

ADIR UBALDO RECH
MARIA ELIANE BLASKESI SILVEIRA
ORGANIZADORES

**ESTATUTO DA CIDADE
E A INCLUSÃO DA ÁREA RURAL
NO PLANO DIRETOR**



O Estatuto da Cidade e a inclusão da área rural no plano diretor:

O Planejamento territorial rural dos municípios do estado
do Rio Grande do Sul com mais de cem mil habitantes

Maria Eliane Blaskesi Silveira
Adir Ubaldo Rech

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Presidente:

José Quadros dos Santos

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Reitor:

Evaldo Antonio Kuiava

Vice-Reitor:

Odacir Deonísio Graciólli

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:

Juliano Rodrigues Gimenez

Pró-Reitora Acadêmica:

Flávia Fernanda Costa

Chefe de Gabinete:

Gelson Leonardo Rech

Coordenadora da Educs:

Simone Côrte Real Barbieri

CONSELHO EDITORIAL DA EDUCS

Adir Ubaldo Rech (UCS)

Asdrubal Falavigna (UCS) – presidente

Cleide Calgaro (UCS)

Gelson Leonardo Rech (UCS)

Jayme Paviani (UCS)

Juliano Rodrigues Gimenez (UCS)

Nilda Stecanela (UCS)

Simone Côrte Real Barbieri (UCS)

Terciane Ângela Luchese (UCS)

Vania Elisabete Schneider (UCS)

O Estatuto da Cidade e a inclusão da área rural no plano diretor:

O Planejamento territorial rural dos municípios do estado
do Rio Grande do Sul com mais de cem mil habitantes

Maria Eliane Blaskesi Silveira
Adir Ubaldo Rech

© do autor

1ª edição 2022

Revisão: Germano Weirich

Editoração: Giovana Letícia Reolon

Capa: Alexandre Remonato (Imagem: Pixabay)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Universidade de Caxias do Sul

UCS – BICE – Processamento Técnico

S587e Silveira, Maria Eliane Blakesi
O estatuto da cidade e a inclusão da área rural no plano diretor [recurso eletrônico]: o planejamento territorial rural dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com mais de cem mil habitantes / Maria Eliane Blakesi Silveira, Adir Ubaldo Rech. – Caxias do Sul, RS : Educs, 2022.

Dados eletrônicos (1 arquivo).

ISBN 978-65-5807-141-9

Apresenta bibliografia.

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Cidade - Estatuto. 2. Direito urbanístico. 3. Desenvolvimento rural.
4. Planejamento urbano - Rio Grande do Sul. I. Rech, Adir Ubaldo. II. Título.

CDU 2. ed.: 349.44:711.4

Índice para o catálogo sistemático:

1. Cidade - Estatuto	349.44:711.4
2. Direito urbanístico	349.44
3. Desenvolvimento rural	711.3
4. Planejamento urbano - Rio Grande do Sul	711.4(816.5)

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária

Ana Guimarães Pereira - CRB 10/1460



Direitos reservados a:

EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone/Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197

Home Page: www.ucs.br – E-mail: educs@ucs.br

*Quem quer, acha um jeito.
Quem não quer, acha uma desculpa.*



Sumário

Introdução / 9

Capítulo 1 Cidade e município na Perspectiva do Estatuto da cidade / 17

- 1.1 Conceito de cidade e município / 17
- 1.2 O município e suas áreas urbana e rural: uma interface para o exercício dos direitos de seus habitantes / 22
- 1.3 O espaço urbano e sua função social: a participação popular e a informação definindo o direito à cidade / 30
- 1.4 Direito de participação e informação na audiência pública / 35
- 1.5 Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade: o município visto como um todo / 43
- 1.6 O Plano Diretor e o direito urbanístico como instrumento de tutela do meio ambiente do município / 59

Capítulo 2 Plano diretor e a área rural / 69

- 2.1 Área Rural / 69
- 2.2 O Plano Diretor e a inclusão da área rural no planejamento do município / 71
- 2.3 Área rural: conceito residual e função / 78
- 2.4 Plano Diretor e o planejamento da área rural / 88
- 2.5 A área rural e a cidade sustentável: o zoneamento ambiental como forma de proteção e sustentabilidade / 100
- 2.6 Estratégias para o desenvolvimento territorial rural: o que deve ser incluído no Plano Diretor / 112

Capítulo 3 A inclusão da área rural nos planos diretores dos municípios com mais de 100.000 habitantes no estado do Rio Grande do Sul / 127

- 3.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do município de Porto Alegre / 130
- 3.2 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do município de Caxias do Sul / 135
- 3.3 Plano Diretor do município de Pelotas / 141

- 3.4 Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas (PDUA) / 148
- 3.5 Plano Diretor de Desenvolvimento do município de Santa Maria / 150
- 3.6 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da sede urbana do município de Gravataí / 155
- 3.7 Plano Diretor do município de Viamão / 156
- 3.8 Plano Diretor Urbanístico Ambiental (PDUA) do município de Novo Hamburgo / 161
- 3.9 Plano Diretor Municipal (PDM) e o Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Participativa do município de São Leopoldo / 164
- 3.10 Plano Diretor do município de Rio Grande / 167
- 3.11 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do município de Alvorada / 169
- 3.12 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do município de Passo Fundo / 171
- 3.13 Plano Diretor de Sapucaia do Sul / 174
- 3.14 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Rural e Ambiental de Uruguaiana (PDDU) / 178
- 3.15 Plano Diretor de Santa Cruz do Sul / 183
- 3.16 Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano do município de Cachoeirinha / 187
- 3.17 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do município de Bagé / 189
- 3.18 Plano Diretor Municipal de Bento Gonçalves / 198
- 3.19 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental Sustentável de Erechim (PDDUAS) / 207

Conclusão / 211

Referências / 217

Lista de siglas / 233

Introdução

A cidade precede o município, sendo que este, além de ser um dos entes federativos, também tem sentido mais abrangente, mas mesmo sem ser sinônimos confundem-se e fundem-se, para formar o todo, conforme preconiza o Estatuto da Cidade, no artigo 40, parágrafo 2º: O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo.

Esta perspectiva, que, no dizer da lei, deveria ser contemplada no planejamento dos municípios, segue ignorada pela maioria deles, afrontando e excluindo o campesino do direito à cidade, ao planejamento sustentável preconizado pelo Estatuto da Cidade e privilegiando o cidadão urbano, porque quem está fora do dito perímetro urbano não é tratado como cidadão. O senso comum é de que o espaço rural não integra o município no Plano Diretor, pois há legislação própria. Na esfera federal e de acordo com o artigo 187 da Constituição Federal (CF): o planejamento e a execução da política agrícola se darão na forma da lei, “com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes”.

O Estatuto da Cidade tratou de potencializar o desenvolvimento da cidade, estabelecendo, de forma determinante, sua função social. Isso não significa apenas atender ao direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e demais serviços públicos. Como norma geral, não há como esta Lei contemplar e esgotar o rol de funções sociais de uma cidade, pois são estas decorrentes das necessidades locais. O seu conceito (de função social) é muito mais abrangente do que meramente a pobreza ou necessidade material. Não há como

privar o homem do campo dos benefícios da urbanização, limitando, pelo perímetro urbano, atividades complementares e necessárias à qualidade de vida dos também cidadãos rurais.

Dentre os instrumentos legais e gerais de planejamento urbanístico municipal, estão: Plano Diretor, parcelamento, uso e ocupação do solo, mediante zoneamentos rurais e adequações da legislação do parcelamento do solo, Zoneamento Ambiental, Zoneamento Ecológico Econômico, Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social. O Plano Diretor traz o ordenamento e a ocupação do solo municipal da área urbana e rural e um projeto de município inteligente, portanto, tem como instrumento primeiro leis inteligentes, resultantes de pesquisa, de conhecimento e teses já consolidadas, mas ignoradas na construção do ordenamento urbanístico.

Como o município não se forma somente com a área urbana, o atendimento aos aspectos que não estão previstos na legislação federal deve ser observado, sob pena de a área rural se tornar uma terra sem lei, por alegação de conflitos de competência.

Como questões de pesquisa, foram trazidas as seguintes indagações: o termo “município”, disposto no parágrafo 2º do artigo 40 da referida lei, abrange a área urbana e a rural? Se for compreendido que sim, quais diretrizes são adotadas para viabilizar a inclusão do zoneamento da área rural no Plano Diretor dos municípios? Compreendido o direito à cidade como de todos os habitantes, inclusive de quem reside fora do perímetro urbano, questiona-se: como atribuir direito ao morador campesino, a uma dimensão sustentável, com a inclusão da área rural no Plano Diretor? Quais municípios gaúchos com população superior a 100.000 habitantes incluem a área rural em seus planos e quais são essas diretrizes?

Os municípios que trazem expresso o planejamento da área rural, em regra, não aprofundam as diretrizes voltadas ao direito dos camponeses, pois, mesmo sendo esta parte do território regulada pelo Direito Agrário, o que não se coaduna com os aspectos tratados pela legislação federal, deverá legislar sobre assunto local e regulamentar, por exemplo, o direito de construir, atividades econômicas complementares, índices construtivos, instalação de equipamentos urbanos, culturas de interesse local, dentre outros.

Com a revisão dos seus planos diretores, os municípios passaram a incluir diretrizes voltadas ao planejamento da área rural, dividindo-se entre os que contemplaram de forma aprofundada os parâmetros de determinações de regras, os que os incluíram de forma tímida e aqueles que os mencionaram de forma inexpressiva. Dentre os municípios gaúchos com população superior a 100.000 habitantes, a maioria incluiu, de uma forma ou de outra, a área rural no Plano Diretor. A inclusão de diretrizes não torna efetivo o planejamento, pois toda vez que se diz o que fazer é necessário também estabelecer como será feito, sob pena de nada acontecer.

A partir dessas constatações, questiona-se a configuração e o limite do termo “município”, buscando verificar, nos municípios gaúchos com população superior a 100.000 habitantes: em quais está sendo observado o parágrafo 2º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, que dita a obrigatoriedade de o Plano Diretor englobar o município como um todo abrangendo a norma e, assim, os moradores da área rural, como forma de acesso ao direito à cidade sustentável, e quais as diretrizes que estabelecem, bem como que instrumentos foram utilizados para elas efetivamente acontecerem.

Para responder ao questionamento, o primeiro capítulo traz a conceituação dos termos “cidade” e “município”, fazendo alusão ao Estatuto da Cidade, para demonstrar que não são sinônimos e

que o termo “município”, além de designar um ente federativo, tem abrangência maior que o termo “cidade” e que se compõe das áreas urbana e rural. Estas áreas que compõem o espaço territorial municipal devem ser planejadas de forma que os direitos fundamentais de seus habitantes sejam atendidos. Destaca-se que o Plano Diretor é o documento-base do desenvolvimento de cada município, previsto no Estatuto da Cidade, artigo 4º, III, “a”, que determina a política de desenvolvimento e de expansão urbana do território.

No segundo capítulo, verifica-se que o caos urbano, a violência e desigualdades sociais não podem ser resolvidos somente com a implementação de um Plano Diretor, por mais bem elaborado que seja, mas através de um conjunto de políticas públicas para a minimização de tantos problemas. A integração entre área urbana e rural no contexto do Plano Diretor é fundamental para que possamos falar em planejamento sustentável. Assim como um Plano Diretor que atenda aos requisitos de planejamento, vislumbrando o desenvolvimento social e econômico, atendendo o direito de um meio ambiente sustentável, terá uma contribuição expressiva na melhoria de vida da população do município. A mudança de paradigma no enfrentamento das questões envolvendo também a área rural trará melhoria no conjunto cidade-campo, afetando, de forma positiva, a vida dos habitantes, o meio ambiente e a economia local. A falta de articulação pelos poderes constituídos, com relação à inclusão de todo o espaço territorial no ordenamento municipal, traduz-se em tratamento desigual para os moradores do mesmo município, pois nem só de agricultura e políticas voltadas para o setor produtivo vive a área rural, e as pessoas que moram no campo precisam ser atendidas pelos serviços públicos como saúde, educação, saneamento e descarte dos resíduos sólidos.

Como estratégia para alcançar o desenvolvimento sustentável, o Plano Diretor deve incluir, dentre outros: o planejamento urbanístico dos locais onde haja concentração de população; regular o chaceamento; controlar a expansão do perímetro urbano; atuar no licenciamento ambiental rural e apoio à execução, análise e validação do cadastro ambiental rural (CAR); incentivar e informar a população rural para a participação nos conselhos municipais; incentivar a produção primária familiar e fortalecimento das estruturas socioprodutivas; proporcionar o acesso a vias compatíveis com o escoamento da produção e a mobilidade dos habitantes do campo; regulamentar o transporte, saúde, educação, saneamento e segurança; determinar as diretrizes para a preservação da cultura, locais turísticos e históricos que se situem na área rural; estabelecer normas e diretrizes orientadas ao conforto climático-ambiental das residências rurais, apoiando os processos de conversão das residências inadequadas. Não se esgotam nestas as possibilidades de regulamentação do espaço rural dentro do Plano Diretor do município, e cada um, dentro das peculiaridades locais, deverá incluir o que for necessário e compatível com a vocação local. Por isso, o zoneamento dos espaços rurais, como parte do Plano Diretor, dará efetividade ao planejamento territorial do município.

O planejamento da área rural e sua inclusão nos planos diretores dos municípios gaúchos com mais de 100.000 habitantes da competência legislativa do município, no que concerne ao meio ambiente, ocupação do solo urbano e rural, com ênfase no planejamento destas áreas, dentro do que preceitua o Estatuto da Cidade, é o que contém o terceiro capítulo.

Planejar agora é determinar que o futuro se desenhe de forma menos gravosa para os que virão. A legislação disponibiliza variadas formas para garantir o uso mais adequado do ambiente. O conhecimento destes institutos e a sua aplicação,

dentro do planejamento espacial do município, incluindo os habitantes camponeses, poderá levar a resgatar a estima e a propensão a continuar no lugar de origem, ao vislumbrar o exercício dos mesmos direitos que aos cidadãos são alcançados.

O estado do Rio Grande do Sul, conforme o Censo de 2010, possuía 18 municípios com mais de 100.000 habitantes: Porto Alegre, Caxias do Sul, Pelotas, Canoas, Santa Maria, Gravataí, Viamão, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Rio Grande, Alvorada, Passo Fundo, Sapucaia do Sul, Uruguaiana, Santa Cruz do Sul, Cachoeirinha, Bagé e Bento Gonçalves. O Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), nos dados de 2019, estima que Erechim ultrapassou a quantia de 100.000 habitantes. A pesquisa faz um levantamento do que tratam os planos diretores destes municípios, referentemente à área rural.

Os planos foram revisados nos últimos dez anos, conforme determina o Estatuto da Cidade, e todos fazem alguma referência à área rural, dentro de um macrozoneamento amplo, incluindo diretrizes específicas, mas a maioria ainda não utiliza instrumentos adequados do planejamento territorial rural, com zoneamento, parcelamento do solo para atividades urbanas complementares à área rural e políticas públicas para atender às demandas da população rural voltadas a alcançar aos habitantes camponeses os mesmos direitos que os cidadãos desfrutam.

Para a pesquisa, optou-se por trazer as informações, após a análise e coleta de dados sobre os municípios – dezenove ao todo – dentro do que contém o Plano Diretor de cada um, que corroborem a existência, ou não, do planejamento de suas áreas rurais e, caso positivo, quais as diretrizes que foram estabelecidas. A classificação dos municípios quanto à população foi feita tendo como parâmetro o Censo de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e a população estimada no ano de 2019, de forma decrescente, com relação ao número de habitantes.

A pesquisa foi pautada, conforme o tema proposto, na inclusão, ou não, da extensão rural, frente ao comando legal disposto no Estatuto da Cidade, de que o Plano Diretor deverá englobar o território como um todo, sem diferenciação da localização espacial, possibilitando o acesso de seus habitantes aos direitos constitucionalmente garantidos, notadamente o direito à cidade sustentável.

Foi efetuada revisão bibliográfica e documental, com base em artigos científicos, doutrina e legislação, aplicando-se a técnica de coleta e análise de dados. A revisão bibliográfica tradicional, com base na doutrina existente sobre o tema, foi utilizada trazendo o conhecimento necessário para o aprofundamento da pesquisa. Este tipo de pesquisa fornece o suporte a todas as fases de um protocolo de pesquisa, pois auxilia na escolha do tema, na definição da questão da pesquisa, na determinação dos objetivos, na formulação das hipóteses, na fundamentação da justificativa e na elaboração do relatório final.¹

A pesquisa documental tem o objetivo de levantamento de documentos como base. Assemelha-se à pesquisa bibliográfica, a qual utiliza a contribuição fornecida por diversos autores sobre um determinado assunto, enquanto na pesquisa documental a coleta de informações é realizada em materiais que não receberam qualquer tipo de análise crítica.²

A abordagem da pesquisa tem enfoque misto, ou seja, quali-quantitativa, que não visa a substituir as pesquisas qualitativas e quantitativas, mas “utilizar os pontos fortes de ambos os tipos os

¹ FONTELLES, Mauro José; SIMÕES, Marilda Garcia; FARIAS, Samantha Hasegawa; FONTELLES, Renata Garcia Simões. Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa. **Rev. Para. Med.**, Brasil, p. 1-8, set. 2009. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C8_NONAME.pdf. Acesso em: 25 ago. 2019.

² FONTELLES, idem.

combinando e tentando minimizar seus potenciais pontos fracos”. Neste processo deverão ser observadas as seguintes definições fundamentais: racionalização do desenho misto; decisões sobre: quais instrumentos utilizar para coletar os dados quantitativos e quais para os dados qualitativos, as prioridades dos dados quantitativos e qualitativos, sequência na coleta e análise dos dados quantitativos, a forma como vamos transformar, associar e/ou combinar diferentes tipos de dados e os métodos de análise em cada processo ou etapa e, ainda, a decisão sobre a maneira de apresentar os resultados inerentes a cada enfoque.³ Após obter os resultados da pesquisa, foram elaborados os dados de forma a chegar a uma conclusão lógica, ordenada e compreensível, de modo que o raciocínio se coordene com o que foi pesquisado, visando responder ao questionamento proposto, alcançar os objetivos, através do exercício da investigação, por meio do que foi coletado, listando todos os municípios com população superior a 100.000 habitantes e verificando a existência da inclusão da área rural no Plano Diretor dos que foram pesquisados.

³ SANPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Maria Del Pilar Baptista. **Metodologia da Pesquisa**. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013. Tradução: Daisy Vaz de Moraes. p. 548

Capítulo 1

Cidade e município na Perspectiva do Estatuto da cidade

1.1 Conceito de cidade e município

Os termos “cidade” e “município” não são sinônimos. São expressões distintas para designar diferentes aspectos de um mesmo território.

Enquanto cidade designa o espaço urbano de um município, delimitado por um perímetro urbano, precisando ter um número mínimo de habitantes e uma infraestrutura que atenda, minimamente, as condições dessa população, município é o espaço territorial político dentro de um estado ou unidade federativa, administrado por uma prefeitura, conforme Pena.⁴ As terminologias e significados das palavras “cidade” e “município”, mais que a designação de espaços, trazem em si a potencialidade de abranger ou limitar direitos, alcançando à população, conforme o local onde se encontrem e se encaixem, a possibilidade de ter uma vida mais (ou menos) digna e a exigir os direitos inerentes a essa situação espacial.

A reflexão sobre a espacialidade, tempo, padrão e escala de organização social, na estruturação das sociedades planetárias e territoriais, na visão de Bauman:

planejado, o espaço moderno tinha que ser rígido, sólido, permanente e inegociável. Concreto e aço seriam a sua carne, a malha de ferrovias e rodovias os seus vasos sanguíneos. Os escritores das modernas utopias não distinguiram entre a ordem social e a arquitetônica, entre as unidades e divisões sociais ou territoriais; para eles – assim como para seus contemporâneos encarregados da manutenção da ordem social

⁴ ESCOLA, Brasil. **Cidade e Município:** qual é a diferença? Elaborado por Rodolfo Alves Pena. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/cidade-municipio-qual-diferenca.htm>. Acesso em: 19 abr. 2009.

– a chave para uma sociedade ordeira devia ser procurada na organização do espaço. A totalidade social devia ser uma hierarquia de localidades cada vez maiores e mais inclusivas, com a autoridade supra-local do Estado empoleirada no topo, supervisionando o todo e ao mesmo tempo protegida da vigilância cotidiana.⁵

Não sendo sinônimos, cidade e município confundem-se e fundem-se, para formar o todo, conforme preconiza o Estatuto da Cidade, no artigo 40, parágrafo 2º: “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”.⁶

Esta perspectiva, que, no dizer da lei, deveria ser contemplada no planejamento dos municípios, segue ignorada pela maioria deles, afrontando o direito à cidade do habitante campesino e privilegiando o urbano.

Diante disso, o homem rural sente-se excluído de todos os direitos que são alcançados ao homem da cidade e há a inércia do Poder Público em garantir o cumprimento do comando legal, pois

as organizações políticas que operam no interior do espaço urbano tendem fatalmente a padecer de uma frágil capacidade de agir – e sobretudo de agir com eficácia, com “soberania” – no palco em que se representa o drama da política. Por outro lado, deve-se destacar a falta de política no ciberespaço extrateritorial, que é o campo de jogo do poder.⁷

⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: As consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999. Tradução: Marcus Penchel. p. 17.

