

ÁREAS RURAIS NO PLANEJAMENTO: PROPOSTA DE UMA ESTRUTURA BASE PARA ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

RURAL AREAS IN PLANNING: PROPOSAL OF A BASIC FRAMEWORK TO
PREPARE MUNICIPAL MASTER PLANS

Submetido em 17 de dezembro de 2018

Aceito em 12 de março de 2019

Mariana Rodrigues Ribeiro dos Santos

marianarrsantos@gmail.com

Universidade Estadual de Campinas

Campinas – São Paulo - Brasil

Victor Eduardo Lima Ranieri

victor.ranieri@gmail.com

Universidade de São Paulo

São Paulo – São Paulo - Brasil

Resumo

Grande enfoque é dado ao planejamento urbano enquanto é observada e aprofundada a necessidade de ampliar a atenção e discussão sobre o planejamento territorial de áreas rurais no Brasil. Neste sentido, o presente trabalho tem por objetivo a proposição de uma estrutura base para nortear a elaboração e revisão do Plano Diretor Municipal considerando propostas existentes e fortalecendo a articulação do Plano Diretor com outros instrumentos de planejamento oriundos da política ambiental. Para tanto, buscou na teoria de planejamento ambiental, pontos chave para nortear a proposta, como, por exemplo, levantamento e análise de forma integrada de aspectos físicos, biológicos e culturais, inclusão de valores sociais, integração entre diferentes recortes e escalas de planejamento e participação pública. Baseado em revisão bibliográfica e documental, permitiu mesclar elementos da perspectiva ambiental à perspectiva urbanística, reforçando a necessidade de trabalhar tais perspectivas, seus planos e instrumentos de forma complementar e integrada.

Palavras-chave: planejamento territorial; política urbana; política ambiental.

Abstract

Major focus is given to urban planning, while the necessity of going deeper and wider in the discussion and attention over rural areas spatial planning is observed in Brazil. In this sense, this paper has as goal to propose a basic framework to guide the processes of elaboration and revision of the Municipal Master Plan, taking into account other existing frameworks and reinforcing the interrelation between the Master Plan and other planning tools related to environmental policy. In order to do so, environmental planning theory was consulted and key points were selected to guide the proposal, such as, integrated survey and analysis of physical, biological and cultural aspects, inclusion of social values, integration between different territorial areas and planning scales and public participation. Based on bibliographical and documentary review, it allowed to merge elements from the environmental to the urban planning perspective, reinforcing the need to work these perspectives, plans and instruments in an integrated way.

Key-words: spatial planning; urban policy; environmental policy.

1. Introdução

Planejar o território em sua totalidade e considerar suas diferentes áreas, características, tipos de usos e ocupação do solo, valorizando as relações entre rural e urbano, suas influências e sinergias, mostra-se cada vez mais uma tarefa necessária ao desenvolvimento do mundo atual e globalizado, dependente de recursos naturais cada vez mais escassos, e gerador de resíduos e poluentes. Neste sentido, planejar as áreas rurais conhecendo suas características, restrições e potencialidades, aparece como importante e necessária tarefa.

Apesar disso, no Brasil, o tema planejamento territorial de áreas rurais ainda remete a poucos estudos e mesmo à deficiência de prática, tanto pela ausência de planos que cubram todo o território nacional, como por ter no Plano Diretor Municipal, o principal instrumento de planejamento territorial (SANTOS, RANIERI, 2018).

Instituído como um dos instrumentos da Política Urbana nacional, também conhecida como Estatuto da Cidade, Lei n.10.257 de 2001, o Plano Diretor Municipal normalmente cobre apenas a área urbana e, quando aborda o rural, trata esta área de modo incipiente (OLIVEIRA, 2011; MESQUITA; FERREIRA, 2016). Além disso, a elaboração deste plano é obrigatória apenas para parte dos municípios brasileiros, deixando mais da metade de seus municípios sem um plano desta categoria.

Neste sentido, o que se observa é que a prática de planejamento territorial em nível municipal tem sido trabalhada de forma predominantemente voltada para áreas urbanas, com pouca ou nenhuma atenção e experiência em relação ao rural (CYMBALISTA, 2006; MORETTI, 2007; SOUZA, 2008; OLIVEIRA, 2011; ANTONELLO, 2013; MESQUITA; FERREIRA, 2016).

Por sua vez, são identificados planos e outros instrumentos instituídos sob a perspectiva ambiental, apresentando diversificados recortes territoriais (estadual, regional), com capacidade de contribuir construtivamente para a prática de planejamento de áreas rurais (SANTOS; RANIERI, 2018). Neste sentido, não é pela ausência de uma Política de Ordenamento Territorial Nacional que políticas e planos setoriais não impactem sobre o território, como por exemplo: o Sistema Nacional de Unidades de Conservação; a Política Nacional de Recursos Hídricos e os Planos de Recursos Hídricos; a Política Nacional de Meio Ambiente; o Programa Zoneamento Ecológico-Econômico; entre outros (FERRÃO, 2011; SANTOS, RANIERI, 2018).

Considerando o cenário apresentado, este trabalho tem por objetivo propor uma estrutura base para elaboração e revisão de Planos Diretores Municipais. Esta estrutura é organizada em passos, baseada em propostas existentes, complementando-as e fortalecendo a articulação do Plano Diretor com outros instrumentos de planejamento de política ambiental. A teoria de planejamento ambiental é tomada como norteadora do processo, afim de garantir a quebra da perspectiva urbanística na elaboração de planos. A finalidade desta proposta não é ditar regras ou propor meios de engessar o formato de elaboração de Planos Diretores, uma vez que cada município possui diferentes características, objetivos de desenvolvimento e recursos disponíveis para trabalhar seus planos e gerir sua implementação, bem como, apresentam diferentes contextos políticos e mesmo perfis de áreas rurais (NAKANO, 2004). Além disto, o processo de elaboração do plano deve respeitar o porte do município, sua história e a região onde se insere, conforme estabelece a Resolução nº34, de 01 de julho de 2005.

2. Contextualização do Planejamento Urbano

Historicamente, vemos diferentes abordagens e formas predominantes de se pensar o planejamento. Friedmann (2003) e Santos (2004) corroboram para a ideia de que as teorias desenvolvidas sobre planejamento partem de perspectivas de diferentes áreas de especialização,

como de desenho urbano, de desenvolvimento regional, de planejamento ambiental, entre outras, e que estão ainda relacionadas às diferentes formações dos planejadores, resultando em teorias diversificadas e apresentando diferentes “adjetivações”.

