



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
CAMPUS LITORAL NORTE
DEPARTAMENTO INTERDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DINÂMICAS REGIONAIS E
DESENVOLVIMENTO – PGDREDES**

CÁSSIO ALEXANDRE BARIVIERA

**O LUGAR DO RURAL NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO
TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS DO COREDE NORTE**

Tramandaí-RS
2022

CÁSSIO ALEXANDRE BARIVIERA

**O LUGAR DO RURAL NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO
TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS DO COREDE NORTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof. Dr. Daniela Oliveira

Tramandaí-RS
2022

CIP - Catalogação na Publicação

Bariviera, Cássio Alexandre
O LUGAR DO RURAL NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO
TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS DO COREDE NORTE / Cássio
Alexandre Bariviera. -- 2022.
163 f.
Orientadora: Daniela Oliveira.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte, Programa de
Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e
Desenvolvimento, Tramandaí, BR-RS, 2022.

1. Rural. 2. Urbano. 3. planejamento urbano e
regional. 4. planejamento territorial. 5.
desenvolvimento rural. I. Oliveira, Daniela, orient.
II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

CÁSSIO ALEXANDRE BARIVIERA

**O LUGAR DO RURAL NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO
TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS DO COREDE NORTE**

Dissertação apresentada e submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora, como requisito parcial à obtenção do título de mestre no Programa de Pós-Graduação Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte (PDGREDES/UFRGS) na linha de pesquisa Sociedade, Natureza e Cultura.

Tramandaí, março de 2022

Banca examinadora:

Prof.^a Dr.^a. Daniela Oliveira
UFRGS – PGDREDES
Orientadora e presidente da banca

Prof. Dr. Arilson Favaretto
UFABC

Prof.^a Dr.^a. Cátia Grisa
UFRGS - PGDREDES

Prof.^a Dr.^a. Daiane Regina Valentini
UFFS

Quanto mais se afasta de uma perspectiva colonial e patriarcal, mais se nota quão profunda é nossa atual crise e a nossa desconexão com a Terra. A perspectiva dominante reduziu o problema do território à sua concretude e a uma visão funcionalista da existência que desconecta as próprias vidas que o habitam. Faz-se urgente a “descolonização do pensamento”, dos territórios, dos modos de ser e viver e dos métodos de projeto. É necessário aprender com outras histórias, justamente aquelas que foram silenciadas, mas resistiram e resistem à colonização que é feita continuamente pelo homem branco. É preciso aprender com os grupos que fazem de seus territórios espaços articulados com seus próprios corpos, com seus habitantes, humanos ou não, e por fim (ou por princípio), com a própria Terra. Se é verdade que os tempos são globais, consumistas, ocidentais, é também evidente que são de trevas e exigem uma transformação.

É nestes termos que defendemos uma metamorfose necessária nas metodologias de projeto. Diante das trevas, talvez o exercício de construir possa de fato ser um modo de repensar os modos de habitar, bem como os métodos de projeto, ao formulá-los como dispositivos para uma reativação dos territórios. Isso se faz necessário na medida em que o modo de construir hegemônico, mais desativa a relação dos habitantes com a terra e entre si, do que o contrário. Diante da crise atual, é preciso que a construção dos territórios – e, por consequência, o trabalho do arquiteto, urbanista, paisagista e designer – esteja a serviço mais de um modo de viver, do que de morrer; esteja vinculado mais às articulações de funções do que aos modelos funcionalistas; busque traçar mais laços, pontes, afetos do que muros e modelos; seja mais produtor de relações de irmandade e agenciamento entre diferentes corpos do que de preconceito, exploração e fascismo. (GUIZZO, 2020, p. 144).

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a minha família, minhas raízes fortes e ligadas a terra. Não me deram apenas o sustento físico para vencer este processo, mas também me nutriram e ainda nutrem de amor, referências, ânimo e de uma afetividade que é só nossa, meu motivo de orgulho e meu maior privilégio. Ao meu companheiro, pela compreensão e apoio e também as famílias que encontrei no caminho, em especial a família do Céu Caminhos do Amor e da Kolônia Espiritual Monte Claro, minha gratidão a estes sagrados lugares e a seu sagrado servir.

Agradeço aos meus amigos e amigas, não importando a distância geográfica, as diferenças de idade, as crenças, ou as mudanças da vida que nos separam, levoo em meu coração e sei que tenho abrigo e ouvidos atentos em suas companhias.

Agradeço a minha orientadora Daniela Oliveira pelo auxílio nesta jornada da pós graduação, pelas palavras de incentivo, paciência e o profissionalismo com que conduziu este processo. Agradeço também a todos os demais professores do Curso de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento da Universidade Federal Do Rio Grande do Sul, que nas suas distinções acadêmicas, conduziram com maestria seus conteúdos, inspirando e reafirmando em mim o gosto pela leitura, pelo conhecimento, pela ciência e ao compromisso social que dá sentido a todo esse trabalho e esforço.

Agradeço o acolhimento da Universidade Federal Do Rio Grande do Sul, Universidade pública, gratuita e de qualidade e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), que a partir da Bolsa de Demanda Social, Código de Financiamento 001, apoiou a realização desta pesquisa.

E por fim agradeço a mim, por ter lutado e acreditado na realização desta Pós-Graduação, por ter firmado este compromisso e realizado essa formação tão importante para aquilo que almejo e acredito. Sou grato por ter me permitido viver esta experiência e crescido tanto.

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. Ao não possuírem regramentos específicos para estas escalas de abordagem e para as particularidades que compõem estes espaços, estes acabam ficando à mercê de instrumentos básicos e generalistas, normalmente direcionados as áreas urbanas, ou então, elaborados para grandes centros urbanos e adaptados à realidade destes locais, tornando estes instrumentos pouco efetivos ou até mesmo incoerentes. Todavia, dadas as mudanças paradigmáticas ocorridas na trajetória do planejamento territorial no Brasil, principalmente no que se refere ao período pós Constituição Federal de 1988 e à posterior inclusão do município em sua totalidade, enquanto escala de abordagem estipulada pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 2001, este trabalho se propõe a refletir acerca de dois pontos principais: o primeiro deles tem por objetivo verificar se de fato o território municipal em sua totalidade, tem sido incluído pelos instrumentos de planejamento territorial dos municípios, e o segundo, enquanto um desdobramento do primeiro, verificar se diante da emergência de estudos do desenvolvimento rural que versam sobre novos fenômenos e arranjos neste meio, e baseados na percepção de que o espaço rural não pode mais ser definido exclusivamente pela atividade agrícola, verificar se estas perspectivas estão sendo incorporadas pelas políticas de planejamento territorial dos municípios. Portanto, o objetivo principal desta pesquisa é investigar se, e como, o rural tem sido tratado pelos instrumentos de planejamento territorial e também pelos planejadores e legisladores dos 32 municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento da região Norte do estado do Rio Grande do Sul, o Corede Norte. A estrutura metodológica utilizada compreendeu primeiramente uma revisão da literatura, a qual objetivou o aprofundamento teórico e a definição dos conceitos utilizados durante o estudo, e posteriormente, fez-se o uso de uma análise bibliográfica e documental, direcionada à dados secundários, a fim de compor uma construção histórica do processo de ocupação da região e das diferentes faces do rural no decorrer do tempo. Num terceiro momento fez-se o uso de uma pesquisa documental, desta vez direcionada aos instrumentos de planejamento dos 32 municípios pertencentes ao recorte deste estudo. Foram feitas buscas nos sítios digitais de cada uma das prefeituras, identificados os instrumentos de planejamento existentes, catalogados e posteriormente analisados, a fim de identificar elementos que possuíssem alguma relação com as questões e hipóteses previamente estabelecidas pelo objetivo desta pesquisa. E por fim, foram utilizadas entrevistas focalizadas com prefeitos, técnicos de planejamento, vereadores e demais lideranças, a fim de analisar a maneira como o rural é compreendido por estes indivíduos. Como resultado deste estudo, observou-se a predominância de instrumentos básicos da política urbana em praticamente todos os municípios analisados, instrumentos estes que, 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. Para além disto, 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.

ABSTRACT

Although countryside areas and municipalities of small populations form the majority of the Brazilian territory, they are often disregarded by the government when it comes to territorial planning. Because there are no specific rules for such a small scale of planning and their particularities, they stand on the edge of basic and generic planning instruments. Generally, these planning instruments were developed for larger urban areas and then adapted to the small ones. For that reason, these approaches are frequently not practical and even incoherent. Nevertheless, Brazil experienced paradigmatic changes in territorial planning trajectory, precisely when the Constitution of 1988 passed and included the municipality as a whole – not only its urban perimeter – as the appropriate scale of planning. This change was detailed in a Federal Law of 2001 (L. 10.257/2001) known as the City's Statute. In the face of that, this research proposes a reflection on two main topics. The first one aims to verify if planning instruments defined by municipalities have incorporated the entire municipal territory. The second one builds on the previous and verifies if local planning agencies incorporate such perspectives. This second objective relies on the emergence of rural studies investigating new phenomena and arrangements, and perceiving that the rural space can no longer be understood as exclusively agricultural. Therefore, the main goal of this research is to investigate if, and how, rural areas have been treated by planning instruments and by the planners and legislators of the 32 municipalities within the Regional Development Council of the Northern Region of the State of Rio Grande Do Sul, Brazil, hereafter called *COREDE Norte*. The methodological structure began with a literature review to deepen theoretical definitions of concepts used throughout the study. After that, we conducted a bibliographical and documental analysis of secondary data to compose a historical construct of the occupation of this geographical region and understand different faces of the rural areas throughout time. On a third moment, we conducted documental research investigating planning instruments adopted by the 32 municipalities of the study region. We used the websites maintained by the town halls and identified their existing planning instruments. These instruments were cataloged and then analyzed to identify elements related to questions and hypotheses previously established by our leading research goal. To conclude, we interviewed representatives of these towns, such as Mayors, planners, town councilors, and other leaders, intending to analyze how these professionals understand the rural areas. Our results point to the predominance of basic urban policy instruments in almost all analyzed towns. These instruments perpetuate exclusively urban notions for planning towns and exclusively agricultural notions for planning rural areas. Often, the planning of rural areas is redirected to specialized public institutions such as *Incra*, *Conama*, and the Tributary Code, and does not land on the actual territorial scale of planning. Besides that, in cases where planning instruments established by the municipalities included rural areas, they are still supported on the opposition of urban and rural areas, attributing agrosilvopastoral ends to the rural areas. In conclusion, we observed a region marked by diversity, complex relations between rural and urban areas, and the growing use of rural areas for economic activities. However, these areas severely lack territorial planning instruments covering, integrating, and valuing their particularities.

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

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Distribuição populacional e hierarquia urbana no ano de 2010.....	25
Mapa 2 - Somatório da população residente em áreas urbanas e rurais de acordo com o parâmetro populacional dos municípios.....	26
Mapa 3 - Convergência de rodovias e centralidade regional no Corede Norte.....	27
Mapa 4 - Distribuição das Atividades Econômicas em 2018.....	28
Mapa 5 - Distribuição dos principais produtos relacionados à agricultura e pecuária no Corede Norte (VAB (2012)	29
Mapa 6 - PIB Per Capita dos municípios da Região.....	30

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de municípios, total, com até 20.000 e com mais de 20.000 habitantes, por situação do Plano Diretor – Brasil – 2005/2015.....	76
--	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cronologia das leis sobre o espaço brasileiro entre os séculos XIX e XX...72	
Figura 2 – Cronologia das leis urbanísticas no Brasil – Pós anos 2001.....	73
Figura 3 - Desdobramentos emancipatórios da Colônia Erechim.....	91
Figura 4 - Hierarquia legal dos municípios.....	94
Figura 5 - Instrumentos de planejamento urbano e territorial por município do Corede Norte do RS em 2021	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – IDH – Municípios Alto Uruguai Gaúcho – 1995 -2010.....	32
Tabela 2 – Médias Regionais - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal da Microrregião Geográfica de Erechim (1991, 2000 e 2010)	33

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Critérios predominantes utilizados na definição de áreas rurais e urbanas em países e organizações selecionadas.....	46
Quadro 2 – O rural nas leis orgânicas municipais.....	98
Quadro 3 - O rural nos planos diretores participativos municipais.....	106
Quadro 4 - O rural nos códigos de obras e edificações dos municípios do Corede Norte.....	114
Quadro 5 - O rural nas Leis de Diretrizes urbanas.....	116
Quadro 6 - O termo rural nas Leis de Uso e Ocupação do Solo.....	119
Quadro 7 - O modo como espaço rural aparece nos instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Corede Norte do RS em 2021.....	121
Quadro 8 - Relação dos entrevistados por Município.....	123
Quadro 9 - Definições de rural, diferenças de rural e urbano e importância do rural - respostas dos entrevistados (2021)	126
Quadro 10 - Atividades predominantes e problemáticas identificadas no meio rural - respostas dos entrevistados (2021)	130
Quadro 11 - Sobre os instrumentos de planejamento e a inclusão do espaço rural no planejamento territorial - respostas dos entrevistados às questões 1 e 2 (2021) ...	134
Quadro 12 - Sobre os instrumentos de planejamento e a inclusão do espaço rural no planejamento territorial. Respostas dos entrevistados às questões 3 e 4 (2021)	138

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMAU – Associação dos Municípios do Alto Uruguai – RS.

CF – Constituição Federal.

CODETER – Conselho Regional de Desenvolvimento Territorial.

COREDE NORTE – Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Norte.

CREDENOR – Conselho Regional de Desenvolvimento do Norte do Rio Grande do Sul.

EC – Estatuto da Cidade.

BNH – Banco Nacional de Habitação.

SEPLAN – Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	13
INTRODUÇÃO	13
1.1. Delineando o problema de pesquisa	13
1.2. Justificativa.....	19
1.3. Hipótese	21
1.4. Objetivos	21
1.5. Estrutura do trabalho	22
CAPÍTULO 2	23
O LOCAL, O TEMPO E O MÉTODO	23
2.1. O Campo empírico da pesquisa: O Corede Norte.....	23
2.2. A abordagem.....	33
2.3. O método.....	33
CAPÍTULO 3	39
EMBASAMENTO TEÓRICO DA ANÁLISE	39
3.1. Sobre as representações do rural e do urbano	39
3.1.2. A delimitação do rural e do urbano no Brasil.....	44
3.1.3. Modernização da agricultura e alterações no papel do rural e do agrícola na economia brasileira	48
3.1.4. O rural no desenvolvimento rural	53
3.2. Dos instrumentos de planejamento urbano e territorial e os seus desdobramentos.....	59
3.2.1. Da política urbana europeia à política urbana brasileira.....	61
3.2.2. Histórico das legislações e instrumentos de planejamento no Brasil	67
3.2.2.1. O zoneamento urbano.....	69
3.2.2.2. O código tributário nacional.....	70
3.2.2.3. A lei dos loteamentos	71
3.2.3. A nova Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores	72
3.2.3.1 O Plano Diretor em Municípios de Pequeno Porte Populacional I	75

3.2.3.2. O Rural nos Planos Diretores Municipais	78
CAPÍTULO 4.	83
O ESPAÇO RURAL NOS MUNICÍPIOS DO COREDE NORTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	83
4.1. Das transformações produtivas à formação da rede de cidades: mudanças nas dinâmicas entre cidade e campo no Corede	83
4.2. Instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Corede Norte	93
4.2.1. O rural nas Leis Orgânicas Municipais	96
4.2.2. O rural nos Planos Diretores Participativos	105
4.2.3. O rural nos Códigos de obras e edificações	112
4.2.4. O rural nas Leis de Diretrizes Urbanas.....	116
4.2.5 O Rural nas Leis de Uso e Ocupação do Solo	118
4.2.6. Quadro síntese dos resultados.....	120
4.3. A percepção do rural a partir de técnicos de planejamento urbano, gestores, lideranças municipais e pelo representante da Associação dos Municípios do Alto Uruguai.....	123
4.3.1. Definições de rural, problemáticas identificadas e percepções acerca das atividades produtivas no meio rural.....	124
4.3.2. A percepção do planejamento territorial a partir de técnicos de planejamento urbano, gestores, lideranças municipais e pelo representante da Associação dos Municípios do Alto Uruguai.....	132
CAPITULO 5.	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
CAPITULO 6.	147
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	147
ANEXOS	1

CAPÍTULO 1.

INTRODUÇÃO

1.1. Delineando o problema de pesquisa

Hoje são raras as ocasiões em que se transportam casas de madeira inteiras sobre um caminhão. Este era um modo fácil e rápido de instalar novas edificações em cidades do interior até a poucos anos atrás. Nestas mesmas cidades, ainda é comum identificar lotes onde coabitam a casa, um pomar, a horta e um bom espaço para o jardim. Comumente circulam charretes, homens a cavalo, tratores e colheitadeiras. Há plantações diversas nos quintais vizinhos, tornando-os altamente produtivos e até mesmo nas calçadas não concretadas, onde crescem pés de milho, mandioca, batata doce e abóboras. Estas características revelam uma particularidade destes lugares, dado que, mesmo situados em áreas urbanas, ainda possuem fortes vínculos com o rural e com os seus costumes, agora delimitados pelos lotes e pelas quadras dos modelos de ordenação do espaço urbano, mas incapazes de conter aquilo que faz parte do modo de vida da sua população.

Dados do Censo demográfico de 2010, demonstram um Brasil onde 84,35% da população é considerada urbana (IBGE, 2010). Ao avaliarmos a distribuição desta população pelo território, verifica-se uma alta concentração populacional em um número reduzido de municípios, enquanto há uma grande quantidade de municípios de com números reduzidos de habitantes: no ano de 2010, os municípios com até 20 mil habitantes representavam 70,33% do total de municípios do país, e abrigavam cerca de 17,3% da população (IBGE, 2010), cabendo ressaltar que nestes municípios, a percepção ligada ao índice de urbanização não possui linhas tão bem definidas quanto nos grandes centros urbanos, estando, portanto, muito mais próximos de uma realidade onde rural e urbano coexistem.

Nestas situações, segundo o IBGE (2017, n.p.)

“(...) os limites oficiais entre zona urbana e zona rural, são em grande parte instrumentos definidos segundo objetivos fiscais que enquadram os domicílios sem considerar necessariamente as características territoriais e sociais do município e de seu entorno”.

Logo, estas cidades até podem ter a praça, as ruas do centro asfaltadas, o centro de saúde, a escola, o comércio e os bancos, mas o rural subsiste, persiste no costume da produção doméstica de alimentos, na proximidade com que se dão as relações de amizade e parentesco, na paisagem agrícola que adentra o perímetro urbano e vice-versa, nas diversas ligações afetivas e nas memórias que conectam o indivíduo urbano ao espaço rural, que nestes casos, parecem assumir um significado de espaço complementar à vida urbana, e não de oposição.

No Brasil, a categoria cidade surge a partir do Decreto-Lei nº. 311, de 1938, e desde então, nenhum outro documento legal conseguiu modificar o estabelecido quanto ao significado de urbano e de rural, permanecendo vigente o entendimento de que todas as cidades e vilas são urbanas, e que por exclusão, o espaço rural é o que lhes é externo (LIMA, 2016; BRASIL, 1938; ABRAMOVAY, 2000). No Brasil, a partir da década de 1930, com chegada da primeira República e de um cumulativo processo de industrialização e urbanização, grandes transformações econômicas e sociais ganharam impulso no Brasil. O Estado Novo de Getúlio Vargas deu voz a modernidade, reificando a ideia de cidade enquanto espaço avançado, enquanto ao campo restou o estigma do atraso, da pobreza e da submissão, acentuando uma ideia de uma oposição entre campo e cidade (MARSCHNER, 2015; VEIGA, 2004).

Este novo dinamismo na economia brasileira permitiu o crescimento da riqueza e a centralização do capital em determinadas regiões do país, regiões estas que passaram a exigir grandes obras de infraestrutura, deixando para trás os preceitos da “cidade bela”, amplamente difundidos até então, e assumindo preceitos da “cidade eficiente” (VILLAÇA, 1999), vez que, diante das problemáticas oriundas da industrialização e da concentração populacional, um planejamento urbano mais tecnocrata e cientificista passou a ser indispensável para a solução dos problemas urbanos do período. O autor destaca ainda que nas décadas seguintes a burguesia urbano-industrial surge como classe social relevante, disputando de forma crescente o domínio da sociedade brasileira em alianças com a aristocracia rural.

Mais à frente, a partir dos anos 1960, a necessidade de avanço no processo de industrialização do país, impulsiona fortes mudanças na agricultura e no espaço rural. A agricultura assume um novo papel no processo de desenvolvimento industrial do país: produzir alimentos baratos e *commodities* para exportação, bem como, consumir bens industriais produzidos pela indústria a jusante da agricultura. Consolida-se neste

momento a ideia do rural enquanto espaço de produção agrícola intensiva, moderna e industrializada.

Já nas cidades, como uma resposta a estes processos de industrialização no campo, há o aumento pelas demandas por moradias e urbanização, em decorrência do êxodo rural, e conseqüentemente, o início das lutas pela reforma urbana e pelo direito à cidade, elementos que deram base à posterior inclusão de uma política urbana na Constituição Federal de 1988.

Mais à frente, nos anos 1990, as ideias de espaço rural exclusivamente agrícola e de oposição à cidade começam a ser questionadas, e neste momento, Carneiro (1998) destaca a emergência de estudos relacionados a novos arranjos ou novas ruralidades, apontando para dois fenômenos em algumas regiões do meio rural brasileiro. O primeiro conjunto de estudos destaca o fato de que “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, assim como o surgimento de um número relevante de pequenos agricultores que combinam produção agrícola com outras fontes de geração de renda (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

O segundo conjunto de estudos faz referência 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.

Kageyama (1998) destaca que no contexto europeu estas abordagens que integram o urbano e o rural surgem em função da necessidade de repensar o protecionismo da Política Agrícola Europeia (PAC), que ao final dos anos de 1980, frente à superprodução agrícola, à impossibilidade de manter os elevados gastos do Estado com subsídios destinados à manutenção dos preços agrícolas e também à

algumas questões ambientais, levaram a Comunidade Europeia a repensar o uso do espaço rural destacando a sua potencial multifuncionalidade.

Outro campo de estudos que tem colocado em suspeição a oposição entre rural e urbano são os estudos de desenvolvimento rural. No Brasil os quais, segundo Schneider (2004) se deram a partir de duas contribuições principais: os trabalhos de José Eli da Veiga (2001), que colocam o foco nas dimensões ambientais e territoriais do desenvolvimento rural. Para Veiga (2001) os elementos fundamentais do processo de desenvolvimento rural concentram-se na valorização e fortalecimento da agricultura familiar, na diversificação das economias dos territórios, no estímulo aos setores de serviços, à pluriatividade, ao empreendedorismo local e à formação de arranjos institucionais locais impulsionados pelo Estado. A segunda importante contribuição refere-se aos trabalhos de Navarro (2002), que procurou construir uma definição para o desenvolvimento rural, caracterizando-o como uma série de estratégias e ações por parte do Estado que visem alterar e/ou melhorar as condições de vida no meio rural.

Desde então uma ampla bibliografia tem sido produzida com foco no desenvolvimento rural (PLOEG *et al.*, 2000 e 2004; VENTURA e MILONE, 2004; MOORS *et al.*, 2004; KAGEYAMA, 2004), as quais, de forma geral, convergem nos seguintes pontos: a) que o “[...] desenvolvimento rural se refere a uma base territorial, local ou regional, na qual interagem diversos setores produtivos e de apoio, e nesse sentido trata-se de um desenvolvimento “multissetorial” (KAGEYAMA, 2004, p. 388-389); b) que o desenvolvimento rural é um processo multinível, dado que resulta numa nova integração entre agricultura e sociedade, onde a sociedade passa a exigir do espaço rural mais do que a produção de commodities agrícolas a preços reduzidos, permitindo o surgimento de novos arranjos entre produção e consumo, bem como, a atribuição de valores à outras dimensões do espaço rural, como a paisagem, a arquitetura, a história e os alimentos típicos ou locais (PLOEG *et al.*, 2000; MARSDEN, 1995); c) que o desenvolvimento rural é um processo multiator, dado que retira dos agricultores e das organizações que os representam ou atendem (instituições de crédito, fornecedores, compradores, assistência técnica, etc.) o monopólio das áreas rurais, permitindo a emergência de novos atores sociais e organizações (tais como organizações de turismo rural, organizações ambientalistas, novas organizações profissionais), e de um conjunto de novos moradores rurais que não necessariamente

têm a agricultura como fonte de trabalho e renda (neorurais); e d) que é um processo multifacetado, dado que a natureza do desenvolvimento rural se dá através da interconexão das diferentes estratégias e práticas atuais emergentes e que se afunilam em” [...] novas formas de coesão social e, em muitos casos, uma nova variedade de atividades passam a ser combinadas de forma integrada” (PLOEG et al., 2000, p. 393).

No que se refere ao planejamento territorial enquanto política pública, este assimilou diferentes paradigmas de acordo com as nuances e necessidades do desenvolvimento urbano/industrial que marcaram o Brasil no decorrer do século XX. Com destaque para as mudanças paradigmáticas iniciadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual apresenta em seu segundo capítulo, denominado “Da Política Urbana”, a função social da cidade e da propriedade urbana, o Plano Diretor como o principal instrumento da Política Urbana e a garantia aos municípios, em razão do interesse local, o papel de protagonistas em uma série de políticas¹.

No que se refere ao planejamento territorial, o artigo de nº 30, inciso VIII, da Constituição, também impôs aos municípios a responsabilidade pela disposição do ordenamento territorial por meio do planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do território (DIAS, 2012). Em 2001, este capítulo da Constituição foi regulamentado pela Lei Federal nº 10.257, Lei do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) a qual também ampliou a área de abrangência dos planos diretores municipais, passando a englobar a unidade territorial dos municípios em sua totalidade, visando a integração e a complementaridade entre espaço rural e urbano (BRASIL, 2001).

No entanto, segundo a referida lei, a obrigatoriedade do Plano Diretor se direciona apenas à: I - cidades com mais de 20 mil habitantes; II – cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III- cidades onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico; V- cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades

¹ Entre estas as políticas de: a) meio ambiente; b) educação; c) cultura; d) ciência; e) proteção e conservação da natureza; f) defesa do solo e dos recursos naturais; g) controle da poluição; h) proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, ensino e desporto; i) proteção e defesa à saúde; j) proteção, integração social e garantia dos direitos das pessoas portadoras de deficiência; l) proteção à infância e juventude; m) promoção de programas de construção de moradias e melhoria nas condições habitacionais; e n) sobre o direito urbanístico.

com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; VI - VI - cidades incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Estes parâmetros, apesar de abrangentes, ainda não foram suficientes para incluir grande parte dos municípios brasileiros, vez que, dos 5.570 municípios (IBGE, 2010), 70,33% não atendem ao parâmetro populacional de mais de 20 mil habitantes (LAGE e FILHO, 2021) e, se somados à tendência destes instrumentos reguladores do espaço a deterem-se em questões puramente urbanas, tornam ainda mais segregados do planejamento os espaços rurais do país, revelando a omissão por parte do Estatuto no que se refere aos municípios de pequeno porte populacional. Este fato corrobora com Zanon (2019), quando esta afirma que o planejamento territorial ainda se encontra em processo de construção no Brasil.

O Corede Norte², região de abrangência deste estudo, configura-se pelo somatório de 32 municípios e uma população total de 232.321 habitantes, sendo 28,6% residentes em áreas rurais (IBGE, 2010). O município de Erechim se destaca como centro sub-regional, com aproximadamente 106.603 habitantes (FEE, 2019). Os demais municípios da região contam com população inferior a 20 mil habitantes. Dos 32 municípios, 16 possuem a agricultura como a base da economia e 17 possuem a população rural superior à população urbana (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 nestas legislações, o que parece revelar o caráter incipiente destas políticas de planejamento territorial.

Sendo assim, esta pesquisa sustenta-se sobre dois pilares principais: o primeiro deles tem por objetivo verificar se de fato o espaço rural tem sido incluído

² 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.

pelos instrumentos de planejamento territorial dos municípios deste universo de análise e a qualidade desta inclusão, e o segundo, investigar se as novas perspectivas de ruralidade, presentes nos estudos de desenvolvimento rural, estão sendo incorporadas pelas políticas de planejamento territorial dos municípios. Portanto, a pergunta que orientará esta pesquisa é: **como o espaço rural tem sido tratado pelos instrumentos de planejamento territorial e pelos planejadores e legisladores nos municípios do Corede Norte do estado do Rio Grande do Sul?**

1.2. Justificativa

O Brasil é um país cuja complexidade de seu território é um campo ainda a ser desvendado pelas pesquisas do planejamento urbano e regional, em especial no que se refere às inúmeras particularidades e fenômenos experimentados pelas cidades e suas relações com o mundo rural, os quais resultam em diversas e multifacetadas configurações sociais e espaciais.

Em particular na região de estudo, evidencia-se o fato de serem recentes as pesquisas de caráter sociológico e limitados os estudos que envolvem o Planejamento Urbano e Regional³. A partir deste hiato, aponta-se então para a necessidade de um estudo que se enquadre à temática da relação rural/urbano e os possíveis efeitos dos instrumentos de planejamento nesta relação, principalmente em um cenário como o do Brasil, onde boa parte das diretrizes que compõem os instrumentos de planejamento, como o Plano Diretor por exemplo, deixam desassistidos uma parcela significativa dos municípios e dão prioridade ao planejamento e ao desenvolvimento das áreas urbanas. Portanto, a relevância deste trabalho, justifica-se primeiramente por destacar a temática do planejamento territorial dos pequenos municípios, e em específico das áreas rurais.

³ Para este trabalho, destaca-se a importância de publicações que discutem a temática do planejamento da região, como as da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul (2015), a qual trata da elaboração de diagnósticos qualitativos e quantitativos e de publicações referentes aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, e de autores como: FÜngfelt (2004), Gritti (2013) e Caron e Tedesco (2012), os quais tratam da historiografia da Colônia Erechim, Faccio (2012) tratando da história da Infraestrutura ferroviária, Aver (2016), tratando do desenvolvimento regional e as dinâmicas territoriais do Corede Norte numa perspectiva econômica, Gazzolla (2004) e Kozenieski (2016), tratando das transformações das dinâmicas agrícolas e produtivas da região, entretanto, insuficientes para a compreensão das relações entre urbano e rural a partir da análise dos instrumentos de planejamento.

Olhando para as relações campo-cidade/rural-urbano, dentro do Planejamento Urbano e Regional e do Desenvolvimento Regional, Marcelo e Araújo (2021) destacam que,

[...]embora não sejam amplamente estudadas como campo de estudos científicos nos meios acadêmicos e sejam pouco discutidas em eventos nacionais e internacionais, em periódicos e em livros como campo de estudos relacionais, quando se referem a estudos temáticos específicos, o Campo, a Cidade, o Rural ou o Urbano são valorizados e discutidos por diversos profissionais das áreas do conhecimento da Agronomia, Antropologia, Arquitetura, Ciências Políticas, Economia, Geografia, Sociologia, entre outras, nos meios acadêmicos e em eventos nas diversas escalas geográficas.

Assim sendo, este tema representa um desafio, dado que os pares rural e urbano, campo e cidade, sociedade agroexportadora e sociedade industrial, não são estáticos, se movimentam, se opõem e costuram o desenvolvimento brasileiro nos diferentes momentos históricos de consolidação do capitalismo, conformando também a economia brasileira, e “nesse sentido, reconhece-se a relevância da temática no contexto do desenvolvimento urbano, do regional e da dinâmica demográfica. (MARCELO e ARAÚJO, 2020, p. 418).

Para o Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento, enquanto um programa que se volta à análise das dinâmicas regionais em suas mais diversas interfaces, este trabalho compromete-se junto a estas intenções ao direcionar-se ao campo do planejamento urbano e regional, buscando refletir e investigar acerca das respostas sociais, espaciais e culturais oriundas destes dispositivos de planejamento, evidenciando o seu caráter interdisciplinar e o seu empenho na busca pela geração e disseminação do conhecimento relacionado aos processos de desenvolvimento regional.

Por fim, em termos de motivação pessoal, este tema deriva da minha identificação com um cenário onde o rural e o urbano se entrelaçam e interpõem e também de uma formação acadêmica, que mesmo voltada em grande parte às questões da Arquitetura e do Urbanismo, mostrou-se sensível e acolhedora aos estudos sobre o rural. A escolha deste recorte de estudo se deu em princípio pelas aproximações e estudos realizados durante o curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo, e posteriormente, na Especialização em Sociedade, Ambiente e Desenvolvimento; portanto, para além da afinidade pela temática, este estudo é

também uma continuidade dos trabalhos já elaborados, onde ambos estavam envolvidos em questões relacionadas às novas ruralidades, à pluriatividade, ao turismo rural, etc.

1.3. Hipótese

Parte-se da hipótese de que mesmo diante da inclusão das áreas rurais no escopo do planejamento territorial pelo Estatuto da Cidade e dos debates recentes acerca do desenvolvimento rural e das novas ruralidades, os municípios do Corede Norte do estado do Rio Grande do Sul ainda não se apropriaram destas novas perspectivas e isso se reflete: a) nos instrumentos de planejamento territorial que seguem dando prioridade às áreas urbanas; e b) no entendimento de gestores e administradores públicos municipais que seguem afirmando as áreas rurais como exclusivas à exploração agro-silvo-pastoril.

1.4. Objetivos

O objetivo geral deste trabalho é: investigar se, e como, o rural tem sido tratado pelos instrumentos de planejamento territorial e pelos planejadores e legisladores nos municípios do Corede Norte do estado do Rio Grande do Sul.

Tendo em vista a abrangência deste estudo, faz-se necessário a delimitação de alguns objetivos específicos, sendo eles:

1º) Descrever o processo histórico que levou a formação do espaço rural e do espaço urbano-industrial da região;

2º) Identificar quais municípios dispõem de instrumentos de planejamento territorial e que instrumentos são estes;

3º) Investigar nos instrumentos de planejamento territorial identificados, a presença de temas que abordem o rural e o conteúdo destes temas;

4º) Analisar o modo como o rural é compreendido pelos gestores, administradores públicos municipais, pela AMAU (Associação Regional dos Municípios do Alto Uruguai).

1.5. Estrutura do trabalho

O trabalho de dissertação aqui apresentado, para além deste capítulo introdutório, estrutura-se da seguinte maneira: o capítulo 2 apresenta uma caracterização espacial e temporal da área de estudo e a metodologia de pesquisa.

No capítulo 3 apresento o embasamento teórico sob a qual esta análise se sustenta, abordando num primeiro momento as teorias relacionadas às representações do rural e as diferentes faces do espaço rural no Brasil no decorrer do tempo, correlacionando seus períodos históricos aos processos de desenvolvimento urbano e industrial. Num segundo momento, são apresentadas teorias relacionadas aos instrumentos de planejamento urbano e territorial no Brasil, trazendo à tona uma breve genealogia das políticas urbanas e as suas transformações no decorrer do tempo, e posteriormente, a evolução das políticas urbanas e territoriais do Brasil, até o Estatuto da Cidade, elemento que marca o ponto de partida desta análise: a incorporação do espaço rural dentro dos parâmetros de atuação dos instrumentos de planejamento urbano e territorial e o modo como este espaço rural é tratado nestes instrumentos.

No capítulo 4, dá-se início a exposição dos resultados desta pesquisa, através de três tópicos principais. O primeiro deles caracteriza-se pela apresentação do processo histórico que conformou a atual conjuntura urbana e rural da região do Corede Norte, evidenciando os processos urbanos e rurais que conformaram a rede de cidades, as intrínsecas relações com o espaço rural os novos usos atribuídos a este espaço na atualidade. No tópico seguinte, são apresentados os instrumentos de planejamento urbano e territoriais identificados nos municípios da região.