⁶ BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

⁷ BAUMAN, op. cit. p. 16.

O senso comum é de que o espaço rural não integra o município no Plano Diretor, pois há legislação própria. Na esfera federal e de acordo com o artigo 187 da Constituição Federal (CF), a “política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes”.⁸

Mesmo que a legislação federal tenha dado tratamento específico para a área rural, abrangendo determinados aspectos, especialmente de produção agropastoril, não significa que esta não integre o município, que, de forma residual, deverá incluí-la em seu planejamento territorial e dar tratamento igualitário a todos os seus habitantes, legislando sobre assuntos locais, de toda a sua extensão territorial, dentro do que não contrarie o que compete à União.

É importante a discussão, que vem ganhando força nos tribunais, reconhecendo a importância da inclusão da área rural no planejamento do município:

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO URBANÍSTICO. IMPUGNAÇÃO À IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTO DENOMINADO "GREEN GARDEN RESIDENCIAL CLUB" NO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS DO SUL. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. PRELIMINAR DE NULIDADE DO PROCESSO POR SUSPEIÇÃO DA PROMOTORA DE JUSTIÇA SUBSCRITORA DA PETIÇÃO INICIAL. NÃO ACOLHIMENTO. A SENTENÇA QUE ACOLHEU A EXCEÇÃO EXPRESSAMENTE MANTEVE OS ATOS ANTERIORMENTE PRATICADOS, QUE FORAM RATIFICADOS PELOS PROMOTORES DE JUSTIÇA SUBSTITUTOS. O

⁸ BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo; BEIROZ, Hélio. **Planos Diretores e Áreas Rurais**: Notas sobre competências do município e referências para concepção de macrozoneamento. In: XVIII ENANPUR NATAL 2019, 8., Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019. 25 p. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1057>. Acesso em: 18 jul. 2020. p. 4

ACOLHIMENTO DA EXCEÇÃO DE SUSPEIÇÃO FOI FUNDAMENTADO NO ACAUTE-LAMENTO DA ISENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, E NÃO NA EFETIVA PROVA DE INIMIZADE CAPITAL ENTRE EXCIPIENTE E EXCEPTA. PRETENSÃO DEDUZIDA NA PEÇA VESTIBULAR QUE REPRESENTA POSICIONAMENTO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. IMPOSSIBILIDADE DE DECRETAÇÃO DE NULIDADE DO FEITO. PRELIMINAR DE NULIDADE DO FEITO POR AUSÊNCIA DE JUNTADA DE PORTARIA DE DESIGNAÇÃO OU RESOLUÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA. INAPLICABILIDADE POR ANALOGIA DO ART. 254 DO CPC/1973 AO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE QUE DECORRE DO ART. 129 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS DISPONÍVEIS. NÃO ACOLHIMENTO. DEMANDA PROPOSTA EM DEFESA DE INTERESSES DIFUSOS CONSISTENTES NO CUMPRIMENTO DA GARANTIA DA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL PREVISTA NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA MUNICIPAL. MÉRITO. NATUREZA JURÍDICA DO EMPREENDIMENTO "GREEN GARDEN RESIDENCIAL CLUB". PROJETO APRESENTADO AO MUNICÍPIO SOB A FORMA DE CONDOMÍNIO EDILÍCIO (LEI Nº 4.591/1964), MAS ANUNCIADO AOS CONSUMIDORES E PROMETIDO A VENDA COMO CONDOMÍNIO GERAL. EMBORA OS RÉUS TENHAM PROMETIDO A VENDA "FRAÇÃO IDEAL DE ÁREA EXCLUSIVA", TRATA-SE DE VERDADEIRA FRAÇÃO MATERIAL DO BEM, COM LOCALIZAÇÃO ESPACIAL DA UNIDADE EXCLUSIVA DEFINIDA NO CONTRATO. ART. 112 DO CÓDIGO CIVIL. INTERPRETAÇÃO DO CONTRATO PELA INTENÇÃO CONSUBSTANCIADA NAS DECLARAÇÕES DAS PARTES. NÃO É DADO AOS RÉUS UTILIZAR-SE INDEVIDAMENTE DA LOCUÇÃO "FRAÇÃO IDEAL", EMPREGADA, PARA ESCAPAR ÀS NORMAS URBANÍSTICAS DE ZONEAMENTO, PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO UMA VEZ QUE A REALIDADE FÁTICA NÃO CORRESPONDENTE AO INSTITUTO JURÍDICO. ART. 166, VI, DO CÓDIGO CIVIL. SUJEIÇÃO DO EMPREENDIMENTO À DISCIPLINA MUNICIPAL DO "CONDOMÍNIO HORIZONTAL FECHADO". GLEBA LOCALIZADA EM ZONA RURAL. IMPOSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO DE CONDOMÍNIO HORIZONTAL

FECHADO. ART. 31, § 3º DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 026/2006. IMPOSSIBILIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE CONDOMÍNIO HORIZONTAL FECHADO COM ÁREA SUPERIOR A 40.000,00 M2. ART.74 DA LC Nº 027/2006. SUPERAÇÃO DA TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA PERMITIDA PARA A ZONA RURAL. AUSÊNCIA DE AUDIÊNCIA PRÉVIA DO INCRA PARA ALTERAÇÃO DO USO DO SOLO RURAL PARA FINS URBANOS. ART. 53 DA LEI Nº 6.766/1979. DOCUMENTO NOVO TRAZIDO PELOS RÉUS APÓS A INTERPOSIÇÃO DO RECURSO. RESPOSTA DO INCRA A QUESTIONAMENTO GENÉRICO FORMULADO PELOS APELANTES QUE NÃO ATENDE AO CONCEITO DE AUDIÊNCIA PRÉVIA DO ART. 53 DA LEI Nº 6.766/1979. AUSÊNCIA DE QUESTIONAMENTO SOBRE A VIABILIDADE DE IMPLANTAÇÃO DO EMPREENDIMENTO NA GLEBA. SUPERVENIÊNCIA DE LEI MUNICIPAL ALTERANDO O ZONEAMENTO DA ÁREA DA GLEBA, DE ZONA RURAL PARA ZONA URBANA ESPECÍFICA, EDITADA APÓS A SENTENÇA. LEI QUE SE ENCONTRA COM OS EFEITOS SUSPENSIVOS POR DECISÃO JUDICIAL. DESCUMPRIMENTO DAS NORMAS MUNICIPAIS QUE REGULAMENTAM O CONDOMÍNIO HORIZONTAL FECHADO. SUPERAÇÃO DA ÁREA MÁXIMA PERMITIDA E INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS DE PARCELAMENTO DO SOLO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE DOAÇÃO DE ÁREA DO EMPREENDIMENTO À PREFEITURA MUNICIPAL. DESCUMPRIMENTO DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 027/2006. O DIREITO DE PROPRIEDADE NÃO ADMITE A PRETENSÃO DE INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS DE ORDENAÇÃO DO SOLO, POIS TAL DIREITO SOMENTE MERECE PROTEÇÃO JURÍDICA NA MEDIDA EM QUE A PROPRIEDADE CUMPRE SUA FUNÇÃO SOCIAL. ART.5º, XXII E XXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 182, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO. A PROPRIEDADE URBANA CUMPRE SUA FUNÇÃO SOCIAL QUANDO ATENDE ÀS EXIGÊNCIAS FUNDAMENTAIS DO PLANO DIRETOR. OBRIGAÇÕES DE NÃO FAZER IMPOSTAS NA SENTENÇA QUE IMPEDEM A VIOLAÇÃO DAS NORMAS URBANÍSTICAS. MANUTENÇÃO, INCLUSIVE COM A COMINAÇÃO DE MULTA. ART. 139, IV, DO CPC. OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER PROPAGANDA DE ALIENAÇÃO DE FRAÇÕES IDEAIS QUE ENCONTRA FUNDAMENTO NOS ARTIGOS 6º, IV, E 37, § 1º, DO CDC. CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DE

INDENIZAÇÃO AO FUNDO ESTADUAL DE REPARAÇÃO DE INTERESSES DIFUSOS LESADOS. REFORMA DA SENTENÇA NESTA PARTE. EXCLUSÃO DA CONDENAÇÃO, POR AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DANOS EFETIVOS, VISTO QUE A REALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO FOI OBSTADA PELA TUTELA DE URGÊNCIA CONCEDIDA NO INÍCIO DA AÇÃO. RECURSOS CONHECIDOS E PARCIALMENTE PROVIDOS. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE, APENAS PARA EXCLUIR A CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO EM FAVOR DO FUNDO ESTADUAL DE REPARAÇÃO DE INTERESSES DIFUSOS LESADOS. (TJPR – 4ª C. Cível – AC – 1643847-0 – São Mateus do Sul – Rel.: Desembargadora Maria Aparecida Blanco de Lima – Unânime – J. 27.03.2018). (TJ-PR – APL: 16438470 PR 1643847-0 (Acórdão), Relator: Desembargadora Maria Aparecida Blanco de Lima. Data de Julgamento: 27/03/2018, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 2235 09/04/2018).

Este reconhecimento da presença da área rural, dentro do zoneamento do município, com regras claras quanto ao estabelecimento de normas que impliquem em assuntos de interesse local, como o índice construtivo, destinação de resíduos sólidos e instalação de determinadas atividades, deixa clara a competência dos municípios, normalmente não exercida, significando segurança jurídica no momento em que há a infração por parte dos municípios, na ocupação do território municipal, quer na área urbana ou rural em desacordo com as normas urbanísticas locais. Isso significa que na propriedade rural não se pode construir como se quer ou onde se quer, desde que o município tenha normas locais específicas. Casos omissos implicam autorização para a autotutela, uma vez que não há regramento pelo Poder Público.

1.2 O município e suas áreas urbana e rural: uma interface para o exercício dos direitos de seus habitantes

O município, historicamente, nasceu antes do estado, assim como as famílias e as tribos. O estado nada mais é do que

a união de várias povoações, e o *pouvoir* municipal não deriva do mesmo, tendo, quando muito, o poder municipal e o estado nascido juntos, na dicção de Bonavides.⁹ No Brasil, o poder municipal é pré-estatal, isto é, anterior ao estado e à nação e foi aquele poder que legitimou o constitucionalismo imperial, com os Senados da Câmara.¹⁰

O município é pessoa jurídica de direito público interno, autônomo, nos termos da lei civil.¹¹ A autonomia do município se dá em razão de possuir autodeterminação e competências próprias, previstas na Constituição Federal, que o consagrou como integrante da federação, ao relacioná-lo com a União, estados e Distrito Federal, no rol dos entes federativos.

Meirelles¹² diz que o “Município Brasileiro é entidade político-administrativa de terceiro grau, na ordem decrescente de nossa Federação: União – Estados – Municípios”. A Federação brasileira não desconhece e nem prescinde do município; pelo contrário, impõe sua presença em todos os estados que compõem a federação e assegura autonomia, na forma prevista na Constituição, concede prerrogativas e garante a competência para legislar sobre assuntos locais, bem como

⁹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 35.

¹⁰ BONAVIDES, op.cit., p. 35.

¹¹ CÓDIGO CIVIL – Artigo 41: São pessoas jurídicas de direito público interno [...] III – os Municípios. BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

¹² Meirelles ressalta que o município brasileiro tem conceituação própria e diversa das Municipalidades alienígenas e cita Pontes de Miranda, que, em seus Comentários à Constituição de 1946, 2ª Ed. Vol. II, p. 131, adverte: “o Município (brasileiro) é entidade intraestatal rígida, como a União e o Estado-membro” e que “Fujamos a buscas no conceito norte-americano e argentino, porque a nossa concepção de autonomia municipal é diferente”.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. **Assuntos Municipais**. Porto Alegre: Instituto do Direito Municipal do Rio Grande do Sul, 1965. p. 4.

complementar a legislação federal e estadual no que couber, permitindo, ainda, a intervenção federal no estado-membro que violar os direitos e deveres em quaisquer de seus municípios.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o município como ente da federação, atribuindo-lhe competências, comuns e concorrentes, com os demais entes (União, estados e Distrito Federal) ou privativas e exclusivas, pois é peça política e administrativa na ordem federativa, com poder de império e funções executiva e legislativa próprias, dentro das limitações da ordem constitucional da República.

A partir da Carta Magna atual, “houve uma maior abertura na participação efetiva dos estados e municípios na Federação, diferentemente dos anos anteriores”.¹³ Antes, devido a uma centralização política e vinculação de receitas, havia impedimento de autonomia dos demais entes: estados-membros, Distrito Federal e municípios, na forma de solucionar os problemas sociais que se apresentavam, com suas peculiaridades locais, e o governo central, pela própria estrutura montada, não tinha condição de atender.¹⁴

Bonavides¹⁵ aduz que, a partir da Constituição de 1988, a autonomia dos municípios tem uma dignidade federativa que jamais foi alcançada nas Constituições anteriores, “pois alargaram o raio de autonomia municipal no quadro da organização política do País, dando-lhe um alcance e profundidade que o faz indissociável da essência do próprio sistema federativo”. Com a

¹³ CABETE, Marcel Augusto Farha. **O Município na Constituição Federal de 1988 e suas repercussões no federalismo brasileiro**. 2019. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/72127/o-municipio-na-constituicao-federal-de-1988-e-suas-repercussoes-no-federalismo-brasileiro#_ftn103. Acesso em 31 ago. 2019

¹⁴ ROCHA, Fernando Luiz Ximenes Rocha. **Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 90.

¹⁵ BONAVIDES, op. cit., p. 352.

dimensão trilateral do modelo de federação, a autonomia do município recebeu um reforço de juridicidade,

não podendo pois tal densidade normativa deixar de pesar bastante, toda vez que, em busca de solução de problemas concretos de inconstitucionalidade, se aplicarem os recursos hermenêuticos indispensáveis à avaliação daquela garantia, consoante o modelo e a substância das regras que fluem da Constituição.¹⁶

Segundo o professor José Afonso da Silva:

Nos termos, pois, da Constituição, o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Essa é uma peculiaridade do Município brasileiro. A inclusão do Município na estrutura da Federação teria que vir acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprias e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até agora vigente lhe impunha, especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados.¹⁷

Para além da autonomia política, administrativa e financeira, o artigo 29 da Carta Política de 1988 trouxe a capacidade de auto-organização, passando o município a ser regido por lei orgânica própria e não mais pelas “leis orgânicas dos municípios”, elaboradas pelos estados-membros, que tratavam das normas fundamentais que eram comuns a todos que pertenciam ao território daquele ente federado.¹⁸ No que se refere à elaboração da

¹⁶ BONAVIDES, op. cit., p. 352-353.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 619.

¹⁸ CABETE, Marcel Augusto Farha. **O Município na Constituição Federal de 1988 e suas repercussões no federalismo brasileiro**. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/72127/o-municipio-na-constituicao->

Lei Orgânica do município, é importante observar que os legisladores constituintes municipais foram muito tímidos, talvez não acostumados com a possibilidade de organização local, fato que exige uma atualização das Leis Orgânicas.

No Brasil, a autonomia do município é “contemplada no próprio texto constitucional, pairando sobre a legislação infraconstitucional, que não pode alterá-la e há de respeitá-la, dentro dos contornos estabelecidos pela Constituição, sob pena de ser reconhecida inválida por vício de inconstitucionalidade”.¹⁹ Dessa forma, sempre que houver lei que se refira ou inclua o município, deverá se compatibilizar com o que proclama a Lei Maior, sob pena de ser considerada inconstitucional.

Os municípios se regem por suas respectivas Leis Orgânicas, consoante o que determina o artigo 29 da Carta Magna, e estabelecem a sua própria organização, respeitando os princípios das Constituições, tanto a federal quanto a estadual. Cada um dos entes públicos, na esfera federal, estadual e municipal, tem campo de autonomia e competências próprias, não havendo, portanto, hierarquia entre as respectivas leis.²⁰

O município foi inserido na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil pelo artigo 18 da Constituição, e, ao lado do Distrito Federal, passou aquele ente a formar a terceira esfera de autonomia, alterando a tradição dual do federalismo brasileiro.²¹

Ao município, nos termos do art. 30 da Constituição Federal, foi conferida a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar às legislações federal e estadual no

federal-de-1988-e-suas-repercussões-no-federalismo-brasileiro#_ftn103. Acesso em 31 ago. 2019

¹⁹ ROCHA, Fernando Luiz Ximenes Rocha. **Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 92-93.

²⁰ ROCHA, op. cit., p. 92-93

²¹ BONAVIDES, op. cit., p. 353,

que couber criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo. Esta competência privativa “deflui da própria autonomia constitucional que lhes é outorgada de maneira expressa nos artigos 1º e 18 da Carta da República”.²²

Por isso, quando houver matéria que se refira a interesse local, aplica-se a legislação municipal, em detrimento das demais, pois não há legitimidade do estado ou da União para legislar sobre esta competência privativa do ente federado.

Embora sejam conceitos muitas vezes confundidos, a cidade é a sede de um município, e este é a divisão administrativa autônoma dentro de um estado. Em face aos conceitos acima, percebe-se que não têm o mesmo significado, e diante da abrangência do termo “município” a toda a extensão territorial político-administrativa, como ente público, dentro do estado-membro, analisa-se a inclusão dos habitantes da área rural, dentro dos mesmos direitos aos da área urbana, quanto ao acesso ao desenvolvimento sustentável e a todos os direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, por isonomia, nos mesmos moldes da política urbana, com a inclusão da área não urbana, dentro dos planos diretores, conforme preconiza o Estatuto da Cidade.

Do ponto de vista da dinâmica socioeconômica, a abrangência rural e urbana no Plano Diretor justifica-se pelo imbricamento entre as atividades localizadas nesses dois âmbitos.²³ Considera que, “em diferentes municípios e regiões do país, a realidade rural não se restringe às atividades agrícolas. Essa

²² ROCHA, op. cit., p. 92.

²³ NAKANO, Kazuo. O Plano Diretor e as áreas rurais. In: BARRETO, Alberto G. O. Pereira et al (org.). **O Planejamento do Município e o Solo Rural**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. Cadernos Pólis 8. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/o-planejamento-do-municipio-e-o-solo-rural/>. Acesso em: 19 jul. 2020. p. 25.

realidade caracteriza-se também pelo desenvolvimento de setores não agrícolas em estreitas relações com as atividades instaladas nas cidades”. Por isso, o planejamento do ordenamento territorial deve ser feito em conjunto com a destinação socioeconômica das terras rurais.

Para haver planejamento e gestão territoriais de forma articulada, é necessário superar obstáculos e aprofundar as discussões, propondo alguns tópicos como contribuição a essas discussões: a distribuição rural e urbana da população brasileira; a leitura socioterritorial da zona rural; o macrozoneamento rural; o parcelamento do solo rural; e a regularização das ocupações na zona rural.²⁴

Com relação ao primeiro tópico, referente à distribuição da população brasileira, Nakano informa que os dados dos Censos Demográficos brasileiros produzidos na segunda metade do século XX mostram grande incremento da população urbana, acompanhado por decréscimo significativo da população rural. Conforme o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 1950, 36,16% da população nacional vivia em perímetros urbanos; e 63,84%, nas áreas rurais. Em 2000 houve uma inversão. Nesse ano, 81,25% dos brasileiros residiam em perímetros urbanos e somente 18,75% em áreas rurais.²⁵ O Censo 2010 mostra

²⁴ Idem

²⁵ Os dados foram apresentados por Nakano, que informa ainda que esses dados são questionados por José Eli da Veiga [2002]; para ele, é preciso considerar outras variáveis para calcular esses percentuais; por exemplo, o número de habitantes e a densidade demográfica, dada a existência de milhares de municípios com baixo número de habitantes, reduzida densidade demográfica e localizados fora de regiões metropolitanas e outras aglomerações urbanas. Segundo o autor, “de um total de 5.507 sedes de município existentes em 2000, havia 1.176 com menos de dois mil habitantes; 3.887 com menos de 10 mil; e 4.642 com menos de 20 mil”. Para Veiga, “não se deveriam considerar urbanos os habitantes de municípios pequenos demais, com menos de 20 mil habitantes. Por tal convenção, que vem sendo usada desde os anos 50, seria rural a população dos 4.024 municípios que tinham menos de 20 mil habitantes em

também que a população é mais urbanizada que há 10 anos, pois os brasileiros que vivem em áreas urbanas, agora, são 84%.²⁶

A área rural é a base da sustentabilidade econômica e social, nela estão os bens ambientais naturais, que geram segurança alimentar e fornecem matéria-prima para as atividades urbanas. A produção de riqueza depende da área rural,

a gente da cidade não se identifica com a terra que a alimenta, com a fonte de sua riqueza ou com uma área sob sua guarda, atenção e responsabilidade, como acontecia com os industriais e comerciantes de ideias e bens de consumo do passado. Eles não estão interessados, portanto, nos negócios de “sua” cidade: ela não passa de um lugar como outros e como todos, pequeno e insignificante, quando visto da posição privilegiada do ciberespaço, sua verdadeira – embora virtual – morada.²⁶

A população rural, que alimenta a cidade, produzindo o pão de cada dia, sofre

a segregação das novas elites globais; seu afastamento dos compromissos que tinham com o *populus* do local no passado; a distância crescente entre os espaços onde vivem os separatistas e o espaço onde habitam os que foram deixados para trás; estas são provavelmente as mais significativas das tendências sociais, culturais e políticas associadas à passagem da fase sólida para a fase líquida da modernidade.²⁷

2000, o que, por si só, derrubaria o grau de urbanização do Brasil para 70%”. NAKANO, Kazuo. O Plano Diretor e as áreas rurais. In: BARRETO, Alberto G. O. Pereira et al (org.). **O Planejamento do Município e o Solo Rural**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. Cadernos Pólis 8. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/o-planejamento-do-municipio-e-o-solo-rural/>. Acesso em 19 jul. 2020. p. 27.