Durante o século XIX, observa-se um planejamento ligado a questões de saúde, abertura de vias e estradas, entre outros projetos públicos, colocando no desenvolvimento de planos locais as expectativas de solução para estes problemas (TURNER, 1998). Já no século XX, passa-se a buscar uma integração entre os diferentes usos do solo como transporte, habitação, indústrias, florestas, agricultura, entre outros (TURNER, 1998).

Alguns autores afirmam ainda que, na década de 1960, os processos de planejamento político e técnico eram complementares entre si, mas ainda relativamente independentes, prevalecendo o pensamento técnico racional no ato de planejar os usos do solo (ZUIDEMA; de ROO, 2004).

Assim, até os anos 1970, a crença predominante era de que os governos tinham capacidade de controlar qualquer tipo de problema enquanto os planejadores reproduziam esquemas (*blueprints*) e elaboravam amplos planos compreensivos (*comprehensive plans*), conforme relatam Zuidema e de Roo (2004). Entretanto, segundo os mesmos autores, nos anos 1980 e 1990, uma mudança na teoria de planejamento foi observada com o surgimento de novas abordagens, baseadas na ideia de que as políticas e organizações deveriam ser mais abertas às condições físicas e sociais de cada contexto, influenciando as questões abordadas no ato de planejar.

Especificamente no contexto brasileiro, os planos preparados entre as décadas de 1960 e 1990 eram formulados exclusivamente por técnicos, normalmente especialistas em planejamento urbano, apresentando natureza essencialmente normativa, herdada do planejamento regulatório clássico (SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT’ANA, 2011). Estes planos eram comumente usados como instrumento de definição de investimentos nos municípios e tratavam exclusivamente o urbano. Sem a participação da sociedade, apresentavam propostas muitas vezes irrealizáveis, desconectadas da agenda política dos municípios, além de comumente terem seu conteúdo desconhecido pelos próprios técnicos das prefeituras, o que levou a maioria destes planos a permanecer arquivada e cair em descrédito (CYMBALISTA, 2006).

Em 1988, por sua vez, a Constituição Federal (CF-88) coloca o Plano Diretor como instrumento base da Política Urbana, que vem a ser detalhada pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001. Então, na elaboração do Plano Diretor, passa a ser obrigatória a incorporação das áreas rurais, visando trabalhar o município em sua totalidade, sob uma perspectiva integradora. Neste momento, o Plano Diretor passa a ser peça política, não mais uma peça técnica, e a contar com a participação da sociedade em seu processo de elaboração e implementação (MORETTI, 2007; ANTONELLO, 2013), caminhando contra a corrente tecnocrática.

A abordagem ambiental

O planejamento ambiental destaca a conservação dos elementos naturais e a qualidade de vida do homem, priorizando os fins de forma holística e estratégica e colocando foco sobre o ambiente físico e biológico, onde as pessoas e comunidades vivem. Ele consiste em adequar as ações humanas à potencialidade, vocação e capacidade de suporte do local, diferente do planejamento tradicional ou tecnocrático, focado em solucionar problemas e cumprir tarefas (SANTOS, 2004).

A ideia central do planejamento ambiental foi sendo aplicada e aperfeiçoada por planejadores ao longo das décadas. Patrick Geddes (1854 – 1932), por exemplo, já considerava as relações entre os diferentes componentes e não os observava isoladamente no planejamento, relacionando clima, biota, águas superficiais, subterrâneas e solo, entre outros (HALL, 1995; LUCCARELLI, 1995).

MacKaye, por sua vez, passou a defender uma ideia de planejamento baseada em entender a natureza em sua totalidade, não só em relação aos atributos físicos e biológicos, mas também aos valores, processos e significados da cultura na natureza (STEINER, 1983).

Já Lewis Mumford chamou atenção para a relação entre as dimensões sociais, ambientais e estéticas no planejamento regional, destacando a importância não só do mundo social, mas também dos ecossistemas, sugerindo ser necessário levar em consideração a complexidade da região natural no ato de planejar. Defendeu ainda a ideia de usar o planejamento regional para adaptar a tecnologia aos limites, diversidades e padrões naturais de determinada área, guiando o

planejamento local, ou seja, adaptando as atividades humanas às influências e forças do ecossistema regional (LUCCARELLI, 1995).

McHarg (1992) reforça a ideia de natureza como uma combinação entre processos e valores, representando tanto oportunidades quanto limitações aos usos pelo homem, sendo necessário identificar os principais processos físicos e biológicos que influenciam uma área, propondo um método que busca identificar processos naturais e sociais enquanto valores sociais.

Alguns autores defendem ainda que a relação a ser feita no planejamento não envolve apenas as partes, mas também os diferentes recortes e escalas. Byrne (2003), por exemplo, comenta que a área urbana é um sistema (local) que se relaciona com os demais: regional, nacional, continental e global, assim como com seus indivíduos e bairros, e que transpassando estes sistemas espaciais, há também os sistemas ecológicos e sociais, os quais se interconectam em diferentes níveis, envolvendo elementos de cultura, comunicação e de ecossistemas.

Além destes pontos, ao longo do tempo, reforça-se a ideia de que o conhecimento local deve ser valorizado no planejamento ambiental, uma vez que proprietários e funcionários de órgãos locais possuem mais conhecimento sobre a fauna, a flora e o uso dos recursos naturais do que a informação tipicamente levantada na elaboração de planos de uso do solo (THEOBALD et al., 2005).

No contexto brasileiro, a perspectiva de planejamento ambiental permeia a elaboração de alguns instrumentos de planejamento principais, como o Zoneamento Ecológico-econômico, elaborado para recortes municipais, regionais e estaduais; os planos de manejo de Unidades de Conservação; os Planos de Bacia; que trazem recortes mais amplos com potencial de colaborar para o planejamento das áreas rurais municipais. Entretanto, ainda há ausência da elaboração destes planos, bem como, deficiências e desafios na integração destes com os Planos Diretores Municipais, ainda que esta seja uma prerrogativa cada vez mais necessária sendo inclusive estabelecida por lei (SANTOS; RANIERI, 2018).