No terceiro tópico, é demonstrado dentro dos instrumentos elencados acima, a presença do rural, assim como, o contexto em que o termo aparece nestes instrumentos. E por fim, no quarto tópico, são apresentados os resultados das entrevistas realizadas com os gestores, técnicos, vereadores, lideranças municipais e pelo representante da AMAU (Associação Regional dos Municípios do Alto Uruguai) de alguns dos municípios abordados. Ao final são tecidas as considerações finais, apresentado o referencial bibliográfico utilizado e também os anexos deste trabalho.

CAPÍTULO 2.

O LOCAL, O TEMPO E O MÉTODO

Para Tartuce (2006) o método (do grego *methodos*) significa literalmente, "caminho a um fim" e, portanto, remete ao caminho a ser trilhado para que se alcance um objetivo através da pesquisa, sendo a metodologia o corpo de regras e procedimentos estabelecidos para realizá-la. Diante disto, é requerido ao pesquisador a seleção e a combinação de uma série de lentes que lhe permitirão observar os elementos da realidade que pretende analisar, a partir de regras e ações adequadas à constituição do conhecimento.

Neste capítulo trataremos disso, do objeto pesquisado e do método formulado para abordá-lo e assim responder as questões que estamos investigando.

2.1. O Campo empírico da pesquisa: O Corede Norte

A colonização da Colônia Erechim teve início no ano de 1908, uma das últimas colônias novas planejadas pelo estado do Rio Grande do Sul. Sobre uma terra previamente ocupada por Indígenas das etnias Kaingang e Guaranis, caboclos e escravos fugitivos das colônias do sul do estado foram os primeiros a chegar nesta região (PIRAN, 2015). Posteriormente, Brum (1985) destaca que a partir da uma intervenção do Estado, visando (a) manter intactas as estruturas latifundiárias do sul do RS, (b) aliviar as tensões nas colônias velhas, devido à demanda por novas terras, (c) incorporar esta região ao sistema capitalista e (d) viabilizar uma classe média rural, novos imigrantes passaram a povoar a região.

Um outro elemento marcante para este processo, foi a construção da linha férrea São Paulo – Rio Grande, construída ainda no início do século XX, a qual tornou esta região uma importante área de passagem de produtos e pessoas, estimulando o crescimento econômico e populacional, assim como a abertura de vias terrestres, o que promoveu um rápido crescimento da região e a conseqüente formação de novos assentamentos humanos.

Piran (2015) cita que os povos colonizadores foram em sua maioria imigrantes oriundos das colônias velhas e posteriormente, estrangeiros de diferentes origens (italianos, alemães, judeus, eslavos, poloneses russos, lituanos...) e que estes foram

instalados num mesmo território, redundando numa significativa diversidade cultural, religiosa, assim como de hábitos alimentares, práticas de vivência e relacionamento social, tratos com a saúde e com a produção agropecuária, diversidade esta presente até a atualidade. Cabe ressaltar que este processo impactou significativamente as culturas preexistentes, uma vez que desterritorializou os nativos da terra, que, na atualidade, ocupam apenas as áreas delimitadas pela União e estão em número de habitantes bastante reduzido.

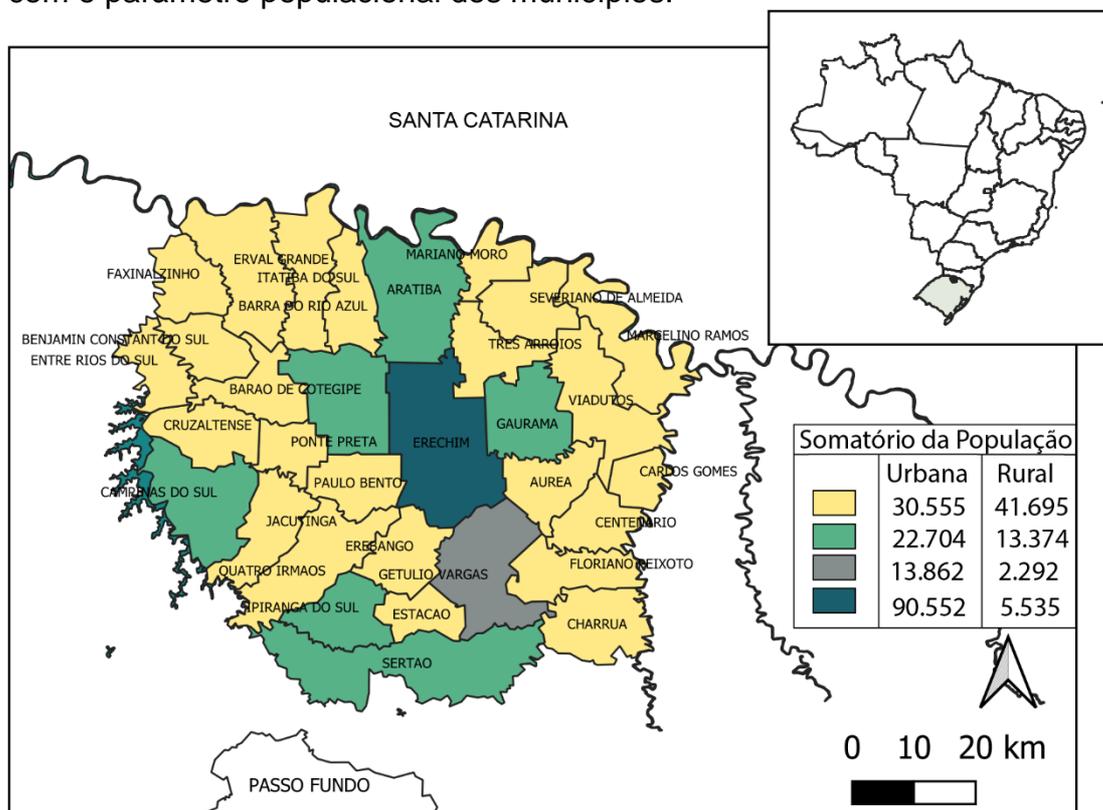
Com relação ao desenvolvimento agrícola e industrial, Piran (2015) sustenta que o desenvolvimento da agropecuária na região se deu em pelo menos duas fases: a tradicional e a moderna. Na primeira (até 1940), a produção agrícola caracterizava-se por uma agricultura para subsistência, com uma alta diversidade de produtos e que segundo Brum (1985) caracterizada pelo predomínio de tecnologias simples, mão de obra familiar, tração animal e por uma relação com o mercado via comerciantes locais.

A segunda fase, compreendida após a década de 1940, segundo Piran (2015), caracterizou-se pela ascensão da agricultura moderna, a qual ainda é policultora, porém com um forte predomínio de alguns produtos principais, como milho, trigo e soja. Este período também é marcado por uma drástica redução da diversidade de produtos de subsistência, por um aumento expressivo da evasão das populações do campo em direção à cidade e pela difusão gradativa de tecnologias modernas na agricultura, através de máquinas e implementos agrícolas, de sementes melhoradas geneticamente e da adoção do uso de agrotóxicos, corretivos de solo e adubos químicos. Posterior a 1980, e até a atualidade, vem avançando a denominada agricultura de precisão, caracterizados pelo uso intensivo de tecnologias e de sistemas de informações geográficas (SIG).

Com relação ao desenvolvimento da indústria, esta chegou na região e deu seus primeiros passos ainda na década de 1920, vinculada à produção agrícola. Piran (2015) destaca que eram indústrias de caráter familiar e voltadas à produção de ferramentas, equipamentos e pequenas máquinas para a agricultura ou para a transformação dos produtos oriundos dela, como alimentos, bebidas e móveis. O autor destaca que a industrialização na região ganha um primeiro impulso ao final da década de 1930, devido a um relativo isolamento da região decorrente da IIª Guerra Mundial, e posteriormente na década de 1970 quando boa parte das indústrias, até

No mapa a seguir (mapa 02) pode-se perceber também que dentre estes 24 municípios com população inferior a 5 mil habitantes, a sua maioria é residente das áreas rurais, enquanto nos demais a população concentra-se em sua maioria nas áreas urbanas.

Mapa 2: Somatório da população residente em áreas urbanas e rurais de acordo com o parâmetro populacional dos municípios.



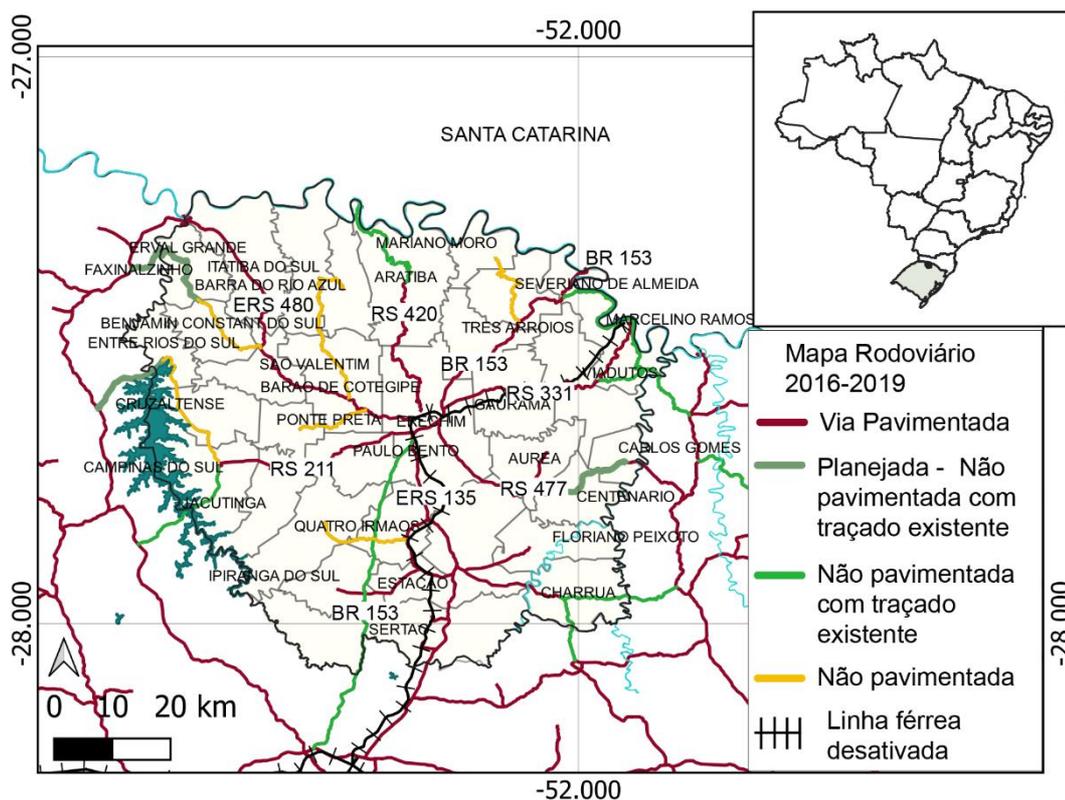
Fonte: IBGE (2010).

No ano de 2010 a população total do recorte de estudo era de aproximadamente 221.418 habitantes, com cerca de 72% habitando as áreas urbanas e 28% as áreas rurais (IBGE, 2010), no entanto, segundo dados da Federação de Economia e Estatística do RS, no ano de 2019, o Corede Norte detinha uma expectativa populacional de aproximadamente 232.321 habitantes, sendo Erechim o município mais populoso com aproximadamente 106.603 habitantes (45,88% da população total da região), seguido por Getúlio Vargas, com 17.308 habitantes e os demais municípios com populações inferiores a 10 mil habitantes (FEE, 2019).

Erechim está localizado no centro da região, para onde convergem uma série de rodovias (Mapa 03 a seguir), que associadas à oferta de serviços como comércio, saúde e educação, conferem ao município o caráter de centralidade, assim como o

município de Passo Fundo, que mesmo não fazendo parte do Corede Norte, também supre parte relevante das necessidades regionais.

Mapa 03: Convergência de rodovias e centralidade regional no Corede Norte



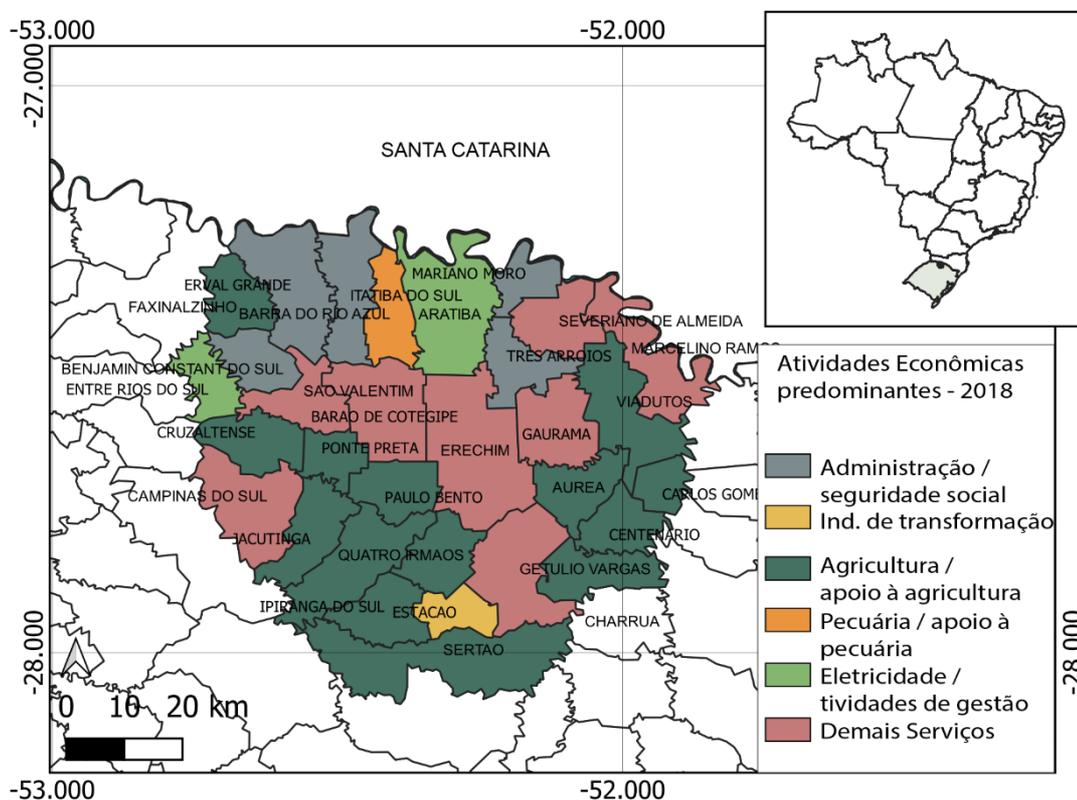
Fonte: Geolivres RS. Rodovias DAER 2014.

Segundo a Seplan (2015) a região dispõe de uma base agropecuária relacionada à produção agroindustrial, onde se destacam a criação de aves, bovinos e suínos, atividades estas situadas mais ao norte da região, enquanto mais ao sul, predomina a produção de grãos, conforme demonstra o mapa 04 a seguir. Esta divisão das atividades agropecuárias segundo Piran (2015), ocorre devido as condições naturais do terreno, uma vez que nas regiões mais ao norte do Corede, os solos são mais acidentados e florestados, o que dificulta a produção em larga escala, enquanto mais ao sul, os solos são mais ondulados e de vegetação campestre, permitindo uma agricultura mais intensiva e o uso de máquinas e equipamentos de maior porte. Outro fator que influencia nesta distribuição da produção agropecuária é o tamanho dos estabelecimentos agropecuários já que ao norte encontram-se propriedades menores, de até 50 hectares, enquanto ao sul, as propriedades são maiores, com 200 hectares ou mais.

No que se refere a produção industrial, esta caracteriza-se pela produção de produtos alimentícios e pela indústria de cabines, reboques e carrocerias de veículos automotivos, localizadas em sua maioria na cidade de Erechim.

Uma primeira informação que o mapa nos apresenta é a agricultura enquanto atividade predominante na formação do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios da região, seguida pelo setor de serviços, o qual predomina na formação do PIB de 8 municípios, a seguridade social, em 4 municípios, a produção de energia, em 2 municípios e a atividade industrial e a pecuária, cada uma destas em 1 único município.

Mapa 04: Identificação das atividades econômicas predominantes dos municípios, de acordo com a sua importância na formação do PIB Municipal no Corede Norte.



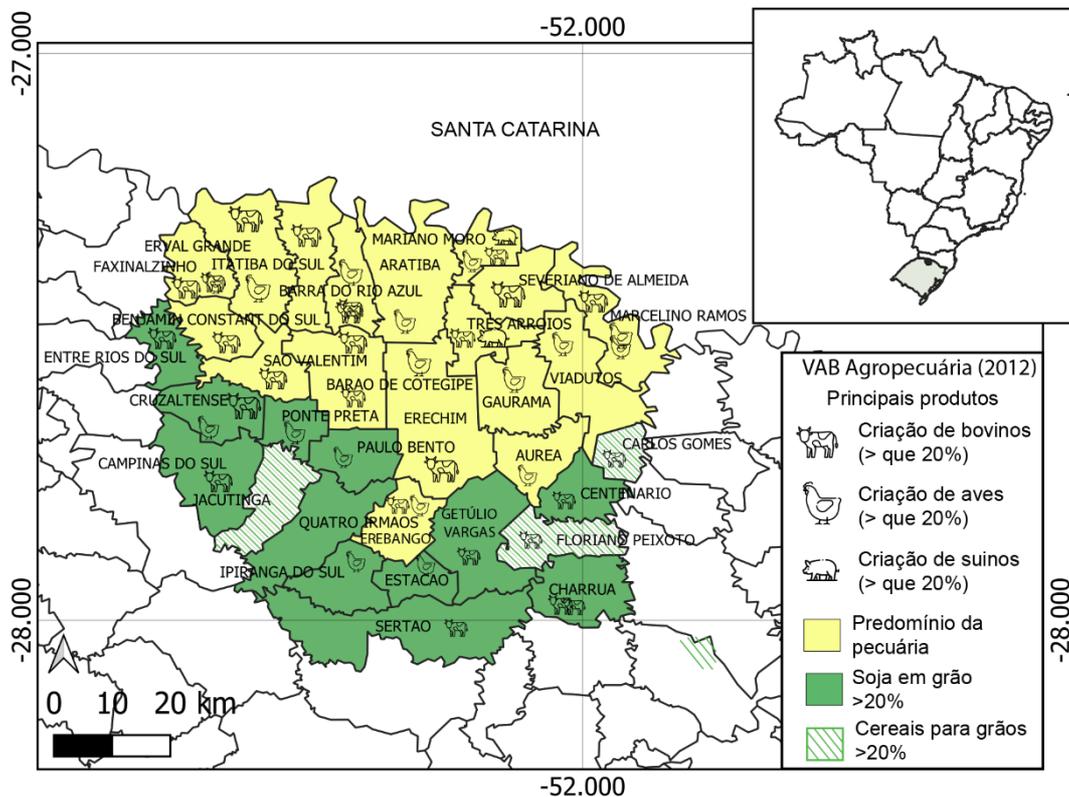
Fonte: IBGE (2018).

Dentro das atividades relacionadas à agricultura, verifica-se mais ao norte da região o predomínio de atividades ligadas à produção leiteira, à criação de aves e suínos e, mais ao sul da região, à produção de grãos em larga escala. Tal distribuição se dá em grande parte pela conformação geomorfológica, dado que as terras situadas mais ao norte apresentam um relevo mais dobrado e ocupados por pequenas

propriedades, voltadas à agricultura familiar, enquanto mais o Sul, identifica-se a presença de um relevo ondulado, ocupado por propriedades maiores, e conseqüentemente, utilizado para a produção de grãos em larga escala (PIRAN, 2015).

No mapa a seguir (mapa 05) é apresentada a distribuição das principais atividades agropecuárias entre os municípios do Corede Norte, de acordo com o Valor Bruto Adicionado (VAB) às contas dos municípios, destacando a predominância da produção leiteira, de suínos e aves mais ao norte do Corede, enquanto ao sul, estas mesclam-se à produção de grãos.

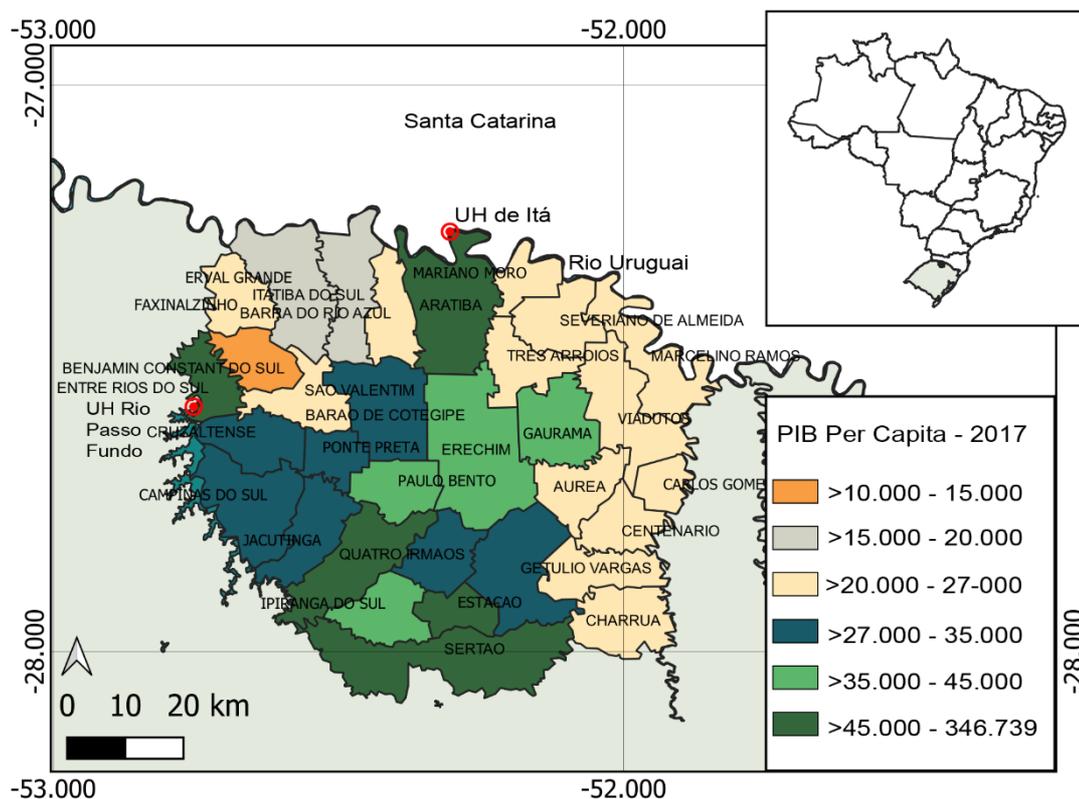
Mapa 05: Distribuição dos principais produtos relacionados à agricultura e pecuária no Corede Norte (VAB (2012)).



Fonte: FEE (2019).

O mapa a seguir (mapa 06) apresenta o PIB *per capita* dos municípios da região. Nele pode-se identificar a presença de duas usinas hidrelétricas, a norte a Usina Hidrelétrica de Itá – SC, e a leste, a Usina do Rio Passo Fundo. A presença destas usinas e a existência de atividades agrícolas intensivas (produção de grãos em grandes áreas) ao sul do Corede, são alguns dos fatores que conferem uma maior amplitude na conformação do PIB dos municípios da região.

Mapa 06: PIB Per Capita dos municípios do Corede Norte do RS em 2017.



Fonte: IBGE (2017).

A partir dos dados e cartografias expostos até o momento, evidencia-se uma região onde predominam os municípios com populações abaixo de 5 mil habitantes, assim como um maior contingente populacional destes, residindo em áreas rurais e o setor agrícola e a prestação de serviços como as atividades econômicas predominantes.

Com relação ao PIB, os municípios cujo índice se mostra mais elevado são justamente os municípios que se destacam na produção agrícola, principalmente aqueles localizados mais ao sul e sudoeste da região, onde as características topográficas permitem lavouras de maior extensão e modelos de produção agrícola mais intensivos, e também os municípios mais a norte, limítrofes aos lagos das Usinas de Itá e do Rio Passo Fundo, onde parte do PIB provém de *royalties* destas usinas. Não obstante os municípios cuja maior parte do PIB provém de repasses do Estado, são os que possuem os menores índices de Produto Interno Bruto, deixando em evidencia as desigualdades econômicas da região.

No que se refere ao índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁴, conforme destaca a Tabela 01 a seguir, este apresentou elevação em anos recentes em toda a região. Ao analisar os dados do IDH para os municípios abordados, verificou-se que no ano de 1991, vinte (20) municípios apresentavam baixo IDH e que o município de Erechim apresentava na época com um nível médio de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2014).

No entanto, Mueller *et al* (2019) destacam que no ano 2000, nenhum município ainda havia alcançado o IDH alto e/ou muito alto, mas que na década seguinte, a partir dos dados de 2010, esta condição foi alterada e os municípios se dividiram em duas categorias, passando a apresentar a seguinte configuração: seis (6) municípios com IDH Médio (Benjamin Constant do Sul, Erval Grande; Faxinalzinho; Floriano Peixoto; Itatiba do Sul e Quatro Irmãos), e os demais 26 municípios ingressaram na categoria de IDH Alto, conforme ilustra a tabela a seguir:

⁴ Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abrange as variáveis de renda, saúde e educação e que varia de 0 a 1, onde quanto mais perto de 0 menor é a qualidade de vida e quanto mais próximo de 1 maior o índice de qualidade de vida.

Tabela 01: IDH – Municípios Alto Uruguai Gaúcho – 1995 -2010

IDH - MUNICÍPIOS	1995	2000	2010
ARATIBA	0,455	0,615	0,772
ÁUREA	0,408	0,582	0,707
BARÃO DE COTEGIPE	0,45	0,633	0,719
BARRA DO RIO AZUL	–	0,561	0,723
BENJAMIN CONSTANT DO SUL	–	0,45	0,619
CAMPINAS DO SUL	0,528	0,665	0,76
CARLOS GOMES	–	0,596	0,739
CENTENÁRIO	–	0,545	0,701
CHARRUA	0,375	0,532	0,765
CRUZALTENSE	–	–	0,719
ENTRE RIOS DO SUL	0,382	0,595	0,703
EREBANGO	0,459	0,606	0,719
ERECHIM	0,578	0,696	0,776
ERVAL GRANDE	0,338	0,56	0,681
ESTAÇÃO	0,534	0,662	0,753
FAXINALZINHO	0,408	0,574	0,666
FLORIANO PEIXOTO	–	0,532	0,663
GAURAMA	0,498	0,662	0,738
GETÚLIO VARGAS	0,532	0,665	0,746
IPIRANGA DO SUL	0,488	0,673	0,791
ITATIBA DO SUL	0,374	0,533	0,681
JACUTINGA	0,508	0,62	0,726
MARCELINO RAMOS	0,478	0,631	0,724
MARIANO MORO	0,483	0,656	0,73
PAULO BENTO	–	–	0,71
PONTE PRETA	–	0,56	0,725
QUATRO IRMÃOS	–	–	0,689
SÃO VALENTIM	0,458	0,544	0,72
SERTÃO	0,495	0,552	0,751
SEVERIANO DE ALMEIDA	0,451	0,633	0,752
TRÊS ARROIOS	0,482	0,637	0,791
VIADUTOS	0,417	0,567	0,702

Fonte: Pnud, Ipea e FJP (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013).

Acerca das médias regionais, Muller *et al* (2019) destacam que o indicador de IDH com maior progressão em nível regional foi o de educação, seguido por renda e, posteriormente, longevidade, conforme ilustrado a Tabela 02 a seguir:

Tabela 02: Evolução do IDHM na Microrregião Geográfica de Erechim (1991, 2000 e 2010).

ANO	IDH - M	IDH - M RENDA	IDH - M EDUCAÇÃO	IDH - M LONGEVIDADE
1991	0,462	0,5759	0,2271	0,7096
2000	0,602	0,644	0,4382	0,7966
2010	0,721	0,7287	0,6102	0,8457

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013. Adaptado pelo autor.

Verifica-se, portanto, que todos os municípios analisados aumentaram seus indicadores de desenvolvimento humano nos anos analisados.

2.2. A abordagem

Este trabalho apresenta-se como um estudo de natureza básica que objetiva gerar novos conhecimentos, que sejam úteis para o avanço da ciência, mas sem a necessidade de aplicação prática prevista (GIL, 2007).

A abordagem é qualitativa a qual, para Godoy (1995b), tem como fundamento principal, o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural. Para Minayo (2001), a pesquisa qualitativa desenvolve-se no espaço mais profundo das relações, dos processos e fenômenos, no espaço onde o universo dos significados e não pode ser reduzida a operacionalização de variáveis numéricas, preocupa-se, portanto, em compreender e explicar a dinâmica das relações sociais envolvidas.

2.3. O método

O “delineamento da pesquisa ocupa-se precisamente do contraste entre a teoria e os fatos, e sua forma é a de uma estratégia, ou plano geral, que determina as operações necessárias para fazê-lo” (GIL, 2008, p. 49). Sendo assim, esta pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa exploratória, uma vez que tem como objetivo promover uma maior familiaridade com o problema, de modo a torná-lo mais explícito (GIL, 2007).

Quanto ao procedimento, partiu-se num primeiro momento de uma revisão bibliográfica, a qual junto aos demais elementos de pesquisa documental, objetivou responder o primeiro objetivo específico desta pesquisa.

Para responder ao segundo e terceiro objetivos específicos, partiu-se do uso de uma pesquisa documental, na qual para Gil (2008), as fontes podem ser de primeira ou segunda mão, sendo as de primeira mão todas aquelas que não receberam nenhum tratamento analítico, tais como documentos oficiais, legislações, reportagens, contratos, etc., enquanto as de segunda mão são aquelas que já foram de alguma forma analisadas, como relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, etc. No caso deste trabalho, ambos os modelos de fontes foram abordados, visto que foram analisados dados oficiais relacionados aos instrumentos de planejamento, na forma de legislações municipais, assim como os dados secundários, como censos demográficos e agropecuários, dados econômicos e também cartografias.

Um ponto importante a ser mencionado refere-se ao fato de que os instrumentos de planejamento figuram-se como leis, sejam elas municipais, estaduais ou federais, e compreendendo as leis como uma prescrição das autoridades que determinam direitos e deveres dos cidadãos, ou ainda, como um conjunto de normas, princípios ou regras (LUFT, 2000), elas não podem ser compreendidas a partir de um ponto de vista desinteressado, dado que, elas também produzem e supõem uma forma determinada de interesses e comportamentos, e, portanto, não são neutras, refletem as proposições de um agente e também do seu “lugar de fala”.

O método que estruturou a coleta e a análise destes dados denominam-se análise documental. A análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e também armazenagem (BARDIN, 1977). Conforme expressam Sá Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 5), a análise documental é “[...] um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos”, ou seja, excluindo aquelas situações onde o material já obteve algum nível de tratamento analítico prévio, como livros, esta técnica permite uma ampla possibilidade de análises sobre o que se entende por documentos, incluindo leis, como é o caso desta pesquisa, fotos, vídeos, entrevistas, postagens, etc. O uso desta estrutura metodológica tem como premissa principal, evidenciar informações factuais nos documentos e tendo como diretriz, o encontro de elementos que façam relação com as questões e hipóteses previamente

estabelecidas pelo objetivo da pesquisa – tornando, portanto, o documento o objeto de estudo. (LIMA JUNIOR, et al., 2021).

Lima Junior et al. (2021) destacam que numa pesquisa científica que utiliza da análise sobre documentos diversos, alguns elementos merecem uma atenção em particular por parte do pesquisador: a) a escolha dos documentos; b) o modo como se dará o acesso a eles, e c) a sua análise, destacando que, ao eleger estes documentos, o pesquisador deverá atentar-se aos processos de leitura e codificação e posteriormente, de análise destes dados. Uma vez determinado o aspecto do estudo a ser averiguado sobre tais documentos, se faz necessário que o pesquisador busque entender em profundidade as mensagens que os dados dispostos revelam.

Tendo em vista a quantidade e a diversidade de documentos a serem coletados e analisados, optou-se por tomar como balizador deste estudo as etapas da técnica de análise de conteúdo, também propostas por Bardin (2011), as quais dividem-se em três fases: 1ª) análise prévia, 2ª) exploração do material e 3ª) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Na primeira fase foram feitas buscas nos sítios digitais das prefeituras dos 32 municípios. Nestes sítios foram feitas buscas pelos instrumentos de planejamento territorial dos municípios, bem como por suas leis orgânicas, a fim de definir o corpo da análise. Dada a realidade de que nem todos os municípios dispõem de suas legislações em seus sítios digitais, recorreu-se então a um banco de dados privados (CESPRO⁵), que em parceria com o estado do Rio Grande do Sul, disponibiliza um número maior e mais atualizado de legislações municipais. Após coletadas as legislações encontradas, estas foram organizadas e catalogadas e, posteriormente, analisadas, a fim de elaborar indicadores, hipóteses e objetivos iniciais sobre o material coletado.

A segunda fase caracterizou-se pela exploração do material. Silva e Fossá (2015) sustentam que esta etapa consiste na construção das operações de codificação, o que segundo Bardin (1977) define o momento no qual por meio de recortes, agregação e enumeração, se constrói as bases das informações textuais e representativas das características do conteúdo.

⁵ A CESPRO é uma empresa de processamento de dados e atende inúmeras prefeituras e câmaras nos estados de Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

A contagem e a classificação se deram a partir do uso de mecanismos de busca por palavras-chave, onde foi possível fazer um primeiro recorte dos documentos coletados e também uma primeira categorização. No caso deste trabalho, foram realizadas buscas pelos seguintes termos: 1) Rural; 2) Campo; 3) Agrícola; 4) Agricultura e 5) Agropecuária.

Nesta etapa, o material coletado foi lido, categorizado e, posteriormente recortado em unidades de registro. Entende-se aqui como unidade de registro todos os artigos dos instrumentos de planejamento e leis orgânicas que contiveram as palavras-chave mencionadas no parágrafo acima. Por fim, a partir do contexto em que apareceram estas palavras-chave, foram feitos resumos do artigo ou do parágrafo, para então realizar uma categorização temática, dada pelas semelhanças de situações em que o rural aparecia para cada município.

Após, os dados foram tabulados de modo a explicitar os municípios atrelados a cada uma das categorias temáticas elaboradas e por fim, executou-se a terceira fase, caracterizada por Silva e Fossá (2015) como a etapa compreendida pelo tratamento dos resultados, pela realização de inferências e a pela interpretação dos dados. Nesta etapa foram captados os conteúdos mais latentes contidos no material analisado e então tecidas as considerações acerca dos mesmos.

E para responder ao 4º objetivo específico, foram utilizadas entrevistas, de modo a analisar a maneira como o rural é compreendido pelos gestores e servidores públicos municipais⁶ e pelo representante da Associação Regional dos Municípios do Alto Uruguai (AMAU).