²⁶ IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 16 nov. 2019

²⁷ BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005. Tradução de: Eliana Aguiar. p. 14.

O afastamento do homem urbano da área rural, apesar de sua dependência, ignora as necessidades do homem do campo, também urbanas, torna inalcançáveis as facilidades que a cidade oferece, negando-se o mesmo direito a todos, de forma igualitária, como se fossem cidadãos de segunda categoria.

1.3 O espaço urbano e sua função social: a participação popular e a informação definindo o direito à cidade

Ao definir a cidade, Lefebvre diz que o conceito se soltou, pouco a pouco, das ideologias que o veiculam. Propõe uma primeira definição da cidade como “sendo projeção da sociedade sobre um local, isto é, não apenas sobre o lugar sensível como também sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento, que determina a cidade e o urbano”. Faz, ainda, outras definições de cidade, alertando que estas, talvez, não destroem a primeira: “a cidade como conjunto das diferenças entre as cidades” e “pela pluralidade, pela coexistência e simultaneidade, no urbano, de padrões, de maneiras de viver a vida urbana”, não sendo estas definições nem taxativas, nem excludentes de outras, mas que devem ser examinadas em cada situação.²⁸

O brilho da cidade atrai e, tal como o inseto, também se busca esta claridade e (falsa) segurança e

todos sabem que viver numa cidade é uma experiência ambivalente. Ela atrai e afasta; mas a situação do cidadão torna-se mais complexa porque são exatamente os mesmos aspectos da vida na cidade que atraem e, ao mesmo tempo ou alternadamente, repelem. A desorientadora variedade do ambiente urbano é fonte de medo, em especial entre aqueles de

²⁸ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. Tradução de: Rubens Eduardo Frias. p. 62.

nós que perderam seus modos de vida habituais e foram jogados num estado de grave incerteza pelos processos desestabilizadores da globalização. Mas esse mesmo brilho caleidoscópico da cena urbana, nunca desprovido de novidades e surpresas, torna difícil resistir a seu poder de sedução.²⁹

O urbano intervém como tal nos meios de produção, tornando-se centro de decisão ou agrupando os centros de decisão, organizando a exploração de toda a sociedade, por isso não é um local passivo da produção ou da concentração de capitais, indica Lefebvre.³⁰

Harvey afirma que as cidades contemporâneas são os campos de batalha nos quais os poderes globais e os sentidos e identidades tenazmente locais se encontram, se confrontam e lutam, tentando chegar a uma solução satisfatória ou pelo menos aceitável para esse conflito.³¹ Desta forma, é

um modo de convivência que – espera-se – possa equivaler a uma paz duradoura, mas que em geral se revela antes um armistício, uma trégua útil para reparar as defesas abatidas e reorganizar as unidades de combate. É esse confronto geral, e não algum fator particular, que aciona e orienta a dinâmica da cidade na modernidade líquida – de todas as cidades, sem sombra de dúvida, embora não de todas elas no mesmo grau.³²

Harvey aduz que as formas espaciais de nossas cidades consistem, progressivamente, em fragmentos fortificados, comunidades fechadas e espaços públicos privatizados, mantidos sob

²⁹ BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005. Tradução de: Eliana Aguiar. p. 23.

³⁰ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. Tradução de: Rubens Eduardo Frias. p. 62.

³¹ HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980. p. 81.

³² BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005. Tradução de: Eliana Aguiar. p. 18

constante vigilância. No desenvolvimento mundial, a cidade está se dividindo em diferentes partes separadas, com aparente formação de muitos “microestados”.³³

Essa divisão espacial da cidade é visível quando se alastra a periferia, trazendo uma grande cisão entre a área central, os bairros mais abastados e a zona suburbana, em grande parte habitada por pessoas de baixa renda.

Um dos paradoxos centrais da sociedade moderna pode parcialmente ser explicado: “o de que uma sociedade crescentemente afluente, com uma tecnologia mudando muito rápido, está gerando problemas estruturais absurdos e aprofundando tensões no processo de urbanização”.³⁴

Quatro séculos antes da era cristã, Platão já definia cidade:

A cidade nasce, em minha opinião, pela circunstância de que nenhum de nós basta-se por si mesmo e que necessita de muitas coisas. Assim, pois, cada um vai buscar determinado homem para satisfazer uma necessidade e outro para outra, deste modo, ao necessitar de muitas coisas comuns, reúnem-se numa única vivenda muitas pessoas, com qualidades de associados e auxiliares diferentes. Este lugar denominamos com o nome de cidade.³⁵

Na esteira do direito garantido, de dignidade da pessoa humana, o bem viver local cidade vem estampado no artigo 30 da Constituição Federal, ao estabelecer que compete aos municípios, entre outros, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento

³³ HARVEY, David. **O direito à cidade**. Tradução de: Jair Pinheiro. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf. Acesso em: 22 jul. 2019

³⁴ HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980. p. 81

³⁵ PLATÃO. **La República**. Madrid: Alianza, 2000. Trad. de José Manuel Pabón. p. 8-9.

e da ocupação do solo urbano. Desta forma, em primeiro lugar, é dever do município construir e manter uma cidade justa e incluyente, onde todos tenham acesso à moradia digna, ao trabalho, lazer, equipamentos urbanos que atendam às necessidades, incluindo neste rol um meio ambiente equilibrado e sustentável. Embora pareça utopia, o direito posto assegura a todos, de forma indistinta, um meio ambiente, quer seja urbano ou rural, um local onde se possa, humanamente, nascer, morar, crescer, desenvolver-se, reproduzir-se e morrer, o que, afinal, é a cadeia da vida de todo ser vivo.

Para implementar as políticas públicas necessárias, bem como proporcionar o exercício dos direitos dos indivíduos, o Estado contemporâneo precisa cumprir um grande desafio: conhecer, definir e respeitar a realidade da cidade, conforme Rech e Rech defendem.³⁶

Além de ser direito constitucionalmente garantido, resultante da combinação dos princípios da dignidade humana, à moradia, à propriedade e sua função social, a Lei número 10.257/2001, em seu artigo 1º, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. O princípio da função social da cidade está interligado com a dignidade da pessoa humana, pois pressupõe que todos os habitantes terão acesso e direito a usufruir de um lugar seguro, íntegro e saudável, com o acolhimento das necessidades e com equipamentos públicos ao alcance de todos os municípios.

O objetivo do Estatuto da Cidade é ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Isso não significa apenas atender ao direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e demais serviços públicos. Como norma geral, não há como essa Lei contemplar e esgotar o rol de funções

³⁶ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável**: direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. 525 p. p. 48.

sociais de uma cidade, pois são estas decorrentes das necessidades locais. O seu conceito (de função social) é muito mais abrangente do que meramente a pobreza ou necessidade material. Rech conceitua função social como sendo “todos os motivos que levaram os homens a se reunirem em cidades”. Todas as normas da construção de uma cidade devem se nortear pelos princípios de direito, pois constituem direito fundamental.³⁷

Para que a função social da cidade seja alcançada em sua integralidade, o estabelecimento de metas no Plano Diretor do município, com a participação popular nos projetos de planejamento e desenvolvimento, se faz necessário, dotando a cidade de infraestrutura capaz de promover, plenamente, os direitos de todos os seus habitantes.

Contudo, longe estão as políticas públicas de atender as demandas coletivas, de forma que interesses privados de grupos minoritários prevalecem sobre o interesse comum, apropriando-se do espaço urbano e dificultando, principalmente por razões econômicas, o acesso ao solo e à moradia de grande parte da população.

As leis municipais refletem a exclusão e despreocupação com a maioria da população, conforme alega Rech,³⁸ pois não estabelecem espaços ou zoneamento de áreas para a população mais pobre e não permitem o parcelamento de áreas menores, com menor custo, para as classes mais populares, assim como não têm nenhuma preocupação com zoneamentos e ocupações rurais. A cidade é ainda um projeto de exclusão social, e a área rural, de exclusão territorial, pois não se verifica um planejamento inclusivo. Como uma das formas de cumprimento da função social da cidade, é possível e socialmente necessário, do ponto de vista legal e conforme o Estatuto da Cidade, que haja previsão, nos planos

³⁷ RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**. Caxias do Sul: EDUCS, 2007. p. 165.

³⁸ RECH, op. cit., p. 140.

diretores, de espaços para todos, com infraestrutura básica, água, luz, custo acessível, através de financiamento ou incentivos fiscais.³⁹

O cumprimento da função social da cidade enseja o exercício do próprio direito fundamental à dignidade e ao bem viver, fundamento de nossa Constituição, função primera do estado, especialmente o estado local, onde residem os cidadãos.

A cidade precisa ser vista não somente como o espaço onde se constroem casas, ruas, fábricas, onde se labora e se vivencia a rotina diária. A ampliação da visão da cidade deve se dar para senti-la como espaço incorporado no ser, tomada, introjetada como parte viva do cotidiano, espaço multifacetado onde as manifestações dos sentidos possam ser compreendidas e incorporadas.

O projeto de cidade é direito e dever da coletividade, de seus habitantes, por isso o Estatuto da Cidade prevê, no artigo 2º, Inciso II, a participação popular na elaboração, execução e acompanhamento do Plano Diretor.

Isto significa, conforme Rech e Rech, que “todas as normas jurídicas que venham a ser definidas ou alteradas pelos municípios, bem como seu acompanhamento, devem ser objeto de participação popular”.⁴⁰ É ilegal e pode ser anulada a lei urbanística municipal que não tenha a participação popular, e não somente no planejamento urbanístico, mas também nos processos de empreendimentos ou atividades que venham a causar danos às pessoas, aos bens ou ao meio ambiente.

1.4 Direito de participação e informação na audiência pública

A cidade é um *common*, isto é, um bem sem propriedade, que não pertence ao Estado e tampouco a pessoas em particular

³⁹ RECH, op. cit., p. 141.

⁴⁰ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.** Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. 286 p. p. 9.

e que, por isso, as decisões a seu respeito sempre dependem da ouvida da sociedade. Seu projeto é um processo histórico, cultural, social e econômico coletivo. A audiência pública tem sido um instrumento utilizado para a ouvida da população, nas questões ambientais e urbanísticas. É a partir da participação popular que a cidade deve se organizar. Conforme Grassi:

mediante os instrumentos de debates, audiência e consulta públicas, bem como órgãos colegiados de política urbana (municipal, estadual e nacional), iniciativa popular de projetos de planos e leis, conferências (municipal estadual e nacional), a gestão democrática toma sua forma.⁴¹

Como os direitos locais são, muitas vezes, solicitações pontuais de alguma rua ou localidade, deve haver previsão de formas de participação da comunidade com relação ao projeto de cidade e suas alterações, através de pesquisa, consultas populares, conselhos consultivos e deliberativos. É por meio da sociedade, de forma consciente e participativa, que pode ser garantida uma cidade planejada, sustentável e digna para todos.⁴²

Essa participação popular tem sua garantia com a audiência pública ou outros mecanismos, no processo de elaboração do Plano Diretor, com opiniões, ideias e críticas, pois “realiza-se, assim, o direito do contraditório, assegurando-se a divulgação das informações necessárias para que possa haver a reação possível dos interessados”,⁴³ tornando a elaboração do instrumento microcosmo da própria democracia.

⁴¹ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e audiência pública**: legislação, doutrina e relatos de casos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 130.

⁴² RECH, op. cit., p. 176.

⁴³ TOBA, Marcos Maurício. Do plano diretor. In: MEDAUAR, Odete (coord.); ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coord.). **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257 de 10.07.2001. 2ed.rev.atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 246-247.

As audiências públicas do Plano Diretor – além de ter ampla publicidade de sua realização, com amplo debate e informações claras para a população – deverão ser realizadas em horários e locais acessíveis e com a participação de todos, sem a necessidade de comprovar a residência e, ainda, deverão ser gravadas e lavradas atas de sua realização.⁴⁴

Quanto à natureza, a audiência pública deve ser convocada pelos Poderes Executivo e Legislativo, com ampla divulgação. “Para a doutrina, são, basicamente, dois os posicionamentos.”⁴⁵ O primeiro posicionamento defende que esta é vinculativa e o administrador público deve utilizar seus resultados para compor a decisão final. O segundo diz que é não vinculativa, sendo realizada para esclarecimentos de dúvidas e prestar informações para a população sobre as decisões dos administradores. Por ser um *commons*, entende-se que nas questões puramente científicas ou técnicas fica dispensada a vinculação.

Entretanto, não há dispositivo constitucional ou legal que obrigue o Poder Público a observar, na elaboração do Plano Diretor, o que foi decidido em audiência pública, pois a sua finalidade “é informar, debater, colher subsídios, rever e analisar o Plano Diretor Participativo”.⁴⁶

Embora a Lei não traga caráter vinculativo, as audiências públicas “deverão ser consideradas na metodologia de organização dos trabalhos, como modelo a ser seguido, e também poderão servir de orientação para que as metodologias sejam incorporadas no Regimento Interno da Câmara Municipal”.⁴⁷

A audiência pública tem a finalidade de aproximar o Poder Público da sociedade, de forma a que, empenhados no projeto de

⁴⁴ GRASSI, op. cit., p. 132.

⁴⁵ GRASSI, op. cit., p. 131.

⁴⁶ GRASSI, op. cit., p. 153.

⁴⁷ GRASSI, op. cit., p. 153.

uma cidade digna, atenda às necessidades dos habitantes, promova a sustentabilidade da área urbanizada com o meio ambiente, proporcione a discussão e a tomada de decisões com a participação dos particulares, visando, assim, que o direito à cidade seja assegurado a todos e sua função social seja cumprida.

Para Jacobs,

as audiências são animadoras, pela grande vitalidade, seriedade e sensibilidade que muitos dos cidadãos demonstram nessas ocasiões. Pessoas bem comuns, inclusive os pobres, os discriminados, os de pouca instrução, demonstram nesses momentos sua grandeza de espírito, e não estou sendo sarcástica. Falam com sensatez e quase sempre com eloquência de coisas que elas conhecem diretamente, a partir de sua vivência diária. Falam apaixonadamente de preocupações que são circunscritas, mas nunca limitadas. Sem dúvida também se dizem coisas bobas, e inverdades, e coisas claramente ou ligeiramente interesseiras; e isso também é bom para que se constate a repercussão dessas declarações.⁴⁸

Embora existam outros meios de participação popular, como a consulta popular, que é um mecanismo de democracia participativa por meio do qual a população escolhe e vota em projetos prioritários, expressa opiniões, o plebiscito e o referendo, entre outros, quando se trata de Plano Diretor, a audiência pública, juridicamente prevista, proporciona os debates, o contraditório e, como já dito, embora não seja vinculativa, sinaliza ao legislador a vontade popular, através dos representantes ali presentes. É uma forma de a sociedade se manifestar, demonstrando o que é necessário para fazer uma cidade justa, participativa, com

⁴⁸ JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. Tradução de: Carlos S. Mendes Rosa; revisão da tradução Maria Estela Heider Cavalheiro. Revisão Técnica: Cheila Aparecida Gomes Bailão. (Coleção cidades). p. 270.

qualidade de vida e ambiente saudável para a geração que ali se inclui, como parte da cidade, defendendo ainda os direitos das gerações vindouras.

A informação é pressuposto para o exercício do direito de participação no destino do município e a exigência do direito à cidade a todos os seus habitantes. A participação popular perpassa pela informação correta e imparcial, questão primordial, para que se possa intervir, de forma a defender o ambiente das agressões a que está sendo submetido, bem como formar a consciência em prol de uma melhor qualidade de vida e meio ambiente sadio, para as presentes e futuras gerações, através dos instrumentos dispostos em lei, dentro da democracia participativa, no Estado Socioambiental de Direito. Para que haja a participação na tomada de decisão do destino do município, o princípio da informação deve ser observado, de maneira que todos tenham acesso, de forma clara e precisa, do chamamento que é feito, bem como o direito de todos a definir os rumos da vida em coletividade.

Em face dos interesses econômicos, midiáticos e internacionais envolvidos, ou as informações completas não são divulgadas, ou, quando o são, ocorrem de forma distorcida ou resumida. Para que a sociedade interaja de forma efetiva, faz-se necessário que reverbere conhecimento, que será alcançado com a informação necessária em nível social e ambiental, quanto ao que pode ou não ser feito e quanto às formas em que poderá ocorrer a insurgência dos particulares ou de seus representantes, visando definir o destino do local onde se vive.

A preocupação com a informação traduz-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e, em se tratando de defesa e proteção do meio, em conferências internacionais, como a Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, a 1ª Conferência Europeia sobre Meio Ambiente e Saúde, em Frankfurt, no ano de 1989, a Declaração

de Limoges, em 1991, a Declaração do Rio de Janeiro, em 1992, a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, realizada em Aarhus, no ano de 1998, e o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, adotado em Escazú (Costa Rica) em 2018.

A informação, como direito fundamental, encontra previsão legal desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada e promulgada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia da ONU,⁴⁹ trazendo este princípio como um dos nortes do exercício da dignidade da pessoa humana e do direito de participar de demandas dos direitos coletivos, difusos e individuais.⁵⁰ O direito ao acesso à informação é individual e análogo ao direito de liberdade de expressão e autonomia, pois possibilita que aquele que o tem esteja em condições de exercer o direito de também participar. De forma coletiva, a informação é essencial na garantia do exercício da cidadania, garantindo a participação política.

A Constituição Federal de 1988 insculpiu, no direito brasileiro, referência expressa ao direito à informação no art. 5º, XXXIII,⁵¹ trazendo a garantia de que todos têm direito à

⁴⁹ Artigo XIX “Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”. ONU, Assembleia 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris. Disponível em: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

⁵⁰ ONU, Assembleia 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris. Disponível em: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

⁵¹ Artigo 5º – XXXIII – CF: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

informação, de forma particular ou coletiva, e impondo ao Poder Público a responsabilidade pelo seu fornecimento, pois a vida em um ambiente ecologicamente equilibrado é um dos direitos fundamentais da pessoa humana e, assim, a informação é imprescindível para aferir se este direito está sendo exercido e, caso não esteja, quais as formas de exigir de quem tem a obrigação de mantê-lo e tomar as providências que sejam cabíveis.

A informação é imprescindível para que haja a participação popular na tomada de decisões sobre o destino do município, especialmente no que concerne ao planejamento dentro do Plano Diretor, de forma que o gestor tem a obrigação de tornar claro que o projeto de cidade está sendo realizado e/ou revisado, para proporcionar a todos a possibilidade de decidir o futuro sobre questões de interesse da coletividade. O que se vê, entretanto, em muitos casos, é a divulgação de eventos, encontros, audiências públicas e consultas populares, sobre temática atinente ao Plano Diretor, em veículos de pouco ou de difícil acesso à maioria das pessoas, como sites específicos, programas de rádio com pouca audiência ou em horário no qual a maioria das pessoas está sem acesso, por estar trabalhando ou em deslocamento para o trabalho.

Para Rech e Rech, “as consequências da urbanização sem planejamento, que se consubstancia num planejamento jurídico-urbanístico de normas urbanísticas, são inúmeras e conhecidas de toda a sociedade”. Se houvesse um planejamento jurídico-urbanístico sustentável, e houvesse normas adequadas de ocupação urbana e rural, não existiriam congestionamentos de trânsito, alagamentos, lixo por toda parte.⁵²

Tudo isso poderia ser evitado, ou minimizado, se o Plano Diretor do município atentasse para as situações em que isso pode

⁵² RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.** Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. 286 p. p. 85.

ocorrer, chamando para todos a responsabilidade de discutir e buscar soluções práticas para cada caso, com a participação efetiva do cidadão, bem informado sobre as consequências das decisões tomadas, visto que cada um conhece de forma particularizada o pedacinho de seu quinhão neste planeta.

Estes fatos, somados ao descaso, desinteresse ou inércia de grande parte da população, contribuem para que o planejamento da cidade seja feito de forma a beneficiar quem tiver maior acesso à informação ou maior poderio econômico, e que as decisões tomadas tendam a ir ao encontro dos interesses da classe dominante.

Com essa visão de quem detém o poder, sem levar em consideração a maioria, valendo-se, desde sempre, do jugo sobre os oprimidos, consolida-se cada vez mais a certeza de que, para quem está no topo da cadeia hierárquica, no sentido de comando, interessa somente manter a escravidão mental, de sorte que os menos privilegiados econômica e politicamente servem de chão e trampolim.