3. Materiais e Métodos

O trabalho foi realizado seguindo uma sequência de passos conforme apresentado a seguir:

Passo 1

Foram destacados os aqui chamados “pontos chave” entendidos como mínimos e necessários para permitir o que se entende por “planejar com natureza”, com base nos pressupostos teóricos de planejamento ambiental. Tais pontos foram identificados a partir da revisão bibliográfica e remetem a:

- **levantamento e análise de forma integrada de aspectos físicos, biológicos e culturais;**
- **inclusão de valores sociais;**
- **integração entre diferentes recortes e escalas de planejamento;**
- **participação pública.**

Passo 2

Foram identificadas publicações contendo orientações ou mesmo estruturas de planejamento e recomendações sobre a elaboração de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade, sob diferentes enfoques. Foram encontradas as seguintes referências, todas elas notadamente necessitando atualização:

Santos (2004) – “Planejamento ambiental: teoria e prática”

Brasil - Ministério das Cidades (2004) – “Plano Diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos”

CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, Fundação Prefeito Faria Lima (2005) – “Plano Diretor passo a passo”

Feita esta seleção, as recomendações contidas em cada guia foram organizadas em forma de estruturas, permitindo uma análise simplificada e busca por similaridades, sobreposição de ideias e possibilidade de complementação de etapas entre as diferentes propostas, além da identificação quanto à inclusão (ou não), por cada uma delas, quanto aos pontos chave aqui destacados.

Passo 3

Finalizada a apreciação de cada estrutura separadamente, foi organizada uma proposta da estrutura base, levando-se em conta a contribuição de cada diferente estrutura, de forma

complementar uma a outra e buscando garantir a inclusão dos pontos chave na estrutura aqui desenhada.

4. Resultados e Discussão

Esta etapa envolve a apresentação e análise das propostas de estruturas de elaboração de Planos Diretores existentes frente aos pontos chave aqui destacados, seguida da apresentação da estrutura aqui organizada.

4.1. A proposta de Santos (2004)

Referência no debate e em teoria em planejamento ambiental no Brasil, Santos (2004) propõe uma estrutura simplificada de Plano Diretor, conforme Figura 1.

Sendo uma estrutura simplificada, pode-se observar a ausência de atenção a alguns pontos chave, como a indicação sobre a participação pública, momento em que também poderiam ser incluídos valores sociais.

Em contrapartida, a estrutura simplificada indica a realização de inventários setoriais abordando temas diversos, o que pode direcionar a realização do levantamento de dados sobre aspectos físicos, biológicos, sociais e culturais.

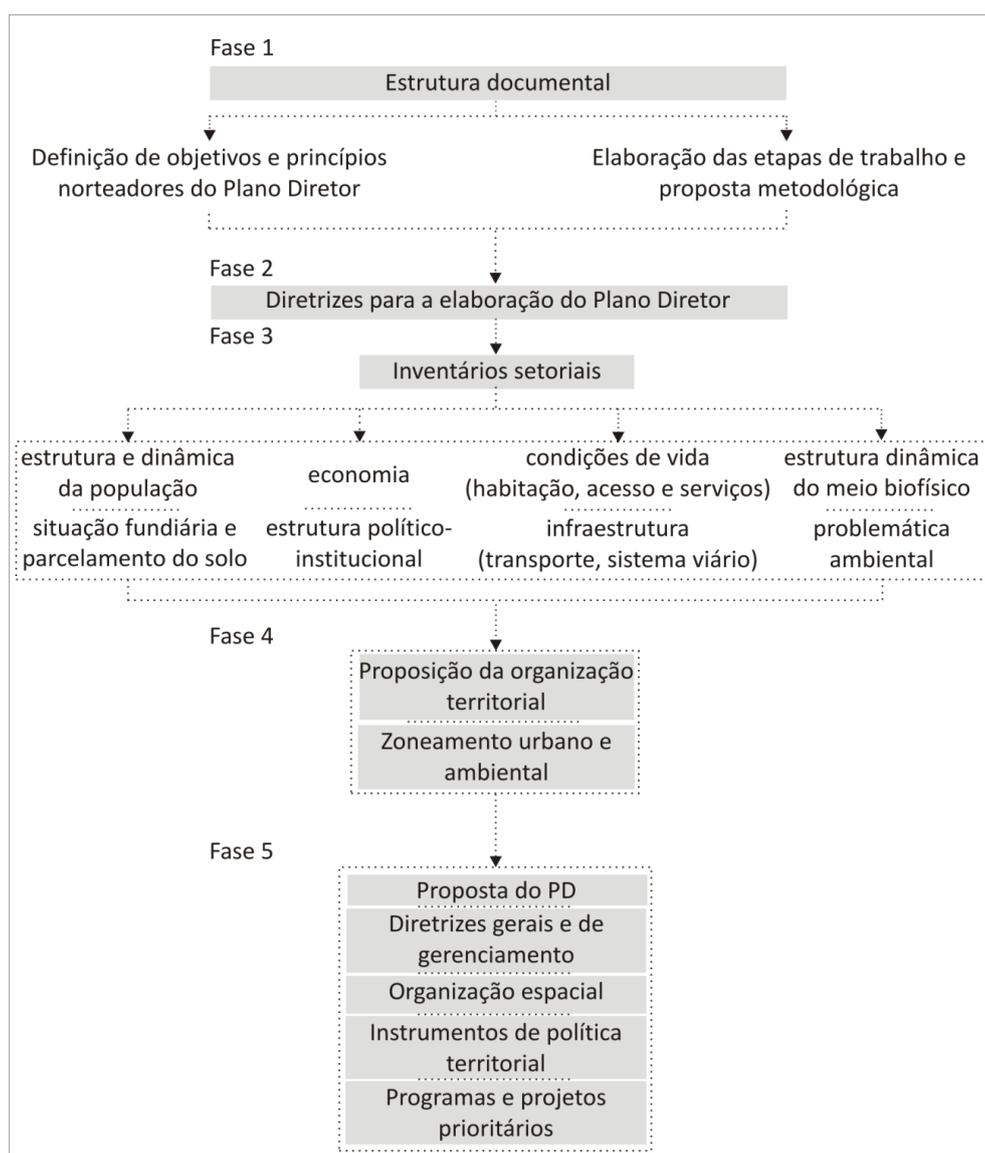
Ao mesmo tempo, a estrutura simplificada faz indicações atreladas à perspectiva ambiental, ao fazer, por exemplo, a inclusão do zoneamento ambiental como instrumento da fase de prognóstico, o que indica o estabelecimento da relação, com ao menos um instrumento de planejamento ambiental encontrado no sistema brasileiro.