Gil (2008) sustenta que a entrevista é a técnica de coleta de dados mais versátil de que dispõem as ciências sociais, e que estas podem ser definidas em função do seu nível de estruturação, sendo as mais estruturadas aquelas que predeterminam em maior grau as respostas a serem obtidas, e as menos estruturadas aquelas que são desenvolvidas de modo mais espontâneo, sem estarem sujeitas a um modelo de interrogações predeterminado, como é o caso das entrevistas informais, comumente

⁶ Foram entrevistados o Prefeitos, Secretários de Planejamento ou representante da secretaria que trata destes assuntos nos municípios abordados, bem como técnicos, vereadores e coordenadores dos sindicatos dos trabalhadores rurais dos municípios em que os planos diretores, citam o Estatuto das Cidades, e que por via de regra, deveriam incorporar o território municipal em sua totalidade no seu planejamento.

aplicadas quando se deseja entrevistar informantes-chaves, pessoas especialistas no tema de estudo, líderes formais ou informais, personalidades destacadas etc.

Todavia, “a entrevista focalizada é tão livre quanto a anterior” (GIL, 2008, p. 112), porém enfoca em um tema bem específico. Neste caso o entrevistador permite maior liberdade ao entrevistado para falar sobre o assunto, porém mediado de forma a não se desviar do tema original, esforçando-se para sua retomada quando há a perda do foco da entrevista. Flick (2009) também sustenta que “é mais provável que os pontos de vista dos sujeitos entrevistados sejam expressos em uma situação de entrevista com um planejamento aberto do que em uma entrevista padronizada ou em um questionário” (FLICK, 2009, p. 143).

Sendo assim, o roteiro de questões, agregado aos anexos deste trabalho, procurou orientar o trajeto a ser percorrido pelas entrevistas, de modo a coletar informações que possibilitem analisar o modo como o rural e o planejamento, são compreendidos por estes sujeitos. Foram realizadas 11 entrevistas e estas aconteceram durante os meses de setembro e outubro do ano de 2021. As entrevistas foram realizadas de maneira mista, sendo algumas realizadas de forma online (chamadas de vídeo) e gravadas em softwares apropriados, enquanto outras foram feitas presencialmente, durante as idas à campo e gravadas em equipamentos apropriados para posterior análise. Em ambas as situações, para além do registro das falas através das gravações, foram também utilizadas anotações, e ao fim das entrevistas, registradas as percepções acerca de cada entrevistado.

A opção por determinados municípios e pelos possíveis entrevistados se deu em função da premissa da existência de Planos Diretores atualizados e da consequente inclusão das áreas rurais nestes instrumentos, conforme prevê o próprio Estatuto das Cidades. Todavia, algumas percepções são importantes de serem elencadas, tais como: a) as dificuldades de comunicação proporcionadas pelas entrevistas realizadas a distância, as quais por vezes, perdiam a qualidade do diálogo devido a problemas técnicos proporcionados pela baixa qualidade do sinal de internet; b) as dificuldades para contato com os possíveis entrevistados, dado que nem sempre os convites foram bem recebidos, ou sequer respondidos; e c) as dificuldades de acessibilidade e/ou manuseio de celulares ou computadores para chamadas de vídeo por parte de alguns possíveis entrevistados, que acabavam não aceitando os convites

para as entrevistas, elementos que dificultaram a realização de entrevistas em determinados municípios e sujeitos.

Com relação aos dados coletados, também surgiram algumas dificuldades. Foram observadas confusões conceituais acerca de alguns termos utilizados nesta pesquisa, tal como o termo “planejamento”, que, com exceção dos técnicos da área de planejamento urbano entrevistados, todos os demais direcionavam o termo para suas próprias áreas de atuação, exigindo por vezes, a reelaboração da pergunta. No entanto, mesmo diante destas confusões, optamos em manter estas distintas percepções no trabalho para assim evidenciar, mais uma vez, a necessidade de aproximação entre as temáticas abordadas, quais sejam: o espaço rural e o planejamento territorial.

CAPÍTULO 3.

EMBASAMENTO TEÓRICO DA ANÁLISE

De acordo com o objetivo principal deste trabalho, o qual deseja analisar como o rural tem sido tratado pelos instrumentos de planejamento territorial nos municípios do Corede Norte no Rio Grande do Sul, esta discussão parte de um aprofundamento teórico acerca dos seguintes conteúdos:

- a) Do espaço rural: delimitações e significados do rural ao longo do tempo, incluindo as mudanças paradigmáticas propostas pelo desenvolvimento rural;
- b) Dos instrumentos de planejamento territorial e os seus desdobramentos: a genealogia das políticas públicas de planejamento das cidades, o histórico destas políticas no Brasil até a promulgação da Lei 10.257 de 2001, Lei do Estatuto da Cidade, e por fim, a conjuntura atual dos municípios de pequeno porte populacional com relação ao seu planejamento territorial.

3.1. Sobre as representações do rural e do urbano

Acerca do termo rural, é possível perceber o surgimento de importantes rupturas conceituais a partir da metade do século XX. Carneiro (1998) afirma que o ritmo das mudanças sociais transformara as noções de “urbano” e “rural” em categorias simbólicas, elaboradas a partir de representações oriundas de diferentes vertentes e que não necessariamente correspondem à realidade do objeto.

Lenoir (1996) defende que todos os princípios utilizados para a classificação dos sujeitos em nossa sociedade, até mesmo aqueles que nos parecem ter origem na natureza, como a idade e o sexo, são construções sociais, e, portanto, é fundamental entender as origens das classificações, entre as quais as de rural e de urbano.

Para Lefebvre (2001) a construção dessa diferenciação se deu em princípio devido a divisão social do trabalho, onde primeiro ocorre uma diferenciação dentro da cidade, entre o trabalho da indústria e o trabalho do comércio e depois o trabalho agrícola, materializando esta oposição. Todavia, valendo-se das teses de Max Weber, Maria Isaura de Queiroz (1979) sustenta que são as construções históricas as responsáveis pela distinção entre o urbano e o rural. A autora aponta que estas classificações são produtos das mentalidades sociais, baseadas em determinados

modelos de organização. Segundo a autora, para uma sociedade indígena por exemplo, esta distinção não faria nenhum sentido, enquanto para um membro da sociedade agrária, a cidade poderia ser entendida como um mero polo administrativo, a serviço das comunidades rurais.

Holanda (1994) sustenta que esta foi a realidade brasileira durante os três primeiros séculos da colonização.

Toda a estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos. Se não foi a rigor uma civilização agrícola o que os portugueses instauraram no Brasil, foi, sem dúvida, uma civilização de raízes rurais. É efetivamente nas propriedades rústicas que toda a vida da colônia se concentra durante os séculos iniciais da ocupação europeia: as cidades são virtualmente, se não de fato, simples dependência delas. Com pouco exagero pode-se dizer que tal situação não se modificou essencialmente até a Abolição. (HOLANDA, 1994. P. 41).

Todavia, se esta situação não se modificou até a Abolição (1888), ela alterou-se de forma crescente a partir dos anos 1930, a partir da chegada da primeira república e do Estado Novo de Getúlio Vargas. Uma vez que naquele momento, o Estado passou a assumir o espaço urbanizado como um modelo de organização desejado e a modernidade como uma meta. Mais à frente, após a década de 1970, a modernização da agricultura, em especial a mecanização das atividades agrícolas, afetaram profundamente as sociedades rurais do país, e para Marschner (2015) e Veiga (2003), este movimento acelerou os processos de diferenciação social, de relativização das tradições e de reformulação da identidade camponesa, acentuando a ideia de uma dicotomia entre o urbano e o rural, e a atribuição dada ao rural enquanto espaço cuja única destinação é a produção agrícola.

Este paradigma trouxe consigo a noção de uma hierarquia, onde a categoria cidade é carregada de valores relativos a tudo que é moderno, desenvolvido e civilizado, e a categoria campo sendo um espaço meramente produtivo, onde predomina a pobreza e o atraso. Maschner (2015) sustenta que esse caráter subalterno relegado ao rural têm uma raiz histórica constituída a partir de um imaginário hegemônico, onde a representação do rural está vinculada a esquemas classificatórios inconscientes e irrefletidos, que servem à uma fração hegemônica como orientação de comportamento.

A literatura também teve um papel influente na construção das representações do rural brasileiro, principalmente com relação a subalternidade atribuída ao campo.

Para Cândido (1980) a literatura, mais do que a filosofia e as ciências humanas, ao evocar grandes questões nacionais através da produção de teorias e projetos sobre o país e o seu povo, não se constituía como mero porta-voz da mudança, mas como instrumento das transformações.

Segundo Marschner (2015) as literaturas do romantismo do século XIX, tipificavam a figura do camponês como figura essencial a compor o tipo brasileiro. O autor menciona a obra “O sertanejo” de José de Alencar (1952), citando a autenticidade, a comunhão com a natureza e a herança indígena como marcas de uma identidade nacional. Porém, a partir da literatura pré-modernista dos anos 1930 e 1940, as ideias urbanizadoras passaram a compor também o cenário literário. Neste período entrou em cena uma das representações sociais mais poderosas sobre o rural no Brasil, a figura do Jeca Tatu.

Marschner (2015) sustenta a figura do Jeca como o *ethos*⁷ e o *pathos* brasileiro. De autoria de Monteiro Lobato e representado posteriormente nos filmes do Mazzaropi⁸, Jeca Tatu foi o personagem literário que “[...] calou fundo em nossa representação do homem pobre brasileiro, sobretudo do camponês” (MARSCHNER, 2015 p. 401).

Como um caboclo de barba rala, fruto da mistura do branco com o índio, morador típico das áreas isoladas nas serras interioranas do estado de São Paulo, Jeca Tatu vivia de cócoras, assumindo uma espacialidade e uma temporalidade avessa ao ritmo urbano. O personagem corporificava a ideia de Lobato de que o *ethos* brasileiro é rural. [...] Jeca Tatu, como és bonito no romance e feio na realidade.’ (MARSCHNER, 2015. p. 401).

Marschner (2015) afirma, que como parte do imaginário e das representações populares sobre o que é rural e sobre o camponês, as características atribuídas a este homem, cujas perduram até os dias atuais em diversas manifestações culturais e no próprio imaginário social, vão contra os debates acerca do rural como um espaço positivo e desenvolvido.

⁷ Ethos refere-se às características que podem influenciar o processo de persuasão, o Pathos, refere-se ao apelo ao lado emocional.

⁸ Amácio Mazzaropi (São Paulo, 9 de abril de 1912 — São Paulo, 13 de junho de 1981) foi um ator, humorista, cantor e cineasta brasileiro. Considerado o maior comico do cinema brasileiro por interpretar Jeca Tatu.

No campo acadêmico, o papel atribuído a sociologia rural enquanto disciplina específica, segundo Carneiro (2008), também reificou a tendência de se valorizar o urbano. Diante de uma postura progressista e constituída a partir de um caráter instrumental e tecnocrático, a sociologia rural, voltou-se para um ideário de modernização da produção agrícola, o que acabou por reduzi-la à sociologia da atividade agrícola, ou mais especificamente do desenvolvimento da agricultura (GIORDANO, 1989). Martins (2000) sustenta que essa tentativa de se definir o rural a partir da perspectiva da escassez e do atraso, constituiu-se uma sociologia muito mais baseada na imagem criada pelos sociólogos de como o rural deveria ser, do que da realidade que o constituía.

Neste debate acadêmico, Carneiro (2008) identifica três abordagens principais a respeito do rural: a primeira abordagem é aquela que destaca as consequências da implementação de projetos hegemônicos e o consequente processo de urbanização das localidades rurais, entendida pela autora como a generalização do padrão de vida urbano. Nestes termos, a urbanização seria uma decorrência natural e inevitável da modernização da sociedade (SOROKIN; ZIMMERMAN; GALPIN, 1981).

Kayser (1990) contraria essa primeira abordagem, defendendo a emergência de um novo rural, dotado de novas formas de sociabilidade e que não podem mais ser compreendidas simplesmente como um processo de urbanização do campo e de homogeneização espacial. Esta abordagem destaca a permanência de heterogeneidades espaciais e sociais no mundo rural, as quais engendram aquilo que a literatura define como “novas ruralidades” (WANDERLEY, 2000).

Baseado em dados censitários da França, Kayser (1996) identifica uma mudança no ritmo do êxodo rural e de uma revitalização social e econômica destas áreas, principalmente nas que deixaram de ter sua dinâmica econômica centrada na atividade agrícola (KAYSER, 1990, 1996). Nesta perspectiva a figura do agricultor ainda têm um lugar de destaque, visto que cabe a ele domesticar a natureza através do trabalho e manter a estética do ‘campo’, e a paisagem natural trabalhada e valorizada enquanto produto e objeto de contemplação pela população urbana.

Por fim, adentramos na terceira abordagem, a qual, segundo Carneiro (2008), é sustentada pelo fim da dicotomia rural-urbano e voltada para qualificar realidades sociais distintas nas sociedades contemporâneas. Sarraceno (1994) critica os critérios de mensuração e definição dos territórios que se baseiam no fenômeno urbano,

enquanto ao rural cabe a posição de espaço residual, definida a partir do critério demográfico, assim como o uso recorrente da atividade agrícola como a sua condição de existência.

A autora afirma que a perda da capacidade de enxergar a diversidade do mundo social rural, constitui um outro problema para os que insistem em operar com as categorias rural e urbano para distinguir territórios. Sarraceno (1994) argumenta a favor de uma abordagem sustentada na noção de economias “locais” ou “regionais” para descrever e interpretar os processos reais de diferenciação espacial.

Diante disto, Carneiro (2008) comenta que ao mesmo tempo em que estaríamos presenciando uma crise do mito da dualidade entre campo e cidade, estaríamos presenciando a criação do mito do “rural enquanto espaço idílico”, fruto do olhar urbano enquanto agente consumidor. Para a autora, num tempo em que o resgate da tradição se mistura à revalorização da natureza como um produto voltado ao lazer e a contemplação, são produzidos sentimentos e atitudes que flexibilizam as fronteiras dos universos sociais e de suas teorias.

3.1.2. A delimitação do rural e do urbano no Brasil

Segundo Lima (2016) a primeira diretiva para delimitação do território brasileiro em espaços urbanos e rurais foi apresentada pela Convenção Nacional de Estatística no ano de 1936, momento em que o Governo Federal, e as demais Unidades da Federação determinaram que todas as municipalidades deveriam fixar naquele ano “[...] os limites e a área do ‘quadro urbano’ da cidade ou vila sede do município” (CONVENÇÃO...,1936, p. 22).

Neste período da história brasileira, as sedes municipais que poderiam ser cidades ou vilas ainda remontavam ao Brasil Colônia, ou seja, as cidades só podiam ser constituídas pelo poder real, enquanto que aos donatários das capitanias era permitido apenas criar as vilas (ABREU, 2010). Lima (2016) destaca que a determinação legal para a diferenciação de espaços urbanos e rurais no Brasil é resultado do Decreto-Lei nº 311, de 02 de março de 1938, originado do projeto de decreto-lei proposto pela Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística, encaminhado por seu presidente José Carlos de Macedo Soares ao então Presidente da República Getúlio Vargas. Neste documento eram solicitadas providências no sentido de reparar “[...] a desordem e a confusão que sempre reinaram no quadro territorial do Brasil” (SOARES, 1939, p. 149).

A cláusula 14ª por exemplo, estabelecia dentre outras providências direcionadas aos estados, a “[...] atribuição da categoria e foros de cidade e vila segundo critérios específicos claramente fixados em lei” (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1936, p. 21), enquanto a cláusula 15ª enfatizava a necessidade de uma identificação para as populações urbana e rural, observando o respeito às diferenças entre os estados federados e salientando a urgência da necessidade de delimitação entre as áreas urbanas e rurais do país, mantendo a possibilidade de que a sede municipal fosse uma cidade ou uma vila. Segundo Lima (2016), embora não tenha ficado explícito, para essa Convenção, o território das cidades e vilas, sede de municípios, eram espaços urbanos, e todos os demais espaços eram rurais.

Lima (2016) sustenta que este documento dava ênfase a necessidade de que fosse implementada uma rígida racionalidade na delimitação territorial, visto que os pontos principais que careciam de solução eram principalmente: a) os limites municipais inexistentes, ou impossíveis de serem seguidos; b) as áreas municipais descontínuas; c) os problemas relativos à toponímia, como repetições, e diversidade

entre a jurisdição e sua sede; d) as diferentes malhas para as jurisdições dos distritos administrativos, judiciários e policiais; e ainda, e) as incoerências quanto aos foros de cidades, vilas, comarcas e termos.

A autora sustenta que as considerações iniciais do projeto indicavam que o município seria a base da organização administrativa e judiciária, tendo a cidade como sede, e que cada município seria dividido em distritos, cuja sede seria a vila. Estabelecia também um mínimo de duzentas moradias para as sedes dos novos municípios a serem instalados e de trinta para as novas sedes distritais, além da delimitação dos quadros urbano, suburbano e rural mapeados em planta própria (CONSELHO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1937).

Posterior a isto, no dia 07 de março do ano de 1938, foi publicado o Decreto-Lei n. 311, dispondo sobre a divisão territorial do País, regulamentando a distinção entre cidade e vila e garantindo que seus nomes fossem os mesmos do município e distrito que sediavam. Este Decreto-Lei, hierarquizou as divisões territoriais administrativa e judiciária, estabeleceu número mínimo de moradias para novas cidades e vilas e garantiu o mapeamento de todos os municípios. (LIMA, 2016).

No que se refere a delimitação de espaços urbano e rural, o Decreto-Lei nº 311/38 (BRASIL, 1938), define que tudo o que não é urbano é rural. No entanto, segundo IBGE (2017), não há no Brasil critérios tangíveis para esta delimitação, ficando a cargo exclusivo dos municípios através de uma lei, o estabelecimento da área urbana, e conseqüentemente, por exclusão, da área rural, ao contrário de outros países e instituições que utilizam critérios como densidade demográfica, corte populacional, acessibilidade, morfologia e oferta de equipamentos e infraestrutura, conforme demonstra o quadro 01, a seguir:

Quadro 01: Critérios predominantes utilizados na definição de áreas rurais e urbanas em países e organizações selecionadas

País/ Organização	Critérios predominantes utilizados na definição de áreas rurais e urbanas					
	Tamanho da População	Densidade demográfica	Oferta de Serviços	Participação na agricultura	Divisão Administrativa	Aglomeração de habitações
Argentina	x					
Austrália		x	x			x
Bolívia	x					
Brasil					x	
Chile	x			x		
Colômbia					x	
Costa Rica					x	
República Dominicana					x	
Cuba	x		x			
Equador					x	
El Salvador					x	
EUA	x					
França	x					
Guatemala					x	
Haiti					x	
Inglaterra						x

México	x					
Panamá	x		x			
Paraguai					x	
Peru						x
Uruguai			x		x	
Venezuela	x					
OCDE		X				
União Europeia		x				

Fonte: IBGE (2017), editado pelo autor.

De 1938 pra cá, nenhum outro documento legal, incluindo três Constituições Federais e um Estatuto da Cidade, alterou a forma de delimitação do espaço rural e urbano no Brasil, conservando o entendimento de que todas as cidades e vilas são urbanas, e que o espaço rural é o que lhes é externo (BRASIL, 1986; BRASIL, 2009), e de modo geral, “[...] as dimensões urbanas e rurais permanecem sendo instâncias espaciais fundamentais para o Estado e as instituições, o que pode ser atestado pelo fato de ser muito difícil encontrar países ou órgãos internacionais que prescindam dessa classificação para a elaboração de diagnósticos socioeconômicos ou para o estabelecimento de políticas públicas” (IBGE, 2017 p. 17).

Todavia, diante da crescente complexidade do meio rural, e da emergência de tipologias que buscam qualificar melhor a delimitação destes espaços, mostra-se importante uma releitura destes critérios e uma tentativa de elaboração de classificações que abarquem maiores níveis de complexidade (IBGE, 2017).

3.1.3. Modernização da agricultura e alterações no papel do rural e do agrícola na economia brasileira

É importante destacar que a questão rural-urbano no Brasil é marcada por diversos momentos históricos que nem sempre estiveram envoltos em uma “relação” tal qual é tratada nos dias atuais por alguns teóricos, justamente devido ao caráter dicotômico sob o qual o rural e o urbano eram compreendidos (EDLICH, 2013; SOBARZO, 2013).

Na trajetória do rural brasileiro, diversos momentos conformaram diferentes noções acerca deste espaço. Cordeiro Neto *et al.*, (2007) destaca que até 1930 ainda predominava na economia brasileira o denominado “modelo primário-exportador”, baseado no cultivo de gêneros agrícolas como cana-de-açúcar, algodão, café, etc., ambos destinados ao mercado externo. Dadas estas características, a divisão social do trabalho também não era muito expressiva, uma vez que a produção para exportação ocupava apenas uma parcela dos meios de produção disponíveis, [...] sendo a outra parte destinada à produção de bens de consumo para a população local e dos próprios bens de produção” (GRAZIANO DA SILVA, 1998, p.5).

Cordeiro Neto *et al.*, (2007) destacam que neste período, boa parte das necessidades eram supridas dentro das próprias fazendas, através da produção artesanal de todos os bens intermediários e de produção necessários, tais como

insumos, máquinas e equipamentos. Para Graziano da Silva (1998), o sistema econômico da época organizava-se sob a forma de um complexo rural, cuja dinâmica era simples e determinada pelas condições do mercado internacional.

O principal fato que limitava uma possível superação dessa estrutura de complexo rural, dava-se em função da mão de obra utilizada, uma vez que a mão de obra escrava, não poderia “[...] ser empregada numa exploração diversificada e de alto nível técnico” (PRADO JÚNIOR, 2004, p.34). Um outro fator de relevância refere-se ao fato de que segundo Furtado (2004) um modelo de desenvolvimento sustentado por bases internas, “[...] só se torna possível quando o organismo econômico alcança um determinado grau de complexidade, que se caracteriza por uma relativa autonomia tecnológica” (FURTADO, 2004, p.116). As forças para romper com essa realidade surgiram apenas a partir dos anos de 1850, com a proibição do tráfico negreiro e a instituição da Lei de Terras no Brasil.

Cordeiro Neto *et al.*, (2007) sustentam que é através deste novo cenário social, político e econômico, que teve início o processo de transição para uma nova organização agrícola no Brasil. Sobre isto, Furtado (2004) destaca que a instauração do trabalho assalariado traduziu-se na expansão da renda monetária do setor de subsistência, que através da absorção de seus excedentes de produção pelo recém-criado mercado interno, e das oscilações desfavoráveis do mercado internacional, encontrou condições para crescer mais intensamente do que a economia de exportação, ainda que o impulso inicial desse crescimento tivesse se originado na renda gerada por esta última.

Posterior a isto, demandas complementares como bancos, estradas de ferro, comércio, fábricas têxteis, etc., passaram a ser desenvolvidas nas cidades, que a partir deste momento foram imbuídas de novas funções, uma vez que o estabelecimento do mercado interno também possibilitou o surgimento de novos ramos de ocupações produtivas e, conseqüentemente, um aprofundamento da divisão social do trabalho. Segundo Graziano da Silva (1998) foi neste período que se observou uma clara separação entre o campo e a cidade no Brasil, dado pela ocasião histórica que conjugou a existência de um determinado volume de excedentes disponíveis, com novas oportunidades de investimentos, os quais financiaram grande parte das atividades urbanas emergentes.

É válido ressaltar que as referidas transformações não se deram por igual em todo o país. São Paulo despontou como polo econômico, porque o café, encarado como a agricultura brasileira da época, estava concentrado no entorno paulista, o que estimulou não apenas a criação de grandes empresas rurais, como também estabeleceu e patrocinou fortes ligações com o desenvolvimento urbano da época, inferindo inclusive na evolução arquitetônica das propriedades, na estética das cidades e nas questões pertinentes à história da técnica e das tecnologias construtivas utilizadas neste período (FERRÃO, 2015), ao tempo que os outros setores produtivos do país permaneciam com dinâmicas muito inferiores.

Schaeffer (2015) destaca que esta ausência de dinamismo da economia brasileira se dava devido ao fato desta não se orientar para a formação e fortalecimento de um mercado interno, mantendo a primazia da produção monocultural voltada à exportação de produtos primários e baseada na grande propriedade de terras com vistas ao mercado internacional, mantendo conseqüentemente diversas regiões isoladas no território.

De modo geral, Graziano da Silva (1994) destaca que o somatório destes fatores ocorridos entre os anos de 1850 e 1930, caracterizaram esta fase como uma fase de progressiva separação entre o complexo da produção cafeeira e as novas atividades resultantes da formação do mercado interno, com destaque às atividades manufatureiras que se instalaram nas cidades.

A partir da segunda metade dos anos 1950, dada a internalização de um departamento industrial de meios de produção no país, a agricultura também inicia um processo de industrialização, propiciando que a partir da década de 1960 se acentuasse a modernização agrícola, que ainda não havia acontecido devido à dependência do mercado externo, principalmente no que se referia a necessidade de máquinas e insumos para a sua reprodução.

Gremaus *et al.*, (2002) destaca que estas transformações permitiram emergir um novo padrão agrícola para o país, tendo como principal característica o aumento da produção através da ampliação de áreas cultivadas, juntamente com o aumento da produtividade, permitindo o seu crescimento de maneira mais intensiva em muitas regiões do país.

O Estatuto da Terra, Lei Federal nº 4.504 de 1964, foi a primeira lei elaborada após a Lei das Terras datada do ano de 1850, e corroborava com este processo de

transformação, dado que visava “[...] modificar os processos de produção tradicionais pelo aumento do uso de insumos de origem industrial” (WANDERLEY, 2011, p. 28-29), ou seja, o Estatuto da Terra basicamente tratou de estabelecer uma série de políticas voltadas ao desenvolvimento do meio rural através do acesso a benefícios, tais como: sementes e mudas, produtos e equipamentos para inseminação artificial, assistência financeira, instalação de infraestrutura e de energia elétrica para funcionamento de maquinário.

No entanto, para Wanderley (2011),

[...] esse processo se mostrou fortemente seletivo, atingindo diretamente apenas certo tipo de unidades produtivas que realizam determinadas culturas ou criações, em algumas áreas específicas do país, e transformando desigualmente as diversas fases do processo produtivo. (WANDERLEY, 2011, p. 31).

Entre os anos de 1965 a 1985, Gremaus *et al.*, (2002) destacam o início da consolidação dos chamados Complexos Agroindustriais no Brasil, que vieram a substituir os complexos rurais. Ressalta-se que o período entre os anos de 1967 e 1973, a indústria brasileira se ampliou e se diversificou, a exemplo dos grandes investimentos em setores de bens intermediários, como o segmento petroquímico. Para além disto, o setor de bens de capital também cresceu significativamente a partir dos anos de 1970.

Segundo Gremaus *et al.*, (2002), a soma destes fatores permitiu uma elevação da massa salarial urbana, exigindo incrementos significativos na demanda por alimentos e, consecutivamente, impulsionando ainda mais a modernização da agricultura, mediante a mecanização e especialização de cultivos.

Em 1965, é publicada a Lei Federal nº 4.829 do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que permitiu suprir as necessidades de financiamento da agricultura, agora com novas necessidades técnicas. Tal medida do Estado brasileiro garantiu condições para a acumulação na agricultura, ao tempo que também regulou os conflitos nela existentes, permitindo aos agricultores o acesso à linhas de crédito mais acessíveis e baratas para investir na modernização do setor produtivo.

Ao analisar os impactos sociais deste processo de modernização, Gonçalves Neto (1997) destaca o êxodo rural como um dos mais acentuados efeitos sociais

negativos derivados do processo de modernização da agricultura no Brasil, dado que não se restringiu apenas sobre o espaço rural.

Sobre isto, Roberta Lopes (2014, p. 14) destaca que:

A ocupação desordenada das cidades brasileiras como reflexo do êxodo rural e do início da industrialização a partir da década de 30, juntamente com a omissão do Poder Público no exercício de sua atividade fiscalizadora e promotora do desenvolvimento urbano e habitacional, nos trouxe à situação atual de injustiça social, pobreza e degradação do meio ambiente na formação da maioria das cidades brasileiras. A valorização das áreas providas de infraestrutura urbana, ou seja, das áreas com investimento público, acarretou o aumento do valor de mercado dos imóveis e consequentemente do custo de vida da “cidade formal”. Essa condição obrigou a população carente a procurar a periferia para morar, onde, via de regra, as propriedades são mais baratas exatamente por serem distantes dos centros de atividades e carentes da infraestrutura mencionada.

Do mesmo modo, Raquel Rolnik (2006, p. 199) corrobora ao sustentar que este movimento de êxodo rural, marcou um dos “[...] movimentos socio territoriais mais rápidos e intensos de que se tem notícia”. Em menos de 40 anos (1940 – 1980), a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana, resultando em um número diverso de configurações urbanas pelo país, onde um grande número de sujeitos, despossuídos do direito à cidade, agruparam-se em conglomerados humanos irregulares e à mercê dos interesses financeiros de grupos que, na prática, deliberam e organizam o espaço urbano de acordo com suas próprias perspectivas de lucro (SAULE JÚNIOR, 1997).

Além do êxodo e suas consequências, Gremaus *et al.*, (2002) destaca que o processo de modernização da agricultura no Brasil subordinou a agricultura ao capital urbano industrial, dado que parte significativa das atividades agrícolas, integraram-se no conjunto de relações interindustriais, tendo, portanto, o seu funcionamento atrelado ao ritmo da indústria e das cidades.

3.1.4. O rural no desenvolvimento rural

A partir dos anos de 1980 este panorama, caracterizado pela subordinação do rural em relação ao urbano, e pela dicotomia entre campo e cidade, passa a ser questionado e novos arranjos começam a despontar. Sobre isto, Graziano da Silva (1997), líder do Projeto Rurbano⁹, afirma que o “[...] o mundo rural é maior que o agrícola”, e passa a destacar uma série de novas atividades e novas formas de ocupação da população residente no rural brasileiro (GRAZIANO DA SILVA, 1997, p. 170).

Segundo o autor “[...] observa-se uma nova conformação do meio rural brasileiro, a exemplo do que já ocorre há tempos nos países desenvolvidos” (GRAZIANO DA SILVA, 1997, p. 170), e esta nova configuração pode ser verificada, entre outros fatores, através dos dados sobre a pluriatividade¹⁰ das famílias rurais que passaram a desempenhar múltiplas atividades, atividades estas que por vezes não necessariamente envolviam a atividade agrícola.

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

⁹ Projeto Rurbano: Coordenada por José Graziano da Silva, do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp), o Projeto Rurbano (1997) abordou a Caracterização do Novo Rural Brasileiro, apontando mudanças nas dinâmicas do campo e lançando luz sobre os equívocos que reduziavam o rural ao exclusivamente agrícola. Ainda em curso, teve e segue tendo grandes impactos sobre as políticas públicas.

¹⁰ Carneiro (1998) descreve a pluriatividade como uma reorientação das capacidades produtivas da população do campo, as quais passam a se expressar de diferentes maneiras, por vezes, combinando atividades agrícolas e não agrícolas como uma alternativa ao êxodo rural, ao desemprego urbano e ao padrão de desenvolvimento agrícola hegemônico.

Nas palavras de Abromovay (2000):

Ainda que em muitos casos a agricultura ofereça o essencial das oportunidades de emprego e geração de renda em áreas rurais, é preferível não as definir por seu caráter agrícola. Há crescente evidência de que os domicílios rurais (agrícolas e não-agrícolas) engajam-se em atividades econômicas múltiplas, mesmo nas regiões menos desenvolvidas. Além disso, conforme as economias rurais se desenvolvem, tendem a ser cada vez menos dominadas pela agricultura. Finalmente, existem empreendimentos agropecuários, em alguma medida, nas áreas urbanas (ABRAMOVAY, 2000, p.06).

O segundo, refere-se ao aumento da procura de formas de lazer e até mesmo de meios alternativos de vida no campo, por pessoas vindas da cidade. Carneiro (1998) destaca que este movimento se inicia no Brasil na década de 70 e se expande à medida que encontra legitimidade no pensamento ecológico amplamente divulgado nos anos de 1990. Acerca dos efeitos deste fenômeno, destacam-se a ampliação de leque de possibilidades de trabalho e geração de renda para a população rural, até então dedicada quase exclusivamente à produção agrícola, bem como com uma aproximação e integração de sistemas culturais distintos.

A autora sustenta ainda que muito destes novos valores, assentados na procura pelo contato com a natureza são reverberações do ritmo acelerado das cidades e da indústria, que começam a ser questionados, dadas as condições de vida por vezes degradantes proporcionadas pelos grandes centros urbanos. Nesta perspectiva o rural é realçado por um sistema de valores alternativos, que leva em consideração o ar puro, a simplicidade da vida e o contato com a natureza e passa a ser reconhecido como espaço de lazer ou até mesmo como uma opção de moradia.

Para Mendras (1988), estas experiências já conhecidas na realidade europeia a pelo menos algumas décadas, transformam o “campo” – categoria genérica- em um espaço de vida, o que contribuiu para a construção de abordagens mais críticas à visão dualista que opunha o “rural” ao “urbano”, associando o “rural” ao agrícola e ao “atrasado” e o “urbano” ao industrial e ao “moderno”.

Segundo Carneiro (1998) é justamente a partir do desenvolvimento do capitalismo na agricultura, paralelo à interiorização das indústrias e à modernização da sociedade urbana e rural, que a teoria da urbanização passa a ser estruturada, dando ênfase na integração destes dois espaços e demonstrada através da intensidade das trocas entre a sociedade urbano-industrial e o mundo rural.

Nesta perspectiva, Moreira (2005) destaca que as ruralidades correspondem a um conjunto de relações específicas, sejam elas culturais, sociais e, ou políticas dos moradores do campo, e falar de ruralidade é também falar de urbanidade, o seu par dialético, dado que é a partir deste híbrido que se ilustram as relações sociais contemporâneas, onde ao tempo que as ruralidades se desenvolvem nos espaços urbanos, as urbanidades também podem se desenvolver nos espaços rurais, configurando a atual dialética da sociedade (WANDERLEY, 2006).

O segundo fenômeno refere-se ao aumento da procura por lazer e meios de vida alternativos no rural por pessoas egressas da cidade. Carneiro (1998) destaca que este movimento se inicia no Brasil na década de 1970 e se expande à medida que encontra legitimidade no pensamento ecológico amplamente divulgado nos anos de 1990. Acerca dos efeitos deste fenômeno, destacam-se a ampliação de leque de possibilidades de trabalho e geração de renda para a população rural, até então dedicada quase exclusivamente à produção agrícola, bem como a aproximação e integração de sistemas culturais distintos.

A autora sustenta ainda que muito destes novos valores, assentados na procura pelo contato com a natureza são contrapontos ao ritmo acelerado das cidades, da indústria e das condições de vida por vezes degradantes proporcionadas pelos grandes centros urbanos. Nesta perspectiva o rural é realçado pela simplicidade e pelo contato com a natureza.

Para Mendras (1988), estas experiências já conhecidas na realidade europeia a pelo menos algumas décadas, transformaram o “campo”, categoria genérica, em um espaço de vida e local de moradia, o que contribuiu para a construção de abordagens mais críticas à visão dualista que opunha o rural ao urbano e que associa o rural ao agrícola e ao atrasado e o urbano ao industrial e ao moderno.