No mundo acolchoado, maleável e informe da elite global dos negócios e da indústria cultural, em que tudo pode ser feito e refeito e nada vira sólido, não há lugar para realidades obstinadas e duras como a pobreza, nem para a indignidade de ser deixado para trás, nem tampouco para a humilhação que representa a incapacidade de participar do jogo do consumo. A nova elite, com carros próprios em quantidade suficiente para não se preocupar com o estado lamentável do transporte público, de fato destruiu as pontes que seus pais tinham atravessado à medida que as deixava para trás, esquecendo que essas pontes eram construídas e usadas socialmente – e que, se assim não fosse, ela mesma não teria chegado aonde chegou.⁵³

⁵³ BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade:** a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003. Tradução de: Plínio Dentzien. p. 59-60.

A parafernália midiática faz pouca ou nenhuma questão de prestar as informações adequadas e necessárias para instruir todas as camadas sociais da população, que não sabem, muitas vezes, os direitos que têm. Nem sempre a população bem informada e participativa interessa à classe dominante e, por esta e outras razões, convém manter a ignorância da massa.

Mesmo que componha o todo, fazendo parte do município tanto quanto a cidade, a área rural não tem a mesma atenção da maioria dos gestores públicos e nem do Poder Legislativo, para alcançar as mesmas comodidades que recebem os habitantes da cidade. Essa diferença de tratamento leva ao descumprimento do princípio de igualdade entre seus habitantes e afronta à dignidade da pessoa humana.

1.5 Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade: o município visto como um todo

A evolução do Estado Social para o Estado Socioambiental, ou Estado Pós-Social, agrega às conquistas, em termos de dignidade humana, uma dimensão ecológica, visando minimizar os riscos e a degradação do meio ambiente. A tutela desses direitos sociais e ambientais, no dizer de Sarlet e Fensterseifer,⁵⁴ deve ser integrada e interdependente, “num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis”.

Neste sentido, Sarlet e Fensterseifer alertam que o Estado de Direito brasileiro, de acordo com a Constituição, é o “guardião e amigo” dos direitos fundamentais e todos os poderes e órgãos estatais estão vinculados à concretização desses direitos, especialmente se guardar relação direta com a dignidade da pessoa humana,

⁵⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. 2 ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 44-45.

pois o Estado, além da proibição de interferir no âmbito de proteção de determinado direito, tem a tarefa constitucional de promover medidas de caráter prestacional (positiva) para a consecução desses direitos, garantindo o mínimo existencial.⁵⁵

São necessidades inerentes ao homem e sua condição humana, conforme Rech e Rech, os locais para moradia ou construção de cidades, uso do solo, produção de alimentos e matéria-prima.⁵⁶ Entretanto, os espaços para morar sempre foram estabelecidos pela elite dominante, excluindo os mais pobres ou inferiores para fora dos limites ou muros da cidade. E isso se perpetua até os dias atuais, ferindo direitos fundamentais como moradia, dignidade e cidadania.⁵⁷

Diante de considerações tão pontuais, no sentido de perceber a mão invisível que guia as vontades, não é por acaso que

a pulverização do espaço público e sua saturação por conflitos intercomunitários é precisamente o tipo de “superestrutura” (ou seria melhor chamá-la de “subestrutura”?) que a nova hierarquia de poder servida pela estratégia do desengajamento precisa, e aberta ou sub-repticiamente cultivará se puder. A ordem global precisa de muita desordem local “para não ter o que temer”.⁵⁸

Na periferia das cidades é visível a desordem local, a exclusão de seus habitantes menos favorecidos economicamente, confundindo-se, neste espaço, o urbano e o rural, pois nem sempre é possível delimitar visualmente onde termina a área urbana e inicia a rural. Normalmente, a periferia da cidade, ocupada por

⁵⁵ SARLET, op. cit., p. 189-190.

⁵⁶ RECH; RECH op. cit., p. 525

⁵⁷ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico**: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. 286 p. p. 9

⁵⁸ BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003. Tradução de: Plínio Dentzien. p. 96.

habitações irregulares, é ainda área rural. Certamente, temos aí os mais graves problemas ambientais e sociais, mas insistimos em não fazer nada. Freitas afirma que quem nada fizer será solidariamente responsável.⁵⁹ Este “modelo” de cidade vem se perpetuando, com a acentuada demanda por locais para sobrevivência da população, cada vez mais empurrada para longe dos locais em que o Poder Público oferece seus serviços, gerando segregação, revolta e caos.

Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável são conceitos que se entrelaçam como garantia de um meio ambiente equilibrado. O meio ambiente equilibrado é pressuposto de uma sadia qualidade de vida, reconhecida como direito fundamental, tanto em nível constitucional interno quanto internacional, em face dos reiterados posicionamentos insculpidos em convenções e tratados dos quais o Brasil, em regra, é signatário.

Do ponto de vista ecológico, o direito ao meio ambiente equilibrado deve levar em conta as propriedades e funções naturais, de forma que possa haver a existência, evolução e desenvolvimento dos seres vivos. O estado de equilíbrio ambiental não tem por objeto a estabilidade absoluta, pois a noção de estabilidade é relativa, e o ecossistema evolui, entre outras causas, em função das mudanças climáticas.⁶⁰

Não há forma de concretizar todos os demais direitos fundamentais sem a observação do direito ao meio ambiente, pois este se traduz como o próprio direito à vida. “O grande marco do reconhecimento do direito fundamental do ser humano ao meio ambiente equilibrado é a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente em 1972, também conhecida como Conferência de Estocolmo”. Nela, houve a aceitação de que tanto o meio

⁵⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 35.

⁶⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 61-62

ambiente natural quanto o transformado pelo ser humano são essenciais para o bem-estar e o gozo de todos os demais direitos.⁶¹

O Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, adotado em Escazú, na Costa Rica, em 4 de março de 2018, reiterou todas as demais convenções e conferências realizadas, em âmbito internacional ou regional, desde Estocolmo, na década de 1970. O objetivo do Acordo Regional de Escazú, delineado no artigo 1,

é o de garantir a implementação plena e efetiva, na América Latina e no Caribe, dos direitos de acesso à informação ambiental, participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais, bem como a criação e o fortalecimento das capacidades e cooperação, contribuindo para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras, a viver em um meio ambiente saudável e a um desenvolvimento sustentável.⁶²

Ficou acordado que cada parte contratante garantirá o direito de todos a viver em um ambiente saudável e que tais direitos serão livremente reconhecidos. A preocupação com relação ao meio ambiente, tanto em nível mundial quanto regional, justifica-se pelo uso indiscriminado, acelerado e desmedido em que os recursos naturais vêm sendo degradados e consumidos, pela

⁶¹ SANTOS, Jônatas Barcelos dos; STAHLHÖFER, Iásin Schäffer. Uma da(s) crise(s) urbano-ambiental(is) brasileira(s): a violação de direitos humanos e fundamentais nas favelas. In: BRAVO, Álvaro A. Sánchez; ARAÚJO, Thiago Luiz Rigon de; MENUZZI, Jean Mauro (Orgs.). **Crise e transformações do Estado**. Erechim: Deviant, 2018. p. 118.

⁶² CEPAL. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. Santiago: Nações Unidas, 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 01 set. 2019.

poluição e contaminação do ar, da água e do solo e o extermínio da biodiversidade. O desenvolvimento sustentável pode ser percebido ou não como sustentabilidade ambiental, pois nesta não são considerados, necessariamente, os aspectos econômicos e sociais.⁶³

Bosselmann⁶⁴ preleciona que “sempre que ocorre um dano ambiental, o gozo dos direitos humanos está potencialmente em perigo”, sendo que o meio ambiente não pode comprometer os direitos à vida, à saúde, ao bem-estar, à família, à vida privada, entre outros.

No paradigma do “B” ao cubo – bio-bio-bio – sustentado por Sachs,⁶⁵ ou seja, biodiversidade, biomassa e biotécnicas, as ciências de ponta devem ser exploradas ao máximo, em especial a biologia e as biotécnicas. O argumento é de que uma “moderna civilização de biomassa”, diferente da existente, “conseguirá cancelar a enorme dívida social acumulada com o passar dos anos, ao mesmo tempo que reduzirá a dívida ecológica”.⁶⁶

Em se tratando de sustentabilidade, a conservação da biodiversidade, segundo afirma Sachs,⁶⁷ não pode ser solucionada pelo não uso dos recursos naturais, pois estes são apenas parte das estratégias de conservação (da biodiversidade), a qual deve estar de acordo com as necessidades de todos. Objetivamente, deve haver um aproveitamento racional e sustentável dos recursos naturais, em proveito das populações locais, coadunado com o desenvolvimento.

⁶³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 67.

⁶⁴ BOSSELMANN, Klaus. Direitos Humanos, Meio Ambiente e Sustentabilidade. In: SARLET, Ingo Wolfgang. (Org.). **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 67.

⁶⁵ SACHS, Ignacy; STROH, Paula Yone (org.). **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 30-31.

⁶⁶ SACHS, op. cit., p.30.

⁶⁷ SACHS, op. cit., p. 52-53.

A sustentabilidade passou a significar a necessidade de um uso mais responsável dos recursos ambientais, evocando “uma espécie de ética de perpetuação da humanidade e da vida”.⁶⁸ Não é e nunca será, embora tenha adquirido grande importância nos últimos anos, “uma noção de natureza precisa, discreta, analítica ou aritmética,”⁶⁹ pois, como a ideia de democracia, será sempre contraditória e nunca poderá ser encontrada em estado puro.

Em Ignacy Sachs,⁷⁰ Veiga encontra os objetivos que formam um verdadeiro tripé: preservação do potencial da natureza para a produção de recursos renováveis; limitação do uso dos recursos não renováveis e respeito e realce para a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais, sendo que a sua ótica ambiental é “baseada no duplo imperativo ético da solidariedade sincrônica com a geração atual e da solidariedade diacrônica com as gerações futuras”. Na década de 1970 e início da de 1980, antes do conceito de desenvolvimento sustentável ser definido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), no relatório *Nosso Futuro Comum*, de 1987, o ecodesenvolvimento era uma perspectiva epistemológica do desenvolvimento⁷¹ que deveria ir

⁶⁸ Neste contexto, Veiga (p. 171) encontra em Sachs a melhor definição para sustentabilidade, pois ele soube evitar, simultaneamente, o ambientalismo pueril e o desenvolvimento anacrônico. Para Sachs, permanece válida a recomendação de objetivos específicos em oito das dimensões estabelecidas nas Conferências de Estocolmo e do Rio: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional. VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 165.

⁶⁹ VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 165.

⁷⁰ VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 166.

⁷¹ SAAVEDRA, Fernando Estenssoro. **História do debate ambiental na política mundial 1945-1992: a perspectiva latino-americana**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2014. Trad. Daniel Rubens Cenci. p. 181.

“além de uma geografia humana muito possibilista e de uma ecologia muito determinista”.⁷²

A definição do termo foi estabelecida no relatório Nosso Futuro Comum, em 1987, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD):

O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades da geração presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades. Carrega em si dois conceitos fundamentais: o conceito de necessidades, em particular as necessidades essenciais dos pobres, e as que se deveria outorgar prioridade; a ideia de limitações impostas pelo estado da tecnologia e a organização social entre a capacidade do Meio Ambiente para satisfazer as necessidades presentes e futuras [...] como exigência mínima o desenvolvimento duradouro não deve colocar em perigo os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos.⁷³

No artigo 225 da Constituição Federal de 1988, não há referência expressa ao desenvolvimento sustentável, mas “a inserção do dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações representa a essência do princípio da sustentabilidade. Trata-se de um princípio implícito”.⁷⁴

Os três pilares do desenvolvimento sustentável: relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica.⁷⁵ A denominação, quando se trata de desenvolvimento sustentável ou ecodesenvolvimento, não implicou em alterações “da abordagem fundamentada na harmonização de objetivos sociais, ambientais e

⁷² SAAVEDRA, op. cit., p. 181.

⁷³ SAAVEDRA, op. cit., p. 194.

⁷⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 27 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 86.

⁷⁵ SACHS, Ignacy; STROH, Paula Yone (org.). **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 35.

econômicos”.⁷⁶ O crescimento, necessário ao desenvolvimento, deve ter distinção entre os padrões de aproveitamento de recursos e o crescimento que leva ao verdadeiro desenvolvimento, sendo que

de maior importância, pelo lado positivo, foi a intensa reflexão sobre as estratégias de economia de recursos (urbanos e rurais) e sobre o potencial para a implementação de atividades direcionadas para a ecoeficiência e para a produtividade de recursos (reciclagem, aproveitamento de lixo, conservação de energia, água e recursos, manutenção de equipamentos, infraestruturas e edifícios visando à extensão de seu ciclo de vida).⁷⁷

É difícil pensar, agir ou ainda falar de sustentabilidade enquanto a mentalidade de que a natureza é uma grande despensa, de onde retiramos o máximo possível, e um depósito de lixo, onde jogamos todos os resíduos do que não é utilizável no processo produtivo.⁷⁸

Tudo o que no mundo é produzido, usado e depois descartado fica no ambiente terrestre. Na perspectiva do planeta Terra, não tem como se falar que alguém vai jogar um material residual fora, porque não existe “fora”.

⁷⁶ SACHS, Ignacy; STROH, Paula Yone (org.). **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 54.

⁷⁷ SACHS, Ignacy; STROH, Paula Yone (org.). **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 55.

⁷⁸ Cristovam Buarque, em prefácio ao livro de Ignacy Sachs – Caminhos para o desenvolvimento sustentável, org. Paula Yone Stroh, Rio de Janeiro: Garamond, 2000, falando sobre as influências que teve deste, refere-se à natureza (como uma das influências), mencionando que para ele e para quase todos, naquele tempo, a natureza era a despensa de onde tirariam, sem parcimônia, o máximo possível – e o depósito de lixo, onde poderiam jogar todos os resíduos do processo produtivo (p. 14-15). No mesmo prefácio, Buarque diz que foi graças a Sachs que o tema ecologia entrou em suas preocupações e seu conhecimento de economia foi dirigido para tentar encontrar uma harmonia no processo produtivo, capaz de incorporar a natureza como valor, passando a ter, mesmo nas dedicações tecnocráticas, as inquietações e lições de Sachs.

Para atender ao comando constitucional do direito à cidade, tanto dos habitantes citadinos quanto dos campesinos, esta deve ser sustentável, de forma a prover o desenvolvimento sadio de todos. Sustentável é o desenvolvimento que respeita a preservação do meio em que se vive, isto é, aquele que atende às necessidades atuais de todos, sem prejuízo das gerações que virão, gerando o mínimo de degradação ou recuperando o que foi destruído, para deixar um legado utilizável para quem ainda nascerá.

Neste sentido, o artigo 1º da Declaração sobre Desenvolvimento, da Organização das Nações Unidas, prevê:

O direito do desenvolvimento é inalienável direito humano, em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos têm reconhecido seu direito de participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar; e no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação, que inclui o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as riquezas e recursos naturais.⁷⁹

Para implementar, de forma efetiva, o desenvolvimento sustentável da cidade, o meio ambiente deve ser visto como um todo, englobando tanto a área rural quanto a urbana. Por cidade sustentável tem-se que é aquela que apresenta esta característica em seus serviços fundamentais, como segurança, transportes, educação, saúde, coleta e destinação de lixo, saneamento, energia, entre outros.

⁷⁹ LEMOS. Patrícia Faga Iglesias. **Direito Ambiental: Responsabilidade Civil e proteção ao meio ambiente.** 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 170.

Para Carvalho Filho,⁸⁰ “a cidade sustentável é aquela que considera em seus projetos o bem-estar geral, coletivo, sem se reter a pequenos grupos. São ações que permitem o atendimento do todo com a preservação ambiental”. Neste sentido, considerando a coletividade como um todo, não há possibilidade de se falar em cidade sustentável sem a economia, os serviços e os produtos da área rural, sendo seu planejamento o alicerce de um meio ambiente digno e saudável. A maior parte dos serviços ambientais, entre eles a água potável, é sempre tirada da área rural.

Como é um bem, no sentido de posse de todos de tal disposição, há o direito subjetivo, geral e incondicionado de se ter o meio onde se vive de maneira equilibrada e digna, porém sabe-se que tal prerrogativa existe apenas no campo da teoria e da ficção, porque o próprio homem não cuida do planeta onde vive.⁸¹ A área rural dos municípios é ainda excluída de qualquer planejamento territorial, o que agrava a falta de cuidados com o meio ambiente do planeta.

A Declaração de Estocolmo das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, trouxe a consagração normativa da proteção ambiental como direito humano e fundamental, e foi o primeiro marco histórico-normativo da proteção ambiental, projetando a ideia em torno do direito humano de ter um ambiente equilibrado e saudável, para ter uma vida com dignidade e bem-estar.⁸²

⁸⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Lei n. 10257, de 10.07.2001 e Medida Provisória n. 2.220, de 04/09/2001. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

⁸¹ SILVEIRA, Maria Eliane Blaskesi; QUATRIN, Aline Blaskesi; MIRANDA, Marlon Emilio Lopes de. O zoneamento rural como fator de desenvolvimento do campo. **Revista Acadêmica da Fadisma**, n. 9-I, Santa Maria, 2014. p. 229.

⁸² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. 2 ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 38.

Este primeiro posicionamento internacional foi ratificado na Eco-92, de onde resultou a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. O desenvolvimento sustentável tornou-se o centro das atenções, fato repetido na Declaração e Programa de Ação de Viena, em 1993, todas com especial destaque ao desenvolvimento, que deve ser realizado para que as necessidades desta e das gerações futuras possam ser satisfeitas, considerando a dignidade da pessoa humana.⁸³

No direito pátrio, a partir da Constituição Federal de 1988, foi assimilado o direito ao ambiente como um direito fundamental, seguindo a tendência das constituições no âmbito do direito internacional, sendo que

o direito ao ambiente deve ser entendido e reconhecido como um direito fundamental que não se deixa reduzir a um mero bem-estar físico, ampliando-se o objeto de sua consideração jurídica para alcançar não somente os danos e as contaminações ao ambiente, mas também a qualidade de vida.⁸⁴

Os direitos fundamentais não são somente aqueles descritos no rol contido no título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” da Constituição Federal, e a disposição do artigo 225, conforme Gavião Filho, é “uma proposição de direito fundamental que expressa a norma do direito fundamental ao ambiente.”⁸⁵ O ambiente ou habitat da vida humana é mais importante que a moradia, que muitas vezes fica localizada em espaços degradados, que colocam em risco a saúde e a vida.

⁸³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. 2 ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 39.

⁸⁴ GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Direito fundamental ao ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 52.

⁸⁵ GAVIÃO FILHO, op. cit., p. 52.

A Carta Magna segue a influência do direito constitucional comparado e do direito internacional, pois “sedimentou e positivou, ao longo do seu texto, os alicerces normativos de um constitucionalismo ecológico, atribuindo ao ambiente o status de direito fundamental”.⁸⁶

Aragão alerta que

os princípios são respostas às questões fundamentais da política ambiental: na medida em que eles respondem a quanto, para quê e como proteger o ambiente e que o princípio do desenvolvimento sustentável visa responder ao para quê. A proteção do ambiente não tem um fim em si mesmo, mas enquanto suporte das atividades económicas, ou enquanto meio de garantir uma existência condigna?⁸⁷

A catedrática portuguesa defende que “a resposta depende da ponderação atribuída a cada uma das dimensões do desenvolvimento sustentável: ambiental, económica e social”.⁸⁸ Inicialmente, porque para haver proteção eficaz do ambiente, devem ser levadas em consideração todas as atividades humanas que possam afetar os componentes ambientais de forma direta ou indireta, sendo que todas as atividades, públicas ou privadas, têm impactos ambientais, desde a política industrial à segurança

⁸⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. 2 ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 40.

⁸⁷ ARAGÃO, Alexandra. A Constituição Recombinante: uma proposta de reinterpretação interjusfundamental da Constituição brasileira inspirada por Standards europeus (e brasileiros). In: Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (19.: 2014: São Paulo, SP) **Saúde ambiental**: política nacional de saneamento básico e resíduos sólidos [recurso eletrônico]/19. Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 9. Congresso de Direito Ambiental das Línguas Portuguesa e Espanhola, 9. Congresso de Estudantes de Direito Ambiental; org. Antonio Herman.

⁸⁸ ARAGÃO, op.cit., p. 18

pública, da política agrícola à de educação, da política de turismo à política social, da política energética às políticas demográficas.

Para a cidade ser sustentável, deve: definir o zoneamento ambiental, promover o parcelamento do solo de forma adequada, projetar o sistema viário, conforme a densidade demográfica estabelecida em cada espaço e as atividades definidas nestes espaços, e estabelecer zoneamentos de ocupação econômica, buscando contemplar suas potencialidades naturais, geográficas, históricas, sociais e culturais. Para que haja desenvolvimento sustentável, deve haver planejamento territorial, atribuição dos municípios por força do que dispõe o art. 182 da Constituição. Esta necessidade deve ser suprida através de um Plano Diretor que atenda às exigências das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, de acordo com as necessidades locais, levando em conta não só a área urbana, mas inserindo a área rural no contexto, conforme dispõe o § 2º do art. 40 do Estatuto da Cidade, o que, segundo Rech e Rech, contribuirá para o desenvolvimento sustentável do município, proporcionando o intercâmbio cidade/campo de forma equilibrada e contribuindo para a fixação do homem.⁸⁹

A maioria da população vive na zona urbana. Para tornar-se sustentável, Sachs⁹⁰ menciona que, conforme as três dimensões do desenvolvimento sustentável, a cidade deve ser economicamente produtiva, socialmente (e politicamente) inclusiva e ambientalmente sustentável. Em relação à produtividade urbana, a cidade tem que ser um lugar onde possa ser encontrado trabalho decente, com infraestruturas produtivas, pois se estas são insuficientes, é dominada pelo congestionamento, pelo crime, em suma, pelo caos.

