vida e de desenvolvimento de sociedades.

Palavras-chave: Plano diretor. Campo. Rural. Cidade. Urbano.

Introdução

Estudos realizados sobre espaços rurais abordam temas vinculados às “novas ruralidades” (Del Grossi & Silva, 2002), questionando o que venha a ser o campo na contemporaneidade, bem como quais seriam as suas dimensões – espacial, social, cultural, econômica e ambiental. Essas reflexões sobre a ruralidade surgem, em paralelo, em um contexto no qual o rural vem estabelecendo ligação mais estreita com setores econômicos, como forma de agregar renda à agricultura familiar, diversificando atividades, fortalecendo laços entre comunidades e possibilitando integração entre diferentes agrupamentos populacionais.

Nesse cenário, verifica-se que o limite entre cidade e campo é pouco claro em algumas realidades, como é o caso de Porto Alegre, capital do estado brasileiro do Rio Grande do Sul. Segunda capital do País com área identificada como campo (Ibge, 2010),

¹ Graduada em Turismo pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e Mestre em Planejamento Urbano e Regional, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente, Professora de Bacharelado em Turismo da Rede Metodista de Ensino – IPA e Extensionista Rural de Nível Superior na EMATER-RS/ ASCAR, com atuação em Turismo Rural. *E-mail:* fcsilva@emater.tche.br.



Porto Alegre compreende um espaço rural que além de fornecer produtos da agricultura – em especial a oriunda do trabalho familiar, com destaque para a produção de orgânicos –, oferece espaços de Turismo Rural cuja procura motiva-se, para além da diversidade de atrativos, na proximidade dos lugares em relação ao meio identificado como cidade.

Essa mesma proximidade, ao passo que possibilita agregação de renda às famílias de produtores, por exemplo, através do desenvolvimento de atividade turística, também é responsável por uma condição pouco clara de delimitação espacial, em especial no que se refere a um dos instrumentos mais significativos de gestão, qual seja o plano diretor². Nesse sentido, este trabalho discute brevemente, mediante o estudo de caso de Porto Alegre, as configurações e os marcos espaciais que envolvem as questões de modo de vida urbanas e rurais, bem como quais as possíveis implicações dessas convenções na dinâmica espacial contemporânea, a partir da aplicabilidade da ferramenta plano diretor. A proposta de discussão ampara-se na necessidade de aprofundar estudos sobre o mote, na medida em que as formas de apropriação e uso do solo, então condicionadas por um plano diretor, interferem diretamente no modo de vida e de desenvolvimento de sociedades. Em adição, partindo-se de pesquisas realizadas em bancos de investigações científicas diversas e publicações afins³, avalia-se ainda serem insuficientes as conclusões acerca do planejamento para o campo, a partir da aplicação de diretrizes de planos diretores.

Parte 1. O rural e o urbano

A dicotomia rural e urbano passou a ser mais amplamente abordada no meio acadêmico a partir do século XX. Duas correntes pautavam o tema, quais sejam a dicotômica e a *continuum*. A primeira compreendia o rural como diretamente oposto ao urbano, ao passo que a segunda considerava o meio urbano como um resultado evolutivo do rural, não se constituindo, portanto, uma relação direta de oposição (Blume, 2004).

² No Brasil, os planos diretores são os mecanismos legais de controle, gerenciamento e uso do solo, adotados por cidades com 20 mil ou mais habitantes, de acordo com o que prevê a Constituição vigente.

³ Pesquisa realizada em bancos de teses e dissertações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), em bibliotecas de entidades de extensão rural e em publicações bibliográficas diversas afins ao tema, no contexto brasileiro.



Sob o ponto de vista econômico, a cidade é compreendida como um lugar no qual a maior parte da subsistência advém da indústria diversificada e/ou do comércio, e não unicamente da agricultura, além de se verificar o intercâmbio regular de mercadorias (Weber, 1976). Ainda assim, a delimitação entre urbano e rural não é facilmente estabelecida: “existiam e existem cidades agrárias”, nas quais “um amplo setor de seus habitantes cobre suas necessidades com economia própria e até produzem para o mercado” (Weber, 1976, p. 73). Nos anos 1990, Santos (1993, p. 75) afirmava não ser mais possível estabelecer oposição direta entre campo e cidade na realidade brasileira. Para este autor, haveria um Brasil urbano e um agrícola, em que “o critério de distinção seria devido muito mais ao tipo de realizações sobre os respectivos subespaços”, sendo essas relações de extrema complexidade, fazendo com que o urbano pudesse se agregar ao rural e vice-versa.