Vale complementar que, em relação ao Plano Diretor como instrumento de planejamento ambiental, Santos comenta que tem a possibilidade de estabelecer objetivos alinhados a esta temática, podendo inclusive “propor uma gestão integrada e descentralizada; compatibilizar políticas de diferentes esferas; proteger e recuperar o meio ambiente e o patrimônio cultural, histórico, paisagístico, artístico e arqueológico, assegurando o acesso a eles; integrar e compatibilizar atividades urbanas e rurais” (SANTOS, 2004, p.36). Assim, pode-se sugerir a inclusão do ponto que diz respeito à integração entre diferentes recortes e escalas de planejamento, uma vez que as diferentes esferas e setores, ao elaborar seus planos, podem trabalhar com recortes

e escalas diferenciados, sendo estes então compatibilizados na elaboração do PDM. Mas este ponto não aparece diretamente na estrutura.

Esta estrutura não faz menção ou mesmo diferenciação entre o rural e o urbano, ainda que, em seu discurso, Santos (2004) reconheça a capacidade do Plano Diretor de integrar estas áreas, mas sem discorrer especificadamente sobre o tratamento de cada uma delas.

Figura 1: Estrutura simplificada para Plano Diretor.



Fonte: Santos (2004).

4.2. *A proposta do Ministério das Cidades (BRASIL, 2004)*

A estrutura proposta pelo Ministério das Cidades em 2004 dá enfoque principal para a questão da participação pública, a qual deve estar presente em todas as etapas de elaboração do plano, o que não o isenta de considerar conceitos e princípios relacionados à preservação da cultura e do meio ambiente, entre outros. A Figura 2 **Erro! Fonte de referência não encontrada.** apresenta a estrutura proposta pelo Ministério das Cidades.

De acordo com a proposta, a etapa 1 consiste na leitura da cidade e do território e sugere o conhecimento da situação do município como um todo, tanto da área urbana como rural, envolvendo a análise e identificação de potencialidades, conflitos e problemas com base em informações socioeconômicas, ambientais, culturais e de infraestrutura, tendo a visão técnica complementada pela visão da comunidade. Assim, contrapondo aos pontos chave elencados neste trabalho, é possível identificar, além do estímulo à participação pública, a possibilidade de inclusão de valores sociais, uma vez que as leituras técnicas devem ser complementadas pela leitura comunitária, baseada na visão e nos valores da população.

Ainda nesta etapa, é indicada a elaboração de mapas buscando facilitar a visualização das leituras técnica e comunitária, espacializando as questões discutidas no território, além de permitir a visualização das condicionantes e potencialidades físico-ambientais envolvendo aspectos como geomorfologia, clima, hidrografia, vegetação e solos. Com isto, espera-se destacar áreas para a preservação ambiental, atividades rurais e proteção de mananciais.

Os tipos de mapas a serem gerados apresentam uma predominância do enfoque nas questões urbanas em detrimento as do rural, como na identificação de áreas de risco para ocupação urbana ou na distribuição da população, envolvendo questões como densidade por bairro, necessitando um resgate ou mesmo reforço ao tratamento das áreas rurais.

As leituras e mapas a serem gerados sugerem ainda uma análise que integra aspectos do meio físico e biológico, bem como culturais, ao recomendar o destaque, por exemplo, de áreas de preservação cultural ou mesmo conhecer a evolução da cidade e do território, além de identificar as unidades de conservação (federais, estaduais e municipais) já existentes, favorecendo assim o levantamento e análise de forma integrada de aspectos físicos, biológicos, sociais e culturais. Entretanto, a inserção regional da qual esta proposta fala, remete muito mais ao sistema de fixos e

fluxos enquanto pessoas, mercadorias e mesmo informação, do que ao reconhecimento das características e valores ambientais e de conectividade de áreas na região.

A proposta indica ainda que, nesta primeira etapa, sejam observados estudos existentes, incluindo planos, estudos e projetos sobre o município, bem como, a legislação incidente na área, tanto de origem urbanística, como ambiental, de uso do solo e as demais encontradas, considerando as três esferas de governo.

Nas etapas posteriores, as ações de formular e pactuar propostas, definir instrumentos e o sistema de gestão e planejamento do município reforçam a participação pública em todo o processo de elaboração do plano, fortalecendo seu envolvimento no acompanhamento de sua implementação e o sentimento de responsabilidade coletivo pelo bem do município.

Em relação à segunda etapa, pode-se destacar que, ao formular e pactuar propostas, é quando se procura identificar de forma coletiva os temas prioritários a serem abordados pelo PDM, envolvendo questões cruciais para o município de acordo com suas características e potencialidades, envolvendo, por exemplo, patrimônio cultural ou ambiental, turismo, áreas rurais, entre outros (BRASIL, 2004, p. 29).

Quanto à escolha dos instrumentos para viabilizar as intenções do plano segundo esta proposta, o que corresponde à terceira etapa, estes devem estar articulados ao planejamento e à Política Urbana, indicando certa prioridade às questões econômicas e urbanas, uma vez que o guia enfatiza os instrumentos de regulação do desenvolvimento urbano e de política econômica, tributária e financeira a serem adequados aos objetivos do plano.