⁸⁹ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável**: direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. 525 p. p. 48-49

⁹⁰ SACHS, Jeffrey D. **A era do desenvolvimento sustentável**. Lisboa: Almedina, 2017. p. 390-91.

Quanto à inclusão social, deve haver mobilidade social, integração de pessoas de etnias e rendimentos diferentes, integração de escolas num sistema público eficaz. Já quanto à sustentabilidade ambiental, as cidades tem que fazer dois tipos de esforços ambientais: primeiro, a mitigação, reduzindo a “pegada ecológica”;⁹¹ segundo, a adaptação, que é tornar-se mais resistente a alterações nas condições ambientais, como, por exemplo, a subida das temperaturas e a dos níveis das águas do mar.⁹²

No entanto, conforme alerta Grassi,⁹³ “a falta de iniciativas governamentais, bem como a inaptidão do Estado em ofertar serviços públicos de boa qualidade, impulsiona uma gestão urbana para os ‘interesses de acumulação de capital’, em detrimento da qualidade de vida da população”. Neste sentido, ocorre a violação dos direitos à moradia e à cidade, que passa a responder às demandas privadas e deixa de ser um espaço coletivo, contrariando o Estatuto da Cidade, que determina que o direito à cidade pressupõe o direito à moradia e o acesso à terra urbana, dentre outros direitos.⁹⁴

⁹¹ A pegada ecológica pessoal mede a quantidade de recursos naturais renováveis para manter o estilo de vida de cada um e pode ser calculada no site WWF BRASIL. **Pegada Ecológica? O que é isso?** Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/pegada_ecologica/o_que_e_pegada_ecologica/. Acesso em: 14 out. 2019.

⁹² O site da Ong WWF traz o conceito de pegada ecológica: A Pegada Ecológica é uma metodologia de contabilidade ambiental que avalia a pressão do consumo das populações humanas sobre os recursos naturais. Expressada em hectares globais (gha), permite comparar diferentes padrões de consumo e verificar se estão dentro da capacidade ecológica do planeta. Um hectare global significa um hectare de produtividade média mundial para terras e águas produtivas em um ano. WWF BRASIL. **Pegada Ecológica? O que é isso?** Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/pegada_ecologica/o_que_e_pegada_ecologica/. Acesso em: 14 out. 2019.

⁹³ GRASSI, Karine. **Plano Diretor e audiência pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 131.

⁹⁴ Conforme o Estatuto da Cidade, Artigo 2º: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e

A cidade “exerceu o papel de descoberta do próprio Direito e tem uma missão ainda mais nobre que é ser instrumento de elevação da dignidade humana, garantidora de direitos sequer hoje imaginados”.⁹⁵ A missão da cidade do futuro é “criar uma estrutura cívica visível, destinada a colocar o homem à vontade em face de seu ego mais profundo e de seu mundo mais amplo, ligados à dignidade e amor humanos [...]”.⁹⁶

Para o exercício do direito à cidade, o Estatuto da Cidade traz como objetivo ordenar a função social da cidade e a propriedade urbana, trazendo novos direitos subjetivos do cidadão, e a devolução do poder às cidades implica a garantia dos direitos locais, que são direitos fundamentais da própria essência humana.⁹⁷

Os modelos de cidade e desenvolvimento, segundo Pilati, são definidos no Plano Diretor, que tem as balizas da função social da propriedade e da cidade.⁹⁸ A propriedade, antes tida como direito absoluto e inatingível, no viés do atual contorno constitucional e em face da legislação infraconstitucional, a ela compatibilizada, no dizer de Duguit *apud* Gomes: “implica, para todo detentor de uma riqueza, a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social”, e “só o proprietário pode

da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 14 out. 2019.

⁹⁵ RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**. Caxias do Sul: EDUCS, 2007. p. 84.

⁹⁶ RECH, op. cit., p. 84.

⁹⁷ RECH, op. cit., p. 162-163.

⁹⁸ PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

executar uma certa tarefa social”.⁹⁹ Defende o autor que somente o proprietário pode, através de sua riqueza, aumentar a riqueza geral, não sendo a propriedade um direito inatingível e sagrado, mas um direito em constante mudança, que deve atender às necessidades sociais, às quais tem o dever de responder.¹⁰⁰ Assim, ao mesmo tempo que é garantido o direito de propriedade, este direito não é absoluto, mas deve atender à função social, vale dizer, socializou-se este direito, de forma que atenda ao comando constitucional.

A função social da propriedade, tanto urbana quanto rural, é tratada no artigo 5º, Incisos XXII e XXIII, no artigo 170, Incisos I e II, artigos 182 a 191, todos da Constituição Federal; no Código Civil, no artigo 1.228, § 1º; e nas leis 8.629/93 e 10.257/01, sem prejuízo da legislação anterior, explana Pilati. Ressalta ainda que, no artigo 1º da Constituição, alinha-se novo paradigma com instrumentos políticos e jurídicos de maior eficácia; que colocam a função social não só do lado de dentro (dever), como do lado de fora (direito coletivo) da propriedade.¹⁰¹

Por derradeiro, a função social da propriedade torna parte da propriedade um bem sem propriedade, isto é, um “commons”, bem comum, em que a propriedade não é concebida como apropriação ou privatização, mas apenas como uso. É o que nos ensina Pitati:

o conceito de função social pressupõe, para ter eficácia, a autonomia política, jurídica e (extra) patrimonial do coletivo: sujeito próprio (a coletividade), autonomia dos bens respectivos (da coletividade e não do Estado como pessoa jurídica separada da população), soberania de leis participativas (distintas das leis representativas

⁹⁹ GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 108-109.

¹⁰⁰ GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19 ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2008. Atualizada por Luiz Edson Fachin. p. 126.

¹⁰¹ PILATI, op. cit., p. 78.

do Parlamento) e tutela jurídica com especificidade própria (na dimensão de ágora).¹⁰²

Ressalta, finalmente, que é categoria da soberania participativa e não simples limitação da propriedade ou simples atributo de determinados bens e nem se restringe à solidariedade proprietária.

Em razão da evolução do Estado (e na esteira do Estado Social de Direito), a propriedade pode ser vista como função social, com destinação positiva dada à coisa, de forma a atender ao interesse da coletividade.

1.6 O Plano Diretor e o direito urbanístico como instrumento de tutela do meio ambiente do município

O Direito Urbanístico garante a função social determinada pela Constituição Federal, ordenando a propriedade e garantindo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como o exercício do direito à cidadania, para todos os seus habitantes.

O conceito de Direito Urbanístico é trazido por Rech e Rech:

é um ramo do Direito Público e tem por objeto organizar e sistematizar as normas, mediante princípios e diretrizes disciplinadoras dos espaços habitáveis ou não, garantindo a sustentabilidade ambiental, econômica e social, com vistas à qualidade de vida do homem.¹⁰³

O conceito, mais que um simples comportamento, restrito à própria norma, projeta comportamentos futuros, conforme afirmam Rech e Rech. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade,

¹⁰² PILATI, op. cit., p. 84.

¹⁰³ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável: direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento.** Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. 525 p. p. 134.

garantindo cidade sustentável para as presentes e futuras gerações.¹⁰⁴ O administrativista Hely Lopes Meirelles¹⁰⁵ ensina que Direito Urbanístico é o ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis no seu conjunto cidade-campo.

O Direito Urbanístico é muito mais amplo do que simples urbanismo, sinônimo de cidade, pois é um conjunto de normas de direito que não compreende apenas a cidade, mas a todos os espaços, incluindo a área rural e os espaços não habitáveis.¹⁰⁶

Como todo ramo do Direito, o Urbanístico tem seus princípios próprios, que decorrem da sua natureza cogente. Os princípios, segundo Rech e Rech, são: a) princípio do urbanismo como função pública: este princípio, com a edição de normas de Direito Urbanístico, permite que o Poder Público atue no meio social e no domínio privado, de forma que a função social da propriedade e todos os interesses coletivos sejam observados; b) princípio da conformação da propriedade urbana e rural: por este princípio verifica-se que o Direito Urbanístico não atende somente a área urbana, mas inclui a rural, e vai estabelecer as formas de ocupação, uso do solo, atividades que serão permitidas em cada área, atentando para o direito de construir, como e quanto construir, integrando ambos os territórios dentro do município; c) princípio da afetação da mais-valia ao custo da urbanização: por este princípio, os gestores municipais estão

¹⁰⁴ RECH, op. cit., 145.

¹⁰⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005. Atualizada e revista por: Isabel Camargo Lopes Monteiro e Cecília Marisa Prendes. p. 493ECH, op. cit., 134.

¹⁰⁶ O urbanismo é a ciência e a arte de construir, ocupar, reformar, embelezar a ocupação e Direito Urbanístico é conjunto de normas elaboradas por juristas. Esta diferenciação se faz importante, para estabelecer os limites entre um e outro. RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável: direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. p. 525

autorizados a cobrar o custo das obras de urbanização que valorizaram a propriedade particular; d) princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística: o ônus da urbanização, uma vez que visa beneficiar a todos, deve ser dividido entre a coletividade; e) princípio da sustentabilidade: a sustentabilidade é uma meta a ser atingida através de políticas públicas dentro do ordenamento urbanístico que proporcione e garanta o desenvolvimento sustentável da cidade para as presentes e as futuras gerações, através da observância de normas cogentes; f) princípio da participação popular na definição e alteração do Plano Diretor ou projeto de cidade: o planejamento do município, como um todo, e as normas urbanísticas que venham a ser criadas ou alteradas, devem ter a participação popular, sob pena de nulidade.¹⁰⁷

Conforme Lira,¹⁰⁸ diante da acelerada tomada dos espaços urbanos, em nosso país e em vários outros, fatos novos vieram a aconselhar uma nova concepção do uso do solo urbano, em que a propriedade apareça redefinida em seu conteúdo, em função da necessidade premente de disciplinar, ordenar o assentamento humano nas cidades.

O excessivo crescimento da população urbana, o assentamento da população de forma desordenada e sem planejamento, de maneira inócua, com segregação residencial da população de baixa renda nas periferias do espaço urbano, e a especulação imobiliária são fatores que impulsionam a desagregação da urbe.¹⁰⁹ Por isso,

¹⁰⁷ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável: direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento.** Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. 525 p. p. 174-186.

¹⁰⁸ LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico.** Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 158.

¹⁰⁹ LIRA, op. cit., 158.

em 10 de julho de 2001, foi promulgada a Lei Federal mais importante em matéria urbanística sob a égide da Constituição Federal. Com isso entrava em vigor o Estatuto das Cidades, Lei 10.257/01, Lei do Meio Ambiente Artificial ou do Meio Ambiente Criado, com intuito de regulamentar a Política Urbana contida nos arts. 182 e 183 da CF/88, a qual deixou a cargo do Poder Público Municipal sua execução direta, a fim de que se promovesse uma mudança de postura da gestão das cidades em nome do interesse público.¹¹⁰

A entrada em vigor do Estatuto da Cidade trouxe normas de Direito Urbanístico explícitas, de forma a consagrar o direito à cidade sustentável, promovendo a dignidade humana, dentro do chamado meio ambiente artificial ou criado, visando a reforma urbana, de forma a ordenar a utilização e parcelamento do solo, com a participação popular, expoente de princípio de uma gestão democrática do projeto de cidade.

Assim, conforme Marques, na órbita legal e principiológica urbanística onde estão estendidas as diretrizes da política nacional urbana, identificam-se as intenções propugnadas pelo legislador, em que, sem uma hierarquia material, mas formalmente hierarquizado, apresenta-se o direito a cidades sustentáveis.¹¹¹ O inciso I do artigo 2º da Lei 10.257/01 trata da sustentabilidade da cidade, dentro da perspectiva ambiental, pois só poderá ser alcançada através de um meio ambiente sadio, conforme fica expresso no parágrafo único do art. 1º do Estatuto da Cidade.

O Plano Diretor, fundamentalmente, delimita as áreas urbana e rural e, através de zoneamentos, define a função social

¹¹⁰ MARQUES, Carlos Alexandre Michaello; MARQUES, Clarice Gonçalves Pires. O Direito Urbanístico e o desafio da gestão ambiental sustentável no município. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 8 n. 16, p. 189-210, jul./dez. 2011, p. 193. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/232>. Acesso em: 10 out. 2019.

¹¹¹ MARQUES, op. cit., 203.

da propriedade com suas diversidades de atividades necessárias, com inclusão das duas áreas. Deve se dar sempre em cima do Zoneamento Ambiental, sempre anterior ao Plano Diretor, pois é a base do planejamento.¹¹²

Segundo Rech e Rech:

Os zoneamentos urbano e rural nada mais são do que normas de ocupação humana de atividades econômicas e produção de alimentos e serviços, que geram limitações ao direito de propriedade, com vistas ao interesse público, à garantia dos direitos socioambientais, à qualidade de vida, à dignidade da pessoa humana e à sustentabilidade.¹¹³

É imprescindível, para o estudo da temática, estabelecer de quem é a competência legislativa para a implementação do Plano Diretor dos municípios. A União tem a competência privativa para legislar sobre assuntos que integram a temática urbana e ambiental como o direito civil, o direito agrário, águas, trânsito e transporte e registros públicos, por exemplo, nos termos do artigo 22 da Constituição Federal.¹¹⁴

Quem define o que é urbano e rural são os municípios, a partir da aprovação de lei municipal pela Câmara de Vereadores. Cada localidade desenha os perímetros urbanos e rurais em função dos interesses e das perspectivas de desenvolvimento territorial do município, dizem Santoro e Pinheiro.¹¹⁵ Ao prefeito municipal incumbe a iniciativa do projeto de lei para a implementação do Plano Diretor, sendo responsabilizado por eventuais danos, além de outras sanções,

¹¹² RECH, op. cit., p. 169.

¹¹³ RECH, op. cit., p. 169.

¹¹⁴ RECH, op. cit., p. 223.

¹¹⁵ SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8, p. 6). Anais do Seminário “**O município e o solo rural**”; São Paulo, 15 de julho de 2003.

como improbidade administrativa.¹¹⁶ Isso está previsto no próprio Estatuto da Cidade. Referentemente à omissão do planejamento rural nos planos diretores, Rech e Rech¹¹⁷ defendem que o zoneamento da área rural deve observar o Estatuto da Terra no que se refere a atividade agrária e respeitar o zoneamento ambiental, federal, estadual e, no que se refere a questões que têm total interesse local, devem ser contempladas no Plano Diretor do município. Dessa forma,

A ocupação edilícia, por exemplo, mesmo nas propriedades rurais, deve ser regulamentada quanto aos índices construtivos, número de andares, afastamento das vias municipais etc. Da mesma forma, o município deve ordenar atividades permitidas ou proibidas, tendo em vista o princípio da sustentabilidade e em proteção à cidadania.¹¹⁸

A área rural deve ser tratada, no que for compatível e no que se refere a atividades urbanas, da mesma forma que a área urbana, fomentando o desenvolvimento sustentável e tratando de maneira igualitária os municípios, a fim de que o princípio da isonomia não seja desconsiderado e de que os habitantes do campo tenham assegurado o direito aos mesmos serviços de bem estar da área urbana.

Para a efetivação do direito, há que se definir áreas prioritárias, no dizer de Barros,¹¹⁹ de conformidade com o que preconiza o Inciso II do artigo 4º da Lei nº 6.938/81: “devem ser fixadas através do zoneamento, tanto o rural, quanto o

¹¹⁶ GASPARINI, Diogenes. Aspectos jurídicos do Plano Diretor. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, p. 1. Disponível em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2005/01/-sumario?next=2. Acesso em 24 de jul. 2019.

¹¹⁷ RECH; RECH, op. cit., p. 239.

¹¹⁸ RECH; RECH op. cit., p. 146.

¹¹⁹ BARROS, Wellington Pacheco. **Direito Ambiental Sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 146.

urbano”. O zoneamento urbano é implementado através do Plano Diretor, que é obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, fixando, nele, por exemplo, o que é zona estritamente residencial, predominantemente residencial, de uso misto, estritamente ou predominantemente industrial, de uso comercial, de serviços etc. O zoneamento ambiental rural divide-se em ecológico econômico e de áreas públicas e privadas, conforme Barros.¹²⁰ Mas na área rural é possível complementar com atividades urbanas que venham agregar valor à produção rural e ao bem-estar do homem rural.

A observância do Direito Urbanístico, quanto ao planejamento municipal, no Plano Diretor, ao englobar a área rural, implica a visão horizontal de aplicação de direitos dos habitantes de ambos os distintos ambientes, incluindo, dentro do espectro local, o zoneamento das áreas que convivem e se entrelaçam, uma vez que necessitam uma da outra para a sobrevivência e a manutenção da sustentabilidade e da qualidade de vida.

Conceituando essa divisão, Barros afirma que o zoneamento ambiental rural ecológico econômico é o “instrumento de política ambiental que visa racionalizar a ocupação dos espaços rurais através de planos regionais de ocupação e, com isso, direcionar a atividade do agronegócio para que ela respeite o meio ambiente”.¹²¹ Já o zoneamento ambiental rural de terras públicas e privadas “visa, como o próprio nome diz, a mapear as áreas que integram o domínio público e privado”.

Dentre as necessidades a serem incluídas no planejamento do município como um todo, faz-se mister identificar e mapear áreas e populações isoladas ou com difícil acesso, excluídas da sociedade pela sua localização geográfica, origem,

¹²⁰ BARROS, op. cit., p. 146.

¹²¹ BARROS, op. cit., p. 157.

história, ou por qualquer outro fator que dificulte e/ou impeça que o Poder Público atue em políticas públicas de inclusão social, como parte integrante do seu território. Num país com dimensão continental como o Brasil, que possui lugares onde o homem até hoje nunca pisou, a situação de isolamento e de abandono por parte de quem deve integrar a coletividade não é incomum, e o projeto de cidade, com o seu planejamento, incluindo toda a área territorial municipal, deve levar em conta a existência de comunidades isoladas. Por isso,

a compreensão do território municipal de forma mais integrada, envolvendo o entendimento das relações entre espaços urbanos e rurais, dos meios de produção no ambiente rural, dos ativos ambientais, da sociobiodiversidade no município, mostra-se cada vez mais essencial para definição de estratégias de desenvolvimento local que devem pautar e estar expressas nos planos diretores municipais.¹²²

Na esteira das chamadas *smart cities*, as quais devem ter seu planejamento marcado pela utilização de tecnologia com sustentabilidade e com a participação dos cidadãos, o conceito e a visão sobre a cidade se alargam, devendo abranger, conforme preconizam Rech, Gullo e Scur,¹²³ um Plano Diretor inteligente, que é o pressuposto para a existência de tais cidades:

o planejamento das cidades, nos dias atuais, é uma questão ontológica, antropológica, ambiental, social e econômica, mas fundamentalmente de educação

¹²² BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo; BEIROZ, Hélio. **Planos Diretores e Áreas Rurais**: Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento. In: XVIII ENANPUR NATAL 2019, 8., Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019. 25 p. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1057>. Acesso em: 18 jul. 2020. p. 2.

¹²³ RECH, Adir Ubaldo; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente**: pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 69.

para a inclusão social, através de um processo de consciência e participação social, em que a escola tem continuidade no tempo e em todos os espaços da cidade, porque é parte integrante do projeto de cidade, previsto no Plano Diretor, com instrumentos jurídicos de Direito Urbanístico, que dão conta da importância desta tarefa.¹²⁴

Neste diapasão, uma vez que o município, para fins de elaboração e/ou revisão do Plano Diretor, no seu projeto e planejamento, deve ser visto como um todo, a visão e o conceito de cidade inteligente devem ser alargados, para abranger ambas as áreas, urbana e rural, nos termos do que determina o Estatuto da Cidade.

¹²⁴ RECH; GULLO; SCUR, op. cit., p. 69



Capítulo 2

Plano diretor e a área rural

2.1 Área Rural

A configuração e o limite do termo “município”, dentro da perspectiva do Estatuto da Cidade, que preconiza que o Plano Diretor deve englobar o todo (incluindo área urbana e área rural), nos termos do parágrafo 2º do artigo 40, faz a interligação entre os direitos de todos os habitantes, abrangidos pela obrigatoriedade da sua inclusão no planejamento local como forma de acesso ao direito à cidade. Desta forma, a tutela do direito municipal deve ser olhada sob a ótica do Direito Urbanístico, como meio de instrumentalizar o direito de todos, sem exclusões, em face do direito de igualdade estabelecido na Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, disciplina a utilização do espaço urbano, trazendo institutos que possibilitam ao gestor público e aos representantes da sociedade mecanismos de utilização do solo, de maneira a formatar uma cidade mais sustentável, com ambiente digno a todos os habitantes. No parágrafo único do artigo inaugural da referida lei, já se entrevê a intenção do legislador em promover o bem-estar social e o equilíbrio do meio ambiente. Assim, o Estatuto da Cidade vem disciplinar e reiterar várias figuras e institutos do Direito Urbanístico, alguns já presentes na Constituição de 1988, que parece ter sido lembrada ou relembrada, neste aspecto, com a edição do Estatuto da Cidade. Para a melhor ordenação do espaço urbano, este instrumento, a ser utilizado especialmente em nível municipal, fornece soluções para problemas sociais graves, amenizando o caos urbano, que incide, principalmente, sobre as camadas mais pobres da cidade.