Cabe, assim, recorrer ao que estabelece Rodrigues (2007), para quem o termo *cidade* deve ser compreendido sob o ponto de vista político, ao passo que *urbano* corresponde ao modo de vida. Nesse sentido, *cidade* é passível de definição (delimitação) e *urbano* de conceituação (qualificação). Nessa perspectiva, cidade e campo são as formas espaciais, sendo continentes, enquanto rural e urbano são os conteúdos (Whitacker, 2010).

Essa delimitação nada fácil de ser estabelecida entre os diferentes espaços interfere, por conseguinte, no planejamento. Isso se dá, entre outros fatores, porque “as regiões agrícolas contêm cidades” e porque “as regiões urbanas contêm atividades rurais” (Santos, 2009, p. 73).

O planejamento de um lugar, como afirma Lynch (1962), é a arte de se conseguir arranjar o ambiente físico externo para se dar suporte ao comportamento humano. Esse planejamento ampara-se em fronteiras para além das da arquitetura e da engenharia, por exemplo, e sua prática é realizada por membros de todas essas e de outras áreas, dada a complexidade que ele encerra em si mesmo. No caso urbano, as cidades contemporâneas tendem a se desenvolver em semitramas (Alexander, 2007), de forma que o território não se configura apenas como resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de criações humanas edificadas, mas, também, como uma



identidade, formada pela base do trabalho, da residência, das trocas materiais e simbólicas da vida, sobre as quais o planejamento então influi (Lynch, 1962; Santos, 2007).

Em relação ao rural, a complexidade de planejamento não é inferior a do urbano. A partir dos anos 1980, emergiram críticas ao modelo produtivista, em especial na Europa. Já na década seguinte, tanto o planejamento como as políticas públicas voltadas ao rural seguiram para a compreensão de uma agricultura de caráter multifuncional (Muniz & Saralegui, 2000). Nesse contexto, para além do papel econômico, a agricultura passou a ser avaliada pela interface social decorrente, sobretudo, da criação e da manutenção de empregos, favorecendo consequentemente a ocupação equilibrada do território. Concomitantemente, as questões ambientais oriundas da preservação também passaram a ter mais espaço nas discussões de planejamento e interpretação (Roux & Fournel, 2003). Assim, o campo passou a ser visto não mais como um meio sem perspectivas, mas como um espaço dinâmico e com múltiplas potencialidades.

O “novo rural” (Del Grossi & Silva, 2002) emerge, então, como sendo tanto um produtor de matérias primas e de mão-de-obra, como também o que oferta recursos naturais, possibilidades de lazer e turismo e bens que auxiliam, inclusive, em questões de saúde humana e na geração de postos de trabalho. Por isso, a nova ruralidade é capaz de atrelar padrões socioespaciais capitalistas sem, contudo, abandonar elementos entendidos como eminentemente rurais (Abramovay, 2009).

Nessa conjuntura, a complexidade de uso e manejo dos territórios que compreendem práticas urbanas e rurais tem sido discutida. Uma das grandes questões seria a aplicação dos marcos teóricos e conceituais à prática vivenciada, identificando o que venha a ser rural para fins, sobretudo, de planejamento do espaço. Para Santos (2009), por exemplo, a classificação não pode advir somente de dados quantitativos e delimitações geográficas, de forma que a categorização vigente no Brasil – pautada por questões estatísticas e administrativas – deve ser posta a partir da perspectiva do reconhecimento de um Brasil Urbano e de um Brasil Agrícola. O primeiro, caracterizado por redes de transferências de bens e serviços, e o último por processos de intermediação entre campo e centros urbanos.

Os Planos Diretores, instrumentos eminentemente políticos, consolidados no Brasil a partir da Constituição de 1988, apresentam-se como ferramentas que acabam por direcionar



e condicionar práticas não somente do modo de vida urbano, como também rural. Portanto, a discussão da aplicabilidade desse instrumento de planejamento espacial também é relevante nessa conjuntura de discussões acerca do “novo rural”.

Parte 2. Estudo de Caso

No século XX, a população urbana de Porto Alegre teve significativa expansão, de maneira que a partir de então se observou encolhimento da população rural. No final daquele século, notou-se a aquisição de terrenos limítrofes ou próximos à zona do campo do Município – Zona Sul –, por parte de moradores e investidores com boas condições de renda. Esse processo gerou uma reestruturação fundiária, diversificando ocupação e uso daquele solo, até então predominantemente ligado à produção hortifrutigranjeira (Kozeniesk, 2010). No século XXI, o avanço da cidade em direção ao campo se intensificou, sendo possível observar-se, na contemporaneidade, um claro processo de especulação imobiliária nesse território.