Ainda no conjunto das novas abordagens a respeito do rural destacamos os estudos a respeito do paradigma de desenvolvimento rural (PLOEG, *et al.*, 2004; MARSDEN, 1995; KAGEYAMA, 1998). De acordo com Kageyama (1998), o debate sobre o desenvolvimento rural surge nos países europeus frente a necessidade de se repensar o protecionismo da Política Agrícola Europeia (PAC) o que para Sacco dos Anjos (2003) ocorreu devido ao reconhecimento de que:

a) a modernização agrícola incidirá sempre sobre o emprego no sentido de reduzi-lo, mas a população pode permanecer no seu local de origem praticando atividades não-agrícolas; b) devido ao desemprego urbano, a população deve ser dissuadida de abandonar o campo; c) o espaço rural perde a função primordial produtiva, e outras passam a ser valorizadas (funções paisagística, turística e ecológica); d) a “desagrarização” do meio rural não deve significar a falência da produção familiar, mas seu fortalecimento por meio da diversificação das fontes de renda, da agregação de valor aos produtos aproveitando nichos de mercado e a conversão do agricultor em “empresário rural”; e) o reforço da pluriatividade, tanto sob a forma de atividades complementares dentro do próprio estabelecimento, como pela integração a outros setores econômicos (indústria e serviços), que no fim dos anos 80 e início dos 90, chegaram aos “novos enfoques do desenvolvimento rural”. (SACCO DOS ANJOS, 2003, np.)

No Brasil, Schneider (2004) destaca que o que se entende por desenvolvimento rural pode ser compreendido a partir de duas contribuições principais. A primeira delas se baseia nos trabalhos de José Eli da Veiga (2001), que coloca o foco nas dimensões ambientais e territoriais do desenvolvimento rural, destacando as suas interfaces e vínculos com o desenvolvimento urbano. Para Veiga (2001) os elementos fundamentais do processo de desenvolvimento rural giram em torno: a) da valorização e fortalecimento da agricultura familiar; b) da diversificação das economias dos territórios em especial através do estímulo aos setores de serviços e à pluriatividade; c) do estímulo ao empreendedorismo local e d) a formação de arranjos institucionais locais (Veiga *et al.* 2001a; 2001b).

A segunda importante contribuição, segundo Schneider (2004) foi de Navarro (2002; 2001; 1999)¹¹, para o qual a noção de desenvolvimento rural estaria relacionada as inquietações sociais típicas da época atual e sua finalidade seria a de caracterizar estratégias e ações por parte do Estado, de modo a alterar e/ou melhorar as condições de vida no meio rural, dado que em diversas partes do país e do mundo, os habitantes do campo têm reagido às diferentes dificuldades que o paradigma da modernização da agricultura tem imposto, com vias de construir caminhos alternativos àqueles movidos pelas políticas modernizantes.

¹¹ Schneider (2004) destaca que Navarro propõe uma distinção conceitual entre o desenvolvimento agrícola (associado às condições de produção agropecuárias), o agrário (associado à vertente teórica marxista) e o rural, sendo que este último deveria ser entendido de forma meramente operacional, como uma análise das ações do Estado dirigidas ao meio rural ou como uma ação prática dirigida para implantar programas que estimulem alterações socioeconômicas no futuro. Assim, para Navarro (2002), a noção de desenvolvimento rural estaria restrita ao seu uso prático e normativo, cuja objetivo principal seria caracterizar estratégias e ações do Estado com vias de alterar e/ou melhorar as condições de vida no meio rural.

Na literatura internacional, no campo de estudos do desenvolvimento rural, destacam-se os trabalhos de Ploeg *et al.*, (2000; 2004; 2008), Marsden (1995; 2008), Ventura e Milone (2004) e de Moors *et al.*, (2004). Ploeg *et al.*, (2000) caracterizam o desenvolvimento rural como um processo multinível, multiator e multifacetado. O caráter multinível ocorre devido à integração entre agricultura e sociedade, quando a sociedade passa a exigir do rural mais do que produção de *commodities* agrícolas e preços reduzidos. Nesta perspectiva novas possibilidades são abertas para o espaço rural, tais como a atribuição de novos valores para as diferentes dimensões deste espaço, como a paisagem, a arquitetura, a história, a culinária típica local, etc., (MARSDEN, 1995), assim como a emergência de novas formas de produção para o setor agrícola, onde a eficiência deve ser obtida através de um novo conjunto de elementos e estratégias, dado que,

“Enquanto a modernização exigiu a especialização na produção agrícola e gerou uma separação da agricultura de outras atividades rurais, no paradigma do desenvolvimento rural benefícios mútuos e situações de ganho são estratégicos e desejados entre diferentes atividades” (Ploeg *et al.*, 2000, p. 393)

Cabendo destacar que, nestes moldes, o desenvolvimento rural é operacionalizado dentro das unidades produtivas, emergindo daí “[...] uma redefinição das identidades, das estratégias, das práticas, das inter-relações e das redes” (PLOEG, *et al.*, 2000, p. 393).

Enquanto processo multiator, o desenvolvimento rural retira dos agricultores e das organizações (instituições de crédito, fornecedores, compradores, assistência técnica, etc.) o domínio sobre as áreas rurais, permitindo que emerjam outros atores e arranjos, que não necessariamente tem na agricultura a fonte do trabalho e da renda. Associado a isto, emergem também as transformações nas políticas e nas instituições, dado que diante do reconhecimento destas novas práticas, novos programas e modelos se tornam necessários.

E por fim, com relação à sua natureza multifacetada, esta pode ser observada por meio da interconexão entre as diferentes estratégias e práticas atuais e emergentes, onde:

O desenvolvimento deste tipo de empresa resulta em novas formas de coesão social e, em muitos casos, uma nova variedade de atividades passam a ser combinadas de forma integrada. Unidades agrícolas consideradas 'supérfluas' no paradigma da modernização assumem novos papéis e novas inter-relações são estabelecidas não só com outras unidades produtivas, mas também com diferentes segmentos da população urbana (Ploeg *et al.*, 2000, p. 393; tradução livre).

Assim sendo, a emergência destas novas estratégias, além de servir de base para um novo olhar para o mundo rural, representa também a própria capacidade de resistência camponesa frente os processos de especialização da agricultura e do espaço rural (PLOEG *et al.*, 2000 e 2004; VENTURA E MILONE, 2004; MOORS *et al.*, 2004).

3.2. Dos instrumentos de planejamento urbano e territorial e os seus desdobramentos

Dá-se início a este tópico informando que na literatura não há uma única abordagem para o tema do planejamento, e nem mesmo um único campo disciplinar tratando do mesmo, logo, antes de mais nada, cabe-nos delimitar o campo de estudo sobre o qual se debruça esta análise.

Num primeiro momento, julga-se necessário uma diferenciação entre urbanismo, planejamento urbano e planejamento territorial. Para Rovati (2013, p 33), “[...] trata-se de um processo de natureza circular: a incerteza terminológica-conceitual 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”. De uma parte, o objeto da ação/ reflexão é, antes de tudo, um artefato ou uma edificação, cuja construção ou reforma demanda a mediação de plantas, elevações, cortes e outros desenhos prospectivos precisos. De outra, o objeto da ação/reflexão é, antes de tudo, um processo social em desenvolvimento, cuja gestão no presente, demanda a mediação de hipóteses sobre o seu futuro. De um lado, encontra-se um processo social relativo à constituição edilícia da cidade, de outro, um processo relacionado ao funcionamento e à transformação da organização social urbana. (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 ressignificada”.

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).

Araújo (2020) destaca a importância do território, dado que para esta autora, o território não é algo irrelevante às políticas públicas, uma vez que estas sempre possuem o território como base de sua expressão, sejam elas industriais, agrícolas, educacionais, urbanas, sanitárias, da saúde, etc., sustentando ainda que, para que estas políticas públicas sejam de fato efetivas, é necessário impregna-las da visão territorial. Diante disto, os próximos tópicos buscam demonstrar as diferentes escalas de abrangência tomadas pelo planejamento territorial no Brasil.

3.2.1. Da política urbana europeia à política urbana brasileira

Inicia-se esta sessão evidenciando a importância da política urbana, dado que é a partir dela que a dinâmica das cidades começa a ser transformada. Para tanto, é necessário estabelecer um ponto de partida e sobre isto Lefebvre (2001, p.14) destaca a industrialização como sendo aquele fenômeno que “[...] pressupõe a ruptura desse sistema urbano preexistente; ela implica a desestruturação das estruturas estabelecidas”, compreendidos até então pelos aglomerados humanos, espaços do acúmulo e das trocas, proveniente do excesso de produção oriundo do campo. Segundo Lefebvre (2001) neste período a cidade era conhecida como o local do conhecimento, das técnicas e também dos monumentos e das grandes obras (LEFEBVRE, 2001).

E, partindo do pressuposto de que existe uma relação entre a sociedade e a cidade, e que a sociedade demanda da cidade, contributos para seu desenvolvimento, Benevolo (1982) identifica também neste período, o surgimento das primeiras políticas públicas voltadas às cidades da Europa, as quais denomina de “urbanística moderna”, originadas pelos efeitos da cidade industrial.

Sem nenhum regramento para a ocupação do solo urbano, as casas e as indústrias ficavam muito próximas, causando um incômodo mútuo. A rotina das indústrias despejava dejetos nos cursos d’água, prejudicando a saúde dos moradores do entorno, as ruas eram estreitas e tortuosas, e existia uma febre de adensamento, não permitindo nenhum espaço livre entre as casas e os demais edifícios. É diante deste quadro caótico que as primeiras políticas públicas urbanas começam a surgir, provenientes dos problemas de ordem sanitária promovidos pela cidade industrial (BENEVOLO, 1982, p. 49).

Cabe ressaltar que foi o Estado o protagonista destas políticas públicas, principalmente após às epidemias de cólera que se proliferaram nos anos de 1830, e que este papel de protagonista foi resultante da pressão dos movimentos populares e operários que, a partir de lutas e revoluções em prol de melhores condições de vida, culminou na realização de grandes intervenções urbanísticas de teor sanitarista por toda Europa tempos depois (BENÉVOLO, 1982).

No cenário brasileiro, para além das questões de ordem sanitária das cidades coloniais, as políticas urbanas emergem sobre outras perspectivas e em conjunto com grandes transformações econômicas, sociais e políticas. No que diz respeito ao

planejamento urbano propriamente dito, Zanon (2009) destaca que este se inicia no Brasil no final do século XIX, como uma resposta às mudanças do período pós Proclamação da República, o qual ocorreu através da atuação de engenheiros sanitaristas e profissionais estrangeiros que faziam projetos, planos e promoviam palestras a fim de apresentar o urbanismo como ciência.

Para Villaça (1999) o planejamento urbano no Brasil até o final do século XX, pode ser dividido em três grandes períodos, sendo o primeiro deles o que perdurou do período colonial até os anos de 1930, onde Villaça (1999) destaca que,

[...] é marcado pelos planos de melhoramentos e embelezamento ainda herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a forma urbana medieval (e colonial, no caso do Brasil). É o urbanismo de Versalhes, de Washington, de Haussmann e de Pereira Passos (p. 182).

Cabe dizer que este urbanismo do final do século XIX e início do século XX, era promovido e financiado justamente pelas elites ruralistas do período, caracterizados pelos grandes fazendeiros e detentores de terras, concentrados em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, grandes polos de comércio da época (ZANON, 2019)¹².

Logo, ao contrário do que cita Benevolo (1982) acerca do surgimento das políticas públicas destinadas às cidades da Europa, as quais surgiram da eminente necessidade de melhorias sanitárias e saúde pública, o planejamento urbano no Brasil e na América Latina de modo geral, surge associado a “arte urbana”, cujo discurso era dotado de um viés exclusivamente voltado ao embelezamento urbano, tendo como objetivo principal a estética e a criação de uma nova imagem para a cidade, a fim de apagar o passado colonial e expulsar a classe mais pobre das áreas centrais. Neste contexto, a cidade do Rio de Janeiro é um exemplo clássico desta abordagem embelezadora do planejamento, visto que à medida que passou a desempenhar o papel de centro de acumulação e circulação do capital, tornou-se também um local de desfrute da classe dominante (VILLAÇA, 1999).

¹² A realidade brasileira deste período refletia a preponderância dos complexos rurais sobre a economia nacional, denotando uma ausência de dinamismo urbano, dado que a economia do período girava em torno da produção em larga escala de produtos primários e destinados ao mercado internacional.

A partir da década de 1930, a industrialização brasileira passou a ganhar um dinamismo próprio e, uma vez que o crescimento da riqueza no país e a centralização do capital em determinadas regiões configurou o novo cenário urbano da época, houve também a necessidade cada vez maior de grandes obras de infraestrutura, e, conseqüentemente, “[...] passa-se assim da "cidade bela" para a "cidade eficiente", da cidade do consumo para a cidade da produção” (VILLAÇA, 1999, p. 199). Para Villaça (1999), este processo de transição marcou o início do segundo período, vez que um planejamento urbano mais tecnocrata e cientificista passou a ser indispensável para a solução dos problemas urbanos do período.

Villaça (1999) destaca também que foi neste período que nasceu a classe operária no Rio de Janeiro e em São Paulo, dado que a partir da instalação de grandes complexos industriais, mudanças drásticas nas dinâmicas urbanas destas metrópoles aconteceram. O autor caracteriza a década de 1930 pela transição das classes, visto que, de um lado se dava uma crescente organização e tomada de consciência pelas classes populares urbanas e de outro, ocorria o enfraquecimento das classes dominantes. Todavia, nas décadas seguintes, é a burguesia urbano-industrial que acaba assumindo cada vez mais o domínio da sociedade brasileira, substituindo a antiga dominação dada pelos moldes da aristocracia rural.

Os trinta anos seguintes são marcados pelo aumento da demanda por urbanização e planejamento nas cidades devido aos processos migratórios decorrentes da industrialização e modernização da agricultura. Neste período, Steinberger e Bruna, destacam que “[...] temas relacionados à redistribuição espacial e equidade regional, migrações, bem como a relação da temática urbana com a regional estavam presentes em praticamente todos os planos nacionais” (STEINBERGER & BRUNA, 2001).

Em termos populacionais, Tavolari (2021) destaca a década de 1960 como a década fundamental para entender a urbanização brasileira, dado que o Censo Demográfico de 1970 apresentou um ponto de virada para o país, vez que a população urbana daquele período passou a marcar 55,92%, deixando de vez a imagem de um país rural que predominava até então. Para Melo (1990), o intervalo entre os anos de 1956 e 1961, considerado como o período da “industrialização pesada”, ocasionados pelos altos investimentos em infraestrutura pelo governo federal através do Plano de Metas (Governo de Juscelino Kubitschek), mobilizou

diversos setores da economia, repercutindo diretamente nas cidades e tornando-as um grande atrativo para as populações do campo. Neste movimento, a questão urbana e regional começou a progressivamente ganhar mais espaço nos planos governamentais, passando a ser compreendidas interdependentes dos planos econômicos nacionais.

Segundo Santos (1986) esta série de políticas, planos e programas desenvolvimentistas, “[...] levantaram grandes ondas para as quais as cidades serviram de quebra-mar” (Santos, 1986, p. 103). A partir deste período, o projeto de desenvolvimento econômico nacional passou a demandar, cada vez mais, de estruturas urbanas consolidadas para as suas bases, seja devido aos efeitos gerados pela economia de aglomeração nas metrópoles, ou então pela possibilidade da instrumentalização espacial da economia, dada através da criação e/ou fortalecimento de novos núcleos urbanos, e diante disto, as cidades tornaram-se cada vez mais essenciais para as mudanças econômicas desejadas, seja por já disporem da oferta de serviços públicos e infraestrutura, ou por já abrigarem populações consideráveis. (SANTOS, 1984).

Todavia, Zanon (2019) destaca que neste período o planejamento das cidades era permeado por propostas elencadas a partir de cálculos e aparatos técnicos e de difícil assimilação pela administração pública.

O planejamento urbano foi muito associado à tecnocracia no período ditatorial. É aceitável a tese de que nesse período pretendeu-se legitimar pela técnica a ação do Estado, já que havia sido suprimida a legitimação popular. Essa tese, entretanto, tem validade distinta para, de um lado, os planos setoriais e regionais e nacionais e, de outro, para planos urbanos. No caso dos primeiros, eles eram utilizados para justificar obras ou decisões que eram executadas. [...] No caso do planejamento urbano não. Eles não são assumidos pelos governantes. Ao contrário do que às vezes se alega, não foram sequer utilizados para justificar financiamentos, mesmo porque, sem a aprovação das câmaras municipais, não tinham valor legal. (VILLAÇA, 2004, p. 190).

Tal postura tecnocrata do planejamento, segundo Zanon (2019), estava diretamente movida pela ideologia da superação da condição periférica, o que gerou uma corrida pelo desenvolvimentismo impulsionado pelas políticas da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), assim como pela busca de um aparato científico de pesquisas regionais que desse respaldo às ações dos

Estados. Para esta autora, os planos estatais dos anos de 1960 e 1970 tinham como base a integração regional e, devido a isto, as políticas regionais dos estados passaram a reproduzir não somente a forma de governo e sua técnica burocrática, como também as ideologias desenvolvimentistas associadas a industrialização, moldando a urbanização nas cidades.

Todavia, é também a partir da década de 1960 e ao longo do período do regime militar, que se dá início à trajetória de lutas da sociedade brasileira em prol da reforma urbana, onde as principais urgências giravam em torno da questão fundiária. É importante frisar que durante o regime militar, ficou declarado o fim dos debates e ciclos de estudos urbanos, inviabilizando a realização da reforma urbana como um todo e permitindo apenas ações mais urgentes, como o déficit habitacional (MARICATO, 2014; SOUZA, 2001). Na década seguinte, ainda que predominasse a ideologia tecnicista do planejamento urbano, este caracterizou-se como um período de planos simplistas e sem o rigor das análises técnicas, conforme destaca Villaça (2004),

“Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de anos antes. Seus dispositivos são um conjunto de generalidades.” (VILLAÇA, 2004, p. 221).

Por outro lado, a reação popular frente ao período da ditadura militar marcou também os anos de 1970 como uma nova etapa de consciência urbana, que a partir da década de 1980, mais fortalecida, exerceu grande influência na elaboração da nova Constituição Federal do país.

Posterior a este período, as discussões e debates relacionados à reforma urbana passam a ser marcados por uma abertura lenta e gradual após anos de dominação militar por parte do Estado (MARICATO, 2014). Neste período as reivindicações populares ganharam força e visibilidade e os discursos marcados pela exigência de inclusão social como direito principal dos cidadãos ganharam ímpeto, fazendo com que a questão urbana se tornasse algo político e fundamental para o processo de justiça e democratização da sociedade brasileira (MARICATO, 2014; SAULE JUNIOR; UZZO, 2009).

Por fim, em 1988, a promulgação da nova Constituição Federal, pela primeira vez destinou um capítulo inteiro à Política Urbana. Alocado no título “Da Ordem Econômica e Financeira”, no capítulo II, os artigos nº 182 e 183, definiram os principais limites à propriedade urbana e esclareceram o papel do poder público municipal em garantir aos cidadãos os direitos básicos de saneamento, moradia, mobilidade e lazer social, marcando o início do terceiro período citado por Villaça (1999).

Já na década de 1990, Villaça (2004, p. 235-236) enfatiza que esta marca o “[...] o fim de um período na história do planejamento urbano” e o “início do seu processo de politização”, em decorrência da pressão dos movimentos populares em razão da reforma urbana. Para Santos (2020), a partir da promulgação da nova Constituição Federal, se estabeleceu uma nova ordem urbanística no País, vez que até então as competências relacionadas ao planejamento urbano eram de domínio de uma alçada nacional e a partir daquele momento passaram a apresentar um caráter municipalizado, transferindo o peso do planejamento urbano para os planos diretores municipais e caracterizando um avanço na autonomia dos municípios. Junto a isto se deu também uma ampliação da participação efetiva da população nas discussões e do entendimento da atuação do planejamento, passando a vigorar uma visão mais abrangente sobre território e sobre a elaboração de ações visando desenvolver as funções sociais da cidade e afirmar seu direito à cidade.

Treze anos depois da promulgação da nova Constituição Federal as questões urbanas receberam a regulamentação dos artigos constitucionais através da criação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 e, desde então, o denominado Estatuto da Cidade passou a figurar como um artifício político, visto que por diversas vezes impossibilitou que interesses particulares se sobressaíssem aos interesses coletivos, contribuindo na atuação dos setores que trabalham em prol da sociedade civil e do direito público, tal como o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Em suma, pode-se afirmar que a aprovação do Estatuto da Cidade marcou o início de um quarto período da história do planejamento territorial no Brasil, uma vez que regulamentou e afastou quaisquer dúvidas sobre a validade da nova ordem urbanística do país. Ressalta-se aqui que o Estatuto da Cidade apenas determina como a política urbana deve ser aplicada nos municípios, apresentando caminhos e possibilidades para a construção de cidades mais justas (CARVALHO, 2016;

MARICATO, 2014). Contudo, a principal ação pós-Estatuto das Cidades nas cidades brasileiras foi a criação de Planos Diretores “[...] para a parcela mais urbanizada dos municípios brasileiros” (MARICATO, 2014, p. 55), servindo como o principal instrumento de planejamento urbano e o instrumento mais eficaz para garantir o que os artigos 182 e 183 da Constituição se materializassem.

3.2.2. Histórico das legislações e instrumentos de planejamento no Brasil

Neste tópico serão abordados as leis e os instrumentos que respaldaram o planejamento das cidades brasileiras, evidenciando suas características e o modo como as suas aplicações conformaram os modelos de urbanização atual, dando ênfase em especial ao período pós Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor Participativo, o qual no século XXI, inseriu a temática do planejamento do território municipal como um todo (áreas urbanas e rurais).

Cabe ressaltar que o planejamento dos municípios brasileiros surge alicerçado em preceitos exclusivamente urbanos, sendo abordado por diversas vezes apenas como planejamento urbano, e que a legislação que veio alterar esta escala e nomenclatura foi o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), utilizando o termo planejamento territorial (SANTOS, 2020).

Tomando como referência o que defende Whitaker (2003, n.p.) de que os instrumentos de planejamento foram inicialmente criados na Europa, enquanto,

“[...] ferramentas jurídico-institucionais necessárias para que fosse permitido ao Estado, exercer um controle eficaz sobre dinâmicas de produção e uso do espaço urbano, a fim de promover os interesses coletivos acima dos individuais, bem como, mediar os conflitos decorrentes e destes processos”.

Os instrumentos de planejamento nestes moldes chegam ao Brasil somente após os anos de 1960, a partir das mobilizações em prol da reforma urbana e atuando enquanto ferramentas que permitissem às prefeituras exercer algum controle sobre as dinâmicas de produção das cidades. Segundo Whitaker (2003), o que diferencia estas duas realidades, reside no fato de que na Europa os instrumentos urbanísticos surgem no período pós-guerra, em paralelo à estruturação do Estado de bem-estar social, enquanto no Brasil, estes surgem como tentativa de enfrentamento ao modelo

de sociedade e de cidades organizadas e construídas de maneira propositalmente desigual (WHITAKER, 2003).

3.2.2.1. O zoneamento urbano

No Brasil, segundo Villaça (1999), o primeiro e mais utilizado instrumento de planejamento foi o zoneamento, um procedimento para a setorização dos espaços urbanos baseados na função. No período do seu surgimento, o zoneamento urbano baseava-se na reforma sanitaria (período abordado no item 3.2.1) e nos preceitos estipulados pelo movimento moderno da época, o qual tinha como principal intuito a setorização e a organização do espaço urbano definidos pela função (abertura de ruas, criação de bairros e a instalação dos complexos industriais).

Villaça (1999) destaca que este instrumento surge no Brasil no Rio de Janeiro e em São Paulo nas últimas décadas do Século XIX, sem qualquer aparato teórico, participação de estudiosos da cidade ou qualquer outro vínculo com o pensamento estrangeiro. Desta forma as soluções e técnicas foram a partir de princípios vagos e não operacionais, a serviço de interesses claros e específicos dos bairros da população da mais alta renda.

Para Villaça (1999) este instrumento foi fundamental no processo de planejamento urbano no Brasil e ainda é considerado, se não o principal, um dos mais importantes, visto que, apesar dos favorecimentos e contradições, contribuiu positivamente com o crescimento e adensamento das cidades brasileiras, evitando ocupações em áreas não recomendadas. Contudo, ao tempo que foi um agente promotor do desenvolvimento e do ordenamento urbano, o seu modelo tradicional e tecnocrata trouxe também consigo uma característica segregacionista, uma vez que, ao criar a delimitação de zonas com altos e baixos níveis de controle e variações no tamanho de lotes, o zoneamento criou também locais caracterizados por abrigar classes mais abastadas e outros com classes economicamente vulneráveis.

Neste mesmo período, surge a primeira lei sobre a divisão territorial brasileira, o Decreto-lei nº 311 de 1938, já mencionada anteriormente no tópico 3.1.2., a qual estabeleceu uma nova divisão para o território brasileiro, delimitando as zonas rurais e urbanas e definindo que as sedes municipais e distritos fossem transformadas em cidades, e que todo o resto fosse considerado como áreas rurais. Vigente até os dias atuais, esta lei é amplamente criticada por diversos estudiosos (BERNARDELLI, 2013; EDLICH, 2013; WANDERLEY, 2011; VEIGA, 2002), os quais acreditam que esses critérios não levam em consideração a função, dimensão ou situação dos territórios brasileiros (VEIGA, 2002).

A figura legal do perímetro urbano também surge nesta época, com intuito de estabelecer os limites da área urbana dos municípios. Contudo, esta nomenclatura foi utilizada apenas para especificar o local de ações reguladas dentro da cidade, sem maiores especificações sobre o que de fato era urbano e o que era rural, e, portanto, não foi utilizado como um instrumento de planejamento (CASTRO, 2017). Implementada através de projetos de leis municipais, a delimitação do perímetro urbano das cidades define legalmente onde iniciam a zona rural e urbana dos municípios.

3.2.2.2. O código tributário nacional

O Código Tributário Nacional, Lei Federal nº 5.172 de 1966, mesmo não sendo considerado como uma lei urbanística, figura como um instrumento de planejamento territorial na medida que no artigo de nº 32, do IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), estabelece critérios mínimos para uma área seja caracterizada como urbana, tais como: a presença de meio fio ou calçamento, canalização de águas pluviais, sistema de água, rede de iluminação pública, presença de equipamentos urbanos como escola e posto de saúde, a uma distância menor de 3 km (BRASIL, 1966). O Artigo 32 define também que para que uma área seja considerada urbana, é necessária a ocorrência de no mínimo dois destes elementos, denominados no texto da legislação como “melhoramentos”.

E com relação à área rural, Castro (2017, p. 103) destaca que o Código Tributário Nacional “[...] também é responsável pela regulação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), cobrado pela União, hoje com repasses aos municípios.”

Contudo, Santos (2020) destaca que este critério favorece uma classificação bastante equivocada das zonas urbanas, vez que, se tomados como referência, o abastecimento de água, a rede de iluminação e calçamento por exemplo, estes são elementos facilmente encontrados em diversas áreas rurais do país, tornando confusas estas classificações. Cabe também ressaltar que sob as perspectivas exclusivamente tributárias, tanto solo o urbano quanto o rural, passam a ser analisados majoritariamente pela ótica do preço da terra no mercado, o que tornam suas análises simplistas e desfiguradas das suas caracterizações originais.

3.2.2.3. A lei dos loteamentos

De modo geral, até o final dos anos 1970 eram raras as legislações que tratavam sobre o perímetro urbano nos municípios brasileiros. Mesmo já existindo planos diretores em diversas cidades, ainda não existia uma normativa geral para sua ordenação. Contudo, a partir da promulgação da Lei nº 6.766 de 1979, a Lei Lhemann, ou a Lei dos Loteamentos, este quadro começou a mudar (CAIADO e SANTOS, 2003).

Criada com o intuito de definir diretrizes para o parcelamento do solo urbano dos municípios, como a dimensão mínima para os lotes e a porcentagem mínima de áreas verdes e de uso público, esta lei regulamentou a criação de novos loteamentos em áreas urbanas, ou de expansão urbana, estabelecendo que os investidores/loteadores deveriam viabilizar a infraestrutura necessária e o poder público garantiria o acesso aos equipamentos de uso público. Em suma, esta lei entregou aos municípios a autonomia para regular a sua expansão urbana com a delimitação do perímetro urbano e a modificação de seu zoneamento, ou seja, este marco legal passou a permitir aos municípios a transformação de áreas rurais em urbanas conforme achassem necessário (BRASIL, 1979; CASTRO, 2017).

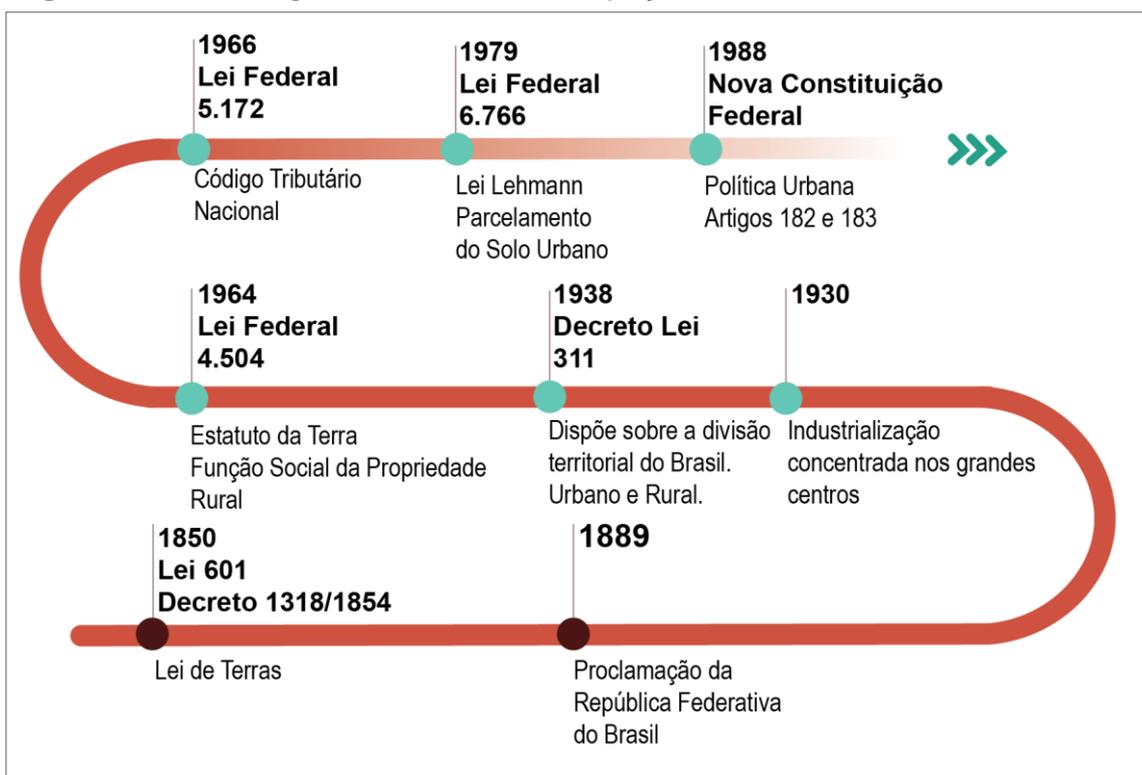
No entanto, segundo Sparovek *et. al.* (2004), o que se verifica na prática é que na maioria dos municípios brasileiros, os critérios que estabelecem o perímetro urbano e as áreas de expansão urbana não provêm de estudos de viabilidade urbanística e ambiental, vigorando na maioria das vezes apenas o critério da viabilidade econômica.

Sobre isto, Caiado e Santos (2003) destacam que à medida que houve uma maior flexibilização em transformar áreas rurais em urbanas, a partir da década de 1980, o crescimento e a expansão das cidades ganharam um ritmo mais acelerado e, conseqüentemente, o fornecimento de infraestruturas e equipamentos públicos não acompanharam este crescimento na mesma velocidade, favorecendo e incentivando a expansão de áreas periféricas marcadas pela precariedade.

3.2.3. A nova Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores

A respeito da importância da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade sobre a produção do espaço territorial brasileiro, apresento a seguir duas figuras. Na figura 01 estão identificadas as legislações instituídas durante os séculos XIX e XX, e na figura 02 as legislações instituídas após o Estatuto da Cidade, em 2001. De modo geral, o que pode ser percebido é que durante o século XX, poucos foram os marcos legais de abrangência nacional e com influência direta sobre a produção do espaço territorial brasileiro, ao contrário do período de 15 anos após a promulgação do Estatuto da Cidade, o qual caracterizou-se pela aprovação de um grande número de leis urbanísticas no país, evidenciando a constante busca pelo atendimento das necessidades urbanas nos municípios brasileiros deste período. De acordo com Freitas (2007), a instituição do Estatuto da Cidade estabeleceu uma plataforma mínima para o desenvolvimento de legislações urbanas e suas ações locais, adequando seus ditames às peculiaridades e à diversidade dos municípios brasileiros.

Figura 01: Cronologia das leis sobre o espaço brasileiro entre os séculos XIX e XX.



Fonte: BARIVIERA, C, A. 2021.

Figura 02: Cronologia das leis urbanísticas no Brasil – Pós anos 2001.



Fonte: BARIVIERA, C, A., 2021.

A aprovação da Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente os artigos nº 182 e 183, estabeleceram um novo marco referencial e, talvez, o início de uma visão de planejamento que viesse a extrapolar as escalas conhecidas até então. Estes artigos estabeleceram o Plano Diretor como instrumento fundamental à política urbana e garantiu aos municípios, em razão do interesse local, o papel de protagonistas nas políticas de: a) meio ambiente; b) educação; c) cultura; d) ciência; e) proteção e conservação da natureza; f) defesa do solo e dos recursos naturais; g) controle da poluição; h) proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, ensino e desporto; i) proteção e defesa à saúde; j) proteção, integração social e garantia dos direitos das pessoas portadoras de deficiência; l) proteção à infância e juventude; m) promoção de programas de construção de moradias e melhoria nas condições habitacionais; e n) sobre o direito urbanístico. Além disso, o artigo de nº 30, inciso VIII, da referida Constituição, também impôs aos municípios a responsabilidade pela disposição do ordenamento territorial por meio do planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do território (DIAS, 2012).

No que se refere a implementação destes artigos, Santos Junior e Montandon (2011, p. 27) destacam que os anos de 1990 representaram um período de transição, onde coabitavam “[...] novas e velhas práticas no campo da política urbana”, sendo as “novas práticas” aquelas impulsionadas pela nova cultura ligada aos direitos sociais previstos na Constituição de 1988 e as “velhas práticas” aquelas ainda remetiam a “[...] cultura conservadora e aos paradigmas tecnocráticos que ainda vigoram em muitos municípios brasileiros”.

Posto isto, somente treze anos após a nova Constituição Federal é que foi promulgada a Lei do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 2001, a qual regulamentou os Artigos de nº 182 e 183 da Constituição e apresentou o Plano Diretor Participativo como o instrumento básico da política urbana brasileira, objetivando fortalecer a gestão democrática e a função social da cidade e da propriedade privada, com vistas a uma maior integração territorial e à diminuição das desigualdades socioespaciais.

A existência de Planos Diretores no Brasil é datada das primeiras décadas do século XX, contudo, é somente a partir da década de 1950, com a intensa migração de pessoas do campo para as cidades que estes e outros instrumentos de planejamento territorial começaram a ampliar seus objetivos e preocupações, passando a incluir questões como o uso do solo e a integração entre os diversos setores e funções da cidade, como moradia, saúde e o bem-estar da população. Para alguns autores os planos diretores naquele momento trouxeram uma primeira noção de integração entre cidade e sua região (NYGAARD, 2005; VILLAÇA, 1999). Entretanto, durante este período as práticas autoritárias ignoravam a realidade das cidades e desconsideravam os apelos da sociedade e de suas reais problemáticas, fossem elas rurais ou urbanas.