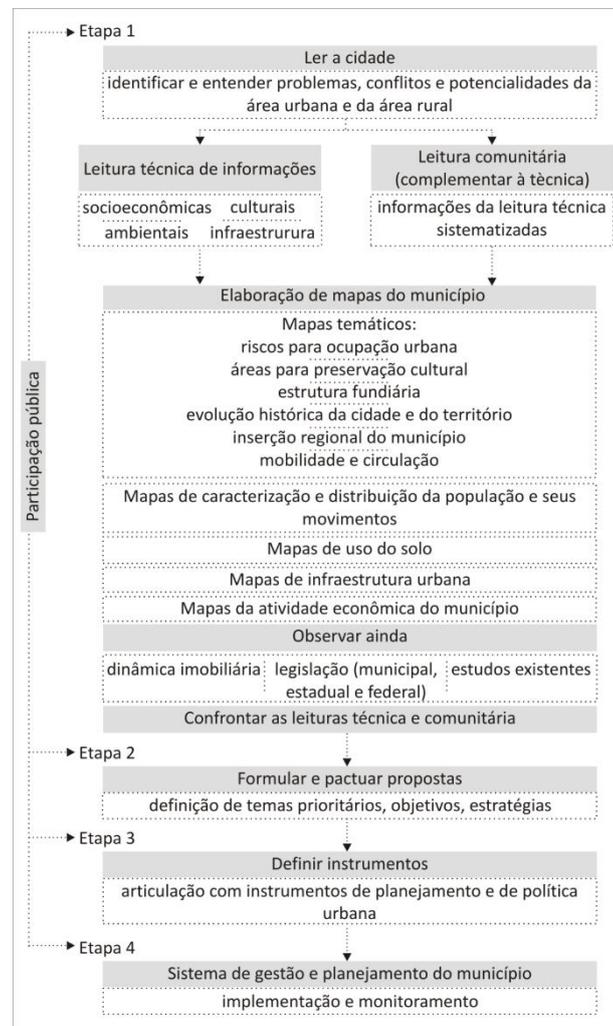
A quarta e última etapa, que fala do sistema de gestão e planejamento do município, sugere que a lei do PDM deve definir as instâncias e responsabilidades de implementação e monitoramento do plano, garantindo a participação comunitária, e estar de acordo com a capacidade de gestão do município (BRASIL, 2004, p. 32).

Vale dizer que, a integração entre diferentes recortes e escalas de planejamento não aparece diretamente incluída nesta estrutura. Entretanto, no mesmo guia onde é feita esta proposta, é reservado um capítulo para tratar da questão do PDM e áreas rurais. Neste ponto, é sugerida a realização de uma leitura socioterritorial da área rural, diferente daquela realizada para a área urbana, mas ainda adequada aos objetivos do PDM, analisando tendências de atividades de setores

agrícola e não agrícola, e tendo no Zoneamento Ecológico-Econômico, quando existente, um forte aliado. Neste sentido, especialmente na recomendação do tratamento da área rural, o guia reconhece e sugere ser necessário integrar diferentes recortes e escalas de planejamento e indica ainda o estabelecimento de uma relação do PDM com outros instrumentos de política ambiental.

Em geral, a proposta feita pelo Ministério das Cidades remete ao rural, mas parece fazer isso de forma segregada ao planejamento urbano, uma vez que coloca um capítulo a parte para tratar deste tema.

Figura 2: Estrutura baseada no guia elaborado pelo Ministério das Cidades.



Fonte: Elaborada pela autora baseada em Brasil (2004).

4.3. A proposta do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM, 2005)

A Figura 3 apresenta a estrutura organizada com base na proposta metodológica realizada pelo CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal.

Esta proposta enfatiza a questão da participação pública no processo de elaboração do PDM, reconhecendo a dificuldade desta tarefa, ressaltando a importância da comunicação no processo e destacando que a realização de audiências públicas e debates não só tem um valor simbólico de cidadania, como representa o reconhecimento desta participação e sua inserção na lei.

Complementarmente, o CEPAM recomenda que, não só a população diretamente envolvida deve participar do processo de elaboração do PDM, mas também a sociedade civil organizada, como associações comerciais, entidades de classe, associações industriais e de produtores rurais, debatendo conflitos, compreendendo e validando as soluções propostas. Esta questão relacionada à participação pública é abordada de forma mais clara no primeiro passo proposto na metodologia, bem como, no último passo, ao falar sobre a realização de audiências públicas.

Na sequência, no que chama de Passo 2, o CEPAM comenta a necessidade de tratar as informações sobre questões históricas, ambientais, sociais, econômicas e culturais de forma integrada e sistematizada, identificando aspectos positivos e negativos da cidade. Ressalta que as informações levantadas devem ser atualizadas e úteis à elaboração do plano, favorecendo a compreensão dos problemas a serem tratados por ele, além de ser organizadas e mapeadas, uma vez que “o mapa permite visualizar a distribuição espacial do dado e facilita a comparação entre as diferentes variáveis em análise” (CEPAM, 2005, p. 79).

O CEPAM divide estes temas em 5 eixos: socioeconômico, ambiental, uso e ocupação do solo, infraestrutura e mobilidade e circulação. A lista de temas sugerida é ampla e tem caráter indicativo, devendo estes ser selecionados e abordados de acordo com as características e necessidades do município.

Dentre os temas definidos, o guia sugere que a área rural deve ser considerada especialmente em relação às questões socioeconômicas, ambientais e de infraestrutura. Em relação

às informações ambientais, o guia destaca que servem para dar bases às definições de restrições ao uso e ocupação do solo e à aplicação de outros instrumentos indicados pela Política Urbana, de acordo com as necessidades identificadas.

Com as recomendações feitas no Passo 2, o levantamento e análise de forma integrada de aspectos físicos, biológicos e culturais parece ser estimulado.