Atualmente, segundo dados do IBGE (2010), Porto Alegre é uma metrópole com mais de 1,3 milhão de habitantes, configurando-se como cidade mais populosa do estado do Rio Grande do Sul. A organização espacial e o uso do solo da cidade são regidos, desde 1999, pelos princípios do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA (1999). Fruto de trabalhos desencadeados a partir da realização do I e do II Congresso da Cidade, em 1993 e 1995, respectivamente, o PDDUA se apresenta como ferramenta proponente de um planejamento participativo, sob a regência da Secretaria do Planejamento Municipal – SPM. O documento surgiu em um contexto no qual a Constituição previu que várias cidades brasileiras reelaborassem seus planos diretores.

O Plano informa, em seu Artigo 24, que a estratégia adotada por ele na gestão do município “objetiva um processo de planejamento dinâmico e contínuo, que articule as políticas da administração municipal com os diversos interesses da sociedade”. Essa visão estaria em conformidade com aquela suscitada por alguns teóricos da área de planejamento urbano e regional, como Cintra (1974).

O documento está estruturalmente organizado em três partes, quais sejam: Parte I - princípios, estratégias e modelo espacial; Parte II - sistema de planejamento; e Parte III -



plano regulador: regras e normas de ocupação do solo. As estratégias de estruturação e aplicação do PDDUA visam, substancialmente, a estruturação urbana, a mobilidade urbana, o uso do solo privado, a qualificação ambiental, a promoção econômica, a produção da cidade e um sistema de planejamento.

Quanto ao meio tradicionalmente considerado como rural, o Capítulo V – “Da Promoção Econômica” – do PDDUA (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999, p. 32) prevê a “promoção de condições favoráveis para produzir um melhor valor agregado à atividade rural”. Para tanto, devem estar contempladas “ações e políticas de fomento à produção primária, de proteção ao patrimônio natural e de saneamento ambiental, com vistas à fixação das populações rurais, ao desenvolvimento de atividades de lazer e turismo e à qualificação das áreas habitacionais” (idem, p. 33). Assim, o PDDUA rege que o Município tem de elaborar e implementar projetos “de estímulo à melhoria da produtividade e rentabilidade das atividades agropecuárias” (ibdem). Essas ações que formam a Estratégia de Promoção Econômica abrangem uma área denominada “Cidade Rur-Urbana” (Figura 1).

O Art. 27 do PDDUA (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999, p. 42) divide o território do Município de Porto Alegre, por seu Modelo Espacial, em Área de Ocupação Intensiva e Área de Ocupação Rarefeita. Por conseguinte, tais Áreas dividem-se em Unidades de Estruturação Urbana, Macrozonas e Regiões de Gestão do Planejamento. Na Macrozona 8 (Figura 2) está contida a Cidade Rur-Urbana (idem, p. 44)

caracterizada pela predominância de patrimônio natural, propiciando atividades de lazer e turismo, uso residencial e setor primário, compreendendo os núcleos intensivos de Belém Velho, Belém Novo, Lami, Lageado, Boa Vista, Extrema e Jardim Floresta, bem como as demais áreas a partir da linha dos morros da Companhia, da Polícia, Teresópolis, Tapera, das Abertas e Ponta Grossa.

De acordo com o Plano, a Macrozona 8 está ligada à Zona de Uso de estímulo à produção primária⁴, para a qual é previsto Programa de Desenvolvimento Sustentável, que visa “ações e políticas de fomento à produção primária, de proteção ao patrimônio natural e

⁴ Voltada ao desenvolvimento compatibilizado de atividades primárias, extrativas, comércio e serviços de apoio, bem como para a localização de pequenas indústrias vinculadas à produção por propriedade rural (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999, p. 48).

de saneamento ambiental, com vistas à fixação das populações rurais, ao desenvolvimento de atividades de lazer e turismo e à qualificação das áreas habitacionais” (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999, p. 33).