Após a promulgação do Estatuto da Cidade, no início do século XXI, a ideia de um planejamento voltado às políticas públicas urbanas e democráticas ganhou força (PRUDENTE, 2017), e neste momento o Plano Diretor passou a ser obrigatório para: (a) cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes em seu território; (b) cidades localizadas em regiões metropolitanas; (c) cidades onde o poder público municipal queira utilizar o parcelamento e/ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos; (d) cidades situadas em áreas especiais voltadas ao turismo e, por fim, (e) cidades inseridas na área de

influência de grandes empreendimentos ou atividades de grande impacto ambiental em nível regional ou nacional (BRASIL, 2001).

Segundo Moreira (2008, p. 8) “[...] o Plano Diretor tem por finalidade orientar a atuação do poder público na construção participativa de iniciativas que visem ampliar e reformular ofertas de serviços públicos essenciais, assegurando melhores condições de vida para a população” e isso se dá na forma de um conjunto de diretrizes e propostas para curto, médio e longo prazo, descritas na forma de uma lei municipal, sendo sua implementação de responsabilidade de cada município.

3.2.3.1 O Plano Diretor em Municípios de Pequeno Porte Populacional I

De acordo com IBGE (2010) Municípios de Pequeno Porte Populacional I são aqueles que tem população total até 20.000 habitantes¹³, e conforme demonstrado nos tópicos anteriores, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº10.257/2001), ampliou o leque de municípios obrigados a elaborar planos diretores, incluindo aqueles com população inferior a 20 mil habitantes, nas seguintes situações: (a) quando integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou áreas de especial interesse turístico, ou (b) quando inseridos em área de influência de empreendimentos de grande impacto ambiental ou, ainda, (c) onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos de parcelamento ou edificação compulsórios. Além disso, o Estatuto da Cidade também ampliou a área de abrangência dos planos diretores, que passaram a englobar não apenas as áreas urbanas e de expansão urbana, mas também as áreas rurais dos municípios, transpondo a questão urbana para uma questão territorial.

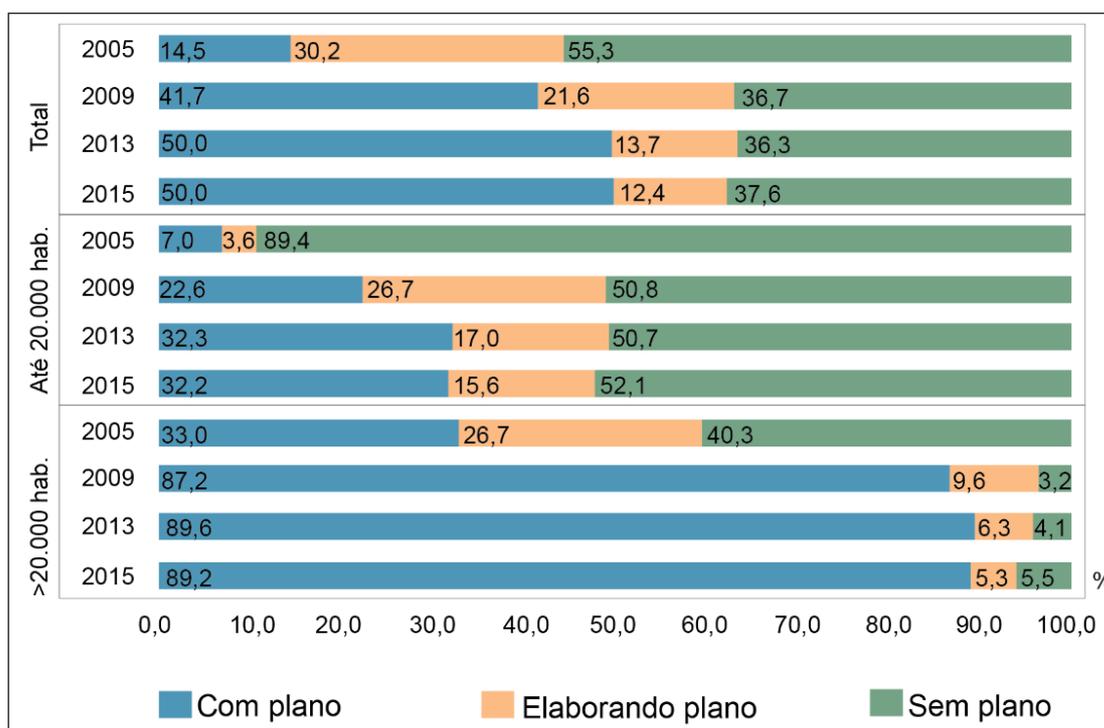
Sendo estes os critérios, a legislação não atribuiu a obrigatoriedade do Plano Diretor para pelo menos 70,33% dos municípios do país, onde residem aproximadamente 17,12% da população total (IBGE, 2010; LAGE e FILHO, 2021). No ano de 2015, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE,

¹³ Para IBGE (2010) o mapa de porte dos municípios apresenta a divisão de municípios com a seguinte classificação: Municípios de Pequeno Porte I: até 20.000 habitantes; Municípios de Pequeno Porte II: de 20.001 até 50.000 habitantes; Municípios de Médio Porte: de 50.001 até 100.000 habitantes; Municípios de Grande Porte: de 100.001 até 900.000 habitantes; Metrôpole: 900.001 habitantes ou mais.

2015), dos 3914 municípios com menos 20 mil habitantes, 52,1% não tinham planos diretores e 15,6% diziam estar no processo de elaboração.

No gráfico a seguir (gráfico 01), são demonstrados o percentual de municípios com até 20.000 habitantes que já haviam desenvolvido seus planos diretores entre os anos de 2005 e 2015, assim como naqueles com população superior a 20.000 habitantes.

Gráfico 01 – Percentual de municípios com até 20.000 e com mais de 20.000 habitantes, por situação do Plano Diretor – Brasil – 2005/2015



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2005/2015.

Lage e Filho (2021) destacam que, de modo geral, estes municípios de pequeno porte populacional caracterizam-se por pequenas áreas urbanas em meio a extensos territórios rurais, nos quais a produção agropecuária cumpre um importante papel na segurança alimentar e na vitalidade econômica, assim como são também portadores de um rico patrimônio ambiental e de modos de vida e de fazer cada vez mais valorizados na sociedade contemporânea. Entretanto, no que se refere aos instrumentos de planejamento territorial em municípios de pequeno porte populacional, Veiga (2003, p. 55) sustenta que “[...]foi uma falha imperdoável do Estatuto das Cidades não (re) definir o que é cidade, prologando a vigência de uma

aberração que coloca o Brasil entre os países mais atrasados do mundo do ponto de vista territorial.”

Possivelmente a crítica feita por Veiga (2003) sobre o Estatuto da Cidade, mais do que evidenciar a necessidade de um plano/lei voltado para o “Brasil rural”, denuncia a padronização do Estatuto da Cidade diante das muitas e diversas realidades municipais do Brasil. Tal padronização é explicitada por exemplo, nos instrumentos elencados como conteúdo mínimo dos planos diretores municipais, sendo eles: a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; b) direito de preempção; c) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; d) operações urbanas consorciadas; e, e) transferência do direito de construir, etc., (BRASIL, 2001, Art. 42), instrumentos estes, instituídos para dar conta de uma realidade encontrada apenas nos grandes centros, onde predominam dinâmicas econômicas e imobiliárias intensas e onde a alçada do poder técnico-administrativo, jurídico e financeiro é capaz de amparar estes instrumentos, ao contrário dos municípios de pequeno porte populacional (LAGE e FILHO, 2021).

De modo geral, de acordo com as legislações federais e estaduais analisadas, é possível perceber a inexistência de ações específicas voltadas ao planejamento territorial dos municípios de pequeno porte populacional. A política urbana brasileira ainda não avançou ao ponto de dispor de materiais, métodos e planos que olhem para as especificidades destes territórios e suas relações com o mundo rural. Conseqüentemente essa carência acaba por dificultar uma série de ações pelos municípios de pequeno porte, como o acesso a recursos e financiamentos por exemplo, os quais atualmente somente são ofertados através do cumprimento de determinadas exigências, como a existência ou a elaboração de Plano Diretor, plano de habitação, saneamento, mobilidade, etc., (SANTOS, 2020).

3.2.3.2. O Rural nos Planos Diretores Municipais

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

O § 2º do artigo 40 estabelece que o Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo, assim o Plano Diretor deve abranger tanto a zona urbana como a zona rural do Município. O Estatuto da Cidade define a abrangência territorial do Plano Diretor de forma a contemplar as zonas rurais com respaldo no texto constitucional, uma vez que a política urbana, de acordo com a diretriz prevista no inciso VII do artigo 2º do Estatuto da Cidade, deve promover a integração e a complementaridade entre atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência. [...] O sistema de planejamento municipal, que é matéria do Plano Diretor, por exemplo, deverá ser constituído por órgãos administrativos regionalizados que compreendam também a região rural. (BRASIL, 2002, s/p).

Entretanto, Mesquita e Ferreira (2016) destacam que o planejamento do território como um todo, urbano e rural, ainda é muito incipiente ou até mesmo inexistente devido: a) a ausência de metodologias para uma completa interpretação e organização destas áreas; b) o preconceito ainda existente em relação ao espaço rural; c) as dificuldades encontradas em relação as competências entre as esferas municipal, estadual e federal com relação as legislações das áreas rurais; d) a ausência de estruturas administrativas adequadas para o exercício do planejamento urbano/rural; e) a falta de recursos técnicos e tecnologias apropriadas; f) dificuldades de acesso a dados e materiais sobre as áreas rurais; e g) a falta de profissionais habilitados para a coordenação e gestão destes planos. Para estes autores, embora as regiões rurais demandem da mesma sistemática para o processo de planejamento das áreas urbanas, estas necessitam de uma determinada especialização e experiência por parte dos planejadores, uma vez que carecem de atenção e de metodologias próprias para uma solução mais eficaz de seus problemas.

Ou seja, apesar das boas intenções do Estatuto da Cidade, este definiu os elementos de abrangência do Plano Diretor, sem antes articular com os outros níveis federativos, como a União e os estados, gerando conflitos de atribuições, uma vez que as áreas rurais são constitucionalmente de competência da União, favorecendo interpretações e entendimentos divergentes (ZUQUIM, 2008).

Dentro das atribuições sobre o espaço rural de cada ente federativo, cabe a União por exemplo: a) legislar sobre o direito agrário; b) elaborar e executar planos

nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; c) desapropriar terras por interesse social para fins de reforma agrária; d) executar a política agrícola; d) instituir impostos sobre a propriedade territorial rural (BRASIL, 1988). Aos estados, cabem as funções remanescentes, ou seja, aquelas que não pertencem nem ao município, nem à União. No território rural por exemplo, o estado é autorizado pelo Estatuto da Terra (BRASIL, 1964), a realizar vistorias, cadastramentos e avaliação das propriedades rurais localizadas em seu território, sempre respeitando a lei federal. Ao município, segundo Saule Jr. (2004), cabe, promover o planejamento municipal sobre todo o seu território, com base no que diz o artigo n^o 30 inciso IX, da Constituição Federal, assim como, garantir o acesso a equipamentos básicos e infraestruturas, conforme já descrito anteriormente no item 3.2.2.4.

Nos termos do § 1^o do art. 182 da Constituição, o Plano Diretor é considerado como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão municipal. No entanto, segundo Saule Jr. (2004) quando visto de maneira isolada, este instrumento não deixa claro qual deve ser a abrangência territorial do Plano Diretor, dando a impressão de que este se restrinja apenas à área urbana. Entretanto, cabe destacar que a Constituição Federal não discrimina nenhuma diferenciação entre os habitantes do município quanto ao seu local residência, seja ela urbana, rural, de preservação ambiental, histórica, de interesse turístico, ou de interesse social (SAULE JR., 2004). Para os mesmos autores “[...] padece de vício constitucional o Plano Diretor que se restringir apenas à zona urbana e de expansão urbana” (SAULE, JR, 2004, p. 47).

Diante disto, para que se tenha um tratamento imparcial aos habitantes do município, o mesmo deve adotar um Plano Diretor que abranja áreas urbanas e rurais, dado que:

Não fosse essa a leitura das normas constitucionais, como seria possível o município proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; cuidar da saúde e assistência pública; manter programa de educação pré-escolar e de ensino fundamental; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, sem considerar a totalidade do seu território e de sua população? (SAULE JR., 2004, p. 46).

Outros autores que também tratam da necessidade de o Plano Diretor abranger campo e cidade são Hely Lopes Meirelles (1993) e Leite (1991). Os trechos a seguir trazem afirmações destes autores a respeito do assunto. Para Meirelles (1993) o Plano Diretor:

[...] é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social e econômico-administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo” (MEIRELLES, 1993).

Logo,

“[...] não se pode assegurar que o Plano Diretor só deve considerar a zona urbana, a cidade, já que o desenvolvimento desta depende daquela, ou seja, da zona rural. Assim, o município pode e deve considerar todo o seu território para promover o seu ordenamento e o seu desenvolvimento urbano. Não é possível considerar somente a zona urbana para a elaboração de um Plano Diretor. Deve-se considerar todo o território, sem invadir a competência da União para regular o uso da zona rural. Assim, o fato de se considerar todo o território do município para elaborar um Plano Diretor não afronta a Constituição Federal” (LEITE, 1991).

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

Para Nakano (2004), a escala municipal deve priorizar uma leitura socio territorial da zona rural, visando coletar, sistematizar e analisar os problemas identificados, de modo a apoiar a elaboração de propostas para o ordenamento territorial local. Neste sentido,

Trata-se de uma leitura intencional, voltada para consolidar subsídios, suficientemente potentes para servir como referência às propostas e estratégias a serem incorporadas no Plano Diretor. Em termos amplos, o objetivo fundamental a ser buscado é democratizar o acesso à terra urbana e rural, em localizações adequadas para o desenvolvimento humano e para o cumprimento da função socioambiental da propriedade (NAKANO, 2004, p. 29).

Indo além, Nakano (2004) também destaca que esta leitura socio territorial da zona rural deve realizar a identificação de “[...] áreas com solos, topografia, acessibilidades e infraestruturas adequadas as diversas formas de produção agropecuária, extração vegetal, exploração mineral, usos não agrícolas.” (NAKANO, 2004, p. 31), priorizando a democratização do acesso à terra e as infraestruturas básicas para a cidadania e a dignidade humana.

Ou seja, parte-se do pressuposto de que é responsabilidade do município, apreender o território, regular as formas de uso, articular e negociar estas questões com as demais esferas governamentais, bem como promover e regularizar as ocupações rurais de maneira mais criteriosa, levando em consideração parâmetros sanitários, qualidade das habitações, acesso a infraestruturas básicas de saúde, educação, transporte, tal qual fazem nas áreas urbanas, porém, reconhecendo as particularidades demográficas, sociais, econômicas de cada macrozona, de modo a aplicar de maneira mais assertiva os recursos e investimentos voltados ao meio rural.

Para Almeida e Mencio (2021),

[...]o complexo de atividades do novo rural extrapola os limites da política agrária, e são coincidentes com a proteção ao meio ambiente, a promoção da segurança alimentar, atividades de turismo e proteção ao patrimônio histórico, artístico, paisagístico, podendo inclusive, ainda abarcar a proteção de povos e comunidades tradicionais. (ALMEIDA; MENCIO, 2021, p. 153).

Logo, não é possível separar o urbano e o rural quando se tem como premissa a garantia do pleno desenvolvimento das funções da cidade, dadas as relações de dependência entre os sistemas sociais e econômicos que compõem o campo e a cidade, e diante disto, o Plano Diretor deve ser entendido como uma ferramenta capaz de abranger a totalidade do seu território, compreendendo as áreas urbanas e rurais.

Lage e Filho (2021) apontam pelo menos três obstáculos que precisariam ser contornados para que os instrumentos de planejamento físico-territoriais deixem de ser exclusivamente urbanos e passar e passem a lidar também com processos sociais

e econômicos do campo, sendo eles: a) a revisão do pacto federativo vigente, o qual precisa ser reavaliado para avançarmos em direção a um planejamento e gestão de caráter realmente territorial, contrapondo as ações setoriais submissas à tradicional divisão político-administrativa e/ou às dicotomias urbano-rural / campo-cidade; b) a superação da perspectiva puramente urbana do Estatuto da Cidade e dos demais instrumentos de planejamento; e c) a “municipalização” do desenvolvimento rural, dado que até este momento, este território tem sido um território federal.

CAPÍTULO 4.

O ESPAÇO RURAL NOS MUNICÍPIOS DO COREDE NORTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Neste capítulo apresento os resultados do trabalho de pesquisa realizada: revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas. Na primeira parte, seção 4.1, descrevo o processo histórico que levou a formação do espaço rural e do espaço urbano-industrial da região (objetivo 1). Na seção 4.2 apresento os resultados da pesquisa documental sobre a existência de instrumentos planejamento territorial nos municípios do Corede e sobre a forma com que o rural é abordado nestes regramentos (objetivos 2 e 3). Na última seção de resultados (seção 4.3) analiso o modo como o rural é compreendido pelos gestores e administradores públicos municipais, e pela Associação Regional dos Municípios do Alto Uruguai (objetivo 4).

4.1. Das transformações produtivas à formação da rede de cidades: mudanças nas dinâmicas entre cidade e campo no Corede

Toda paisagem habitada pelos homens traz a marca de suas técnicas [...].
Essas paisagens “nos fazem perguntas” (PIERRE GOUROU, 1973).

Foi na última década do século XIX que surgiram as primeiras propostas de demarcação de áreas para o povoamento do norte do Rio Grande do Sul. Nascimento (2007) sustenta que somente após a Constituição de 1891 é que as minas e as terras devolutas passaram a ser de competência dos Estados, e em janeiro de 1895, as responsabilidades pela colonização (NASCIMENTO, 2007, p.111).

Caron e Tedesco (2012) destacam que, ao voltar-se para o norte do Rio Grande do Sul, o governo objetivava “civilizar” a região através da sua inserção no cenário econômico capitalista, o que na época se daria através da diversificação econômica e produtiva, do desenvolvimento dos meios viários e da inserção do trabalhador na esfera produtiva regional.

Zarth (1997) destaca que neste processo, indígenas e caboclos foram os primeiros a serem excluídos. Na visão estatal, as populações nativas, tidas como arcaicas e incivilizadas, não cabiam no modelo capitalista, ao contrário do imigrante

européu, visto como um agente civilizador e que faria a modernização do campo através do uso de técnicas modernas na agricultura tradicional.

Por outro lado, Gazolla (2004) destaca que estes povos já desenvolviam a sua própria agricultura através do cultivo do milho e da mandioca, geralmente produzidos em clareiras abertas na mata e com o uso de ferramentas e técnicas primitivas. No entanto, estas populações também “viviam como nômades pela floresta, coletando frutas silvestres, caçando e pescando nos Rios Uruguai, Várzea e Guarita” (GAZOLLA, 2004, p. 18).

Em 1908 foi então criada pelo governo do estado, a Colônia Erechim, sendo importante ressaltar que à frente da Diretoria de Terras e Colonização, estava Carlos Alberto Torres Gonçalves, o engenheiro que projetou e acompanhou a demarcação das terras da Colônia e também um fiel seguidor dos ideais positivistas. (CARON e TEDESCO, 2012).

A divisão da terra em lotes pelas companhias colonizadoras (públicas e particulares), a construção de estradas e a instalação dos primeiros imigrantes ainda no mato, caracterizaram segundo Caron e Tedesco (2012) os primeiros colonos, indivíduos que iniciaram sua jornada através da derrubada da floresta, da construção de suas casas e do início da produção agrícola, marcando os primeiros movimentos da frente de expansão do Alto Uruguai e dando início à inserção da região nos moldes capitalistas e também da prática agrícola reconhecida pelo Estado.

Contudo, Caron e Tedesco (2012) destacam que os imigrantes nem sempre dominavam as técnicas necessárias para a prática agrícola, e diante disto, diversos autores reiteram que, nos primeiros tempos da colonização, era comum que imigrantes alemães e italianos se acaboclassem, causando espanto, uma vez que “[...] a necessidade de se dobrar à técnica do desflorestamento forçou o europeu a cair ao nível do índio ou do caboclo” (WEISS, 1949, p. 53).

Gazolla (2004) destaca que neste período as técnicas de cultivo utilizadas pelos colonos do Alto Uruguai eram técnicas primitivas e muito influenciadas pelos costumes dos indígenas e dos luso-brasileiros. Roche (1969) cita um ciclo de manejo e preparo do solo que consistia em derrubada - queimada - plantação - capoeira. A este sistema ele denominou de agricultura temporária e periódica de queimada.

Ressalta-se também o que Gazzolla (2004) menciona ao citar que a produção para autoconsumo era o principal meio de sobrevivência e resistência ao meio

adverso da mata e ao trabalho pesado nos primeiros anos da colonização. Diante das extensas e numerosas famílias da época, o colono via-se obrigado a produzir primeiramente para o autoconsumo e apenas posteriormente é que ele produzia excedentes de produtos para colocar no mercado.

É importante lembrar que nestes moldes produtivos, primava-se principalmente pelo tamanho das propriedades, pela vegetação existente, pela fertilidade do solo, pelas condições agrônômicas e pelos sistemas produtivos praticados (GAZOLLA, 2004). Do mesmo modo, as formas de sociabilidade também tinham importância, uma vez que eram importantes as trocas de alimentos, a prática de ajuda mútua, as relações de vizinhança, as festas comemorativas da comunidade e do padroeiro, os serdes, os jogos de bocha, cartas, futebol, etc. Para Schneider (1999) tanto a forma de produzir, quanto a sociabilidade, caracterizavam o que ele denominava como sistema agrícola colonial.

Caron e Tedesco (2012) também destacam a construção da linha férrea São Paulo – Rio Grande como um elemento importante, uma vez que tornou esta região uma área de passagem de produtos e pessoas, estimulando o crescimento econômico e populacional, assim como a abertura de vias, que seguindo o traçado do período do planejamento da colônia, promoveram um rápido crescimento econômico na região.

Gazolla (2004) sustenta que as colônias do norte do RS, incluindo a Colônia Erechim, passaram pelas mesmas fases de desenvolvimento das colônias velhas, contudo, a sua rápida prosperidade econômica e social foi decorrente das melhores condições de infraestrutura.

Gazolla (2004) destaca que este sistema possuía uma dinâmica dirigida em grande parte pela família, e pela sua relativa autonomia em relação ao contexto social e econômico e que as relações com os mercados de gêneros agrícolas existiam na forma de vínculos personalizados com vizinhos, comerciantes e agentes de mercados locais e regionais de venda. No entanto, estas características do sistema agrícola colonial começaram a se modificar, principalmente a partir do final dos anos 1970, quando no Alto Uruguai (região caracterizada pelos municípios oriundos dos desmembramentos da Colônia Erechim) dá-se início ao processo de transformação da base técnico-produtiva da agricultura, passando a responder aos anseios da sociedade urbana-industrial.

Gazolla (2004) destaca que neste período começa a erigir-se uma nova forma social de trabalho e produção, baseado em uma dinâmica de reprodução social diferente daquela dos colonos. Ainda segundo este autor, esta nova forma social caracterizada pelo arranjo entre o uso do progresso técnico, a existência de vínculos efetivos com o mercado e por um maior dinamismo produtivo, transformou o sistema agrícola colonial, em um sistema agrícola em modernização.

Sobre isto, Abramovay (1998) formulou que:

O mercado acaba por substituir o código que orienta a vida camponesa e por aí solapa suas possibilidades de reprodução social (p. 105). As sociedades camponesas são incompatíveis com o ambiente econômico onde imperam relações claramente mercantis. Tão logo os mecanismos de preços adquiram a função de arbitrar as decisões referentes à produção, de funcionar como princípio alocativo do trabalho social, a reciprocidade e a personalização dos laços sociais perderão inteiramente o lugar, levando consigo o próprio caráter camponês da organização social (ABRAMOVAY, 1998, p. 117).

Piran (2015) ao contribuir com uma caracterização do Alto Uruguai, também sustenta que diante destas mudanças, somadas à crise provocada pelo esgotamento da fertilidade natural do solo, pelos baixos preços recebidos e pela minifundização das propriedades, a inserção deste novo modelo de produção e reprodução social desencadeou um intenso processo de migração campo-cidade, ou êxodo rural, para outras regiões do país, tais como o Oeste Catarinense e o Sudoeste do Paraná num primeiro momento.

Ao caracterizar a agricultura deste período, Piran (2015) destaca que a mesma ainda era policultora, entretanto já se percebe o predomínio de alguns produtos sobre outros, como os binômios trigo-soja e milho-suínos, seguidos por aves e gado leiteiro, assim como, uma redução na diversidade de produtos destinados à subsistência. Para Gazzolla (2004) uma das características desta mudança se refere ao fato de que o agricultor passou a demandar cada vez mais de fatores externos para produzir, sejam máquinas e equipamentos, insumos, sementes melhoradas, assistência técnica, etc.

Kozenieski (2016) ressalta que matriz produtiva da região do Alto Uruguai na atualidade está baseada na produção de grãos, em especial a soja e o milho e na criação de animais e de seus derivados, como o leite por exemplo. As propriedades são majoritariamente estabelecimentos de pequenas dimensões, onde a mão de obra familiar ainda tem um papel significativo, uma vez que os agricultores familiares são os principais responsáveis pelo uso da terra. “Tal aspecto, aliado às estratégias de

apropriação da natureza através de práticas produtivas por eles realizadas, coloca esses sujeitos como protagonistas da produção de marcas nas paisagens da microrregião.” (KOZENIESKI, 2016, p. 302).

Do mesmo modo, Kozenieski (2016) destaca que:

[...] apesar das lógicas hegemônicas, é possível perceber no espaço rural da microrregião de Erechim, um mosaico de tempos e ritmos, resultado de um processo histórico articulado, contraditório e cumulativo, constituído pelas populações indígenas em seu confinamento e na luta pela manutenção de suas culturas, pelos camponeses ainda pouco ou nada integrados aos sistemas modernos de produção, resultados dos processos de exclusão ou de opção consciente pelos camponeses integrados, aliados à ritmos modernos de produção comercial, contudo, ainda ligados ao tempo da vida social tradicional, as unidades de produção altamente tecnificadas. “Ainda é possível contemplar a diversidade na microrregião de Erechim.” (KOZENIESKI, 2016, p. 310).

Ou seja, mesmo que a modernização da agricultura tenha atingido, direta ou indiretamente a região como um todo, a mesma se processou de forma extremamente seletiva, privilegiando apenas os territórios, culturas e segmentos socioeconômicos mais suscetíveis à sua organização enquanto uma atividade científico-técnica (ELIAS, 1996). Ou seja, reproduziu aquilo que segundo Balzan (2006, p.137) é uma resposta ao modelo de modernização conservadora, “[...] característica do modelo agrícola brasileiro: capitalista, dependente, concentrador, dominador, exportador e excludente”, o que para Gerardi (1980) adquiriu uma expressão espacial e temporal: espacial, porque distinguiu agricultores em variados graus de acesso à modernização, situados num mesmo período de tempo e, temporal, porque a mesma agricultura pode “evoluir” de tradicional à moderna no decorrer do tempo, algo que pode ser claramente percebido em uma caracterização atual do cenário agrícola do Alto Uruguai gaúcho.

No que se refere à formação da rede de cidades que compõem a atual região denominada Corede Norte, dois elementos anteriormente citados podem ser elencados como propulsores, mas não determinantes da formação dos centros urbanos da região, uma vez que para Kozenieski (2021),

[...] a história do espaço não coincide com o inventário de objetos ou de sujeitos, tampouco com os significados produzidos e os discursos sobre eles, se tomados de forma individualizada. A periodização deve integrar tais elementos, vislumbrando um registro que apresente a gênese e as condicionantes do tempo histórico ao espaço. KOZENIESKI, 2021, p. 108).

Sendo assim, o primeiro elemento identificado remonta a história da Colônia Erechim com a chegada da linha férrea e a instalação dos imigrantes, e o segundo, associa os processos ligados aos modelos produtivos adotados na região e os efeitos colaterais dos seus processos de modernização, como a liberação da mão de obra do campo e conseqüentemente a migração das populações em direção às cidades.

Conforme foi mencionado anteriormente, a Colônia Erechim foi criada no ano de 1908 como um distrito do município de Passo Fundo, tendo a demarcação das terras e a abertura do traçado ferroviário da linha São Paulo – Rio Grande atuado como uma “linha do crescimento”, termo utilizado por Panerai (2006) para indicar que à medida que este traçado avançava sobre a geografia da região, uma nova estação era construída e um novo povoado começava a se formar no seu entorno. Os processos de colonização promovida tanto pelo estado, como por algumas empresas de caráter privado, como a Empresa *Colonizadora Luce, Rosa & Cia Ltda* e a Jewish Colonization Association, tiveram um papel importante para a instalação de centenas de imigrantes estrangeiros na região.

Fünfgelt (2004) destaca que em 1913, a Colônia Erechim já possuía 18 mil habitantes, sendo 10 mil de origem estrangeira. Neste período a produção agrícola crescia e já dispunha de colheitas suficientes para assegurar a subsistência e até mesmo a exportação de determinados produtos, como a madeira, a erva-mate, o feijão e a batata-inglesa. Neste mesmo ano, devido a localização desprivilegiada da sede da colônia e pela ausência de estudos prévios sobre o terreno, o governo do estado decidiu transferir a sede da Colônia, situada na época na atual cidade de Getúlio Vargas, para Paiol Grande (atual cidade de Erechim), localizada junto à uma estação da linha férrea inaugurada no ano de 1910, no centro da colônia, a qual já apresentava uma maior prosperidade em relação as demais localidades.

Fünfgelt (2004) destaca que em 1915 já viviam 27.000 habitantes na Colônia Erechim, e que esta rápida ocupação se deu pelas facilidades logísticas proporcionados pela linha férrea, pelo empenho das companhias colonizadoras e pelos solos férteis que proporcionaram uma rápida ascensão da produção agrícola e conseqüentemente, da formação de núcleos comerciais.

No dia 30 de abril de 1918, a então Colônia Erechim é emancipada do município de Passo Fundo, sendo elevada à categoria de município e tendo por sede a Vila Paiol

Grande, então denominada de Vila Boa Vista. Neste mesmo ano, o município já possuía 38.526 habitantes, sendo 32.936 residentes de áreas rurais.

Em 7 de setembro de 1922, a então Vila Boa Vista passa a se chamar Boa Vista do Erechim. Nesta década a agricultura ainda é a chave propulsora do crescimento econômico da região, contudo a indústria de transformação de produtos agrícolas também desponta de maneira significativa. Em 1934, Getúlio Vargas (antiga sede da colônia) é o primeiro distrito emancipado.

Em 1938, promulgou-se no Brasil o Decreto-Lei nº. 311, o qual regulamentou a distinção entre cidade e vila e garantiu que seus nomes fossem os mesmos do município e distrito que sediavam (LIMA, 2016). Neste mesmo ano, Boa Vista do Erechim é novamente dividido, administrativa e juridicamente em novos distritos e tem a sua sede municipal elevada à categoria de cidade, passando a denominar-se José Bonifácio (FUNFGELT, 2004).

Segundo Fünfgelt (2004), a partir da década de 1940 a regulação sobre os lotes urbanos deixou de ser responsabilidade do estado e passou a ser do município, o que proporcionou grandes transformações para a então cidade de José Bonifácio. Em 1944, muda-se mais uma vez a nomenclatura do município, passando a denominar-se Erechim, e neste mesmo ano, emancipa-se o distrito de Marcelino Ramos.

Os anos seguintes foram marcados pelo auge do crescimento econômico da região. Neste período a atividade predominante ainda é a agricultura, todavia segundo CASSOL (1987), em 1955 o município já contava com 374 indústrias, sendo em sua maioria serrarias e metalurgias, responsáveis pela fabricação desde de molas para veículos, até espingardas e camas de ferro, seguidas por indústrias do ramo alimentício, como erva-mate, doces, banha, farinhas, entre outros.

Na década de 1950, Erechim fragmenta-se em mais seis distritos, sendo eles Gaurama, em 1954, Aratiba, em 1955 e, Campinas do Sul, São Valentim, Erval Grande e Viadutos em 1959, e na década seguinte mais seis, sendo eles: Severiano de Almeida, em 1963, Barão de Cotegipe, Jacutinga e Itatiba do Sul, em 1964 e Mariano Moro em 1965. Sertão também foi emancipado neste período, contudo, era uma seção do distrito de Coxilha, integrante do município de Passo Fundo. Sertão foi emancipado em 1963 e passou a fazer parte da região do Alto Uruguai apenas anos mais tarde.

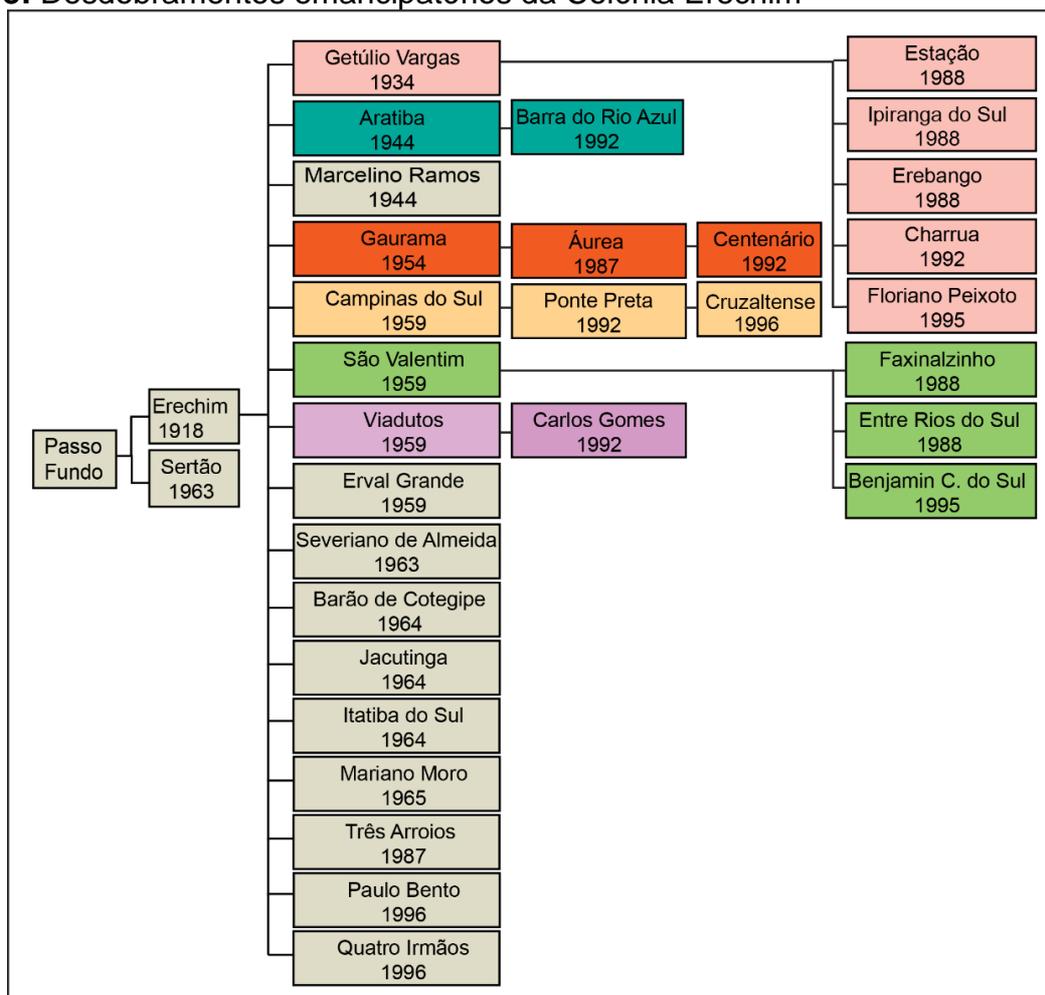
Ressalta-se que nestas duas décadas, no estado do Rio Grande do Sul surgiram 165 novos municípios, processo que segundo Rangel *et. al.* (1998) deve ser atribuído à expansão da base industrial destinada a modernização agrícola após a Segunda Guerra Mundial, elemento que garantiu a sustentação econômica e os processos de emancipação de antigos distritos. Segundo Rangel *et. al.* (1998), houveram neste período transformações estruturais nos setores primário e secundário, dados pela modernização da agricultura e motivados principalmente por investimentos governamentais em infraestrutura, fornecimento de energia, transporte e financiamento à determinados modelos de produção.