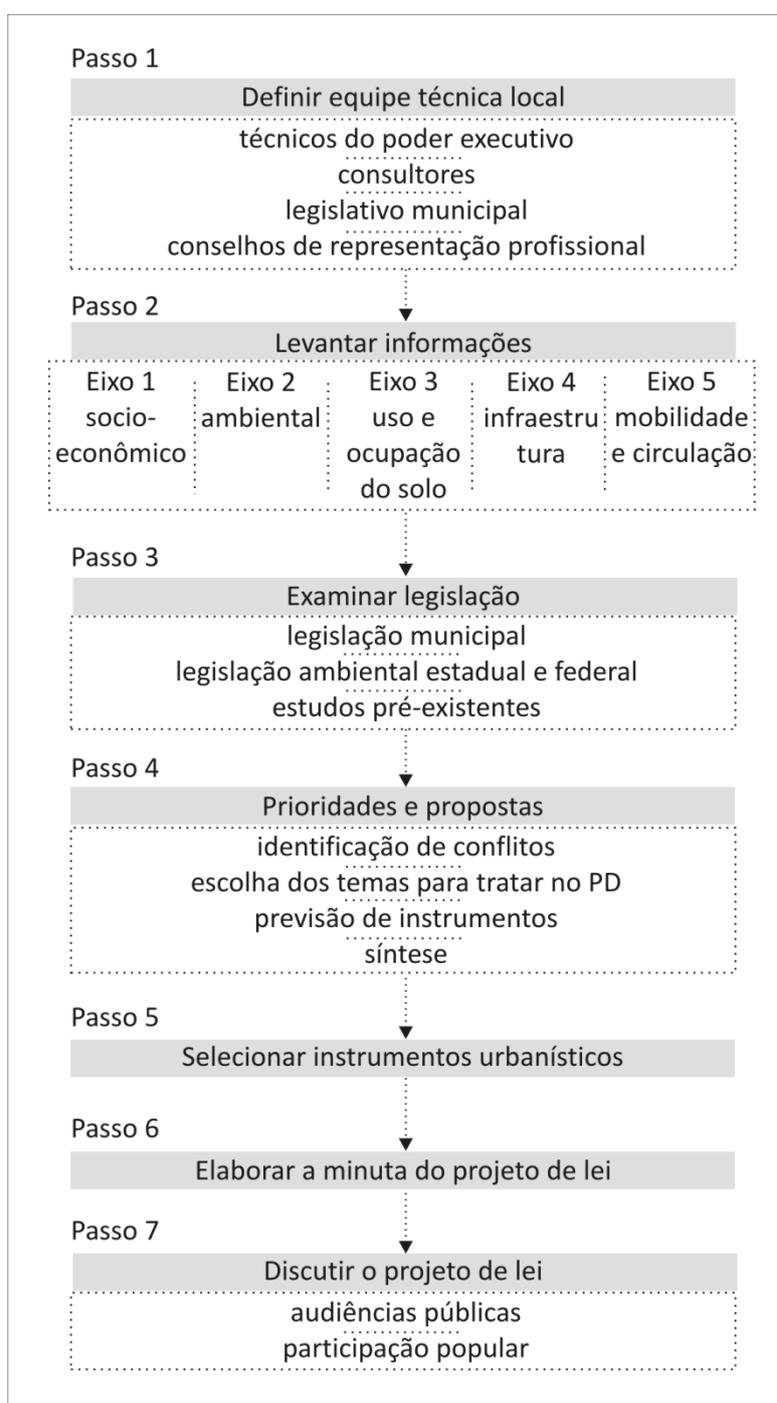
No Passo 3, o guia fala sobre a necessidade de levantamento e observação de toda a legislação ambiental e urbanística em vigência no município, tendo em mente que revisões e alterações sobre a legislação municipal podem ocorrer em decorrência das diretrizes estabelecidas pelo PDM. Além destas, devem ser observadas leis ambientais estaduais e federais envolvendo temas como fauna, flora, Áreas de Proteção Ambiental, recursos hídricos, resultando em restrições a serem consideradas pelo plano, além de estudos pré-existentes que incidam sobre a área.

O Passo 4 envolve a discussão de conflitos e realização de escolhas, o que caminha em direção à inclusão de valores sociais no processo, uma vez que estas escolhas e debates devem envolver a população nas decisões tomadas nesta etapa. Entretanto, esta proposta não direciona atenção aos aspectos físicos, biológicos, nem mesmo culturais, sugerindo uma atuação mais voltada à capacidade econômica e de ação do município e às questões elencadas como relevantes em cada contexto, o que não garante a preocupação com a questão ambiental ou mesmo a atenção às áreas rurais, caso estas não sejam identificadas como importantes.

No Passo 5 sugerido, fala-se sobre a seleção de instrumentos de intervenção urbana a serem aplicados para atingir os objetivos do PDM. Como se vê, o enfoque no urbano é predominante, deixando as áreas rurais sem uma perspectiva de aplicação de instrumentos formalmente estabelecidos, menos ainda oriundos da Política Ambiental.

Os Passos 6 e 7 estão relacionados à proposição e aprovação da lei, destacando novamente o papel da participação pública, indicando a necessidade de elaboração de um produto em linguagem clara e acessível a todos, bem como, da realização de audiências públicas de consulta, fechando o processo de elaboração do plano, mas sem entrar na discussão sobre sua implementação e monitoramento.

Figura 3: Estrutura baseada no guia elaborado pela Fundação Prefeito Faria Lima.



Fonte: Elaborada pela autora baseada em CEPAM (2005).

4.4. *Proposta e desenho da estrutura base*

A Figura 4 apresenta a estrutura base proposta neste trabalho, fundamentada na leitura e sobreposição/complementariedade entre as propostas metodológicas apresentadas anteriormente, observando os pontos chave.

Em um primeiro momento, aparece a sobreposição do que as outras propostas já apresentam, com alguns acréscimos oriundos da perspectiva ambiental construída e da inclusão das áreas rurais ao PDM. Na sequência, a discussão apresenta a relação dos pontos chave e seu reflexo nesta estrutura, bem como, a complementação oferecida por este trabalho e seu enfoque sobre as áreas rurais.

Assim como proposto por Brasil (2004) e Santos (2004) e indicado na literatura, a participação pública aparece entre os pontos chave aqui selecionados e deve acompanhar todo o processo de elaboração e revisão de Planos Diretores, apresentando papel fundamental na validação das escolhas feitas e apropriação destas pela comunidade. Além disso, com base na participação, é possível aprender com a comunidade local seus anseios e visões sobre a realidade encontrada e o futuro esperado, favorecendo ainda a inclusão de valores sociais no processo. Isso permite que a comunidade participe da identificação daquilo que tem relevância para aqueles que ali vivem, bem como, as restrições e potencialidades do meio a partir de suas vivências e necessidades, aspectos não identificáveis por uma equipe estritamente técnica ou por um grupo exclusivo de governantes. Esta participação deve ser garantida conforme indica a Política Urbana e pode ser realizada por meio de consultas, audiências públicas e debates.

Dito isto, como primeira fase da elaboração do PDM, temos a organização de uma equipe técnica local (CEPAM, 2005), também conhecida como Núcleo Gestor (BRASIL, 2004). Esta equipe deve envolver não só representantes do poder executivo e legislativo municipal, mas representantes da sociedade civil organizada, incluindo setores profissionais, além de representantes de setores atuantes no município e consultores. Esta fase está diretamente ligada à organização da participação pública.