O Estatuto da Cidade fornece ferramentas jurídicas para, se não solucionar, poder amenizar problemas como moradia, saneamento e regularização fundiária. Cada município toma as decisões para efetivar as diretrizes traçadas, com a participação popular, conforme prevê a Lei. A ordem urbanística, desde a edição do Estatuto da Cidade, passou a integrar o rol de itens que são objeto de ação civil pública. Também foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano pela Lei Federal nº 13.844 de 18 de junho de 2019.

Dentre os instrumentos legais e gerais de planejamento urbanístico municipal, estão: Plano Diretor, disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social.

O processo de desenvolvimento de uma parcela do país considerada urbana encobre a dinâmica econômica, social, política e cultural que é, conforme José Eli da Veiga, inequivocamente rural. O autor observa que o rural não pode ser identificado exclusivamente com aquilo que está fora do perímetro urbano, muito menos com as atividades exclusivamente agropecuárias. O rural é necessariamente territorial e não setorial, como os programas governamentais insistem em propor e executar. Este recorte rural-urbano, que é uma visão setorializada do território rural, é fortalecido ainda pelas normas que identificam como sendo urbana toda e qualquer sede de município, incluindo as sedes distritais.¹²⁵ A importância da área rural na economia não diz respeito apenas à transformação de bens e serviços, mas é a base de sustentação dos serviços ambientais, que dão origem a todo tipo

¹²⁵ VEIGA José Eli da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas/SP: Editores Associados, 2002, p. 28-32.

de atividade urbana, o que não contempla a área rural no planejamento do município, na forma preconizada pelo próprio Estatuto da Cidade.

2.2 O Plano Diretor e a inclusão da área rural no planejamento do município

O Plano Diretor não pode apenas conter somente normas sobre uso e ocupação do solo urbano, mas também outros aspectos sociais, administrativos, econômicos e de ocupação dos espaços por atividades necessárias à sustentabilidade. O sistema de planejamento do território municipal, que é matéria do Plano Diretor, por exemplo, deverá, além de definir zoneamentos de atividades de ocupação na área urbana e rural, prever órgãos administrativos regionalizados, que compreendam também a região rural, alega Maluf:¹²⁶

Com relação ao Estatuto da Cidade, de acordo com o § 2º do art. 40, o Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo. De acordo com essa norma, 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 art. 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.¹²⁷

¹²⁶ MALUF, Renato S. Plano Diretor Rural, estratégias de desenvolvimento rural e Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Piracicaba. In: SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.) **O município e as áreas rurais**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8).

¹²⁷ MALUF, op. cit., p. 47 (Cadernos Pólis, 8).

Não é possível separar o urbano e o rural, visando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, pois o sistema social e econômico local necessita dos equipamentos, da infraestrutura e dos serviços urbanos para desenvolver suas atividades agrícolas e agrárias na zona rural da cidade.¹²⁸ Desse modo, para o município promover a política de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor deve ser entendido como um instrumento de desenvolvimento local sustentável com normas voltadas a abranger a totalidade do seu território, compreendendo a área urbana e a rural. Padece de vício constitucional o Plano Diretor que se restringir apenas à zona urbana e de expansão urbana e ignorar a área rural, como se fosse terra sem normas de ocupação territorial, onde tudo se pode fazer ou nada está previsto.

O planejamento do município, no Plano Diretor, deve abrigar, desde o início, a leitura da área rural como território integrante do todo e de importância vital para o desenvolvimento sustentável, proteção ao meio ambiente, garantia de dignidade a todos os habitantes, com inclusão do planejamento e controle do uso e da ocupação do solo rural, estudo das potencialidades e necessidades, utilização da infraestrutura compartilhada entre rural e urbano, se for o caso. Deve haver o planejamento do município e a leitura socioterritorial da área rural. Assim sendo,

o espaço rural é muito importante para o desenvolvimento sustentável. A política de desenvolvimento urbano, fundamentada no princípio do desenvolvimento sustentável, significa um modelo de desenvolvimento baseado na garantia do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. O desenvolvimento do município, nestes termos, depende do desenvolvimento da região rural.¹²⁹

¹²⁸ MALUF, op. cit., p. 47 p. (Cadernos Pólis, 8).

¹²⁹ MALUF, op. cit., 64 p. (Cadernos Pólis, 8). p. 48.

Para que haja a garantia do adequado equilíbrio urbano/rural, o planejamento do município, no seu Plano Diretor, deve levar em conta a inclusão da área rural, dentro das especificidades de cada município, fazendo a leitura socioterritorial, detectando as potencialidades e necessidades de cada área, estabelecendo metas e prioridades, trazendo para a realidade local o que determinam a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.

Entretanto, o que se tem observado nos planos diretores não é a inclusão da área rural no planejamento territorial dos municípios, mas apenas regras gerais, ignorando a população campesina como integrante do todo, com exclusão dos direitos à cidade, garantido a todos. Por conta da cultura de se tratar a área rural de competência federal, sujeita à legislação agrária, o município deixa de exercer seu dever de reger, no planejamento do território, a ocupação, zoneamento, índices construtivos, áreas institucionais, formas de ocupação etc., tornando a área campesina uma terra sem lei.¹³⁰

Em que pese a competência federal para tratar de legislação agrária, o artigo 30 da Constituição Federal alerta que cabe ao município tratar de assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal no que couber. Nesse sentido, quando se trata de situações em que não há previsão ou interferência de lei federal específica, referente ao direito agrário, o município deve, no projeto de cidade, incluir o que se aplica à área rural, planejando a sustentabilidade do município como um todo.

É o município que está sempre presente, ao lado do povo, socorrendo o cidadão de forma imediata. Mas, apesar disso,

o poder local não dá muita importância à produção de normas de adequação do direito aos interesses locais e

¹³⁰ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável: direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento.** Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. 525 p. p. 305.

não adota normas efetivas e legítimas que signifiquem uma cidade e um município organizados, capazes de assegurar sustentabilidade e direitos fundamentais à presente e às futuras gerações. Prática, a exemplo da União, uma política centralizadora, preocupada com o poder e a classe dominantes. A própria legislação existente, relativamente ao projeto de cidade, é de exclusão social.¹³¹

Para Rech, os municípios poderão até mesmo ajuizar ações judiciais para o cumprimento de suas garantias de uma cidade sustentável, por falta de previsão legal no ordenamento jurídico municipal do direito de acesso à terra, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana e transporte.¹³² Além disso, a falta de observação no projeto de cidade, no Plano Diretor, e a exclusão (ou omissão) do planejamento da área rural, por descumprimento legal ao que determina o Estatuto da Cidade, poderão responsabilizar o Poder Público Municipal, por não alcançar a todos os habitantes o direito subjetivo à cidadania, ignorando a população campesina como integrante do município.

Em vista dos conceitos e da abrangência dos termos “cidade” e “município”, numa reflexão sobre a determinação do Estatuto da Cidade, de que o Plano Diretor deve abranger o município como um todo, incluindo a área urbana e a rural, sendo que a cidade, como já visto, é estudada pelos pesquisadores como local onde se vive, aglomeração humana, dentro de um perímetro determinado, bem como direito subjetivo a obter do Poder Público Municipal segurança, equipamentos urbanos, sustentabilidade ambiental e tudo o mais que diga respeito à garantia da dignidade da pessoa, a área rural é menos referenciada e pesquisada, princi-

¹³¹ RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**. Caxias do Sul: EDUCS, 2007. p. 102.

¹³² RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**. Caxias do Sul: EDUCS, 2007. p. 167.

palmente dentro do Direito Urbanístico, pela (falsa) ideia de que deve ser tratada somente dentro do Direito Agrário, cuja competência é privativa da União, relegando ao esquecimento todos os fatores que devem estar incluídos no direito à cidade, por parte de seus habitantes.

O zoneamento ambiental deve levar em conta as potencialidades e fragilidades ambientais das áreas rurais, quando da elaboração do Plano Diretor de um município ou de uma bacia hidrográfica. Trata-se de um complemento ao planejamento, visando à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável do território.¹³³

Definir área urbana e rural nem sempre é tão simples, pois há diferentes concepções do que sejam, conceitualmente, e do que se entende por território urbano e rural. Essas definições são importantes, juridicamente, para se estabelecerem as tributações e competências dos entes federativos – município, estado, União.

A exceção faz a regra ou foi a regra que criou a exceção? No caso da área rural, está colocado como a regra criou a exceção, pois a constituição explícita que os municípios criaram leis e delimitarão o perímetro urbano, e, por subseqüência, o rural será todo o restante, ou seja, a exceção ao que está delimitado.¹³⁴

Não houve, no Código Civil, preocupação em distinguir a propriedade urbana da propriedade rural; apenas houve a distinção entre bens móveis e imóveis. O Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) marcou o surgimento de mais um ramo no direito brasileiro, o Direito Agrário,¹³⁵ ao trazer o tratamento diferenciado para a área

¹³³ RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**. Caxias do Sul: EDUCS, 2007. p. 6.

¹³⁴ GARCIA, Alex Ferreira. **Rural e Urbano: Tentando entender as responsabilidades legais e definições**. Anais XVI Encontro Nacional de Geólogos. Crise, prática e autonomia: espaços de resistência e de esperanças. Espaço de diálogos e práticas. p. 1. ENG 2010. Porto Alegre/RS.

¹³⁵ DORNELES, Ana Cláudia Bertoglio. **O direito urbanístico como instrumento**

rural. Ressalta-se, entretanto, que a referida lei trata do imóvel rural, não trazendo a conceituação do que seja a área rural.

Com a facilidade de comunicação que hoje se tem, sendo os acontecimentos transmitidos em tempo real, passou-se a ter uma noção mais exata do que acontece em volta e no planeta. Diante disso, as próprias legislações passaram a tratar do assunto, colocando o meio ambiente como direito fundamental em algumas constituições. Mas, além da busca constante de minimizar os efeitos do homem sobre a natureza e o ambiente, cujas alternativas devem ser buscadas por todos e cada um, dando sua contribuição para a manutenção equilibrada do planeta, o Poder Público tem responsabilidade em fomentar políticas públicas que visem à sadia convivência do homem com o meio em que vive.

Dentro dessas responsabilidades, está inserida a necessidade de planejamento dos lugares onde vive a população, seja na cidade, seja no campo. Daí surge o planejamento do solo dos municípios, tanto da área urbana quanto da área rural, estabelecido no Plano Diretor de cada município, que tem a competência e o conhecimento necessários para demarcar as áreas onde deve haver aglomerações humanas, áreas industriais, áreas de produção agrícola, áreas de preservação ambiental e áreas onde é possível uma convivência pacífica, produtiva e sustentável do homem com a natureza.

No mundo onde se fala de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, a forma de ocupação do solo, tanto urbano quanto rural, ganha relevo, pois uma vez que não haja planejamento para a sua utilização, posteriormente pode tornar-se extremamente oneroso ou impossível recuperá-lo ou reutilizá-lo.

de equilíbrio entre a função socioambiental da propriedade e o direito à propriedade privada. 2011. 90 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2011. Acesso em 22 fev. 2020.

Planejar agora é determinar que o futuro se afigure de forma menos gravosa para os que virão. A legislação disponibiliza variadas formas de regularização fundiária, para garantir a propriedade e o seu uso mais adequado. O conhecimento desses institutos e sua aplicação dentro do planejamento espacial do município incluindo os habitantes campesinos poderá levar a resgatar a estima e a propensão a continuar no lugar de origem, ao vislumbrar o exercício dos mesmos direitos que aos cidadãos são alcançados.

O Estatuto da Cidade, ao preconizar que o Plano Diretor deverá englobar o município como um todo, deixa subentendido que a área rural está contemplada, embora o parágrafo 2º não o diga expressamente. Machado vê

como uma carência criticável a omissão do município em se ocupar do planejamento rural de seu território de forma entrelaçada com o plano urbano. Basta refletir-se na necessidade de integrar a moradia de trabalhadores rurais nas zonas urbanas e suburbanas e suas atividades na zona rural; a localização de aterros sanitários para os rejeitos domiciliares; a necessidade da proteção dos mananciais de abastecimento hídrico.¹³⁶

Entender a relação entre urbano e rural, realizar a leitura socioambiental, averiguando a biodiversidade, de forma a pautar as estratégias, incluindo o campo e seus meios de produção, habitação, educação, direito ao mesmo conforto que a cidade oferece, de modo a manter sua população e a produtividade de riquezas que de lá advém, deve ser dever de casa dos gestores e do Poder Legislativo, garantindo o futuro do município, já que cada vez mais há uma tendência inversa de construir moradias na área rural, o que também gera uma ocupação irregular e compromete o

¹³⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 27 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 474.

meio ambiente e a sadia qualidade de vida da população. A maioria dos municípios brasileiros precisa, urgentemente, contemplar no Plano Diretor o planejamento de todo o território do município. Como fazer e o que fazer são questões que ainda deixam em dúvida os urbanistas, mas que devem ser resolvidas por juristas especializados em direito urbanístico e ambiental.

2.3 Área rural: conceito residual e função

A área rural, por exclusão, é aquela que não é delimitada como urbana, isto é, a área urbana consta, de forma específica, nos planos diretores do município, perfeitamente delimitada, e a rural é toda aquela que remanesce. O Código Florestal, Lei 12.651 de 25 de maio de 2012, no Inciso IV do § 2º do Artigo 2º, conceitua área rural consolidada como aquela com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio.¹³⁷

Conforme o artigo 6º, §3º da Lei 8.629/93, a área rural é aquela reservada à produção agrícola, agropastoril ou ocupada com o plantio de produtos vegetais, pastagens nativas, áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, sendo destinadas à produção de matéria-prima necessária para abastecer a indústria e o comércio e garantir a produção de alimentos, cumprindo a diretriz de sustentabilidade da cidade.¹³⁸

Rizzardo conceitua o imóvel rural como sendo “o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se

¹³⁷ BRASIL. **Lei Federal nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 25 de jul. 2020.

¹³⁸ BRASIL. **Lei Federal nº 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm. Acesso em: 25 de abr. 2019.

destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial”, semelhante à definição estabelecida no Estatuto da Terra.¹³⁹ Cassetari conceitua como aquele que tem uma atividade agrária.¹⁴⁰ A área rural no Plano Diretor do município é aquela que não integra a urbana, ou seja, é aquela que fica “fora” do perímetro urbano.

O IBGE coloca em área rural os domicílios que estão “situados na área externa ao perímetro urbano de um distrito”. O referido instituto de pesquisas tem a definição de cada uma das áreas:

2.2.1. – Área urbanizada de vila ou cidade – Setor urbano situado em áreas legalmente definidas como urbanas, caracterizadas por construções, arruamentos e intensa ocupação humana; áreas afetadas por transformações decorrentes do desenvolvimento urbano e aquelas reservadas à expansão urbana;

2.2.2. – Área não urbanizada – área não urbanizada de vila ou cidade, setor urbano situado em áreas localizadas dentro do perímetro urbano de cidades e vilas reservadas à expansão urbana ou em processo de urbanização; áreas legalmente definidas como urbanas, mas caracterizadas por ocupação predominantemente de caráter rural;

2.2.3. – Área urbanizada isolada – Setor urbano situado em áreas definidas por lei municipal e separadas da sede municipal ou distrital por área rural ou por um outro limite legal;

2.2.4. – Área rural de extensão urbana – Setor rural situado em assentamentos situados em área externa ao perímetro urbano legal, mas desenvolvidos a partir de uma cidade ou vila, ou por elas englobados em sua extensão;

2.2.5. – Aglomerado rural (povoado) – Setor rural situado em aglomerado rural isolado sem caráter privado

¹³⁹ RIZZARDO, Arnaldo. **Curso de Direito Agrário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

¹⁴⁰ CASSETARI, Christiano. **Direito Agrário**. São Paulo: Atlas, 2012.

ou empresarial, ou seja, não vinculado a um único proprietário do solo (empresa agrícola, indústria, usina etc.), cujos moradores exercem atividades econômicas no próprio aglomerado ou fora dele. Caracteriza-se pela existência de um número mínimo de serviços ou equipamentos para atendimento aos moradores do próprio aglomerado ou de áreas rurais próximas;

2.2.6. – Aglomerado rural (núcleo) – Setor rural situado em aglomerado rural isolado, vinculado a um único proprietário do solo (empresa agrícola, indústria, usina etc.), privado ou empresarial, dispondo ou não dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados;

2.2.7. – Aglomerado rural (outros) – Setor rural situado em outros tipos de aglomerados rurais, que não dispõem, no todo ou em parte, dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados, e que não estão vinculados a um único proprietário (empresa agrícola, indústria, usina etc.);

2.2.8. – Rural – exclusive aglomerados rurais – Área externa ao perímetro urbano, exclusive as áreas de aglomerado rural.¹⁴¹

Explicando a origem do termo “rural”, Rizzardo diz que “está na palavra romana *rus*, significando a terra fora da zona urbana, independentemente de ser ou não produtiva, ou de estar ou não a terra envolvida no processo produtivo.”¹⁴²

Independentemente de conceituação, a área rural traz o contraponto de sustentabilidade da urbana, produzindo a maioria dos alimentos, a matéria-prima e mantendo flora, fauna e mananciais hídricos em condições mais favoráveis de serem preservados, em comparação com a ocupação urbana, além da

¹⁴¹ IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil:** uma primeira aproximação. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>. Acesso em 16 de out. 2018.

¹⁴² RIZZARDO, Arnaldo. **Curso de Direito Agrário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 48.

produção de grande parte da riqueza que circula no município, como alimentos e bens ambientais.

Os conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, embora distintos, trazem em si a ideia de preservação, com o uso razoável do que existe. Rech e Rech¹⁴³ defendem que a cidade sustentável deve ser pensada administrativamente, buscando a descentralização da gestão, dos serviços e das políticas públicas, bem como das atividades econômicas de comércio e serviço. Dentro desta perspectiva, não é possível pensar a cidade somente depois que ela cresceu, pois a organização administrativa da cidade é um valioso instrumento de descentralização e sustentabilidade.

Diante do tratamento diferenciado que é dado à área rural no planejamento da cidade, já que, na maioria dos planos diretores, não há a preocupação com o zoneamento e a participação efetiva, não sendo o município visto como um todo, vislumbra-se a desídia no seu tratamento no cenário econômico, uma vez que, dada a vocação de cada município, o campo, em muitos casos, é o seu diferencial de riqueza. Não é de hoje que o rural não encontra a mesma preocupação em planejamento, o que poderá comprometer o futuro do próprio município. Sempre foi um tema com conceito não bem definido. Nesse sentido, nos socorrem Mesquita e Ferreira:

O conceito de rural sempre foi objeto de debates e polêmicas em estudos sobre planejamento territorial e, também, quando se trata de elaborar metodologias de desenvolvimento e políticas públicas que beneficiem essas áreas, principalmente porque o rural foi, durante muito tempo, interpretado como o oposto do urbano, o atrasado e resquício, sendo que a única

¹⁴³ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor Sustentável na área urbana e rural.** Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. p. 83.

solução seria sua transformação em cidade, e também, porque foi – e ainda é – considerado como sinônimo de agrícola, desprezando o rural como espaço de moradia e de vida. Nesse sentido, não se preocupou em melhorar a qualidade de vida da população rural.¹⁴⁴

O projeto de cidade, para que seja viável o desenvolvimento sustentável, atendendo aos comandos das leis ambientais, deve alongar o olhar e abrir os braços, para abarcar toda a área municipal, trazendo à área rural o mesmo tratamento dado à urbana, de forma que a dignidade de seus habitantes seja atendida, com inclusão daquela no planejamento do Plano Diretor, com políticas públicas, equipamentos, soluções de empregabilidade, escoamento de produtos, fornecimento de elementos básicos de transporte, acesso às vias públicas, escolas, postos de saúde, eletricidade e acesso à internet. Enquanto o campo não for considerado como parte do município, com acesso ao direito à cidade garantido aos seus moradores, o êxodo será uma constante, transformando esta área em uma zona fantasma, nos locais mais afastados dos centros urbanos e ocupações irregulares no entorno das grandes cidades, diminuindo a possibilidade de desenvolvimento sustentável destas regiões, pois há

a tradicional dicotomia entre solo urbano e rural, como se o uso do solo rural e a vida na área rural estivessem do lado de fora do planejamento municipal e, mais do que isso, fora do alcance dos serviços públicos municipais. Seria como se a vida humana na área rural não dissesse respeito ao Município; uma verdadeira negação do princípio da dignidade da pessoa humana e do objetivo da autonomia municipal, que visa a melhor efetivação dos direitos funda-

¹⁴⁴ MESQUITA, Amanda Pires; FERREIRA, William Rodrigues. O município e o planejamento rural: o plano diretor municipal como instrumento de ordenamento das áreas rurais. **Espaço em Revista**, UFG, Goiás, v. 18, n. 1, p. 11-32, jan. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/espaco/article/view/42561>. Acesso em: 29 ago. 2020. p. 25.

mentais, sendo, assim, incompatível com a supressão do olhar local sobre a parcela rural do território.¹⁴⁵

A responsabilidade da atuação do Poder Público municipal na área rural depreende-se da análise do ordenamento jurídico, e, conforme Barandier, Domingues e Beiroz, “não é à toa que o §2º do artigo 40 do Estatuto da Cidade determina a inclusão de todo o território municipal no plano diretor”.¹⁴⁶

A estratégia municipal, para contemplar sua área total, deve antever as necessidades de todos os habitantes, pois,

apesar de denominar-se zoneamento urbano, não deve restringir-se a fixar o uso do solo urbano. Há que projetar-se para fora do perímetro urbano, visando a ordenar o uso de todo o solo sob jurisdição municipal. Ainda que os Municípios não tenham competência para definir o uso do solo para fins agrícolas e pastoris, o certo é que lhes cabe orientar a urbanificação do seu território, pelo que se insere em sua competência declarar que o solo fora do perímetro urbano não deve urbanizar-se – com o que, em verdade, de modo negativo, estarão qualificando o solo que há de permanecer com seu uso rural.¹⁴⁷

¹⁴⁵ BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo; BEIROZ, Hélio. **Planos Diretores e Áreas Rurais**: Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento. In: XVIII ENANPUR NATAL 2019, 8., Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019. 25 p. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1057>. Acesso em: 18 jul. 2020. p. 2.