Tanto na região norte, quanto o noroeste do Rio Grande do Sul, Rangel *et. al.* (1998) destacam a introdução da cultura de soja como um estímulo à fragmentação territorial, dado que, à medida que o setor agrícola e pecuário e a ampliação das unidades agroindustriais ganharam força, estes promoveram o desenvolvimento de áreas distritais, favorecendo também as suas emancipações.

De modo geral, os processos de expropriação do campo refletiram-se diretamente na crescente urbanização das cidades atrativas da região, muitas vezes, estendendo as zonas urbanas, adensando determinadas áreas e, principalmente, ampliando as periferias, como é o caso de Erechim, que nesta época ascendeu como pólo urbano-industrial e de prestação de serviços, passando a dar novos contornos para a conformação econômica da região.

Durante a década de 1970 nenhum distrito foi elevado à categoria de município na região, dada a situação político-institucional guiada pelo golpe militar da época. Contudo, dos anos de 1980 em diante, emancipam-se 16 municípios, sendo três deles fragmentos de Erechim e os demais, fragmentos de municípios mais jovens, conforme demonstra a figura a seguir:

Figura 03: Desdobramentos emancipatórios da Colônia Erechim



Fonte: IBGE CIDADES (2021). Elaborado pelo autor (2021).

Aquino (2016) atribui este intenso processo de emancipações ocorridas nas últimas décadas do século XX, à promulgação da Constituição de 1988, uma vez que transferiu a responsabilidade pela regulamentação de emancipações municipais para os estados, os quais possuíam legislações bem menos exigentes quanto a criação de municípios. Rangel *et. al.* (1998) também atribuem esta onda emancipatória, em especial às regiões nordeste e norte do estado do Rio Grande do Sul, ao crescimento do setor industrial, que foi de 13,0%, se comparado a média nacional de 9 %, assim como o setor de serviços, que cresceu 10,2%, enquanto a média nacional não ultrapassou os 9,5 % (IBGE, 1970; FEE, 1990). Segundo Rangel *et. al.* (1995) o PIB do Rio Grande do Sul no período de 1970/80 cresceu 9,6% enquanto o PIB nacional

cresceu 8,6%, assim como também houve uma sensível queda na taxa de crescimento da população gaúcha de 2,19% (1970) para 1,56% (1980), o que determinou uma certa “elevação da renda *per capita*” (8% em 1980), estimulando e dando base para novas emancipações.

A partir deste breve histórico, podemos apontar alguns elementos centrais no processo de transformação da região em análise, sendo eles: a) a sua inserção na dinâmica econômica capitalista através da importação da mão de obra imigrante, da colonização das terras e da negação do elemento nacional; b) a importância do avanço da linha férrea no desenvolvimento econômico da região; c) a influência dos ideais positivistas do estado; e d) as mudanças na agricultura, dado que a medida que esta foi se modernizando e industrializando, também impulsionou o desenvolvimento econômico, urbano e industrial da região.

Antes de dar por encerrada esta seção, considero importante destacar entre as transformações recentes na região, o surgimento de novas atividades, empreendimentos e atividades de turismo no meio rural, tais como : a) Rota das Cantinas e dos Parreirais; b) Vale dos Parreirais e Morro do Vicini; e c) Rota das agroindústrias, em Erechim; d) Trilha do Imigrante – Caminhos Poloneses e Bosque Magnólia, em Áurea; e) Sítio Paraíso Verde – Ecoturismo, Educação e Treinamentos, em Viadutos; f) Santuários Nossa Senhora da Salette (Marcelino Ramos) e Nossa Senhora da Santa Cruz (Erechim); g) Parque Teixeira Soares (Marcelino Ramos); h) Quinto Rancho, turismo rural e águas termais (Marcelino Ramos); i) Camping Alma da Mata, em Aratiba; j) Parque das Trilhas e Cascata do Salto, em Gaurama; l) Colhe e pague Trentin, em Aratiba; m) Recanto do Rio Formiga, em Getúlio Vargas; n) Choupana do Gavião, em Áurea; o) Kolônia Espiritual Monte Claro, em Erechim; p) Sítio Holístico Mitakuye Oyasin e Sítio Seara da Lua, em Gaurama, além de outras dezenas de propriedades rurais, familiares e não familiares que prestam os mais variados serviços, desde espaços para camping, salões de aluguel para eventos, hospedagem, restaurantes, passeios a cavalo, parques, áreas de recreação, experiências religiosas, etc., (RIO GRANDE DO SUL, 2018; COGUETTO, 2020; BARIVIERA; DEGGERONE, 2020; BARIVIERA, 2017).

Valendo destacar que mesmo que ainda não existam estudos e análises a respeito destas novas atividades e empreendimentos localizados no recorte deste estudo, estas ilustram importantes mudanças no uso e na ocupação do espaço rural,

acompanhando as tendências da contemporaneidade com relação a multifuncionalidade do campo.

4.2. Instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Corede Norte

Para dar início a esta seção, recorreremos à uma definição de instrumentos de planejamento territorial, os quais para esta análise, são consideradas 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).

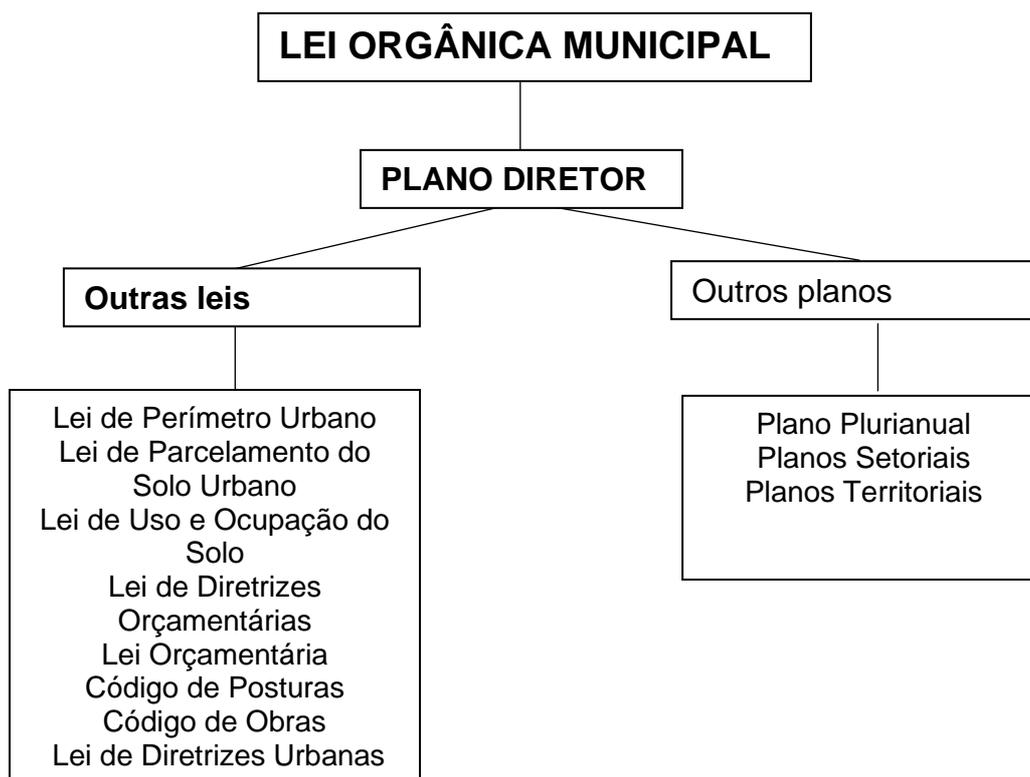
Cabe destacar que, com exceção dos Planos Diretores Participativos, ou seja, aqueles cujos parâmetros já possuem como base o que descreve a Lei Federal nº 10.257 de 2001, a Lei do Estatuto da Cidade, boa parte das demais leis identificadas nos municípios analisados fazem referência ao que Lage e Filho (2021) definem como legislações urbanas básicas, que são aquelas caracterizadas pela Lei do Perímetro Urbano, a Lei de Zoneamento e/ou Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento e Código de Obras.

Todavia, antes de adentrar nas análises dos instrumentos de planejamento propriamente ditos, julgou-se importante também realizar esta análise sobre as Leis Orgânicas Municipais, dado que ainda que não figurem como leis urbanísticas propriamente ditas, dentro da hierarquia legal do município a Lei Orgânica é a principal legislação, seguida pelo Plano Diretor e somente depois, por outras leis e planos municipais (MORAES, 2002).

Tal hierarquização legal, conforme demonstra a figura 04 a seguir, tem como premissa o atendimento das questões locais, dado que a escala municipal é a escala onde ocorrem as relações sociais, econômicas e culturais, onde agem as instituições, onde se sedimenta a cultura de um povo e onde acontecem as relações de mercado e as regulações sociais que organizam a vida do município, etc., (CAMPANHOLA, GRAZIANO DA SILVA, 2000).

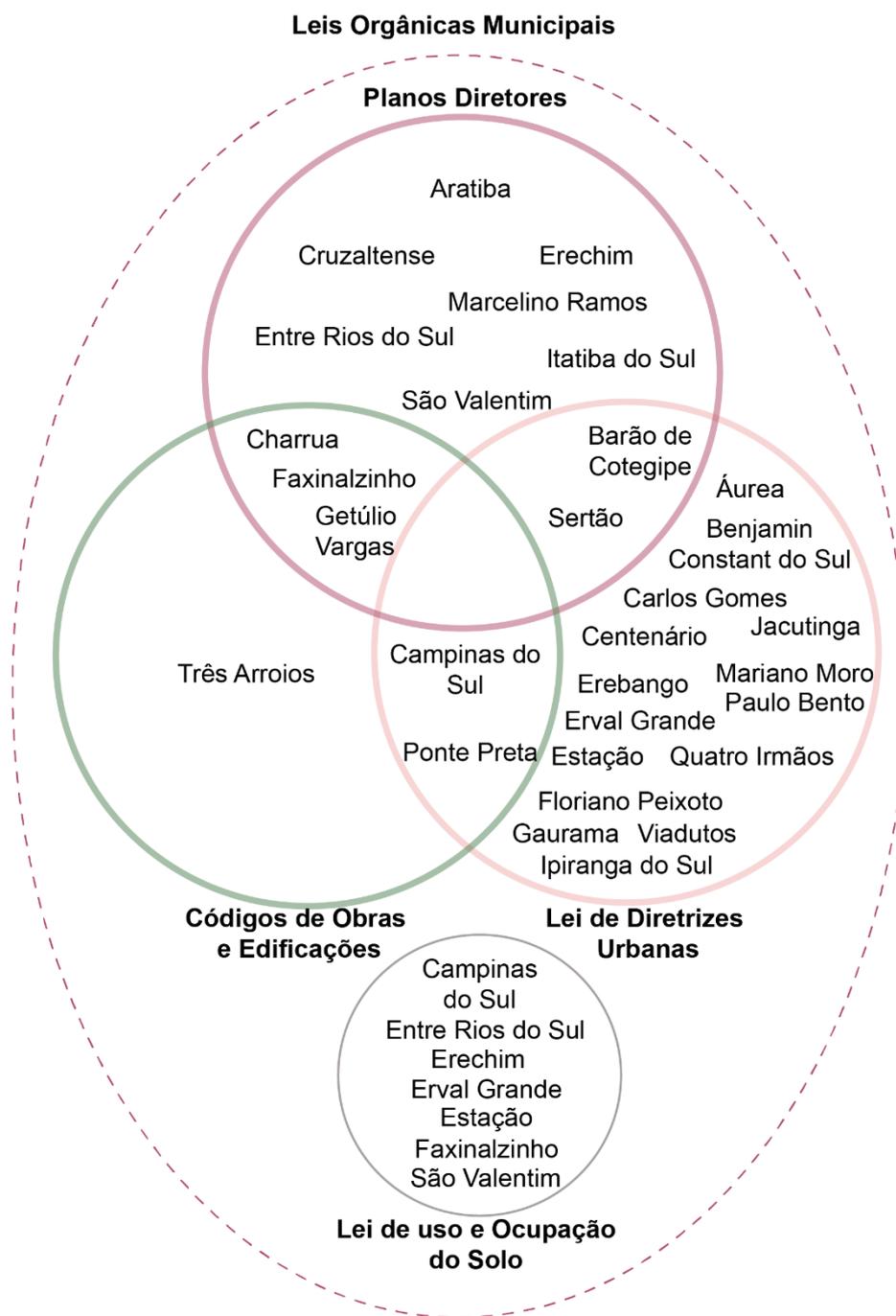
Por fim, na figura seguinte (figura 05), são apresentados os principais instrumentos de planejamento territorial identificados nos municípios região.

Figura 04: Hierarquia das leis nos municípios do Brasil.



Fonte: Moraes (2002), adaptado pelo autor.

Figura 05: Principais instrumentos de planejamento territorial identificados nos municípios do Corede Norte no ano de 2021.



FONTE: BARIVIERA, C, A. 2021.

De acordo com a figura 05, 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 Solo¹⁴.

A seguir são apresentadas as análises de cada um dos instrumentos de planejamento identificados e, em especial, demonstradas a forma como o espaço rural é tratado por cada uma destas legislações.

4.2.1. 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 uma competência inarredável das municipalidades, a elaboração das suas próprias leis orgânicas, conformando um importante marco para os municípios do Brasil (RESENDE, 2008).

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 nas quais estes são permitidos a atuar de maneira livre, desde que observados os princípios da Constituição Federal e da Constituição Estadual.

Dentre as matérias que só podem ser objeto de atuação do poder público local, Resende (2008) destaca a elaboração da lei orgânica e do Plano Diretor, a instituição de regime jurídico para os servidores da administração local, a prestação de serviços públicos de interesse local, a instituição e arrecadação de tributos de sua competência, a promoção do adequado ordenamento territorial, a organização, criação ou supressão de distritos, entre outras atividades.

No que tange especificamente aos serviços públicos de interesse da comunidade local, segundo a Constituição Federal (BRASIL, 1988), o município possui o papel de protagonista nas políticas de: a) meio ambiente; b) educação; c) cultura; d) ciência; e) proteção e conservação da natureza; f) defesa do solo e dos recursos naturais; g) controle da poluição; h) proteção ao patrimônio histórico, cultural,

¹⁴ 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.

artístico, turístico e paisagístico; i) ensino e desporto; j) proteção e defesa à saúde; l) proteção, integração social e garantia dos direitos das pessoas portadoras de deficiência; m) proteção à infância e juventude; n) promoção de programas de construção de moradias e melhoria nas condições habitacionais; e o) sobre o direito urbanístico, cabendo ressaltar que a Constituição Federal não discrimina nenhuma diferenciação entre os habitantes do município quanto ao seu local residência, seja ela urbana, rural, de preservação ambiental, histórica, de interesse turístico, ou de interesse social para a oferta de tais serviços e equipamentos (SAULE JR., 2004).

Além disto, o artigo de nº 30, inciso VIII, da referida Constituição, também impôs aos municípios a responsabilidade pela disposição do ordenamento territorial por meio do planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do território (DIAS, 2012). Dentre os 32 municípios abordados por este estudo, todos possuem Leis Orgânicas Municipais, e a partir da busca pela presença de temas que abordem o rural e o conteúdo destes temas nas Leis Orgânicas, foram identificadas 12 situações onde o rural foi citado, situações estas, agrupadas no quadro 02 a seguir, de acordo com a semelhança dos assuntos onde a utilização do termo rural estava inserido.

Quadro 02: Tratamento do rural nas Leis Orgânicas dos municípios do Corede Norte do RS em 2021.

Situação	Assunto	Municípios
Separação do território municipal em área urbana e rural	Dispõe sobre a divisão territorial municipal em áreas urbanas e rurais	Floriano Peixoto
Apresenta o solo rural como patrimônio da humanidade e exclusivamente agrícola.	Dispõe das atribuições para o uso do solo rural.	Erebango, Floriano Peixoto, Getúlio Vargas, Três Arroios.
Regramentos que incluem o espaço rural.	Determina o estabelecimento de normas e legislações para edificações, loteamentos, arruamentos e zoneamentos em áreas urbanas e rurais.	Benjamin Constant do Sul, Campinas do Sul, Entre Rios do Sul, Erebango, Estação, Faxinalzinho, Gaurama, Getúlio Vargas, Marcelino Ramos, Mariano Moro, Paulo Bento, Ponte Preta, Severiano de Almeida.
Prevê a criação de um Plano Diretor	Estabelece parâmetros para a criação de instrumentos de planejamento direcionados às áreas rurais, ou estabelece que os planos existentes contemplarão as áreas rurais.	Barão de Cotegipe, Jacutinga, Sertão.
Considera o espaço rural para além de um espaço destinado à produção agrícola	Determina a inclusão de práticas econômicas para além da agricultura nos espaços rurais. Exemplo: Turismo.	Charrua

Da destinação do Imposto Territorial Rural (ITR).	Determina que percentual do imposto sobre terra rural para o próprio município.	Gaurama, Marcelino Ramos, Ponte Preta, Paulo Bento e Sertão.
Da inclusão do espaço rural nos planos de desenvolvimento econômico municipal.	Estabelece a inclusão do espaço rural e suas práticas econômicas nas agendas de desenvolvimento econômico municipal.	Áurea, Barão de Cotegipe, Barra do Rio Azul, Carlos Gomes, Centenário, Charrua, Cruzaltense, Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul, Jacutinga, Mariano Moro, Quatro Irmãos, São Valentim, Severiano de Almeida e Três Arroios.
Prevê mecanismos para a manutenção da população no campo	Estabelece mecanismos para a valorização do trabalhador rural e para a manutenção da população no campo.	Aratiba, Áurea, Charrua, Erval Grande, Getúlio Vargas, Itatiba do Sul, Jacutinga, São Valentim e Severiano de Almeida.
Prevê a prestação ou o asseguramento de serviços de interesse local no campo.	Determina a previsão da prestação continuada de serviços básicos à população rural. Exemplo: Acesso à equipamentos educacionais, de saúde, abastecimento de água, energia elétrica, transportes, etc.	Áratiba, Áurea, Barão de Cotegipe, Barra do Rio Azul, Centenário, Charrua, Entre Rios do Sul, Erebangó, Erechim, Erval Grande, Estação, Faxinalzinho, Floriano Peixoto, Getúlio Vargas, Itatiba do Sul, Jacutinga, Mariano Moro, Ponte Preta, Quatro Irmãos, São Valentim, Sertão, Severiano de Almeida e Três Arroios.

<p>Prevê a criação e ou manutenção de infraestruturas públicas em áreas rurais</p>	<p>Determina a inclusão da manutenção de infraestruturas públicas coletivas em áreas rurais, como igrejas, centros comunitários, espaços de lazer, etc.</p>	<p>Barão de Cotegipe, Charrua, Erebango, Floriano Peixoto, Ipiranga do Sul, Jacutinga, Ponte Preta, Quatro Irmãos, São Valentim e Três Arroios.</p>
<p>Prevê vínculos e relações entre o rural e o urbano</p>	<p>Estabelece relações de vínculo entre o rural e o urbano através de eventos de visitação, feiras, criação de mercados locais, estímulo a vida comunitária e de integração.</p>	<p>Barão de Cotegipe, Barra do Rio Azul, Centenário, Erechim, Ponte Preta, Sertão e Severiano de Almeida.</p>
<p>Prevê o estabelecimento de políticas próprias de fomento a atividades econômicas no meio rural</p>	<p>Municípios que possuem em sua lei orgânica políticas exclusivamente direcionadas ao espaço rural. Exemplo: Programa de extensão, convênios, estímulos à produção agropecuária, agroindustrial, etc.</p>	<p>Aurea, Aratiba, Barão de Cotegipe, Barra do Rio Azul, Benjamin Constant do Sul, Campinas do Sul, Centenário, Charrua, Erebango, Erechim, Erval Grande, Estação, Faxinalzinho, Floriano Peixoto, Gaurama, Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul, Itatiba do Sul, Marcelino Ramos, Mariano Moro, Paulo Bento, Quatro Irmãos, São Valentim, Sertão, Severiano de Almeida, Três Arroios e Viadutos.</p>
<p>Prevê regramentos acerca da preservação e ou conservação ambiental em áreas rurais.</p>	<p>Municípios que preveem em lei orgânica questões relacionadas à conservação ou à preservação ambiental em áreas rurais. Por</p>	<p>Aratiba, Aurea, Barra do Rio Azul, Campinas do Sul, Centenário, Charrua, Entre Rios do Sul, Erebango, Faxinalzinho,</p>

	exemplo: Proibição da utilização de defensivos, agrícolas, sejam eles sólidos ou líquidos, prejudiciais à saúde humana.	Florianópolis, Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul, Itatiba do Sul, Jacutinga, Marcelino Ramos, Quatro Irmãos, Sertão, Severiano de Almeida, Três Arroios.
--	---	--

Fonte: Bariviera, Cássio, A. (2021)

Num primeiro momento, cabe destacar o teor generalista das Leis Orgânicas municipais analisadas, vez que fazem uma leitura pouco abrangente do território, não considerando suas características como elementos balizadores do seu desenvolvimento. Posto isto, a seguir são apresentados alguns apontamentos de acordo com as situações onde o rural foi citado nestas legislações:

a) No universo das legislações analisadas, as atribuições legais dadas ao solo rural ainda são sumariamente relacionadas à produção agrícola, e isto reflete-se em alguns dos termos utilizados para fazer referência ao espaço rural, tais como, patrimônio da humanidade e destinação exclusiva à exploração agro-silvo-pastoril.

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 identificada, somente dois possuem planos diretores (Barão de Cotegipe e Sertão), e 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 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 dos municípios analisados, 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. No entanto, apesar da consideração do rural nas agendas econômicas, isso ocorre sempre a partir da produção agrícola como promotor destas proposições.

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 em áreas rurais e a criação e a manutenção de áreas de lazer, recreação e prática de esportes no meio rural.

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 pôr em contato as populações urbana e rural e o estímulo da vida comunitária por exemplo. Estes mesmo municípios preveem também formas de oferta dos alimentos produzidos no meio rural para a população urbana através de feiras e da criação de centros de abastecimento com produtos locais.

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., destacando o

fato de que o fomento às atividades produtivas é sempre atrelado às atividades agrícolas.

j) Dentre os municípios que apresentaram a instituição de políticas exclusivas para o meio rural, os municípios de Marcelino Ramos e Campinas do Sul apresentaram também 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, adentrando de certo modo em políticas de viés mais agrário.

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 de insumos ou defensivos agrícolas que contenham em sua composição elementos químicos prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, os quais devem ser obtidos através de profissionais da agronomia, bem como em situações relacionadas a implantação de programas que visem a preservação dos recursos naturais, do controle da erosão dos solos, das práticas de queimadas, dos processos de fiscalização da atividades pesqueira, do desenvolvimento de cinturões verdes, instalação de viveiros comunitários, e relacionados ao incentivo do uso de adubação orgânica do controle biológico de pragas e doenças.

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, assistência técnica para as populações do campo, assim como, promover um equilibrado desenvolvimento econômico e articular áreas urbanas e 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, como os Planos Diretores e as Leis de Diretrizes Urbanas analisadas a seguir.

4.2.2. O rural nos Planos Diretores Participativos

Conforme já foi abordado anteriormente nos tópicos 3.2.2., a existência de Planos Diretores no Brasil data das primeiras décadas do século XX. Contudo, é somente a partir das décadas de 1950 e 1960 que estes Planos começam a ampliar os objetivos e preocupações quanto a otimização do uso do território, passando a incluir questões como o uso do solo, a integração entre os diversos setores do município, questões de moradia, de saúde e de bem estar da população.

Posteriormente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, e da Lei do Estatuto da Cidade em 2001, uma série de mudanças convergiram para um fortalecimento da gestão democrática e da função social da propriedade privada, com vistas à inclusão territorial e à diminuição das desigualdades nos municípios brasileiros, tendo o Plano Diretor como uma peça estratégica para o enfrentamento destas problemáticas.

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 prazo (MORAES, 2002).

Dentre os 32 municípios abordados por este estudo, apenas 12 dispõem de Planos Diretores, conforme demonstra o quadro 03 a seguir, cabendo destacar 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.

Quadro 03 - O rural nos Planos Diretores dos municípios do Corede Norte do RS em 2021.

Situação	Assunto	Municípios
Separação do território municipal em área urbana e rural	Municípios que dispõem da divisão territorial municipal em áreas urbanas e rurais/ atribuições exclusivamente agrícolas.	Barão de Cotegipe, Charrua, Cruzaltense, Erechim, Getúlio Vargas, Itatiba do Sul, São Valentim e Sertão.
Inclusão de áreas rurais no macrozoneamento municipal	Municípios que atribuem, diretrizes às macrozonas do território municipal, incluindo o espaço rural.	Aratiba, Faxinalzinho, Itatiba do Sul, Marcelino Ramos.
Regramentos para edificações rurais	Determina o estabelecimento de normas e diretrizes para edificações rurais.	Aratiba, Barão de Cotegipe, Entre Rios do Sul, Erechim, Itatiba do Sul.
O espaço rural para além de espaço destinado à produção agrícola	Municípios que incluem práticas para além da agricultura nos espaços rurais. Exemplo: Turismo, lazer, eventos, etc.	Entre Rios do Sul, Marcelino Ramos.
Regramentos acerca da preservação e ou conservação ambiental em áreas rurais.	Municípios que preveem questões relacionadas à conservação ou à preservação ambiental em áreas rurais. Por exemplo: Proibição da utilização de defensivos, agrícolas, sólidos ou líquidos prejudiciais à saúde humana.	Cruzaltense, Erechim, Marcelino Ramos.

Das relações entre o rural e o urbano	Municípios que estabelecem em Plano Diretor o estabelecimento de vínculos entre o rural e o urbano. Exemplo: Visitações, feiras, criação de mercados locais, estímulo a vida comunitária e integração entre os espaços.	Faxinalzinho, Itatiba do Sul.
Prevê relação com outros instrumentos de planejamento	Municípios que estabelecem prazos e parâmetros para a criação de instrumentos de planejamento territorial direcionados com exclusividade às áreas rurais.	Aratiba, Entre Rios do Sul, Erechim, Faxinalzinho, Itatiba do Sul, Marcelino Ramos.
Inserção do rural dentro das políticas de desenvolvimento do município	Municípios que incluem o rural dentro de suas políticas de desenvolvimento econômico e social.	Aratiba, Barão de Cotegipe, Entre Rios do Sul, Itatiba do Sul, Marcelino Ramos,
Prevê a prestação ou assegura serviços de interesse coletivo no campo	Municípios que determinam a prestação continuada de serviços básicos à população rural. Exemplo: Acesso à equipamentos educacionais, de saúde, abastecimento de água, energia elétrica, saneamento, transportes, internet, etc.	Aratiba, Entre Rios do Sul, Faxinalzinho, Itatiba do Sul, Marcelino Ramos.

Fonte: Bariviera, Cássio, A. (2021)

Com relação aos resultados obtidos na análise dos Planos Diretores, cabe apontar que:

a) Dos 32 municípios da região, apenas 11 possuem Planos Diretores, ou variações deste, sendo eles: Aratiba (2008), Charrua (1994), Cruzaltense (2008)¹⁵, 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).

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, 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. Os demais Planos Diretores foram adotados de maneira facultativa pelos municípios, inclusive, anteriores ao Estatuto da Cidade e até mesmo à nova Constituição Federal.

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, dispositivos legais para o seu uso e ocupação.

d) Com relação a inclusão do espaço rural nas macrozonas dos municípios em que estas estão previstas, pode-se destacar: a) a atribuição de usos e funções bem delimitados; b) a existência de parâmetros para edificações agrícolas e para as atividades permitidas para cada zona; c) o estabelecimento de índices para a sua ocupação; d) o estabelecimento de áreas de preservação, zonas de reserva legal, zonas de produção agrícola, etc.

¹⁵ 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.

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 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.¹⁶

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, devendo no entanto, estas atividades serem compatíveis com o uso e a ocupação previstas pelas respectivas macrozonas.

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 insumo químicos prejudiciais à saúde 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, da água 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.

¹⁶ 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.

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 e 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, 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) serviço de proteção de nascentes; e) conservação de estradas; f) apoio a defesa agropecuária e a segurança higiênico-sanitária dos alimentos; g) qualificação e orientação ao pequeno produtor e/ou trabalhador rural; h) promoção da comercialização dos produtos da agricultura familiar; i) melhoria das condições de saneamento e de habitação no meio rural; j) a complementação de equipamentos comunitário; l) extensão e ampliação de serviços administrativos da Prefeitura e o fortalecimento da Sede Distrital e de aglomerados rurais, como formas de coordenar as ações do poder executivo e modernizar a ação governamental.

i) Acerca da inserção do rural dentro das políticas de desenvolvimento social e econômico previstas nos Planos Diretores, verificou-se: a) a preocupação de alguns municípios com relação aos 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 asseguramento do 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 atividade de 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.

i) 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.

A seguir, são explicitadas as situações onde o rural foi identificado dentro das leis urbanísticas básicas (LAGE e FILHO, 2021). Cabendo salientar que por via de regra, estas leis não possuem como premissa a inclusão do espaço rural na sua alçada de atribuições. No entanto, diante do caráter regulador e impositivo destas leis, parte-se do pressuposto de que estas poderiam atuar como importantes instrumentos mitigadores dos problemas relacionadas à qualidade das habitações e do saneamento básico das áreas rurais a nível municipal, desde que modificado o seu viés exclusivamente urbano.

4.2.3. 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.

Os códigos de obras ou códigos de obras e edificações, conforme ocorrem em alguns municípios, operam na interlocução entre os parâmetros estabelecidos pela administração pública e a sociedade. 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.

Segundo a NBR 12286 (1992), os códigos de obras integram o conjunto de instrumentos normativos aplicáveis ao projeto, a construção e ao uso das edificações, visando estabelecer padrões técnicos e ambientais mínimos desejáveis do ponto de vista coletivo, buscando eliminar equívocos durante a concepção, materialização e a utilização dos edifícios, sendo, portanto, instrumentos promotores do bem-estar comunitário.

De modo geral, este tipo de instrumento,

Preocupa-se essencialmente com as características físicas e geométricas dos materiais e componentes técnicos e construtivos das edificações, bem como dos compartimentos e diferentes tipos de edificações, classificados a partir da natureza das atividades nelas desenvolvidas. (NBR, 12286/1992).

Diante disso, me interessa saber se os municípios estendem as preocupações e regulações no que diz respeito às construções, previstas pelos Códigos de Obras, também para o espaço rural. Para isto avaliei: a) a existência de código de obras nos municípios; e b) a existência e conteúdo de regulações voltadas para as edificações situadas no meio rural.

Dos 32 municípios que compõem o objeto deste estudo, 8 apresentam Códigos de Obras ou Códigos de Edificações, todavia, apenas 7 apresentaram algum resultado com relação a existência ou não de regulações sobre as edificações situadas no meio rural, e que estas não tratam 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, conforme demonstra o quadro 04 a seguir, estes referem-se apenas 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, as casas de madeira, cujas metragens mínimas e usos, variam de município para município. 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.

A grande questão a ser observada é que, ao não estabelecer parâmetros e critérios mínimos para as construções rurais, 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.

Quadro 04 – O rural nos códigos de obras e edificações dos municípios do Corede Norte do RS em 2021.

Situação	Município	Lei e Artigo
Regramentos relacionados ao projeto, construção e ao uso das edificações rurais	Benjamin Constant do Sul	Sem resultados.
	Capinas do Sul	Lei Nº 159, Art. Nº 108: Os prédios escolares do meio rural devem, resguardada a segurança e instalações hidrossanitárias, serem construídas de madeira, preferencialmente em pré-moldados.
	Charrua	Lei Nº 087, Art. Nº 32: Independem de apresentação de projeto, ficando, contudo, sujeitos à concessão de licença, os seguintes serviços e obras: 10. construções de madeira, até 80m ² (oitenta metros quadrados), situados em zona rural;
	Faxinalzinho	Lei Nº 1.316, Art. 38: Independem de apresentação do projeto, ficando sujeitas, contudo, à concessão de licença, as construções de madeira de até 48,00 m ² (quarenta e oito metros quadrados), situadas na zona rural, destinadas à habitação dos lavradores, bem como outras de pequena importância, destinadas aos diversos misteres dos lavradores, caso estejam localizadas a mais de 50,00 m (cinquenta metros) de distância do alinhamento das estradas e desde que não contrariem as exigências mínimas de higiene e habitabilidade deste Código.
	Getúlio Vargas	Lei Nº 2.175, Art. 34: Independem de apresentação de projeto, ficando, contudo, sujeitas à concessão de licença, as construções de madeira até 80m ² (oitenta metros quadrados), situadas nas zonas estabelecidas pelo Plano Diretor, e na zona rural, com um recuo de 50m (cinquenta metros) da estrada e desde que não contrariem as exigências de higiene e de habitabilidade deste código.
	Marcelino Ramos	LEI Nº 069 Art. 198. Não serão autorizadas reformas em barracões agrícolas localizados em zona residencial.