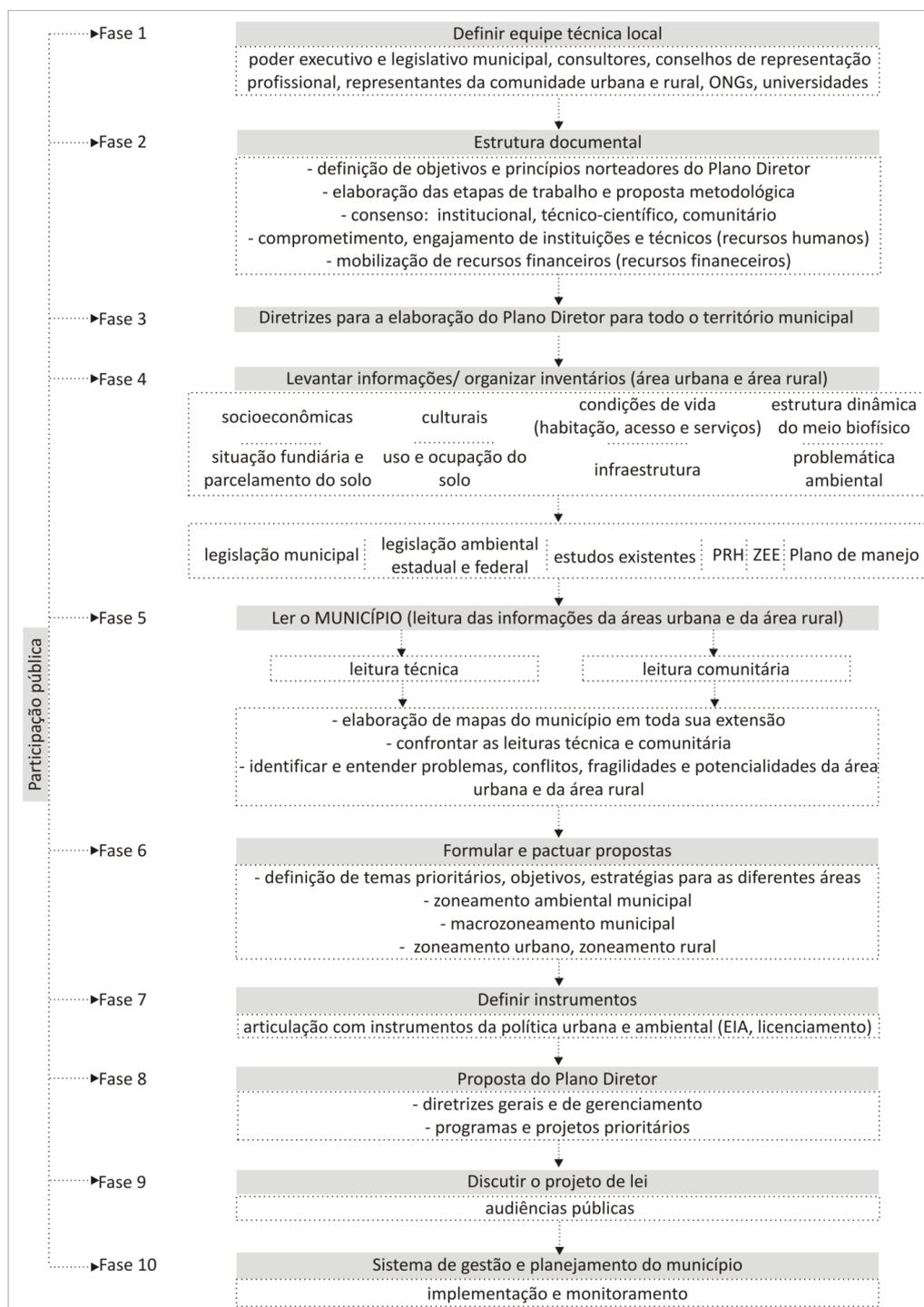
Entre as atividades do Núcleo gestor, encontra-se o dever de montar o plano de trabalho, definir prioridades e compatibilizar as diferentes leituras realizadas no processo de elaboração do plano e organizar e divulgar a informação gerada (BRASIL, 2004), sendo boa parte destas

atividades correspondentes à segunda fase do processo de elaboração do plano, somadas à organização de recursos humanos e financeiros.

A fase 3 gira em torno da definição das diretrizes de elaboração do plano, ou seja, quais temas serão prioritários a serem trabalhados, considerando todo o território municipal.

A fase 4, que envolve o levantamento de informações para posterior análise, tem importante papel em relação ao ponto chave que diz respeito ao levantamento e análise integrada de aspectos físicos, biológicos e culturais.

Figura 4: Esquema da estrutura base proposta para elaboração e revisão de Plano Diretor.



Fonte: Elaborada pela autora (2018).

Além do levantamento de informações sobre os temas apontados, deve fazer parte desta etapa o levantamento sobre a legislação municipal, estadual e federal, de cunho territorial e ambiental, e que possam interferir diretamente nas diretrizes e definições estabelecidas pelo PDM. Também devem ser levantados os diversos planos ambientais existentes, considerando diferentes recortes e escalas, como Planos de Recursos Hídricos, planos de manejo de unidades de conservação e zoneamentos ambientais. Tais planos, além de oferecer diretrizes e objetivos que recaem sobre a área planejada, podem contribuir com informações e visões em escalas mais estratégicas sobre o território. Dito isto, o atendimento ao ponto chave referente à integração entre diferentes recortes e escalas de planejamento é favorecido nesta fase.

Na Fase 5, tem-se o momento de analisar todas as informações levantadas de forma integrada e participativa. Neste sentido, a leitura baseada em critérios técnico-científicos deve ser realizada, em paralelo à leitura comunitária, construída com base nos valores sociais trazidos pela comunidade local. Os produtos obtidos nesta fase devem incluir a identificação de conflitos, a compreensão do cenário atual para pensar o futuro, além da elaboração de mapas organizando as informações por temas.

Chega-se à fase 6, de compactuar as expectativas e propostas, definindo quais temas serão tratados com prioridade neste plano, e como isto será refletido na proposição da organização do território. Entre os produtos a serem gerados, está o zoneamento ambiental municipal, que dará base para as definições mais amplas no macrozoneamento, posteriormente detalhado, onde couber, pelos zoneamentos urbano e rural.

Ainda com destaque para as áreas rurais, neste momento, deve-se também pensar: corredores ecológicos; as áreas verdes do rural atendendo à legislação de proteção e conservação; ampliar e prever a conexão do rural com o urbano ou mesmo com demais municípios vizinhos.

A fase 7 vem complementar as definições da fase 6, quando outros instrumentos que auxiliarão o PDM a atingir seus objetivos serão definidos. Comumente, fala-se neste momento nos chamados instrumentos de indução da Política Urbana, como por exemplo, o direito de preempção e a outorga onerosa do direito de construir, que buscam conter a especulação e regular o preço da terra, forçando a prática da função social da propriedade urbana, garantindo ao Estado um maior controle sobre o uso e ocupação do solo urbano (FERREIRA, 2003).