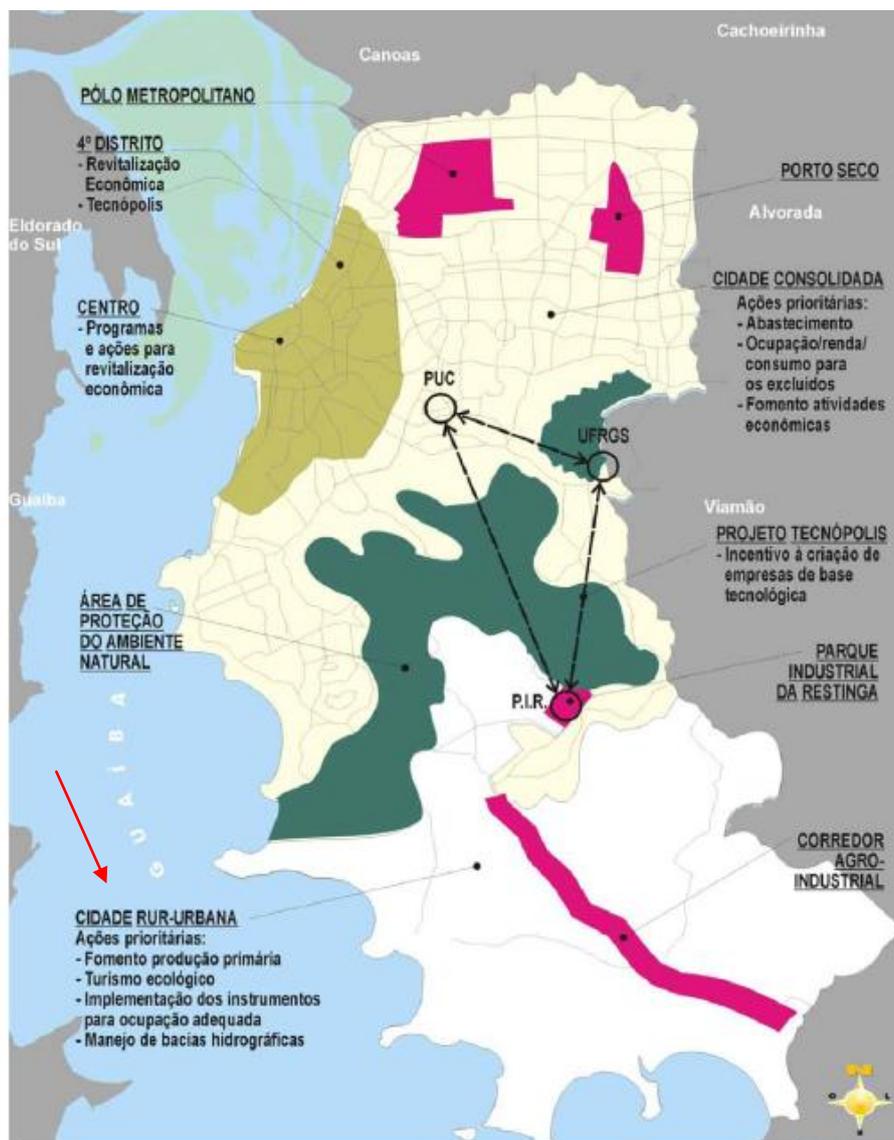


Figura 1 – Identificação de Estratégia aplicada à zona de Cidade Rur-Urbana de Porto Alegre.

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999, p. 34.



CITURDES

IX Congresso Internacional sobre Turismo Rural e Desenvolvimento Sustentável



Figura 1 – Identificação de Macrozona 8 em Porto Alegre – Cidade Rur-Urbana.
Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999, p. 45.

A partir desse discurso de integração entre o campo e a cidade que Porto Alegre passou a ser planejada, a partir do final dos anos 1990. Contudo, ao invés da interação entre esses espaços e da preservação do meio natural rural, a realidade evidencia, contemporaneamente, uma crescente tomada do espaço do campo pela cidade



(especulação imobiliária). Nesse contexto, o modo de vida rural do Município aproxima-se, cada vez mais, do modo de vida urbano, excetuando-se, porém, alguns serviços ofertados ao residente da cidade, tais como o transporte público regular, o transporte escolar, o atendimento médico e a possibilidade de aquisição de algumas verbas federais, dada a imprecisão de classificação da região tida como Rur-Urbana.

Através de seus discursos, moradores rurais evidenciam as transformações dessa cidade Rur-Urbana, especialmente a partir do século XX, como se pode verificar em estudos diversos, como o de Kozenieski (2010). Na avaliação desses residentes, houve e ainda está presente um processo de rarificação de propriedades de produção agrícola, em especial da agricultura familiar, mas não é verificável a diminuição de ocupação do território. Ou seja, esse espaço, outrora eminentemente gerador de produção primária, continua sendo ocupado, porém, cada vez mais por atores que não tem como objetivo o uso do solo para a produção agropecuária. A esse respeito, já no século XX, Villaça (1999, p. 240) afirmava que “as forças e interesses do setor imobiliário não querem saber de plano diretor. Nesse sentido, essas forças e interesses vêm propugnando por um plano diretor apenas de princípios gerais”.