	Ponte Preta	Lei Nº 053, Art. 32: Independem de apresentação de projeto, ficando, contudo, sujeitos à concessão de licença, os seguintes serviços e obras: 10 - construções de madeira, até oitenta (80) m, situadas em zona rural.
	Três Arroios	<p>Lei Nº0.53, Art. 35: Independem de apresentação de projeto, ficando, contudo, sujeitas à concessão de licença, as construções de madeira até 70 m² (setenta metros quadrados), situados na zona rural, destinadas aos seus misteres, caso estejam localizados a mais de 50 m (cinquenta metros) de distância do alinhamento da estrada desde que não contrariem as exigências de higiene e habitabilidade desta Lei.</p> <p>Art. 86: As cocheiras e estábulos existentes na cidade, vilas ou povoados do Município deverão, além de observância de outras disposições desta Lei, que lhe forem aplicadas, obedecer ao seguinte:</p> <p>I - Conservar a distância mínima de dois metros entre a construção e a divisa do lote;</p> <p>II - Possuir sarjeta de revestimento impermeável para água residual e sarjetas de contorno para a água das chuvas;</p> <p>III - Possuir depósito para estrume, à prova de insetos e com a capacidade para receber a produção de vinte e quatro horas, a qual deve ser diariamente removida para a zona rural;</p> <p>IV - Possuir depósito para forragem, isolado da parte destinada aos animais e devidamente vedado aos ratos.</p> <p>V - Manter completa separação entre possíveis compartimentos para empregados e a parte destinada aos animais;</p> <p>VI - Obedecer a um recuo de pelo menos vinte metros de alinhamento do logradouro.</p> <p>Art. 134: Os depósitos de explosivos e inflamáveis só serão construídos em locais especialmente designados na zona rural e com licença especial da prefeitura.</p>

Fonte: Bariviera, C, A. (2021)

4.2.4. O rural nas Leis de Diretrizes Urbanas

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, diretrizes e normas gerais para o parcelamento do solo para fins urbanos, assim como 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. Com relação presença de temas que abordem o rural e o conteúdo destes temas nestas leis, foram identificadas as seguintes situações explicitadas no quadro 05 a seguir:

Quadro 05: O termo rural nas Leis de Diretrizes Urbanas

Situação	Assunto	Municípios
Separação do território municipal em área urbana e rural	Municípios que dispõem da divisão territorial municipal em áreas urbanas e rurais/ atribuições exclusivamente agrícolas.	Áurea, Barão de Cotegipe, Benjamin Constant do Sul, Campinas do Sul, Carlos Gomes, Centenário, Erebangó, Erval Grande, Estação, Floriano Peixoto, Gaurama, Ipiranga do Sul, Jacutinga, Mariano Moro, Paulo Bento, Ponte Preta e Sertão.
Regramentos para edificações rurais	Determina o estabelecimento de normas e diretrizes para edificações rurais.	Áurea, Barão de Cotegipe, Benjamin Constant do Sul, Carlos Gomes, Centenário, Erebangó, Erval Grande, Floriano Peixoto, Gaurama, Ipiranga do Sul, Jacutinga,

		Ponte Preta, Quatro Irmãos e Sertão.
O rural no desenvolvimento Municipal	Inclui o espaço rural dentro das políticas de desenvolvimento do Município.	Áurea, Barão de Cotegipe, Benjamin Constant do Sul, Campinas do Sul, Carlos Gomes, Jacutinga.
Do parcelamento do Solo Rural	Determina e condiciona o uso e o parcelamento do solo.	Benjamin Constant do Sul, Campinas do Sul, Carlos Gomes, Jacutinga.

Fonte: Bariviera, C, A. (2021)

As Leis de Diretrizes Urbanas analisadas prezam pela normatização e regulamentação do uso e da ocupação das áreas urbanas dos seus respectivos municípios, 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) Políticas municipais de desenvolvimento, onde foram identificadas diretrizes relacionadas à 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, tendo o desenvolvimento rural como parte deste processo;
- d) Situações onde 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) com relação a esta integração e complementaridade entre áreas urbanas e rurais, 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, como próprio nome diz, direcionado às questões urbanas, ficando, portanto, o espaço rural relegado a questões bastante pontuais e sem grandes parâmetros para o seu uso e ocupação. Por fim, um elemento importante a ser destacado, refere-se à identificação de reproduções de trechos destas legislações entre os municípios analisados, revelando a generalidade com que estas questões legais relacionadas ao planejamento territorial são tratadas por estes municípios.

4.2.5 O Rural nas 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. A referida lei dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e conforme foi mencionado no item, 3.2.2.3, foi a primeira lei brasileira instituída com o intuito de definir diretrizes para o parcelamento do solo urbano dos municípios, estabelecendo critérios mínimos para a criação de novos loteamentos em áreas urbanas ou de expansão urbana, bem como os critérios a serem disponibilizados pelos investidores e loteadores a fim de viabilizar a infraestrutura para sua ocupação, tais como: a) escoamento de águas pluviais; b) iluminação pública; c) esgotamento sanitário; d) abastecimento de água potável; e) energia elétrica pública e domiciliar; e f) vias de circulação, enquanto o poder público garantiria o acesso aos equipamentos de uso público.

Esta lei permitiu aos municípios regular a sua própria expansão urbana através da delimitação do perímetro urbano e a modificação de seu zoneamento, ou seja, este marco legal passou a permitir aos municípios a transformação de áreas rurais em urbanas conforme achassem necessário (BRASIL, 1979; CASTRO, 2017).

Dentre os 32 municípios abordados por esta análise, 7 apresentaram leis próprias destinadas a regulamentação do uso e da ocupação do solo, e no que se refere à presença de temas que abordem o rural, foram identificadas as situações apresentadas no quadro 06 a seguir:

Quadro 06: O termo rural nas Leis de Uso e Ocupação do Solo

Situação	Assunto	Municípios
Divisão do território em urbano e rural	Dispõe da divisão para fins administrativos do município em áreas urbanas e rurais.	Campinas do Sul, Entre Rios do Sul, Erechim, Eral Grande, Estação, São Valentim
Atribuições do rural	Dispõe de atribuições dadas ao espaço rural pelos municípios.	Campinas do Sul, Entre Rios do Sul, Erechim, Estação, Faxinalzinho, São Valentim.
Zoneamento de áreas rurais	Dispõe acerca do zoneamento destinado à área rural do município.	Entre Rios do Sul.
Normas para o parcelamento.	Dispõe de normas para o parcelamento e uso do solo.	Entre Rios do Sul, Erechim, Estação, São Valentim.
Dos loteamentos rurais	Indica a legislação federal pertinente para tal.	Erechim.

FONTE: Bariviera, C, A. (2021)

Com relação a estes resultados, dentre as principais situações onde o rural foi identificado, podemos destacar:

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, esta situação aparece apenas fazendo referência de que esta modalidade de loteamento não cabe às Leis de Uso e ocupação de solo, mas sim ao INCRA, que, a partir do que define o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504 de 1964, estes lotes somente podem ser desmembrados ou divididos se respeitados o do 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.

4.2.6. 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. Tendo como parâmetros: a) o rural tratado pela legislação enquanto um espaço exclusivamente agrícola (EA); b) 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 c) Resultados não relevantes (RNR), quando o rural aparece apenas de maneira indireta na legislação.

Quadro 07: 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	-	-	OUA
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
Severiano de Almeida	EA	-	-	-	-
Três Arroios	EA	-	EA	-	-
Viadutos	EA	-	-	-	-

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

FONTE: Bariviera, C, A. (2022)

4.3. A percepção do rural a partir de técnicos de planejamento urbano, gestores, lideranças municipais e pelo representante da Associação dos Municípios do Alto Uruguai

O objetivo desta seção é analisar o modo como o rural é percebido pelos técnicos de planejamento urbano, gestores públicos, lideranças municipais e pelo representante da AMAU (Associação Regional dos Municípios do Alto Uruguai) (conforme destaca o 4º objetivo específico desta pesquisa). Para isso foram realizadas 11 entrevistas. No quadro 08 a seguir, apresento uma relação dos entrevistados e dos municípios a que pertencem. A opção por estes municípios se deu em função da premissa da existência de Planos Diretores atualizados e da consequente inclusão das áreas rurais nestes instrumentos, conforme prevê o próprio Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Quadro 08: Relação dos entrevistados por Município

Nº	Sujeito	Cidade
01	Presidente da AMAU	Erechim
02	Prefeito	Erechim
03	Prefeito	Aratiba
04	Prefeito	Itatiba do Sul
05	Vereador	Aratiba
06	Vereador	Itatiba do Sul
07	Vereador	Erechim
08	Coordenador do Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Erechim/Paulo Bento
09	Técnico Fiscal	Aratiba
10	Técnico de Planejamento Urbano	Erechim
11	Técnico de Planejamento Urbano	Erechim

FONTE: Bariviera, C, A. (2022)

Os resultados das entrevistas, os quais sustentam a elaboração desta seção, estão organizados em duas partes: na primeira parte apresento as percepções acerca do rural, a forma com que os entrevistados diferenciam rural do urbano, as problemáticas identificadas por estes sujeitos e as suas percepções acerca das atividades econômicas, agrícolas e não agrícolas neste meio, e na segunda parte, apresento as percepções acerca do planejamento territorial, dos instrumentos de planejamento existentes e da necessidade ou não, da inclusão do espaço rural nestes instrumentos. Por fim, também são apresentadas as percepções acerca de quem compete o planejamento territorial, o município, o estado ou a União.

4.3.1. Definições de rural, problemáticas identificadas e percepções acerca das atividades produtivas no meio rural

Nos quadros 09 e 10 a seguir, são apresentadas uma síntese das expressões utilizadas pelos entrevistados para responder as questões 01 a 04 do questionário, sendo elas:

01) Na sua compreensão o que define o espaço rural e o que diferencia o rural do urbano?

02) Qual a importância do rural para a Região e para a sua cidade?

03) Que atividades econômicas são predominantes no meio rural do município? Existe alguma que não se enquadre como atividade agrícola?

04) Quais os principais problemas enfrentados pelo espaço rural do seu município atualmente?

No que se refere a questão de número um, conforme demonstra o quadro 09 a seguir, uma primeira observação que se pode fazer é de que na maioria das respostas o rural é definido pela palavra 'agricultura' ou por palavras relacionadas, como: 'agronegócio', 'agricultura familiar', 'pequena propriedade' e 'produção de alimentos'.

Quando analisamos as respostas sobre a diferenciação entre rural e urbano, observamos a ausência de respostas claras por alguns entrevistados, ou mesmo a ausência de respostas. Os que responderam fizeram referência à densidade populacional, ao tipo de trabalho desenvolvido, e principalmente às diferenças na

oferta de infraestruturas, aspecto apresentado pelos entrevistados da área técnica e pelo representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Esta dificuldade em diferenciar urbano de rural parece ser resultado da aproximação dos espaços no cotidiano dos entrevistados, tal como consta nos trechos das entrevistas a seguir:

“Por ser um município pequeno, não fica tão distante o urbano do rural na verdade, né? Por que todo mundo tem um pezinho no rural assim né? Todo mundo tem um conhecido, uma coisa assim. Todo mundo vive os dois assim, e muitos vivem as duas realidades, a urbana e a rural. O que diferencia é essa parte de trabalho assim.” (ENTREVISTADO 5).

“O que acontece no urbano, tem tudo a ver com o rural” (ENTREVISTADO 7).

“[...] um depende do outro” (ENTREVISTADO 8).

No que se refere a segunda questão, relativa à importância atribuída ao espaço rural, as respostas são bastante claras nas afirmações da importância do rural para a economia dos municípios, mesmo naqueles onde existem as barragens das usinas hidrelétricas. Todavia, esta importância atribuída ao rural está relacionada exclusivamente a produção agrícola, seja ela voltada a produtos primários ou de alimentos.

Em apenas dois casos o espaço rural foi apontado como importante para questões ambientais e para a qualidade de vida.

Quadro 09: Definições de rural, diferenças de rural e urbano e importância do rural - respostas dos entrevistados (2021).

Entrevistados	Questão 01: O que define o espaço rural e o que diferencia o rural do urbano?	Questão 02: Qual a importância do rural para a região e para o seu município?
Presidente da AMAU	Presença de pequenas propriedades rurais de caráter familiar e agronegócio.	Agricultura representa em torno de 20 a 25 % das receitas regionais. Com exceção de Erechim, Getúlio Vargas e Aratiba, o restante dos municípios têm uma base econômica fundamentada na agricultura. Isso é uma marca regional. O rural é qualidade de vida.
Prefeito	Agronegócio; agricultura familiar; maioria é de pequena propriedade familiar.	No município de Erechim o rural contribui com 6 a 8% da receita; tem uma importância social fundamental; o rural é um espaço importante para sustentabilidade; abastecimento de água; resiliência urbana.
Prefeito	O espaço rural não é a delimitação geométrica, mas também a utilização; o que diferencia do urbano é principalmente a densidade populacional; um espaço complementa o outro.	Cerca de 83% da arrecadação do município é da produção primária. O que não é diferente da maioria dos municípios da região, exceto Erechim. O alimento consumido pela população urbana é oriundo da produção rural
Prefeito	O que define o rural é o agronegócio, que está “trazendo o Brasil nas mãos”.	É fundamental; não é a maior receita do município, devido à barragem da usina; tem um papel muito importante na cidade e na região.
Vereador	Diversidade de atividades produtivas; por ser um município pequeno, não fica distante o urbano do rural; o que diferencia é o tipo de trabalho; a cultura do interior é bem tradicionalista.	Extrema importância; sustenta a cidade; o rural é quem produz e alimenta a cidade; a base produtiva está na agricultura; temos <i>royalties</i> da usina, mas depois disso a produção agrícola é a engrenagem do município.

Vereador	Além do modo de vida é o desafio de se produzir alimentos; na cidade têm empresas e comércio, o meio rural o que define é produzir pensando em alimentar o povo que está na cidade.	É muito grande; os municípios do Alto Uruguai o que define a economia é a agricultura familiar. Nos pequenos municípios o que dá a maior fonte de renda é agricultura familiar.
Vereador	A marca regional do rural é a pequena propriedade familiar. O que acontece no urbano, tem tudo a ver com o rural.	Garante hoje mais de 30% da arrecadação por meio das aposentadorias rurais. O desenvolvimento desta região deve muito ao meio rural. Não é possível ver o desenvolvimento só pelo urbano ou pelo rural, as realidades se entrecruzam.
Coordenador do Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Em primeiro lugar o espaço rural é o melhor espaço para se viver: ar mais puro, natureza; Segundo lugar: produção; agricultura familiar; o lugar onde se produz o alimento. É também lugar de qualidade de vida igual da cidade; hoje temos internet, energia elétrica, água da Corsan. O urbano também é um lugar bom, tem outra diversidade; um depende do outro.	Se nós pararmos o rural, a cidade para; se a agricultura parar, a cidade não tem onde trabalhar nem o que consumir. Financeiramente a agricultura representa boa parcela do que arrecada no município.
Técnico Fiscal	A maior diferença entre o rural e o urbano é a ocupação e o ordenamento do território (usos do solo, questão tributária - IPTU, ITR).	O rural é fundamental para a economia do município. Temos um retorno muito grande a partir da barragem, mas o rural na economia é muito presente.
Técnico de Planejamento Urbano	A partir de uma ideia de desenvolvimento territorial e expansão, criamos a Lei de Expansão do Perímetro Urbano; a cidade tem as ruas com toda infraestrutura, a área rural já não tem isso; por mais que a secretaria de agricultura tome conta dessas áreas, elas não chegam ao nível do urbano.	Importância do rural está bem ligada com a sustentabilidade; os mananciais hídricos; as reservas são mais preservadas no rural; é importante o cuidado com estas questões no espaço rural, se não vamos acabar perdendo isso.

<p>Técnico Planejamento Urbano</p>	<p>de É notória a diferença entre rural e urbano. Na cidade temos infraestrutura, luz, água da Corsan, apesar de que hoje existem áreas urbanas com características claramente rurais. Mas o que mais diferencia é a presença de infraestrutura e a economia. No rural não existe Plano Diretor para a área rural.</p>	<p>O agro é o que sustenta o Brasil; a economia hoje é baseada no agronegócio; todo mundo depende do agronegócio pra sobreviver, pra comer; o rural gera rendas, nossa economia é baseada na agricultura e na indústria, pra nós é fundamental.</p>
---	---	---

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

No quadro 10 a seguir, podemos ver que a agricultura e as atividades relacionadas a agricultura, são apontadas pelos entrevistados como as atividades predominantes no meio rural, sendo em menor número, os entrevistados que apontam para o desenvolvimento de outras atividades, como o turismo e/ou as agroindústrias familiares.

Entre os exemplos citados pelos entrevistados acerca destas outras atividades estavam: a) as cantinas italianas; b) os produtores de uva que recebem turistas na época da colheita e vendem os seus produtos; c) as propriedades que oferecem serviços de turismo rural, campings, áreas de recreação; d) o turismo religioso proporcionado pelos santuários situados em diversos municípios da região; e) as rotas turísticas englobando diversas propriedades; e f) os próprios empreendimentos situados no meio rural, que ofertam desde espaços para eventos, restaurantes, áreas de lazer e esportes em meio a natureza. Todavia, também foram ressaltadas que estas atividades ainda não recebem a atenção devida e que não têm sido assistidas por algum tipo de política pública de assistência técnica ou fomento.

Para os entrevistados os principais problemas do meio rural são: o êxodo rural e em consequência disso, a falta de mão de obra e dificuldades na sucessão familiar das unidades produtivas, seguido pelas dificuldades de acesso a programas de crédito agrícola e as adversidades climáticas, dados os desafios enfrentados nos períodos de estiagem e a ausência de soluções a longo prazo por parte dos governantes. Por fim, os problemas de infraestrutura no meio rural também figuraram entre os principais problemas citados pelos entrevistados.

Neste universo de análise, foi possível observar os diferentes níveis de aproximação entre os entrevistados e o espaço rural em questão. Entre prefeitos, vereadores e o coordenador do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, ficou evidente o conhecimento em relação ao espaço rural, atividades e problemas, ao contrário dos técnicos de planejamento urbano, os quais não souberam pontuar estes problemas e indicaram a realização de entrevistas na Secretaria de Agricultura.

Quadro 10: Atividades predominantes e problemáticas identificadas no meio rural - respostas dos entrevistados (2021).

Entrevistados	Questão 03: Que atividades econômicas são predominantes no meio rural do município?	Questão 04: Quais os principais problemas enfrentados pelo espaço rural do seu município atualmente?
Presidente da AMAU	Produção de soja, milho; criação de gado, aves, suínos; agroindústria; transformação de grãos em carne.	Êxodo rural; falta de acesso asfáltico; questões logísticas; sucessão familiar; mão de obra.
Prefeito	Produção de soja, milho; transformação de grãos em carne; produção leiteira; piscicultura; turismo rural, mas ainda em estágio embrionário; produção de uva; agroindústrias familiares.	Sucessão familiar; mão de obra.
Prefeito	Agricultura e pecuária; produção de grãos (milho, soja, feijão e hortifruti); produção agroecológica e criação de animais (pecuária de corte e leite e suinocultura e aves).	O clima é o maior influenciador da produção rural; pouca mão de obra; terras acidentadas.
Prefeito	Nossa vocação, a realidade regional, com exceção de Erechim, é transformar grãos em carne.	Aqui só temos desafios, e o nosso maior desafio é a água; os mananciais freáticos baixaram; não podemos ficar só abrindo novos poços artesianos.
Vereador	Agricultura; as demais atividades são pouco desenvolvidas.	Adversidades climáticas; dificuldade de construir infraestruturas; o preço dos insumos, a comercialização dos produtos, dependência de cooperativas para distribuição de produtos.
Vereador	A produção agrícola pela agricultura familiar e, em municípios maiores, o agronegócio. Nas margens do Rio Uruguai o que predomina é a agricultura. Temos o sonho em mostrar as belezas do município pro mundo, criar uma rota turística pois temos potencial.	Saída dos jovens do campo. Clima.

Vereador	A agricultura. A área de turismo ainda é preciso desenvolver.	São muitas contradições econômicas; espaço masculinizado; êxodo rural; saída dos jovens; falta de reconhecimento da profissão; a produção caminha para modelos convencionais; uso de agroquímicos, agrotóxicos; estamos começando a achar isso normal; luta para ter internet no meio rural; dificuldade para acessar estudos; inchaço das cidades de forma não planejada; falta de acessos asfálticos entre municípios.
Coordenador do Sindicato dos Trabalhadores Rurais	A soja predomina, mas também tem milho, cereais, leite, bovinos de corte, hortigranjeiros e agroindústrias. “Temos a Festa Di Bacco, mas ela tá ligada aos agricultores da uva. Na região também acontece do pessoal que compra uma chácara e tem lá uma oficina, uma marcenaria, não paga IPTU, tem um espaço maior; tem lazer, tem outra renda”.	Aumento da taxa de juros pra Pronaf; governo cortando seguros agrícolas; dificultando o acesso a recursos; cortando políticas que incentivariam o produtor a continuar lá produzindo; conforme muda o governo, o produtor sente na pele.
Técnico Fiscal	Agricultura é a atividade principal; a hidrelétrica se sobrepõe um pouco, mas tirando isso a preponderância é agricultura. Há um trabalho para promover a agroindústria, que é uma das vocações do município; o turismo, eu vejo muita dificuldade, aqui é bem precário; é pouco explorado.	Êxodo rural é bem presente, vivemos no dia a dia.
Técnico de Planejamento Urbano	As atividades ligadas a indústria estão ocorrendo no rural; o turismo está se desenvolvendo mais.	Talvez seja uma resposta que deva buscar na secretaria de agricultura; mas acredito que questões ligadas a infraestruturas; abastecimento de água; estradas; acesso facilitado à escolas, saúde.
Técnico de Planejamento Urbano	-	-

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

4.3.2. A percepção do planejamento territorial a partir de técnicos de planejamento urbano, gestores, lideranças municipais e pelo representante da Associação dos Municípios do Alto Uruguai

Nos quadros 11 e 12 a seguir são apresentadas de maneira sintética as respostas dadas pelos entrevistados com relação as perguntas de 01 a 04 da parte dois do questionário anexo a este trabalho, sendo elas:

01) Existem instrumentos de planejamento no seu município? Eles dão conta das problemáticas do espaço rural?

02) O espaço rural deveria ou não ser um espaço mais planejado?

03) Que instrumentos de planejamento e/ou política pública deveriam existir para o espaço rural?

04) Quem deve planejar e propor políticas para o meio rural? O município, o estado ou a União?

No que se refere ao termo 'planejamento territorial', um ponto a ser destacado refere-se aos vários significados atribuídos ao termo por parte dos entrevistados. Apenas entre os técnicos de planejamento urbano, o planejamento territorial foi compreendido da mesma forma com que tratamos neste trabalho. Para os demais entrevistados o planejamento significa organização da produção agrícola ou de políticas de apoio à agricultura.

Diante disto, ao perceber as diferentes compreensões, buscou-se esclarecer melhor a questão, caracterizando os instrumentos de planejamento territorial de que tratava a pergunta. Todavia, estas diferentes compreensões evidenciam a pouca familiaridade entre os sujeitos entrevistados, suas áreas de atuação e os instrumentos de planejamento territorial, assim como, a carência de ações de planejamento territorial nos municípios, especialmente nas áreas rurais destes.

Com relação ao conhecimento da existência de instrumentos de planejamento territorial nos municípios, obtemos os seguintes resultados: (a) cinco entrevistados citaram os Planos Diretores Municipais; (b) um entrevistado disse não existir Plano Diretor devido ao patamar populacional ser inferior a 20 mil habitantes; e (c) os demais não citaram o Plano Diretor, mas fizeram menção a outros planos municipais e regionais, tais como: a) o plano plurianual; b) os planos das secretarias de agricultura;

c) os planos elaborados pelo Conselho Regional de Desenvolvimento do Norte do Rio Grande do Sul (Corede Norte); d) os planos do Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Norte do RS (Credenor), e, por último, e) os planos da Associação dos Municípios do Alto Uruguai (AMAU).

No que se refere a inclusão do espaço rural nas ações de planejamento, tanto nas situações em que foram citados os Planos Diretores Municipais, quanto naquelas em que outros planos foram citados, as respostas foram em sua maioria afirmativas, todavia, para estes entrevistados, a inclusão do rural aparece de maneira discreta e pouco resolutiva nestes planos.

Com relação a segunda pergunta, todos os entrevistados afirmaram que o rural deveria ser um espaço mais planejado, estudado e integrado às demais políticas públicas municipais, ressaltando a necessidade de que diferentes áreas da administração pública e da sociedade civil dialoguem e construam ferramentas mais efetivas, democráticas e abrangentes para tratar deste espaço.

No que se refere as respostas dadas as questões 1 e 2, um aspecto que não foi questionado, mas que foi apontado pelos entrevistados, foram as dificuldades com relação ao planejamento territorial destes municípios. Dentre os motivos mais frequentes foram ressaltados: a) a ausência de corpo técnico qualificado para este fim; b) a necessidade de modelos de planejamento territorial mais integrados e sistêmicos; c) ausência de estudos e indicadores técnicos que retratem a realidade de cada município; d) a necessidade de uma maior clareza com relação as competências de cada ente federado; e) de que sejam levadas em consideração as possibilidades e potenciais de cada município; f) que seja dada uma maior atenção as pequenas propriedades familiares, às pessoas que não se enquadram em modelos produtivos hegemônicos; g) que sejam identificadas as condicionantes biológicas, topográficas, produtivas, etc., para a elaboração destes planos.

Cabe destacar que dentre os municípios selecionados para a realização das entrevistas, todos possuem Planos Diretores Participativos, e neste cenário, Erechim figura como o único município que ainda não expandiu a abrangência do seu Plano Diretor para todo o território municipal.

Quadro 11: Sobre os instrumentos de planejamento e a inclusão do espaço rural no planejamento territorial - respostas dos entrevistados às questões 1 e 2 (2021).

Entrevistados	Questão 01: Existem instrumentos de planejamento no seu município? Eles dão conta das problemáticas do espaço rural?	Questão 02: O rural deveria ser um espaço mais planejado?
Presidente da AMAU	-	-
Prefeito	Sim: planejamento plurianual; planejamento interno das secretarias. O rural é incluído e considerado; trabalhamos pensando em viabilizar renda para o produtor e a parte logística, o transporte e a qualidade de vida dos moradores do campo. Temos também o Plano Diretor, para área urbana, os conselhos no município e a secretaria de agricultura.	Temos um espaço grande para avançar no rural e o planejamento é essencial; precisamos de corpo técnico qualificado; precisamos cuidar da sustentabilidade das águas; é extremamente necessário, um planejamento integrado, sistêmico; pensar na melhoria das propriedades; na oferta de serviços; a qualidade das edificações; melhorias da porteira para dentro.
Prefeito	Incluimos o espaço rural nos planejamentos estipulando regras, mas isso não dá conta das nossas demandas no meio rural.	Com toda certeza deveria ser mais planejado; os jovens que estão retornando, precisam de mais qualidade de vida; o rural carrega ainda aquela cultura do mais fácil; precisamos começar a mudar isso; dispor de saneamento; internet; condições.
Prefeito	Existem instrumentos, mas não são resolutivos. As leis são boas no papel, mas na prática não contemplam a realidade local.	Deveríamos ter instrumentos baseados em análise de indicadores técnicos, os quais retratem a realidade e dimensionem as possíveis melhorias na produção.
Vereador	Sim, nosso município é pequeno, pobre, mas temos melhorado muito; temos 8 ou 10	Deveria ser muito mais planejado; temos as propriedades onde tem a sucessão familiar; o jovem acabou assumindo a

	<p>programas da agricultura que ajudam o agricultor, seja uma hora máquina, 1 centavo no litro de leite, 500 reais em adubo, mas é o que a gente consegue fazer; gostaríamos de fazer muito mais.</p>	<p>direção da sua propriedade; hoje a propriedade é como uma empresa; é importante as políticas públicas no planejamento da agricultura familiar; tornar mais organizada, mais rentável; o papel do município não sei se teria como planejar o território rural, definir o que fazer aqui e lá; o município tem que ser parceiro de uma iniciativa do produtor; não adianta o poder público tentar dar ideias se não é aquilo que a pessoa quer.</p>
Vereador	<p>Não, não temos Plano Diretor, porque temos menos de 20.000 habitantes; é a secretaria de agricultura é que faz os planejamentos.</p>	<p>Sim, principalmente nessa parte de aproveitar mais o espaço e de aproveitar as oportunidades; as vezes uma família tem produção de leite e só fazem aquilo, mas teriam espaço para produzir orgânicos, ou ser um potencial turístico; acho que é pouco pensado nas possibilidades para cada propriedade; o município tem percepção de potenciais de investimentos, infraestruturas, mas não tem muita visão do que pode ser um potencializador.</p>
Vereador	<p>Acredito que muito pouco; o planejamento é feito muito mais pelas entidades; a prefeitura tem seu planejamento, a ACCIE faz o seu, os sindicatos, as cooperativas, a Emater; CREDENOR, COREDE, AMAU. O nosso rural não é contemplado, ou é, mas de forma muito rasa; muitas questões não aparecem nos planejamentos, as nossas diversas realidades.</p>	-
Coordenador do Sindicato dos Trabalhadores Rurais	<p>Tem, imagino que tenha, mas não tenho em mente quais são; hoje é uma questão cultural a integração entre milho, soja; quando se fala em regular, precisa de licenças ambientais, para construir um chiqueiro, um aviário, uma pocilga.</p>	<p>Sim, deveria ser planejado, mas tendo um olhar diferente; olhar para as particularidades de cada produtor, o pequeno não consegue competir com o grande; quem produz comida é o pequeno produtor familiar; a comida da feira é o pequeno quem produz;</p>

Técnico Fiscal	Sim, abrange a área rural, aqui a gente divide em três macrozonas: macrozona urbana, macrozona rural e macrozona do lago, e cada uma tem seus critérios e diretrizes. Não é um planejamento muito adequado e carece de atualização.	Com certeza deveríamos ter mais diretrizes para o espaço rural; uma ideia seria pegar essa identidade do município e tentar fazer um link com o planejamento do território.
Técnico de Planejamento Urbano	Sim, temos o Plano Diretor Participativo, o IPTU; o Instituto de planejamento Urbano e Ambiental; Estudo de impacto de vizinhança; não abarca a área rural, mas resolvem de certa forma o rural, o Plano Diretor a gente aplica algumas diretrizes para o espaço rural.	Sim, poderia ser melhor pensado. Poderiam ser criadas macrozonas, criados objetivos semelhantes de acordo com cada região rural, relevo, vegetação.
Técnico de Planejamento Urbano	-	-

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

No quadro 11, a seguir, apresento as respostas das questões 03 e 04, sobre os instrumentos de planejamento que deveriam existir para o espaço rural e de quem deve ser a responsabilidade por estes instrumentos.

Conforme afirmei anteriormente, as compreensões sobre planejamento territorial mostraram-se muito diversas e em alguns casos os entrevistados o entendiam como sinônimo de políticas públicas. Assim sendo, algumas respostas para a questão 03 (Que instrumentos de planejamento deveriam existir para o espaço rural?) fizeram referência as necessidades de políticas públicas para o rural da região, sendo elas: a) criação de incentivos financeiros à implantação de novos empreendimentos na área rural; b) políticas voltadas para a juventude rural; c) políticas voltadas para a produção de alimentos sem agroquímicos e agrotóxicos; e) políticas direcionadas para a população rural de baixa renda, com menores áreas de terra e que trabalham com a agroecologia; e d) políticas de mercados: compras públicas, feiras e estoques reguladores.

Além disto dois entrevistados afirmaram que um Plano Diretor exclusivo para as áreas rurais seria o mais adequado, devido as diferenças entre áreas urbanas e rurais, entretanto, outros dois entrevistados também apontaram o Plano Diretor como instrumento necessário para o espaço rural e que este poderia tratar de todo o território municipal, desde que integrasse pessoas que entendam da realidade do espaço rural e com condições de apontar suas questões e necessidades.

Por fim, com relação a quarta e última questão, três entrevistados defenderam que o município é o ente federado mais apropriado para promover um planejamento territorial mais efetivo, dada a sua proximidade com as particularidades e problemáticas locais. Os demais entrevistados afirmaram ser uma articulação entre os três níveis da federação a melhor forma de efetivar o planejamento territorial, ressaltando a necessidade de uma maior articulação e participação entre agricultores, gestores, assistência técnica, cooperativas, entidades ligadas a produção, técnicos de planejamento, cientistas sociais, geógrafos, sociedade civil, a fim de conhecer e representar estas realidades.

Quadro 12: Sobre os instrumentos de planejamento e a inclusão do espaço rural no planejamento territorial. Respostas dos entrevistados às questões 3 e 4 (2021).

Entrevistados	Questão 03: Que instrumentos de planejamento deveriam existir para o espaço rural?	Questão 04: Quem deve planejar e propor políticas para o meio rural? O município, o estado ou a União?
Presidente da AMAU	-	-
Prefeito	O que tu precisa numa propriedade rural é diferente do que tu precisa na cidade ou numa empresa; secretária de agricultura e secretaria de planejamento urbano são coisas totalmente diferentes; o Plano Diretor precisa integrar pessoas que entendam dessa realidade rural; precisa conversar com os atores do rural e olhar para o que está acontecendo no mundo e trazer pra nossa realidade.	Tudo que se planeja no município é mais efetivo.
Prefeito	-	Pelo entendimento da proximidade, seria o município, com apoio do estado e da União.
Prefeito	Instrumentos que criassem incentivos financeiros à implantação de novos empreendimentos; produção e comercialização de produtos agroecológicos; além de subsídios para implantação e ampliação de diversas outras atividades; não direcionando grandes valores para uma única prática, mas sim diversificando e partilhando em diversos “programas” menores que beneficiam boa parte da população.	As três esferas governamentais devem harmonicamente desenvolver essas políticas públicas.

Vereador	<p style="text-align: center;">-</p>	<p>Tem que ser o conjunto; quanto mais que entendem da realidade, agricultores, gestores, assistência técnica, cooperativas, entidades ligadas a produção e crédito, melhor; tem que ter participação popular; precisamos conhecer nossa realidade; hoje não é mais a mesma coisa de 3 anos atrás, não podemos mais trabalhar com coisas de 10 anos; hoje o meio rural a modernização chegou, a internet chegou, e o jovem precisa disso pra continuar lá.</p>
Vereador	<p>Eu acho que teria que ser um plano específico para o rural, pelas suas particularidades e pela importância que o rural carrega.</p>	<p>Teria que ser tripartite; o município começar a organizar as demandas; uma das dificuldades é fazer com que as nossas realidades e necessidades sejam vistas pelo estado e pela União; o que as pessoas enxergam no centro da cidade não representa o pequeno produtor; o Estado tem que ver as realidades para serem elaborados os projetos.</p>
Vereador	<p>Se eu pudesse ser gestor regional, eu defendo pelo menos 3 políticas públicas: 1ª voltada a juventude rural; tem que ter políticas fortes de apoio aos jovens que queiram permanecer no campo; 2ª produção de alimentos sem agroquímicos e agrotóxicos; soberania alimentar; alimentação saudável; 3ª políticas direcionadas para as classes menos abastadas, que possuem menos terras, que vivem nas terras dobradas, que trabalham a diversidade, a agroecologia, produzem para autoconsumo; políticas de compras públicas; feiras; compras institucionais; estoques reguladores;</p>	<p>O desenvolvimento não pode ser pensado em gavetas, precisa ser construído de forma articulada, coletiva, diversificada. Todos precisam participar, o município, o estado, a União e a comunidade; precisam dialogar; as pessoas precisam se construir como parte do processo.</p>

Coordenador do Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Falta olhar para as pessoas que vivem no campo, que precisam de apoio. Nós visitamos os agricultores, coletamos as pautas; melhorias nas estradas, internet, incentivo para o jovem ficar no meio rural; aposentadoria; recolhemos a demandas dos poderes as ações.	O estado, pois, a União não chega no pequeno.
Técnico Fiscal	Fazer essa junção num plano só não haveria problema, desde que respeitasse um estudo mais aprofundado; é difícil planejar, executar, convencer os administradores que isso é algo importante; conhecimentos e profissionais.	Quem vive a realidade das políticas são os municípios; deixar para o município planejar e executar a partir de diretrizes mais robustas do estado e da União; A União deveria dispor de maiores delineamentos do que o município deveria executar como instrumento de planejamento do território, oferecendo corpo técnico, quando o município não tem condições de contratar.
Técnico de Planejamento Urbano	-	O que diz respeito ao espaço rural a gente tem conflito com a União, e isso é bem claro na parte do parcelamento do solo. As diretrizes do rural são definidas pelo INCRA; é competência do município, mas é da União também, e essa divisão não está bem clara.
Técnico de Planejamento Urbano	Deveria existir Plano Diretor exclusivo para áreas rurais, independente do Plano Diretor; partindo de outra secretaria; outro instituto. Incluir junto com o urbano, complexifica.	Caberia ao município, está muito mais próximo da realidade; deveria ter uma autonomia maior; somos bem amarrados.