É neste momento também que, principalmente ao tratar de áreas rurais e suas atividades típicas, é necessário visualizar a relação do PDM com instrumentos de Política Ambiental. É a ocasião em que o município se posiciona e define sobre a realização dos Estudos de Impacto Ambiental e a necessidade de obter licenças ambientais que atendam também as diretrizes do PDM e as definições em seus zoneamentos.

As fases 8, 9 e 10 seguem mais próximas do que é indicado pelas demais metodologias, e tratam de ações formais ligadas à discussão do plano enquanto projeto de lei, aos programas e projetos ligados a ele, reforçando novamente a participação pública neste momento de finalização e aprovação da proposta, e no acompanhamento e monitoramento durante sua implementação.

5. Conclusões

É inegável a dificuldade, atraso e falta de experiência no contexto brasileiro de dar atenção ao rural, o que se confirma pelos poucos trabalhos encontrados para respaldar a discussão aqui apresentada, reforçando a necessidade de colocar luz e dar atenção ao planejamento destas áreas.

A identificação dos pontos chave, oriundos da construção do referencial teórico foi extremamente válida para analisar, repensar e complementar as propostas existentes, chegando a uma estrutura base mais completa, no que diz respeito ao planejamento territorial rural pelo PDM.

Ao fazer um paralelo entre as propostas metodológicas consideradas, pode-se destacar que estas não se diferenciam tanto entre si e que pontos como a participação pública, inclusão de valores sociais e levantamento e análise de forma integrada de aspectos físicos, biológicos e culturais são, de algum modo, abordados por todas elas. Entretanto, cada estrutura amplia o olhar sobre um ponto, descreve ou define uma fase ou etapa do planejamento a seu modo.

Não se pode ignorar que a história da ocupação do território rural brasileiro, que resultou em elevada concentração fundiária, desigualdades regionais, conflitos de diversas naturezas, entre outros problemas de ordem socioeconômica, representa um desafio para o planejamento do ambiente rural, especialmente na escala municipal. Municípios com predominância de grandes imóveis rurais especializados na produção agropecuária baseada na monocultura devem enfrentar questões de planejamento distintas daqueles onde predominam imóveis pequenos de agricultura familiar, não só em função das diferenças na paisagem resultantes da divisão das terras, uma vez

que os primeiros tendem a ter menor heterogeneidade do que os últimos, mas também nas diferenças em termos de poder de influência dos grandes e dos pequenos proprietários na governança local.

O Brasil apresenta ainda um longo caminho a percorrer no que tange o planejamento de seu território, ainda que apresente instrumental para isso. Entretanto, há de se considerar que seu histórico de planejamento e de políticas, tanto urbana quanto ambiental, pode ser considerado deveras recente.

6. Referências

ANTONELLO, I. T. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 25, n.2, p. 239-254, mai./ago, 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, Confea. 2004.

BUENO, L. M. M. Inovações para a concretização dos direitos à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão. BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. (org.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, p.11-23, 2007.

BYRNE, D. Complexity theory and planning theory: a necessary encounter. **Planning Theory**, v.2, n.3, p. 171-178, 2003.

CEPAM - CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **Plano diretor passo a passo**. Mariana Moreira (Coord.). São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2005.

CYMBALISTA, R. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.29-45, jul./dez., 2006.

FERRÃO, J. **O ordenamento do território como Política Pública**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FERREIRA, J. S. W. Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas. Supporting text, Table 1, **Vª Conferência das Cidades**, 2003, Brasília. Ministério das Cidades: Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, 2003.

FRIEDMANN, J. Planning theory revisited. **European Planning Studies**, v.6, n.3, p. 245-253, 1998.

HALL, P. **Cidades do amanhã**: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. Tradução de Pérola de Carvalho. São Paulo: Perspectiva, 1995.

LUCCARELLI, M. **Lewis Mumford and the ecological region**: the politics of planning. New York: Guilford Press, 1995.

MCHARG, I. L. **Design with nature**. 25th anniversary edition. New York: John Wiley and Sons, 1992.

MESQUITA, A. P.; FERREIRA, W. R. O rural no planejamento municipal: o plano diretor municipal como instrumento de planejamento rural. In: XXIII ENGA – ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 2016, São Cristóvão. **Proceedings...** São Cristóvão, p. 1-16, 2016.

MORETTI, R. S. Conteúdo e procedimentos de elaboração de planos diretores. BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (org.). **Planos Diretores Municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, p.265-269, 2007.

NAKANO, K. O Plano Diretor e as zonas rurais. SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (org.). **O município e as áreas rurais**. São Paulo: Instituto Pólis (Cadernos Pólis 8), p. 25-36, 2004.

OLIVEIRA, C. R. **O rural nos Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade**: o caso do Rio Grande do Sul. 147f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

SANTORO, P.; COSTA, C.; PINHEIRO, E. Introdução. SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (org.). **O município e as áreas rurais**. São Paulo: Instituto Pólis (Cadernos Pólis 8), p. 5-13, 2004.

SANTOS JUNIOR, O. A.; SILVA, R. H.; SANT'ANA, M. C. Introdução. SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, p. 13-26, 2011.

SANTOS, M. R. R.; RANIERI, V. E. L. Deficiências e desafios do planejamento territorial de áreas rurais no Brasil. **Revista Rural & Urbano**, Recife. v. 03, n. 01, p. 02 – 21, 2018.

SANTOS, R. F. **Planejamento ambiental**: teoria e prática. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 5^a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

STEINER, F. Regional planning in the United States: historic and contemporary examples. **Landscape Planning**, v. 10, p. 297-315, 1983.

THEOBALD, D. M. et al. Ecological support for rural land use planning. **Ecological Applications**, v. 15, n.6, p. 1906-1914, 2005.

TURNER, T. Landscape planning and environmental impact design. **The natural and built environment series**. 2nd edition. London: UCL Press, 1998.

ZUIDEMA, C.; de ROO, G. Integrating Complexity Theory into planning: truth or dare? In: **18th Annual AESOP Conference**, 2004, Grenoble. Disponível em: <http://www.academia.edu/1122103/INTEGRATING_COMPLEXITY_THEORY_INTO_PLANNING_TRUTH_OR_DARE>. Acesso em: 12 jul. de 2018.