¹⁴⁶ BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo; BEIROZ, Hélio. **Planos Diretores e Áreas Rurais**: Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento. In: XVIII ENANPUR NATAL 2019, 8., Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019. 25 p. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1057>. Acesso em: 18 jul. 2020. p. 2.

¹⁴⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 241.

Sua função social está prevista no artigo 186 da Constituição Federal, que é cumprida quando tal propriedade atende, simultaneamente, os requisitos estabelecidos em lei, como aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, observância das leis que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.¹⁴⁸

A Lei Federal 8.629/93 define que há aproveitamento racional e adequada utilização do imóvel rural quando este esteja destinado à pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura (§8º). O artigo 9º da Lei traz que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende os requisitos: aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. O artigo 10 diz que se consideram não aproveitáveis: as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes, as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal, as áreas sob efetiva exploração mineral, as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.¹⁴⁹

¹⁴⁸ RIZZARDO, Arnaldo. **Curso de Direito Agrário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 48.

¹⁴⁹ RIZZARDO, Arnaldo. **Curso de Direito Agrário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 48.

A função social da propriedade rural está definida no Estatuto da Terra (Lei 4.504/64, art. 2º), que prevê:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.¹⁵⁰

Embora a função social e a política agrária estejam regulamentadas nesta lei federal, nem sempre tal propriedade se presta somente à produção rural, havendo situações em que surge a necessidade de ocupação dos espaços com outras atividades ou de definir estruturas para determinados tipos de culturas, agregando valor e atividades com caráter urbano.¹⁵¹

Rech e Rech fazem a distinção dos conceitos:

Nos termos da Constituição Federal e do Estatuto da Terra, o conceito de direito agrário diz respeito, somente, à função social da terra rural destinada à produção agropastoril e extrativista, mas questões de ocupação da área rural para outras finalidades, como moradias, condomínios, comércio, indústria, turismo, lazer, agroindústria, construções em geral, portanto finalidades urbanas que devem ser regulamentadas

¹⁵⁰ BRASIL. **Lei Federal nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Acesso em: 25 jul. 2019

¹⁵¹ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 16

pelo Plano Diretor, é competência do município, que delimita o perímetro urbano, a zona rural, bem como onde e como pode ser ocupado com finalidades urbanas.¹⁵²

Mesmo reconhecendo que a área rural se destina, prioritariamente, à finalidade agrária, por razões de sustentabilidade, pode e deve ter outras atividades que tenham outra natureza de interesse local diverso, e devem ser reguladas através do Plano Diretor, pois “admitir o contrário é deixar que essas áreas sejam ocupadas de forma desordenada, vindo depois o Poder Público, com anos de atraso, incluí-las como áreas urbanas, no caso das zonas potenciais para expansão urbana”. Caso a área rural não obtenha o mesmo reconhecimento que é dado à urbana, continuará o Poder Público “assistindo passivamente a construções clandestinas ao longo das rodovias ou localidades do interior, descaracterizando a própria atividade agrária ou destruindo potencialidades locais, turísticas, paisagísticas etc.”. Por essa razão é que, também na área rural, o Plano Diretor deve estabelecer as regras de ocupação e de interesse local.¹⁵³

Para corroborar a necessidade de planejamento da área rural, o Decreto 62.504/68 estabelece normas de caráter geral e reconhece que, além da atividade agrária, há a possibilidade de outras ocupações, dando indicativo de que essas atividades devem ser legisladas pelo município, pois, apesar de estarem na área rural, têm caráter de exclusivo interesse local. O artigo 2º do referido decreto traz as exceções para desmembramentos de imóveis situados na área rural, caso não se enquadrem com finalidade agrária. São casos de desmembramentos de iniciativa

¹⁵² RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 136.

¹⁵³ RECH; RECH, Idem.

particular que visam a atender interesses de ordem pública na zona rural: os destinados a instalação de estabelecimentos comerciais, como postos de abastecimento de combustível, oficinas mecânicas, garagens e similares, lojas, armazéns, restaurantes, hotéis e similares, silos, depósitos e similares, os destinados para fins industriais, como barragens, represas ou açudes, oleodutos, aquedutos, estações elevatórias, estações de tratamento de água, instalações produtoras e de transmissão de energia elétrica, instalações transmissoras de rádio, de televisão e similares, extrações de minerais metálicos ou não e similares, instalação de indústrias em geral; os destinados à instalação de serviços comunitários na zona rural, como portos marítimos, fluviais ou lacustres, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias e similares, colégios, asilos, educandários, patronatos, centros de educação física e similares, centros culturais, sociais, recreativos, assistenciais e similares, postos de saúde, ambulatórios, sanatórios, hospitais, creches e similares, igrejas, templos e capelas de qualquer culto reconhecido, cemitérios ou campos santos e similares, conventos, mosteiros ou organizações similares de ordens religiosas reconhecidas, áreas de recreação pública, cinemas, teatros e similares.¹⁵⁴

Essas atividades não são agrárias e têm caráter urbano, devendo, por isso, ser reguladas pelas normas de direito administrativo urbanístico local, constando no Plano Diretor, por possuírem exclusivo interesse local, e “fica evidente que os municípios têm a necessidade e a competência para legislar e controlar a forma de construções habitacionais, a instalação

¹⁵⁴ BRASIL. **Decreto nº 62.504**, de 8 de abril de 1968. Regulamenta o artigo 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, o artigo 11 e parágrafos do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D62504.htm. Acesso em: 22 fev. 2020.

para indústrias e outras atividades dentro de todo o seu território”.¹⁵⁵

A função social da propriedade rural, como princípio, surgiu no ordenamento brasileiro com o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), “tratando de temas como função social da propriedade, política agrária e reforma agrária, colonização, uso e posse da terra, cooperativismo, institutos que passaram a ser disciplinados por suas disposições”. A função da propriedade rural é alcançada quando atinge o aproveitamento racional e adequado, isto quer dizer que descumpra tal função “quando há desmatamento e a expansão de poucas culturas, degradando o meio ambiente, como no caso de plantio de soja e outros grãos em grande escala”, pois “mesmo que produtivo o imóvel, longe está a destinação para a dignificação do ser humano”.¹⁵⁶

A área rural integra o município, de forma que o gestor e o Poder Legislativo têm obrigação de incluí-la no ordenamento municipal, sob pena de descumprir o princípio da isonomia entre seus habitantes, visto que os da área urbana têm tratamento diferenciado.

2.4 Plano Diretor e o planejamento da área rural

O Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, conforme foi estabelecido na Constituição de 1988 em seu artigo 182, parágrafo primeiro: “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. É

¹⁵⁵ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.** Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. 286 p. p. 139.

¹⁵⁶ RIZZARDO, Arnaldo. **Curso de Direito Agrário.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 48.

o documento-base do desenvolvimento de cada município. Previsto no Estatuto da Cidade, artigo 4º, III, “a”, o Plano Diretor “tem natureza jurídica de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.¹⁵⁷

O artigo 4º do Estatuto da Cidade prevê a possibilidade de aplicação de instrumentos de política urbana, que são divididos em instrumentos de planejamento; tributários e financeiros; e jurídicos e políticos. Os instrumentos de planejamento municipal, previstos no artigo 4º, III, são: Plano Diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; e planos de desenvolvimento econômico e social.¹⁵⁸ Por esta razão,

o Plano Diretor Urbanístico consiste em instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, elaborado por lei municipal específica, integrante do planejamento territorial do município e deve abranger todo o território municipal. Este instrumento regula as atividades e os empreendimentos a serem executados no território de um dado município, com escopo de ordenação e orientação dos usos e ocupação do solo para o bem-estar de seus habitantes.¹⁵⁹

A natureza jurídica do Plano Diretor é ser um instrumento de planejamento municipal. Foi criado pelo Estatuto da Cidade e é

¹⁵⁷ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 136.

¹⁵⁸ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 93.

¹⁵⁹ CARVALHO, Delton Winter de. **Desastres Ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. 2 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 48.

obrigatório em todas as cidades: com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento ou da edificação compulsórios, do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana progressivo no tempo, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida, integrantes de áreas de especial interesse turístico e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.¹⁶⁰

Para Pilati, “não passa despercebida a dificuldade que enfrenta o processo participativo de aprovação do Plano Diretor dos municípios do Brasil. Ainda não se percebeu, por exemplo, que não se trata de lei representativa e sim, de lei participativa, nóstica”. O autor explica que, nesse processo, a câmara de vereadores assume papel diferente do tradicional, pois só aprovará ou rejeitará o projeto da instância popular, mas não modificará o conteúdo, que somente será passível de alteração no processo participativo. Caso não seja aprovado, será rediscutido e, se ainda assim não houver aprovação, será submetido a referendo popular, conforme determina o Estatuto da Cidade.¹⁶¹

O Plano Diretor, quando é pensado e elaborado levando em conta os recursos naturais do município, torna-se ferramenta de sua proteção, porém, mesmo que um dos seus objetivos seja o de anteparo ao meio ambiente, não deve ser confundido com zoneamento ambiental.¹⁶²

¹⁶⁰ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 95

¹⁶¹ PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 153-153.

¹⁶² RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS:

Na elaboração de um plano diretor o processo é mais importante do que o próprio plano. Para implementação desse plano consolidou-se o entendimento de um processo que se inicia, necessariamente, com diagnóstico. A fase do diagnóstico é uma das mais importantes. É neste momento que ocorre o levantamento de dados que possibilitem tomar conhecimento e fazer um desenho do todo que se pretende trabalhar. É importante que o diagnóstico também seja realizado por uma equipe multidisciplinar, o que possibilita assumir diversas visões do todo, levando em consideração o alcance, a percepção e a perspectiva características de cada profissão. A coleta de dados propicia o diagnóstico do que pode ser chamado de condicionantes ambientais do território do município.¹⁶³

Segundo Rech e Rech, “as condicionantes ambientais são as situações norteadoras do crescimento e desenvolvimento do município. É delas que se retiram as diretrizes e as possibilidades de serem atendidos os reclames dos movimentos sociais e econômicos”.¹⁶⁴

As condicionantes são cláusulas do ato administrativo emitido pelos órgãos públicos competentes que definem condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor (pessoa física ou jurídica), visando à minimização ou até mesmo à compensação dos impactos ambientais causados pelas atividades produtivas autorizadas a instalar e/ou operar.¹⁶⁵

EDUCS, 2012. p. 95.

¹⁶³ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 95.

¹⁶⁴ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 95.

¹⁶⁵ MIRANDA, Svetlana Maria de. **As condicionantes ambientais e a importância da sua gestão tempestiva e adequada pelos empreendimentos**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/284957/as-condicionantes-ambien>

Estas condicionantes são regulamentadas no inciso II do art. 1º da Resolução CONAMA 237/97 e devem observar os impactos ambientais da atividade ou empreendimento, conforme forem identificados nos estudos solicitados no processo de licenciamento ambiental. Devem levar em conta os meios físico, biótico e socioeconômico, observando a proporcionalidade dos impactos que serão causados ao meio ambiente.¹⁶⁶

O prognóstico é o momento em que se verifica o que poderá ocorrer no futuro, levando em conta as projeções de crescimento da população, da economia, as direções tomadas pela urbanização etc. O prognóstico ocorre “após o diagnóstico do qual se adquire total conhecimento das potencialidades e possibilidades do território”.¹⁶⁷

Todo esse processo de cognição permeabilizado pela participação popular afunila na proposta de plano diretor. Salienta-se que o plano diretor tem características orientadoras e, por isso, depende de outros instrumentos básicos para sua efetiva concretização. Entre esses instrumentos estão a lei de uso e ocupação do solo, a lei do parcelamento do solo, o Código de posturas, o código de obras, o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária.¹⁶⁸

tais-e-a-importancia-da-sua-gestao-tempestiva-e-adequada-pelos-empreen-
dimentos. Acesso em: 07 ago. 2020.

¹⁶⁶ MIRANDA, Svetlana Maria de. **As condicionantes ambientais e a importância da sua gestão tempestiva e adequada pelos empreendimentos**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/284957/as-condicionantes-ambientais-e-a-importancia-da-sua-gestao-tempestiva-e-adequada-pelos-empreendimentos>. Acesso em: 07 ago. 2020.

¹⁶⁷ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 95.

¹⁶⁸ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 95.

O Estatuto da Cidade trouxe aspectos fundamentais para a transformação das cidades por meio do planejamento a ser determinado no Plano Diretor. Porém, como alerta Toba, “após tantas experiências de insucesso, a ideia de plano diretor, para muitos, já não tem a mesma simbologia – seria apenas e tão somente mais um instrumento para a ordenação das cidades”.¹⁶⁹

O caos urbano, a violência e as desigualdades sociais não podem ser resolvidos somente com a implementação de um Plano Diretor, por mais bem elaborado que seja, mas através de um conjunto de políticas públicas para a minimização de tantos problemas. Mas sem a organização da casa, do território, não dá para desenvolver as atividades e ocupações inerentes a ela. Porém, sem dúvida, um Plano Diretor que atenda aos requisitos de planejamento, vislumbrando o desenvolvimento social e econômico, atendendo o direito a um meio ambiente sustentável, planejando a ocupação territorial das diversas atividades e diversidades, haverá uma contribuição expressiva na melhoria de vida da população do município.

A ideia de planejamento significa “estabelecer objetivos, indicar diretrizes, estudar programas, escolher os meios mais adequados a uma realização e traçar a atuação do governo, consideradas as alternativas possíveis”.¹⁷⁰ O Plano Diretor traz o ordenamento do solo municipal e “um projeto de cidade inteligente, portanto, tem como instrumento primeiro leis inteligentes, resultados

¹⁶⁹ TOBA, Marcos Maurício. Do plano diretor. In: MEDAUAR, Odete (coord.); ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coord.). **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257 de 10.07.2001. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 242.

¹⁷⁰ TOBA, Marcos Maurício. Do plano diretor. In: MEDAUAR, Odete (coord.); ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coord.). **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257 de 10.07.2001. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 242.

de pesquisa, de conhecimento e teses já consolidadas, mas ignoradas na construção do ordenamento urbanístico”.¹⁷¹

Só é possível planejar e perpetuar os direitos, no tempo e no espaço, com planos diretores inteligentes, que sejam bem construídos, contemplando a pessoa humana, trazendo dignidade para os habitantes do município, com o alcance a todos, com igualdade, naquilo que a cidade pode proporcionar. A ausência de planejamento que atribua os direitos de forma isonômica retrata a falta de inteligência dos planos, pois não há como estabelecer políticas e diretrizes eficientes sem vincular aos instrumentos de como fazer.¹⁷²

Em nenhuma Secretaria de Planejamento de nosso país há uma divisão ou setor que tenha a finalidade permanente de estudar e adotar leis como instrumentos de planejamento a médio e longo prazos, exatamente porque, na nossa cultura de gestão pública, a lei não é tida como instrumento de planejamento, contrariando o que determina a própria Constituição Federal, no seu art. 37 e violando o Estado de Direito, pois ficamos dependentes do arbítrio ou das “luzes” de um administrador ou “salvadores da pátria”, comprometidos não como uma política de Estado, mas com suas aventuras.¹⁷³

A Constituição Federal tornou obrigatório o Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, porém, somente com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, em

¹⁷¹ RECH, Adir Ubaldó; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente**: pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 26.

¹⁷² RECH, Adir Ubaldó; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente**: pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 27.

¹⁷³ RECH, Adir Ubaldó; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente**: pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 30.

2001, foi que o rural passou a ser considerado no planejamento do município, devendo ser incluído no principal instrumento para seu ordenamento.¹⁷⁴

O planejamento do território rural ainda é muito incipiente ou mesmo inexistente. A falta de metodologias para a organização desses espaços, o pouco conhecimento do território como um todo e o preconceito em relação ao rural se constituem nos principais obstáculos para o seu desenvolvimento. Junta-se a isso a dificuldade encontrada na distribuição das competências entre Município e União em relação à legislação dos espaços rurais.¹⁷⁵

É necessária a mudança de paradigma, para que a área rural passe a ser, de forma incontestável, inserida no planejamento do município, e que seja considerada parte do conjunto, com um planejamento total. Mas, “para a execução dessas propostas, é primordial que, em primeiro lugar, diminua-se o contraste entre rural e urbano”, para que as diferenças entre estes dois espaços não se sobreponham aos interesses “na elaboração de políticas públicas que integrem as necessidades de cada realidade, lembrando que são necessidades específicas mas interdependentes”.¹⁷⁶

¹⁷⁴ MESQUITA, Amanda Pires; FERREIRA, William Rodrigues. O município e o planejamento rural: o plano diretor municipal como instrumento de ordenamento das áreas rurais. **Espaço em Revista**: UFG, Goiás, v. 18,n. 1, p. 11-32, jan. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/espaco/article/view/42561>. Acesso em: 29 ago. 2020. p. 12.

¹⁷⁵ MESQUITA, Amanda Pires; FERREIRA, William Rodrigues. O município e o planejamento rural: o plano diretor municipal como instrumento de ordenamento das áreas rurais. **Espaço em Revista**: UFG, Goiás, v. 18,n. 1, p. 11-32, jan. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/espaco/article/view/42561>. Acesso em: 29 ago. 2020. p. 12.

¹⁷⁶ MESQUITA, Amanda Pires; FERREIRA, William Rodrigues. O município e o planejamento rural: o plano diretor municipal como instrumento de ordenamento das áreas rurais. **Espaço em Revista**: UFG, Goiás, v. 18,n. 1, p. 11-32, jan. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/espaco/>

O Estatuto da Cidade não tem instrumentos específicos para determinar o que deve ser feito e quem tem a competência para realizar os atos de gestão. O Estatuto da Cidade estabelece normas urbanísticas gerais, buscando atender os dispositivos dos artigos constitucionais 182 e 183. “Outro fator a considerar é a dificuldade de integração territorial, isto é, a não compreensão, em um único plano, do território urbano e do rural, de forma a incluir todos os grupos sociais, todas as comunidades e localidades”.¹⁷⁷ Isso se deve ao fato de não ter havido articulação sobre a abrangência do Plano Diretor, especialmente com relação às áreas rurais, que são, constitucionalmente, de competência da União, gerando diferentes interpretações e conflitos legais de atribuição.

A compreensão parcial do artigo 187 da CF leva ao equivocado entendimento de que a única atuação estatal sobre as áreas rurais se dá na forma de planejamento da política agrícola. No entanto, a atuação estatal sobre áreas rurais vai além da política agrícola, em setores que desafiam também a atuação municipal. Torna-se importantíssimo, nesta perspectiva, compreender o conceito e extensão da política agrícola, eis que o Município somente atuará nessa seara de acordo com as regras da legislação federal (Lei nº 8.171/91) e não por designação constitucional. Política Agrícola compreende, nos termos da Lei de Política Agrícola nº 8.171/91, o planejamento agrícola (agropecuário, agroindustrial e das atividades pesqueira e florestal); a pesquisa agrícola; a assistência técnica e extensão rural; a defesa agropecuária; a informação agrícola, a proteção ao meio ambiente e o incentivo e apoio às atividades de produção, comercialização,

article/view/42561. Acesso em: 29 ago. 2020. p. 16.

¹⁷⁷ MESQUITA, Amanda Pires; FERREIRA, William Rodrigues. O município e o planejamento rural: o plano diretor municipal como instrumento de ordenamento das áreas rurais. **Espaço em Revista**: UFG, Goiás, v. 18, n. 1, p. 11-32, jan. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/espaco/article/view/42561>. Acesso em: 29 ago. 2020.. p. 17.

abastecimento e armazenagem, associativismo e cooperativismo e financiamento e crédito rural.¹⁷⁸

O município não tem competência constitucional para legislar sobre Direito Agrário, porém, há a atribuição complementar para auxiliar a União e os estados nas políticas agrícolas, como, por exemplo, na questão do sistema de informação agrícola do artigo 30, da pesquisa do parágrafo único do artigo 11, e do planejamento do artigo 9º.¹⁷⁹

Além disso, o município, escorado na competência constitucional de tratar de assuntos locais, tem

poder de polícia de fiscalização e de controle das edificações, o Município tem competência na área rural para ações de proteção ao meio ambiente, prestação de serviços públicos, fomento a atividades produtivas, ao turismo rural e à defesa das

¹⁷⁸ BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo; BEIROZ, Hélio. **Planos Diretores e Áreas Rurais**: Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento. In: XVIII ENANPUR NATAL 2019, 8., Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019. 25 p. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1057>. Acesso em: 18 jul. 2020.