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

A partir desta apresentação de resultados, alguns aspectos tornam-se evidentes:

- (a) A definição de rural por parte dos entrevistados está ligada a termos relacionados à agricultura;
- (b) A elevada importância dada ao rural por estes entrevistados é atribuída primeiramente as atividades agrícolas e a sua participação nas receitas municipais, e em segundo plano, relacionada à cultura e a identidade.
- (c) É baixo o número de outras atividades econômicas no meio rural, como o turismo e as agroindústrias familiares, identificadas pelos entrevistados.
- (d) Há uma dificuldade por parte dos entrevistados em diferenciar rural de urbano, o que parece ser resultado de uma aproximação destes espaços no cotidiano dos mesmos.
- (e) Na perspectiva dos entrevistados, a agricultura e as atividades relacionadas a agricultura são as atividades econômicas predominantes no meio rural.
- (f) Os problemas do rural são majoritariamente identificados como problemas relacionados à agricultura.
- (g) Quanto ao planejamento territorial, identifica-se uma carência destes instrumentos nos municípios, em especial nas áreas rurais destes.
- (h) As entrevistas mostraram a pouca familiaridade dos entrevistados com os instrumentos de planejamento territorial e no que se refere ao espaço rural esta situação é ainda mais precária.
- (i) Nos casos em que os entrevistados entendem a importância do Plano Diretor para o município, ainda existem divergências com relação a existência de planos exclusivos para áreas rurais e planos que tratem do território municipal em sua totalidade.
- (j) As entrevistas mostraram a necessidade que estes planos sejam construídos de maneira mais abrangente e participativa, incluindo sujeitos capazes de ler e integrar as realidades destes territórios aos Planos Diretores.

CAPITULO 5.0.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propondo-se a investigar se, e como, o rural tem sido tratado pelos instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Corede Norte do estado do Rio Grande do Sul, identificou-se que mesmo diante da inclusão das áreas rurais no escopo do planejamento territorial pelo Estatuto da Cidade no ano de 2001 e da emergência de debates recentes acerca do desenvolvimento rural e das novas ruralidades, os municípios do Corede Norte do estado do Rio Grande do Sul ainda não se apropriaram destas novas perspectivas, e conseqüentemente, seguem priorizando o planejamento territorial das áreas urbanas e relegando ao rural características de espaço destinado exclusivamente à produção agrícola e sob a tutela da União, mesmo este espaço figurando como um importante ator na economia e na cultura da maioria destes municípios conforme demonstrou a trajetória de análises realizadas por esta pesquisa.

A primeira análise, relacionada ao primeiro objetivo específico, buscou descrever o processo histórico que levou a formação do espaço rural e urbano-industrial da região. Tal análise permitiu explicitar um pouco da trajetória percorrida pela região até a formação da rede de cidades que a compõem na atualidade, evidenciando as suas diferentes relações com o mundo rural no decorrer do tempo.

Vimos que a região do Corede Norte do Rio Grande do Sul tem sua trajetória oficialmente documentada a partir de 1908 com a fundação da Colônia Erechim e a construção da linha férrea São Paulo – Rio Grande. Colonizada por imigrantes de origem europeia, os primeiros anos desta ocupação foi marcada por uma agricultura de técnicas arcaicas, influenciadas por costumes indígenas e focada na subsistência das famílias que ali se instalaram, modelo produtivo este que perdurou até meados de 1970, quando a agricultura da região passou por intensos processos de modernização e de especialização de cultivos.

Neste cenário, a chegada da linha férrea e posteriormente, as transformações nos moldes produtivos da região, tiveram forte papel na formação da rede de cidades que hoje compõem o Corede Norte, uma vez que, à medida que se deu a abertura de vias e o aumento da passagem de produtos e pessoas, mudanças nas atividades agrícolas foram estimuladas, passando a focar também na produção para estes

mercados e na implantação das primeiras atividades industriais, que nos anos de 1950, marcaram o auge do crescimento econômico da região, com destaque para o crescimento das atividades relacionadas à agricultura.

Nesta década emancipam-se de Erechim mais de uma dezena de municípios, e mais à frente, na década de 1960, a introdução da cultura de soja também serviu de estímulo à fragmentação territorial, dado que, à medida que se ampliava o setor agrícola e pecuário e as próprias unidades agroindustriais, estes promoveram o desenvolvimento das áreas distritais, favorecendo suas emancipações. Erechim nesta época ascendeu como pólo urbano-industrial e de prestação de serviços e passou a dar novos contornos para a economia da região.

Após a Constituição de 1988, um novo processo de emancipações ocorreu, desta vez estimulada pela transferência da União para os estados a regulamentação das emancipações e também pelo crescimento do setor (agro) industrial e de serviços. Como resultado destes processos, um grande número de municípios de pequeno porte populacional e que têm a agropecuária como atividade principal foram emancipados. Atualmente Erechim figura como a única cidade de porte médio e se destaca pela oferta de serviços e pela produção industrial, cabendo também destacar o surgimento em anos recentes de novas atividades nos espaços rurais, tais como empreendimentos e atividades de turismo no meio rural e também atividades agroindustriais.

A segunda questão levantada por esta pesquisa, buscou identificar quais municípios dispunham de instrumentos de planejamento territorial e que instrumentos são estes, e como resultado, observou-se uma ampla gama de instrumentos de planejamento territorial nos municípios abordados, inclusive, em alguns casos, a sobreposição destes.

Entretanto, diante de um recorte de estudo caracterizado por 32 municípios, onde 31 figuram como municípios de pequeno porte populacional, 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.

Com relação a existência de Planos Diretores, poucos foram os municípios que constavam com Planos Diretores e, destes, cabe destacar que foram ainda em menor quantidade aqueles cuja base para sua elaboração estava o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) enquanto elemento norteador. Destaca-se ainda que, com exceção do município de Erechim, a maioria dos demais municípios que dispõem de Planos Diretores são aqueles lindeiros as áreas alagadas pelas usinas hidrelétricas situadas na região.

Há de se destacar as dificuldades enfrentadas por estes municípios em dispor de instrumentos de planejamento desta amplitude, tanto devido à ausência de modelos aplicáveis à sua realidade territorial, corpo técnico habilitado, ferramentas e materiais, orçamento e até mesmo recursos humanos para sua correta elaboração, quanto pela própria omissão do Estatuto da Cidade para com estes municípios ao não dispor de mecanismos, para de fato, pensar o território municipal em sua totalidade. Destaca-se ainda um outro elemento dificultador no que se refere à necessidade de planejamento nas áreas rurais, o entendimento de que o espaço rural é um espaço de competência exclusiva da União.

Diante desta realidade, o que se observa, portanto, é uma região carente de instrumentos de planejamento territorial, principalmente no que se refere ao planejamento integrado entre áreas rurais e urbanas, apesar de isto aparecer enquanto diretriz em diversos dos instrumentos de planejamento territorial analisados.

Com relação a terceira questão abordada por esta pesquisa, a qual tinha por objetivo 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), o rural é pouco presente, havendo um predomínio de regras para as áreas urbanas dos municípios em detrimento das áreas rurais. Do mesmo modo, nas situações em que foram verificadas alguma apropriação do espaço rural pelos instrumentos analisados, este espaço segue sendo tratado como espaço destinado à produção agropecuária.

Por fim, com relação ao quarto objetivo, relacionado ao modo como o rural é compreendido pelos gestores, administradores públicos municipais, técnicos e pela AMAU (Associação Regional dos Municípios do Alto Uruguai), verificou-se que ainda predominam as definições de rural com termos relacionados à agricultura. Os entrevistados destacam a importância do rural na economia dos pequenos municípios, mas sempre citando a produção agrícola ali existente. Foram poucos os entrevistados que identificaram no espaço rural, atividades de turismo e agroindústrias familiares por exemplo, mesmo diante da emergência destas atividades na região. Verificou-se também uma dificuldade entre alguns entrevistados em diferenciar o rural do urbano, o que parece ser resultado da aproximação dos espaços no cotidiano destes.

Com relação aos instrumentos de planejamento territorial, os entrevistados apresentaram pouca familiaridade e no que se refere ao planejamento territorial do espaço rural, esta situação ainda causa alguma confusão. Mesmo nas situações em que os entrevistados entendem a importância e a utilidade do Plano Diretor, não há um consenso de que este deva abranger todo o território municipal de forma integrada e sistêmica.

A partir destes resultados conclui-se que apesar da aproximação entre rural e urbano na vida cotidiana dos moradores da região, o espaço rural ainda é pouco incluído nos instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Corede Norte do RS, e quando incluído, o tratamento que lhe é dado parece não incorporar a multifuncionalidade do espaço rural e as novas perspectivas propostas pelos estudos do desenvolvimento rural. Sendo assim, o rural continua sendo tratado como um espaço residual à cidade e cuja destinação principal é a produção agrícola.

Ao não considerar o espaço rural enquanto objeto do planejamento territorial, assim como é o espaço urbano, uma parcela relevante da população fica de fora daquilo que é previsto constitucionalmente com relação ao atendimento das demandas básicas da população, e cuja escala macro das políticas federais não dá conta de atender, e tal fato resulta também na dificuldade de se obter recursos e financiamentos por parte destes municípios, já que atualmente é comum que o acesso a recursos esteja atrelado a existência de Planos Diretores, planos para habitação, mobilidade, saneamento básico e entre outros.

A partir das conclusões deste estudo e diante da ausência de Planos Diretores em boa parte dos municípios abordados por esta pesquisa, destaco a necessidade de

que os instrumentos básicos da política urbana também avancem para uma escala de planejamento que considere o território municipal em sua totalidade. É urgente a necessidade de superação do entendimento de que o planejamento territorial cabe somente as cidades e de que as áreas rurais são de competência exclusiva da União.

Assim como, é necessário também qualificar o planejamento territorial através da formação dos profissionais que vão atuar nestas áreas. O ensino da arquitetura e do urbanismo na maioria dos casos, dá prioridade às problemáticas metropolitanas ou das grandes e médias cidades. Segundo o Censo do Conselho dos Arquitetos e Urbanistas do Brasil (CAU, 2018) há uma concentração de profissionais nos grandes centros urbanos, servindo a apenas uma parcela da população, enquanto um número reduzido destes profissionais atua no interior do país e, em muitos casos, sem uma formação adequada e direcionada para atuar nestas situações, vide os exemplos apresentados neste trabalho, no qual os técnicos da área de planejamento pouco ou nada afirmavam a respeito do meio rural.

Cabe-nos refletir também acerca do modo como se dão as políticas de planejamento territorial dos municípios de pequeno porte populacional, que, muitas vezes feitas a reboque daquilo que é pensado para as grandes cidades, acabam não tendo aplicabilidade nestas realidades, ou então, geram conflitos. A adequação destas políticas deve partir do pressuposto da existência de uma outra realidade e do diálogo com ela. Se nestas regiões o rural sobrepõe o urbano ou está intrincado e ele, outros pontos de vista e possibilidades devem surgir para pensar o território.

Por fim, destaco que o desenvolvimento deste trabalho de dissertação me permitiu novos questionamentos para trabalhos futuros, tais como: (a) o planejamento territorial municipal e a promoção da segurança alimentar nas regiões rurais do Brasil; (b) o Estatuto da Cidade e os municípios de pequeno porte populacional; (c) a efetividade das proposições previstas nas Leis Orgânicas municipais para o espaço rural dos municípios e, por último, (d) os novos usos do espaço rural no Corede Norte do RS.

*Desfrute a vida e ajude os outros a
desfrutarem com mais dignidade.*

(ROVATI, 2021).

CAPITULO 6.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABREU, M. de A. **Geografia histórica do Rio de Janeiro (1502-1700)**. Rio de Janeiro: A. Jakobson Estúdio: Rio Prefeitura, 2010. 2 v.

ABROMOVAY, R. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. Campinas – SP. Hucitec, 2ª Ed., 275p., 1998.

ABRAMOVAY, R. **Funções e Medidas da Ruralidade no Desenvolvimento Contemporâneo**. Texto para discussão nº. 702. IPEA, 2000.

ALMEIDA, Guadalupe, M. J. A.; MENCIO, Mariana. Contexto e Perspectivas da Articulação do Planejamento das Áreas Urbanas e Rurais a Partir do Estatuto da Cidade. *In*: PIRES, Lílian, R. G. (coord.). **20 Anos do Estatuto da Cidade, Reflexões e Proposições para Cidades Humanas e Sustentáveis**. São Paulo: Almedina, 2021. p. 147 – 171.

AQUINO, Anderson, F. **A FRAGMENTAÇÃO MUNICIPAL NO BRASIL: uma análise sobre os desmembramentos territoriais no município de Itapaci (GO)**. *In*: SINAPEQ, Simpósio Nacional de Pequenas Cidades, IV., 2016, Ituiutaba, MG. Anais... Ituiutaba, MG: UFU, 2016. Pp. 01 – 15.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Mini-doc: Territórios do Planejamento**. Youtube. 03.abr. de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5HUULXfRiiE&t=1049s>. Acessado em: 11.11.2021

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70. 2011.

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

BARIVIERA, C. A., & DEGGERONE, Z. A. Turismo rural em Erechim (RS). **Revista Eletrônica Científica Da UERGS**, 6(3), 2020. p.198-206. <https://doi.org/10.21674/2448-0479.63.198-206>.

BARIVIERA, Cássio Alexandre. **Escola viva de Permacultura**. 2017. 10 f. TCC (Graduação) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Fronteira Sul, Erechim, 2017. Disponível em: Escola viva de Permacultura. Acesso em: 03 dez. 2021.

BENEVOLO, Leonardo. **As Origens da Urbanística Moderna**. Editorial Presença/Martins Fontes: Lisboa, 1982. 166 p.

BERNARDELLI, Maria Lucia Falconi da Hora. O caráter urbano de pequenas cidades da região canavieira de Catanduva – SP. IN: SPÓSITO, M. E. B. WHITACKER, A. M. (Org.) **Cidade e Campo relações e contradições entre urbano e rural**. 3 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 33 – 52

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

BRASIL. [Constituição]. **Constituições do Brasil: (de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e suas alterações)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1986. 2 v.

BRASIL. Código Tributário Brasileiro. Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, [2009]. Disponível em: Acesso em: julho. 2020.

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. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: nov de 2020.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei nº 4.504, de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Lei Nº 4.504**. Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 02 dez. 2021.

BRASIL. Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU. **Censo dos Arquitetos e Urbanistas do Brasil**. 2018. Disponível em: https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Censo_CAUBR_06_2015_WEB.pdf#:~:text=Pouco%20mais%20da%20metade%20dos,possuem%20outras%20fontes%20de%20renda.. Acesso em: 27 dez. 2021.

BRUM, A.J. **Modernização da Agricultura: Trigo e Soja**. Ijuí: FIDENE, 1985.

CAIADO, A. S. C.; SANTOS, S. M. M. D. **Fim da dicotomia rural-urbano? Um olhar sobre os processos socioespaciais**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 17, p. 115-124, jan. de 2003.

CARNEIRO, Maria José. Ruralidade: novas identidades em construção. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 0, n. 0, p. 53-75, 11 out. 1998.

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>

CARON, Márcia dos Santos; TEDESCO, João Carlos. O Estado positivista no norte do RS: a questão da propriedade da terra e a fundação da colônia Erechim (1890/1910). **História Unisinos**, [s. l.], v. 16, n. 2, p. 220–231, 2012.

CARVALHO, Ana Paula Soares. **Estatuto da cidade e Juridificação da Reforma Urbana no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016. 240 p.

CASSOL, Ernesto. **Histórico de Erechim**. Erechim. Cese. 1979.

CASTRO, André S. **A lei do perímetro urbano e se impacto no desenvolvimento da cidade e do campo: análise do município de Ribeirão Preto (SP)**. Ribeirão Preto, SP, 2017. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

CESPRO. **Digitalização, Compilação e Consolidação da Legislação Municipal**. 2021. Disponível em: <https://cespro.com.br/pagina/contato>. Acesso em: 15 mar. 2020.

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

CONSELHO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (Brasil). Junta Executiva Central. Resolução n. 26, de 15 de dezembro de 1937. Sugere ao Governo Federal a decretação de disposições orgânicas relativas à divisão administrativa e judiciária do território nacional. **Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil**, [Rio de Janeiro], ano 76, n. 296, 28 dez. 1937. Seção 1, p. 25656

CORDEIRO NETO, José Raimundo; ALVES, Christiane Luci Bezerra; SOUSA, Eliane Pinheiro de. Mecanismos de Modernização da Agricultura Brasileira: uma leitura a partir da teoria do desenvolvimento desequilibrado. In: XLV CONGRESSO DA SOBER, 45., 2007, Londrina. **Anais [...]**. Londrina: Se, 2007. p. 1-21. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/239551093_MECANISMOS_DE_MODERNIZACAO_DA_AGRICULTURA_BRASILEIRA_UMA_LEITURA_A_PARTIR_DA_TEO_RIA_DO_DESENVOLVIMENTO_DESEQUILIBRADO. Acesso em: 15 jul. 2021.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. Planejamento e ordenamento territorial no sistema jurídico brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 194, n. 49, p. 107-115, abr. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496581/000952688.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 dez. 2021.

ELIAS, Norbert. **Introdução à Sociologia**. Tradução Maria Luísa Ribeiro Ferreira. Braga, Portugal: Editora Pax Limitada, 1980.

ELIAS, D. Globalização e modernização agrícola. **Revista Paranaense de Geografia**. Curitiba, n. 1, p. 5-16, 1996.

FERRÃO, André Argolo. **ARQUITETURA DO CAFÉ**. 2. ed. Campinas: Unicamp, 2015. 336 p.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. São Paulo: Artmed, 2009.

FREITAS, C.G.L. **Planos Diretores Municipais. Integração Regional Estratégica: roteiro metodológico**. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

FÜNFGELT, K. **História da paisagem e evolução urbana da cidade de Erechim - RS**. 2004. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, UFSC, Florianópolis, 2004.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 33 ed. São Paulo: Nacional, 2004.

GAZOLLA, Márcio. **Agricultura familiar, segurança alimentar e políticas públicas: uma análise a partir da produção de autoconsumo no território do Alto Uruguai/RS**. 2004. 306 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/5583>. Acesso em: 25 fev. 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. E. ed. São Paulo, Atlas, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIORDANO, Christian. **La ruralité comme phénomène culturel**. Recherches Sociologiques, Louvain, v. XX, n. 3, 1989.

GODOY, A. S. **Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa**. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, v. 3, n. 2, p. 81-89, mai./ago. 2005.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980**. São Paulo: HUCITEC, 245 p., 1997.

GOUROU, Pierre. **Pour une géographie humaine**. Paris, Flammarion, 1973.

GREMAUS, A. P.; VASCONCELLOS, A. S.; TONETO Jr., R. **Economia brasileira contemporânea**, 4 ed., São Paulo: Atlas, 2002

GUIZZO, Iazana. **Reativar territórios: o corpo e o afeto na questão do projeto participativo**. Belo Horizonte: Quintal Edições, 2019. 180p.

HOLANDA, Sérgio Buarque. [1936] **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

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

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: https://doi.org/10.21579/isbn.9788524043864_cap.3. 2016 Acesso em: 29 ago. 2020.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos no Brasil – Uma primeira aproximação**. Rio de Janeiro/RJ. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (Brasil). **Convenção Nacional de Estatística**. Rio de Janeiro: Ministério do Trabalho, Indústria e Comercio, Departamento de Estatística e Publicidade, 1936. 32 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic 2015**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>. Acesso em: 10 nov 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto interno bruto dos municípios 2017**. Rio de Janeiro: Ibge, 2019. ISSN 1415-9813. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101688>. Acesso em: 02 fev. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Distribuição Das atividades econômicas predominantes 2018**. Rio de Janeiro: Ibge, 2020. ISSN 1415-9813. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101776>. Acesso em: 02 fev. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. 201 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=240677>. Acesso em: 20 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação** / IBGE, Coordenação de Geografia. – Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

JÚNIOR, Nelson Saule; UZZO, Karina. **A trajetória da Reforma Urbana no Brasil**. Base de artigos do DPH, 2009. Disponível em: [A trajetória da reforma urbana no Brasil \(d-p-h.info\)](#) . Acesso em: dez de 2020.

JÚNIOR, Nelson Saule. A competência do município para disciplinar o território rural. p. 44 in: SANTORO, Paula (org.); PINHEIRO, Edie (Org). **O município e as áreas rurais**. São Paulo. Instituto Pólis, 2004. Cadernos Polis 8.

JÚNIOR, Nelson Saule. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro-ordenamento constitucional da política urbana - aplicação e eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

KAGEYAMA, A. Pluriatividade e Ruralidade: Alguns Aspectos Metodológicos. In: **Revista de Economia Aplicada**. 1998, 2 (3): 515 – 551.

KAGEYAMA, A. DESENVOLVIMENTO RURAL: conceito e medida. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Fortaleza, v. 21, n. 3, p. 379-408, set. 2004.

KAYSER, Bernard. **La renaissance rurale: sociologie des campagnes du monde occidental**. Paris: Armand Colin, 1990.

KAYSER, Bernard. **Naissance de nouvelles campagnes**. Paris: Aube, 1996.

KLIEMANN, L.H.S. **RS: terra e poder: história da questão agrária**. Porto Alegre, Mercado Aberto, 173 p. 1986.

KOZENIESKI, Éverton de Moraes. **A produção do espaço rural: transformações das dinâmicas produtivas e da agricultura na microrregião de Erechim**. 2016. 327 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/151330>. Acesso em: 05 jan. 2021.

KOZENIESKI, Éverton de Moraes. TEMPO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO: DIÁLOGOS COM MILTON SANTOS E HENRI LEFEBVRE SOB O HORIZONTE DO RURAL NA REGIÃO DE ERECHIM. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, n. 37, p. 95-119. 2021. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/boletim-geografico-rs/article/view/4422> Acessado em 14 jun. 2021.

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: 02 nov. 2021.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do Capital**. 2 ed. Rio de Janeiro. Editora DP&A. 2001.

LEITE, Sergio Pereira. Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In: LEITE, Sergio (org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade/Ufrgs, 2001. Cap. 3, p. 53-54.

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

LENOIR, Remi. **Objeto Sociológico e Problema Social**. In: MERLLIÉ, Dominique. Iniciação à Prática Sociológica. Petrópolis: Vozes, 1996

LIMA, Maria Helena Palmer. **A delimitação legal dos espaços urbanos.** In: BRASIL: UMA VISÃO GEOGRÁFICA E AMBIENTAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI. [S. l.].

LIMA JUNIOR, Eduardo Brandão *et al.* ANÁLISE DOCUMENTAL COMO PERCURSO METODOLÓGICO NA PESQUISA QUALITATIVA. **Cadernos da Fucamp**, Monte Carmelo, v. 20, n. 44, p. 36-51, maio 2021. Disponível em: <https://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/cadernos/article/view/2356>. Acesso em: 21 nov. 2021

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.

LOBATO, Monteiro. **Urupês.** Obras completas de Monteiro Lobato. 1a série. Literatura Geral. 9ª edição. São Paulo. Brasiliense. 1957.

LOPES, Roberta Castilho Andrade. **A Construção do Direito à Moradia no Brasil: da Formação da Norma à Judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.** Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – São Paulo, 227 p, 2014.

LUFT, Celso Pedro. Minidicionário Luft da Língua Portuguesa. In: LUFT, Celso. **Minidicionário Luft da Língua Portuguesa.** São Paulo: Atica, 2000. p. 760.

MALUF, Renato S. Plano Diretor Rural, estratégias de desenvolvimento rural e Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Piracicaba. In: SANTORO, Paula *et al.* **O planejamento do município e o território rural.** São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 37-40. Instituto Pólis. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/319088174>. Acesso em: 12 out. 2021.

MARCELO, Valter Luiz dos Santos; ALENCAR, Cristina Maria Macêdo de. Relações campo-cidade e ruralurbano em cidades médias nos programas de doutorado na área Planejamento Urbano, Regional e Demografia. In: ALENCAR, Cristina M. Macêdo de *et al* (org.). **O RURAL E O URBANO EM PAUTA.** Salvador: Ucsalpress, 2021. Disponível em: <http://ri.ucsal.br:8080/jspui/handle/prefix/4515>. Acesso em: 16 set. 2021.

MARSCHNER, Walter, R. **As representações do espaço rural na literatura modernista, à exemplo do personagem Jeca Tatu.** Estudos de Sociologia. Recife, PE. Vol. 2 N. 21. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/article/view/235662>

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

MARTINS, José de Souza. **Fronteira. A degradação do outro nos confins do humano.** São Paulo. Editora Hucitec. 2000.

MEIRELLES Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1993

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

MESQUITA, A. P. De; FERREIRA, W. R. **Planejamento territorial: o rural no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Municipal**. In: Anais do IV Simpósio Nacional sobre Cidades Pequenas, Ituiutaba-MG. Anais... Ituiutaba-MG: Universidade Federal de Uberlândia, Observatório das Cidades, 2016. MINAYO, M. C. S. (org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

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

MOREIRA, H. F. **O Plano Diretor e as funções sociais da cidade**. Rio de Janeiro: abril, 2008.

MOREIRA, R. J. Ruralidades e globalizações: ensaiando uma interpretação. In: MOREIRA, R. J. (Org.). **Identidades sociais: ruralidades no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 15-41.

MUELLER, Vianeí Róbinson; SPINELLI, Juçara; REIS, Janete Teresinha. Produção do espaço e dinâmica regional: dinâmica populacional e transformações socioeconômicas na microrregião geográfica de Erechim, RS/Brasil. **Geografia Ensino & Pesquisa**, Santa Maria, Rs, v. 23, n. 28, p. 01-15, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/32669/html>. Acesso em: 02 fev. 2021.

NAKANO, Kazuo. O Plano Diretor e as zonas rurais. In: SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.) **O município e as áreas rurais**. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8)

NASCIMENTO, J.A.M. **Derrubando florestas, plantando povoados: a intervenção do poder público no processo de apropriação da terra no norte do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, RS. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande. 2007.

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

NYGAARD, Paul Dieter. **Planos diretores de Cidades: discutindo sua base doutrinária**. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

PANERAI, Philippe. **Análise Urbana** / Philippe Panerai. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006. 198 p.

PIRAN, N. Contribuição à Caracterização do Alto Uruguai (RS) Breve Releitura e Novos Desafios. **Perspectiva**, v. 39, p.53-64, 2015. Disponível em: http://www.uricer.edu.br/site/pdfs/perspectiva/1004_504.pdf Acesso em: Jan. 2021.

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

PORTO ALEGRE. FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Corede Norte**. 2019. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Norte>. Acesso em: 20 dez. 2020.

PRADO JR., C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: brasiliense, 2004.

PROCERGS. **Geolive RS**. 2021. Disponível em: <http://www.geolive.rs.gov.br/menu.htm?menu=4>. Acesso em: 20 ago. 2021.

PRUDENTE, Letícia, T. **INTERFACE RURAL-URBANA: Contribuições para o planejamento territorial no Brasil – Caso do assentamento rural Marapicu na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, outubro de 2017, 322 p.

QUEIROZ, Maria, I. P. **O campesinato Brasileiro: ensaios sobre civilização e grupos rústicos no Brasil**. Petrópolis, RJ. Editora Vozes, 1979.

RANGEL, Susana Salum. DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS MUNICÍPIOS EMERGENTES DO PROCESSO EMANCIPATÓRIO EVOLUÇÃO DA TERRITORIALIDADE MUNICIPAL ALGUMAS CONSIDERAÇÕES. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, Rs, v. 52, n. 1, p. 23-41, mar. 0998. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/38380/25698>. Acesso em: 02 fev. 2021.

RESENDE, Antônio José Calhau de. 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. 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. **Perfil Socioeconômico Corede**. 2015. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional Departamento de Planejamento Governamental. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134135-20151117103226perfis-regionais-2015-norte.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. EMATER/RS - ASCAR. **Turismo Rural**: Dados do Turismo Rural Gaúcho. 2018. Disponível em: <http://www.emater.tche.br/site//turismo-rural/busca.php?&pagina=4>. Acesso em: 17 fev. 2022.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA FUNDIÁRIA E DE PLANEJAMENTO URBANO PARA O PAÍS – AVANÇOS E DESAFIOS. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**, São Paulo, v. 12, n. 0, p. 199-210, 12 fev. 2006. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4507/1/bps_n.12_construção.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

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.

RUA, João. **A resignificação do rural e as relações cidade-campo**. 2005. Disponível em: <https://www.unifal-mg.edu.br/geres/files/ruaresignificacao.pdf>. Acesso em: Set. 2020.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, Rio Grande, v. 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 10 out. 2021.

SANTOS, João Pablo dos. **INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO EM CIDADES PEQUENAS: Análise da relação rural/urbano em Pinhalzinho/SC (1961 – 2019)**. 2020. 325 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – PROPUR/UFRGS

SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT'ANA . Introdução. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (org.). **Planos diretores Municipais Pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: LETRA CAPITAL: OBSERVATÓRIO DAS CIDADES: IPPUR/ UFRJ, 2011
SANTOS, C. N. Metrôpoles e outras Cidades Brasileiras – Bem Antes de 60, e muito depois de 80. Espaço e Debates – **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, 7. 1984.

SANTOS, M. A. **Urbanização Desigual**. Vozes. 1986.

SARRACENO, Elena. **Alternative readings of spatial differentiation: the rural versus the local economy approach in Italy**. European Review of Agricultural Economic, Oxford, n. 21, 1994.

SACCO DOS ANJOS, Flávio. **Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no Sul do Brasil**. Pelotas: EGUFPEL.2003.

SCHNEIDER, Sérgio. **Agricultura Familiar e Industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. Ed. Universidade/UFRGS, 205 p., (série estudos rurais) 1999.

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, p. 88-125, jan. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/jXr37zTQLpMWq5Gq7TpSCfd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 nov. 2021.

SILVA, Sandra Regina Mota; PERES, Renata Bovo. **Gestão dos territórios rurais: possibilidades e limitações do estatuto da cidade**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 8, 2009, Santa Catarina. Anais... Santa Catarina, 2009, s/p.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de Conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualit@s Revista Eletrônica**, Campina Grande, v. 16, n. 2, p. 01-14, jan./jun. 2015.

SILVA, José Graziano da. **O que é questão agrária**. Brasília: Brasiliense, 1994. Disponível em: <https://www.bibliotecaagpatea.org.br/administracao/legislacao/artigos/O%20QUE%20E%20QUESTAO%20AGRARIA.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.

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.

SILVA, José Graziano da. O Novo Rural Brasileiro. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 7, nº 1, 1997.

SILVA, José Graziano da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2 ed. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 1 ed. Rio de Janeiro – RJ: Bertrand Brasil, 2001, 558 p.

SOARES, J. C. de M. Exposição dirigida ao senhor presidente da republica [sic] pelo presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [sic]. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, ano 1, n. 2, p. 148-154, abr. 1939.

SOBARZO, Oscar. O urbano e o Rural em Henri Lefebvre. IN: SPÓSITO, M. E. B. WHITACKER, A. M. (Org.) **Cidade e Campo relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 53-64.

SOROKIN, P. A.; ZIMMERMAN, C. C.; GALPIN, C. J. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. In: MARTINS, José de Souza (Org.) **Introdução crítica à sociologia rural**. São Paulo: Hucitec, 1981.

STEIBERGUER, M., & BRUNA, G. C. Cidades médias: elos do urbano-regional e público-privado. In T. A. Andrade, R. V. Serra (org.). **Cidades Médias Brasileiras** (pp. 35-77). IPEA. 2001.

TARTUCE, T, J. A. **Métodos de pesquisa**. Fortaleza: UNICE – Ensino Superior, 2006.

TEIXEIRA, Jodenir, C. MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA NO BRASIL. Três Lagoas-MS: **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros**, v. 2, n. 2, setembro 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/RevAGB/article/view/1339>. Acesso em: 10 dez. 2020.

TRIVIÑOS, A.N. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo, Atlas, 1987.

VAN DEPOELE, L. The European Model of Agriculture (EMA): multifunctional agriculture and multisectoral rural development. In: **INTERNATIONAL CONFERENCE EUROPEAN RURAL POLICY AT THE CROSSROADS**, Aberdeen, Scotlands. 2000. Disponível em: www.abdn.ac.uk/arkleton/conf2000.

VEIGA, J. E. da. Destinos da Ruralidade no Processo de Globalização. In: **Estudos Avançados**, nº 18 (51), 2004, p. 51 – 67.

VEIGA, J. E. Cidades imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

VEIGA, José Eli. **Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula** (p.55-70). Campinas.Sp. Autores associados. 2002.

VEIGA, J.E. O Brasil Rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento, **Estudos Avançados**, 43, setembro-dezembro. 2001, pp. 101-119.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169–243.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2ª ed. 2004, p. 169-243

WANDERLEY, Maria Nazareth. **A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo**. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, n. 15, 2000.

WANDERLEY. **Urbanização e Ruralidade: Relações entre a Pequena Cidade e o Mundo Rural e Estudo Preliminar sobre os Pequenos Municípios de pernambuco** em. [s. l.], p. 19, 2004.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Um saber necessário: Os estudos rurais no Brasil**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011, 151 p.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **A Ruralidade no Brasil Moderno. Por um Pacto Social pelo Desenvolvimento Rural**. In: Una nueva ruralidad en América Latina? CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2001. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100929011629/3wanderley.pdf> Acesso em 28 out, 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-dos-instrumentos-urbansticos-na-construo-de-cidades-democrcticas-e-socialmente-justas>. Acesso em: 23 dez. 2003.

ZANON, Elisa Roberta. PLANEJAMENTO TERRITORIAL: reflexões sobre uma cultura em construção no brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal - Rn. **Anais [...]** . Natal - Rn: Se, 2019. p. 01-17. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1480>. Acesso em: 15 nov. 2021.

ZARTH, P. **História agrária do Planalto gaúcho 1850-1920**. Ijuí, Editora Unijuí, 208 p. 1997.

ZUQUIM, Maria de Lourdes. **O Lugar do rural nos planos diretores municipais**. In: CONGRESSO LUSO BRASILEIRO PARA PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL, 3, 2008, São Carlos. **Anais...** São Carlos: STT/USP, 2008. p. 1-10. Disponível em: Acesso em: 09 jan. 2021

ANEXOS

Roteiro para entrevistas

Metadados e orientações gerais

Nome do entrevistado:

Ocupação atual:

Cidade onde reside:

Data da entrevista:

Local da entrevista:

Contato inicial:

Agradecer pela disponibilidade em receber o pesquisador, apresentar de forma breve, os objetivos da pesquisa, explicar as informações contidas no termo de consentimento de entrevista e solicitar a assinatura digital do termo de consentimento de entrevista via e-mail.

Dar início a gravação da entrevista.

Questões para entrevista

Parte 01: Do rural.

- 01) Na sua compreensão o que define o espaço rural e o que diferencia o rural do urbano?
- 02) Qual a importância do rural para a Região e para a sua cidade?
- 03) Que atividades econômicas são predominantes no meio rural do município? Existe alguma que não se enquadre como atividade agrícola?
- 04) Quais os principais problemas enfrentados pelo espaço rural do seu município atualmente?

Parte 02: Do planejamento territorial.

- 01) Existem instrumentos de planejamento no seu município? Eles dão conta das problemáticas do espaço rural?
- 02) O rural deveria ser um espaço mais planejado?
- 03) Que instrumentos de planejamento deveriam existir para o espaço rural?
- 04) Quem deve planejar e propor políticas para o meio rural? O Município, o Estado ou a União?

Considerações finais à entrevista:

Agradecer a disponibilidade do entrevistado em fornecer as informações e salientar que os resultados da pesquisa estarão à disposição dele e, se tiver interesse, deverá entrar em contato com o pesquisador.