Na situação verificada no estudo de caso ilustrado, ainda é possível aludir-se ao que expõe este mesmo autor, para quem “a inexistência do plano diretor, na prática, tem facilitado muito a enorme confusão que hoje reina em torno de seu conceito” (Villaça, 1999, p. 238). Ou seja, a imprecisão tanto de conceito como de aplicabilidade dos planos diretores acaba por interferir na gestão eficiente e justa do território, bem como dos modos e nas condições de vida dos residentes.

Conclusões

Os dados apresentados nesse trabalho permitem avaliar que o mote essencial discutido perpassa pela noção conceitual e pelo manejo do território. Nesse sentido, é importante aludir que, mais do que versar sobre o território físico e a ocupação do espaço em si, a questão ora tratada abarca os aspectos simbólicos territoriais. Ou seja, há uma disputa por um território que também é intangível, o qual agrega valores da cidade em sobreposição aos valores do campo.



Isso se dá, em grande parte, porque sem marcos precisos e bem estabelecidos, um plano diretor nada mais é do que uma ferramenta que indica um planejamento, que pode ou não ser seguido, de maneira que a gestão do território pode tanto ratificar o planejamento, como sucumbir aos interesses de um grupo social em específico. No caso de Porto Alegre, averiguou-se que ao mesmo tempo em que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental prevê estímulo à produção primária, não reconhece o meio onde esta produção é desenvolvida como sendo o campo. Por conseguinte, tudo pode ser o espaço da cidade, de forma que o campo e o modo de vida rural têm poucas garantias de manterem seu território, no âmbito do planejamento e da gestão, tanto sob aspectos físicos como simbólicos.

Referências

- Abramovay, Ricardo. (2009). *O futuro das regiões rurais*. 2ª Ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS.
- Brasil. (1988). *Constituição*: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico.
- Cintra, Antônio Octávio. (1974) Notas sobre os condicionantes políticos do planejamento urbano. In: *Cadernos DCP (2)*, Belo Horizonte, UFMG, p. 115-138.
- Del Grossi, Mauro Eduardo & Silva, José Graziano da. (2002). *O Novo Rural: uma abordagem ilustrada*. Londrina: IAPAR.
- Haesbaert, Rogério (2006). *Territórios alternativos*. 2ª Ed. São Paulo: Contexto.
- Ibge. Censo 2010. (2011). *Brasília*: Diário Oficial da União, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 09 de setembro de 2011.
- Kozenieski, E. .M. (2010). *O rural agrícola na metrópole: o caso de Porto Alegre/RS*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.
- Lynch, Kevin. (1962). *Site planning*. Cambridge, Massachusetts: The Massachusetts Institute of Technology Press.
- MUNIZ, J. A. & SARALEGUI, C. T (2000). La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agrária. *Estudios Agrosociales y Pesqueros* [Madrid], n. 189, p. 29-48. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=201162>>. Acesso em: 13 mar. 2014.



Prefeitura Municipal de Porto Alegre. (1999). *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental* (PDDUA). Porto Alegre: Prefeitura Municipal.

Rodrigues, Arlete Moyses. Conceitos e definições de cidade. In: Queiroz Ribeiro, Luiz Cesar de & Santos Júnior, Orlando Alves dos (Orgs.). (2007). *As metrópoles e as questões sociais brasileiras*. Rio de Janeiro: Revan.

Santos, Milton. (2007). *O espaço do cidadão*. 7ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Santos, Milton. (1993). *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec.

Santos, Milton. (2009). *A urbanização brasileira*. 5ª Ed. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo – EDUSP.

Villaça, Flávio. (1999). Desenvolvimento físico-territorial. In: *O município no século XXI*, São Paulo: CEPAM & CORREIOS. 237-248.

Weber, Max. (1976). Conceito e categoria de cidade. In: Velho, Otavio Guilherme (Org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar.

Whitacker, Arthur M. (2009). Campo e Cidade. Cidades médias e pequenas: algumas proposições para a pesquisa e o debate. In: Lopes, Diva Maria Ferlin & Henrique, Wendel (Orgs.). *Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso*. Salvador: SEI.