¹⁷⁹ A Lei 8171/91 dispõe sobre a Política Agrícola. Art. 9º: O Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (Mara) coordenará, a nível nacional, as atividades de planejamento agrícola, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios; Artigo 11. Parágrafo único. É o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (Mara) autorizado a instituir o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), sob a coordenação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e em convênio com os Estados, o Distrito Federal, os Territórios, os Municípios, entidades públicas e privadas, universidades, cooperativas, sindicatos, fundações e associações; Art. 30. O Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (Mara), integrado com os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios, manterá um sistema de informação agrícola ampla para divulgação [...]. BRASIL. **Lei nº 8.171**, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8171.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20agr%C3%ADcola.&text=Art.&text=Para%20os%20efeitos%20desta%20lei,%2C%20pecu%C3%A1rios%2C%20esqueiros%20e%20florestais

populações indígenas e quilombolas, através do apoio necessário ao desenvolvimento da vida digna e autodeterminação e da prestação de serviços públicos de maneira apropriada a suas tradições e culturas.¹⁸⁰

Como o município não se forma somente com a área urbana, o atendimento aos aspectos que não estão previstos na legislação federal deve ser observado, sob pena de a área rural tornar-se uma terra sem lei, por alegação de conflitos de competência.

A análise dos artigos 21 e 22 da Constituição Federal mostra que não se insere na competência da União o poder de fiscalizar edificações na área rural. Contudo, não se pode admitir que a atividade privada de edificação fique livre de fiscalização. O Município deve defender o interesse público, no âmbito local, para garantir que as habitações e demais edificações atendam ao mínimo de conforto e segurança, bem como para verificar se as obras não afrontam o meio ambiente. No artigo 23, IX, in fine, é atribuída competência ao Município para promover melhoria das condições de saneamento básico.¹⁸¹

Nem só de agricultura e políticas voltadas para o setor produtivo vive a área rural. No campo moram pessoas, que precisam ser atendidas pelos serviços públicos, como saúde,

¹⁸⁰ BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo; BEIROZ, Hélio. **Planos Diretores e Áreas Rurais**: Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento. In: XVIII ENANPUR NATAL 2019, 8., Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019. 25 p. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1057>. Acesso em: 18 jul. 2020. p. 7.

¹⁸¹ BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo; BEIROZ, Hélio. **Planos Diretores e Áreas Rurais**: Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento. In: XVIII ENANPUR NATAL 2019, 8., Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019. 25 p. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1057>. Acesso em: 18 jul. 2020. p. 5.

educação, saneamento, descarte dos resíduos sólidos. Este direito do habitante campesino é o mesmo do urbano, pois agir e pensar diferente é como tratar os primeiros como se fossem cidadãos de segunda classe.

Estas razões demonstram que “as transformações no rural apresentam particularidades que podem ser constatadas por meio de atividades econômicas, dos atores, das relações de trabalho e das representações sociais”.¹⁸²

O rural não engloba somente o espaço geográfico, mas as relações que nele ocorrem, envolvendo os seus habitantes e as suas necessidades, como seres que têm garantida a sua dignidade e o desenvolvimento pessoal, individual e coletivo, dentro dos mesmos parâmetros que os cidadãos, e

certo é que os serviços públicos não são exclusivos da área urbana, embora possam ser direcionados prioritariamente às localidades com maior demanda e a partir de critérios de sustentabilidade econômica, como é o caso do transporte coletivo de passageiros.¹⁸³

A ampliação da compreensão do que é a área rural, sua configuração espacial e populacional, bem como as condições econômicas, políticas e sociais, serão agentes de transformação na visão dos gestores quanto à sua inclusão no planejamento territorial do município.

¹⁸² MESQUITA, Amanda Pires; FERREIRA, William Rodrigues. O município e o planejamento rural: o plano diretor municipal como instrumento de ordenamento das áreas rurais. **Espaço em Revista**: UFG, Goiás, v. 18, n. 1, p. 11-32, jan. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/espaco/article/view/42561>. Acesso em: 29 ago. 2020.

¹⁸³ BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo; BEIROZ, Hélio. **Planos Diretores e Áreas Rurais**: Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento. In: XVIII ENANPUR NATAL 2019, 8., Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019. 25 p. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1057>. Acesso em: 18 jul. 2020. p. 6.

Sobre esse assunto Lodder (1976) sugeriu aos planejadores que, ao pensarem os espaços rurais, tivessem em mente determinadas realidades suplementares para que o planejamento rural se efetive, dentre elas: a) uma visão ampla dos padrões culturais e de comportamento do ambiente social – o planejador rural precisa ver sua região como os próprios habitantes a veem e, ao mesmo tempo, ter flexibilidade suficiente para desenvolver estratégias aceitáveis à população e ao poder central a que está vinculado; b) O planejamento rural deve tentar mudar a imagem de que as regiões rurais deveriam ser apenas fontes de matérias-primas e de alimentos a serem processados pelas fábricas localizadas nas regiões urbanas, e preocupar-se com uma maior diversificação da base econômica rural, enfatizando as potencialidades da região e os efeitos para frente e para trás das atividades existentes.¹⁸⁴

A mudança de paradigma, incluindo a área rural no Plano Diretor, ensinará o exercício dos mesmos direitos a todos os seus habitantes, cumprindo o comando constitucional de igualdade e dignidade da pessoa humana.

2.5 A área rural e a cidade sustentável: o zoneamento ambiental como forma de proteção e sustentabilidade

O zoneamento define a função ambiental do território em questão ou a função social da terra e da propriedade, e é “a limitação ao direito de propriedade, com vistas ao interesse

¹⁸⁴ MESQUITA, Amanda Pires; FERREIRA, William Rodrigues. O município e o planejamento rural: o plano diretor municipal como instrumento de ordenamento das áreas rurais. **Espaço em Revista**: UFG, Goiás, v. 18, n. 1, p. 11-32, jan. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/espaco/article/view/42561>. Acesso em: 29 ago. 2020. p. 17.

público, à garantia dos direitos socioambientais, à qualidade de vida e dignidade da pessoa humana”.¹⁸⁵

A partir da delimitação das áreas e suas características próprias, respeitando a vocação de cada região, os aspectos locais devem ser considerados para a autorização de determinadas atividades e para a liberação para a construção ou plantação. Isso porque, onde não há a ingerência do Poder Público, determinando, de forma técnica, no planejamento do município as condições mínimas de prevenção e precaução, tanto a vida quanto o patrimônio dos seus habitantes poderão correr riscos de perda.

Nas últimas décadas, tem havido um aumento tanto nos riscos como nos custos que envolvem os desastres ambientais, especialmente dos chamados naturais, em razão de alguns fatores determinantes para a amplificação da sua ocorrência e magnitude. Tais fatores de potencialização dos riscos e dos custos socioambientais dos desastres consistem: (i) nas condições econômicas modernas; (ii) no crescimento populacional e tendência demográfica; (iii) decisões acerca da ocupação do solo; (iv) infraestrutura verde e construída; (v) mudanças climáticas.¹⁸⁶

O zoneamento deve refletir o planejamento dos espaços ocupáveis, geograficamente, pois deve dar uma função à ocupação do solo e dos espaços do planeta. Seu conceito geográfico é a base da composição do conceito jurídico de zoneamento “que busca construir uma gestão do espaço geográfico e a utilização do solo, estabelecendo regras de

¹⁸⁵ MESQUITA, Amanda Pires; FERREIRA, William Rodrigues. O município e o planejamento rural: o plano diretor municipal como instrumento de ordenamento das áreas rurais. **Espaço em Revista**: UFG, Goiás, v. 18, n. 1, p. 11-32, jan. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/espaco/article/view/42561>. Acesso em: 29 ago. 2020. p. 17.

¹⁸⁶ CARVALHO, Delton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 47.

ocupação ou de restrição total ou parcial do território de forma científica e sustentável”.¹⁸⁷

O zoneamento ambiental foi instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente. O art. 9º cria os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, entre eles o item II – o zoneamento ambiental. Existem três gêneros de zoneamento: o zoneamento ambiental, o zoneamento agrário e o zoneamento urbanístico. O primeiro tem duas naturezas: a de preservação total e a de conservação das áreas; o segundo define culturas prioritárias, manejo das mesmas e do solo, armazenamento e atividades inerentes; e o terceiro diz respeito à ocupação de caráter urbano, como moradias, serviços, indústria e equipamentos institucionais, como hospitais, escola, creche etc. Os outros “são espécies de zoneamento ambiental, agrário ou urbanístico. O zoneamento Ecológico Econômico é uma espécie mista de zoneamento urbanístico e agrário”.¹⁸⁸ Ele é um instrumento de planejamento econômico territorial, buscando identificar a vocação natural dos espaços em termos de atividades econômicas, de forma sustentável e respeitando o meio ambiente.

É necessária a produção de alimentos para a sobrevivência digna do homem e isso pode ser feito sem comprometer o meio ambiente. Para isso, deve ser definido e respeitado o zoneamento ambiental e institucionalizado o zoneamento ecológico econômico, que pode usar como instrumento o próprio Plano Diretor, a fim de ser instituído um zoneamento urbanístico ou agrário de interesse local, para ser possível assegurar um ambiente ecologicamente

¹⁸⁷ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 35-36.

¹⁸⁸ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 36.

equilibrado, definindo as regras de ocupação e produção de alimentos, bem como das atividades indispensáveis à manutenção da vida.

Normas de Direito Urbanístico, que definam os locais que podem ser ocupados por atividades humanas, assim como as normas de Direito Ambiental, que estabeleçam regras de relações com o meio ambiente, não podem ficar ao arbítrio de decisões políticas, de interesses econômicos e de grupos, mas, fundamentalmente, devem estar pautadas por princípios cientificamente corretos, que protejam as presentes e futuras gerações. Não há como admitir que possam ser adotadas as normas legais que não sejam eficientes e que venham a colocar em risco a segurança de toda a sociedade.¹⁸⁹

O território precisa ser planejado para minimizar a ação humana que causa degradação ambiental. A ocupação dos espaços somente se dará “com a definição de zoneamentos ambientais de tutela da biodiversidade dos ecossistemas, definindo as áreas de preservação e conservação do interesse nacional”.¹⁹⁰ Na omissão da União e dos estados no planejamento territorial, o mesmo cabe ao município, segundo os interesses e necessidades locais.

Os zoneamentos ambiental, urbanístico e agrário são instrumentos básicos de tutela do meio ambiente e, por isso, os planos diretores devem, respeitando os zoneamentos ambientais federais, estaduais e municipais, legislar sobre as normas locais,

¹⁸⁹ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 55

¹⁹⁰ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012.p. 57.

determinando a ocupação do solo e as atividades que podem e devem ser desenvolvidas no município.

A ausência de zoneamento ambiental e do Plano Diretor implica a ocupação desordenada dos espaços, com sérios riscos para a vida humana, para a economia e para a municipalidade, que deverá arcar com os gastos em razão da degradação.¹⁹¹

O zoneamento ambiental deve ser previsto como forma de buscar o equilíbrio ecossistêmico. Uma vez elaborado, o município deve estabelecer normas urbanísticas de ocupação das atividades, tal como a produção agropecuária de interesse local. Tem como objetivo preservar os espaços naturais e proteger a vida em todas as espécies e formas.¹⁹²

Para que seja possível realizar o zoneamento ambiental, deve-se partir do macrozoneamento, que

nada mais é que um zoneamento em escala mais abrangente, se constitui numa organização de planejamento que divide o território em porções de acordo com características comuns semelhantes, indicando os tipos de uso permitido, incentivado ou proibido para o local, bem como o tipo de ações que o Poder Público planeja para aquela determinada área, de prestação de serviços públicos, obras ou incentivos.¹⁹³

¹⁹¹ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 59.

¹⁹² RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 64.

¹⁹³ BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo; BEIROZ, Hélio. **Planos Diretores e Áreas Rurais**: Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento. In: XVIII ENANPUR NATAL 2019, 8., Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019. 25 p. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1057>. Acesso em: 18 jul. 2020. p. 2.

O macrozoneamento, segundo os pensadores, ao dividir o território municipal em partes, conforme as vocações de cada local, estabelece o objeto de abrangência daquela área determinada. Na realidade, esse macrozoneamento referido diz respeito ao zoneamento ecológico econômico como instrumento jurídico e metodológico a ser utilizado. Portanto,

no macrozoneamento rural é importante identificar áreas com solos, topografia, acessibilidades e infraestruturas adequadas para as diversas formas de produção agropecuária, extração vegetal, exploração mineral, usos não agrícolas como, por exemplo, turismo, chácaras de veraneio, moradias permanentes, dentre outras. O princípio da democratização do acesso à terra rural deve orientar a demarcação dessas macrozonas. E o princípio da sustentabilidade ambiental deve orientar a classificação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, segundo o estado de conservação dos recursos naturais e sua capacidade de regeneração, nos casos de degradação. Tal princípio deve nortear também a identificação dos locais com maciços vegetais compostos de diversas espécies, em distintos estágios de preservação.¹⁹⁴

A sustentabilidade ambiental remete à própria sobrevivência da humanidade. Pois, como dizem Rech e Rech,¹⁹⁵ “o equilíbrio, ou a sustentabilidade, não é uma invenção humana ou do Direito, mas é um princípio de direito imanente à própria natureza, que se revela como regra fundamental e obrigatória, sob pena de violação do próprio ciclo”.

¹⁹⁴ NAKANO, Kazuo. O Plano Diretor e as zonas rurais. In: BARRETO, Alberto G. O. Pereira et al (org.). **O Planejamento do Município e o Solo Rural**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. Cadernos Pólis 8. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/o-planejamento-do-municipio-e-o-solo-rural/>. Acesso em: 19 jul. 2020. p. 32.

¹⁹⁵ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 14

Estabelecido na Constituição Federal como princípio imediato e diretamente vinculante, nos termos do artigo 225, §3º e 170, VI, requer nova interpretação jurídica, conducente ao Estado Sustentável,¹⁹⁶ especialmente por ser princípio constitucional e estar incorporado como norma geral inclusiva, presente no artigo 5º, §2º da Constituição Federal. Neste sentido, a sustentabilidade acarreta uma agenda permanente e depende do trabalho e cooperação de todos.

O conceito de sustentabilidade proposto por Freitas diz que

trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.¹⁹⁷

Para que haja sustentabilidade, é necessário que o ordenamento jurídico preveja o zoneamento ambiental como plataforma do desenvolvimento sustentável. Uma vez preservados os ecossistemas e a biodiversidade e definidas as potencialidades naturais de cada espaço territorial, deve-se partir para o zoneamento urbanístico e agrário.

Neste sentido, Rech e Rech¹⁹⁸ defendem que o zoneamento ambiental deve ser prioritariamente realizado, para depois se pensar nas demais formas de planejamento, pois a ocupação humana deve criar um lugar socioambientalmente sustentável.

¹⁹⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 41.

¹⁹⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 41.

¹⁹⁸ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 35.

O planejamento urbano ocorre sobre e respeitando a plataforma ambiental e não apenas quando surgem as emergências, os danos e as necessidades, caso contrário o Poder Público fica, em regra, correndo sempre atrás de resolver problemas, o que deveria ser antecipadamente previsto, e tenta-se adaptar o meio ambiente ao homem e não o contrário. Para que haja sustentabilidade e possibilidade de sobrevivência de todos os seres vivos, deixando um legado viável para as gerações futuras, o território tem que ser encarado como um todo, isto é, ao planejar a cidade, o espaço rural tem que estar incluído, pois não se vislumbra uma cidade ecologicamente equilibrada remediando problemas, ao invés de investir em prever antecipadamente, a fim de se preparar e adaptar para a recepção de possíveis conflitos gerados pelo uso do ambiente.

A inexistência de planejamento em todo o território do município decorre da falta de conhecimento e da necessidade de adotar instrumentos legais de planejamento, que resulta em políticas pouco inteligentes e concretas de ocupação e desenvolvimento sustentável. Ao se determinar os espaços que podem ou não ser ocupados, através do zoneamento ambiental, e também estabelecidos nos zoneamentos urbanístico e agrário, a degradação ambiental e humana pode ser amenizada, bem como ao trazer instrumentos eficazes de controle e aplicação das normas ambientais.¹⁹⁹ Para que estes objetivos aconteçam efetivamente, e

para que haja segurança jurídica e certeza de uma ocupação ambientalmente sustentável, é necessário que tudo isso seja traduzido em normas de direito, mediante instrumentos jurídicos, obrigatoriamente inseridos nos zoneamentos nacional, estaduais e

¹⁹⁹ RECH, Adir Ubaldo; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente**: pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 27.

municipais e especificamente no Plano Diretor de cada município.²⁰⁰

Mesmo que a Constituição Federal assegure a preservação de espaços e ecossistemas existentes e que o Código Florestal tutele áreas de preservação permanente, matas ciliares, e que a política agrária no ordenamento tenha ampla legislação, o zoneamento ambiental é obrigatório aos estados e municípios e deve ser implantado antes da definição dos espaços de ocupação do homem e as atividades econômicas de sobrevivência, através dos planos diretores.²⁰¹ Não podemos confundir zoneamento ecológico econômico com zoneamento ambiental. Este último tem a finalidade de definir, além da legislação ambiental, áreas de preservação e conservação de interesse e necessidades locais, enquanto que o zoneamento ecológico econômico vai auxiliar na definição das culturas e atividades econômicas mais adequadas àqueles espaços planejados. É uma forma de gestão ambiental cientificamente correta e sobre ele estabelece-se o zoneamento urbanístico e agrário, para se chegar a uma ocupação sustentável. A natureza desse mecanismo é dar uma função social à ocupação do solo e dos espaços existentes na superfície planetária, para que seja garantida a proteção da biodiversidade e a sustentabilidade. Para Rech e Rech,²⁰² “o zoneamento deve ser a consequência do planejamento dos espaços geográficos ocupáveis e não ocupáveis”.

O direito pátrio é prolixo em normas regulamentadoras do direito ambiental. O zoneamento ambiental foi instituído

²⁰⁰ RECH, Adir Ubaldó; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente**: pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 28.

²⁰¹ RECH, Adir Ubaldó; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente**: pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 43.

²⁰² RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 35.

pela Lei nº 6.938/81,²⁰³ que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, no artigo 9º, Inciso II.²⁰⁴ Em 10 de julho de 1992, o Decreto nº 4.297 regulamentou o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico Econômico do Brasil (ZEE).

Para Rech e Rech, houve equívoco no Decreto, pois este estabeleceu o zoneamento ecológico econômico, e este gênero não existe, havendo somente três:

o zoneamento ambiental, que tem duas naturezas: preservação total e conservação das áreas; o zoneamento agrário, que define culturas prioritárias, manejo das mesmas e do solo, armazenamento e atividades inerentes; e o zoneamento urbanístico, que diz respeito à ocupação de caráter urbano, como moradias, serviços, indústria e equipamentos institucionais, como hospitais, escola, creches etc.²⁰⁵

O Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), previsto no Decreto que regulamentou o artigo 9º, II da Lei 6.938/81, é uma espécie mista daquele realizado para o meio urbanístico e agrário e não um gênero específico de zoneamento.²⁰⁶ Ou,

²⁰³ BRASIL. **Lei nº 6.938** de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 24 fev. 2020.

²⁰⁴ Art 9º – São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I – [...]; II – o zoneamento ambiental. BRASIL. **Lei nº 6.938** de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 24 fev. 2020.

²⁰⁵ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 36.

²⁰⁶ Defendem os autores que o zoneamento ambiental trabalha não só a preservação, mas a conservação do meio ambiente, sendo esta uma restrição de caráter parcial (RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**.

melhor especificando, é a forma, o instrumento para realizar os zoneamentos urbanísticos e agrários em respeito ao meio ambiente. De qualquer forma, o ZEE, conforme o artigo 2º do Decreto, estabelece que é

instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.²⁰⁷

O zoneamento ambiental, assim, é obrigatório na formação e revisão dos planos diretores, devendo ser observado para a efetividade do planejamento, tanto da área urbana quanto da rural. Além disso, está previsto no Estatuto da cidade como instrumento de Política Urbana, no artigo 4º, Inciso III, “c”, relacionando-se com o desenvolvimento da cidade e da área rural. Conforme Marchesan, Steigleder e Cappeli,²⁰⁸ significa estabelecer critérios “legais e regulamentares para que determinadas parcelas do solo, ou mesmo recursos hídricos, sejam ou não utilizados, segundo critérios preestabelecidos, que se tornam obrigatórios, tanto para os particulares como para a administração pública”.

O zoneamento ambiental deve abranger toda a área territorial do município, embora quando se trate de área rural, as

Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012).

²⁰⁷ BRASIL. **Decreto de 15 de setembro de 2010**. Institui o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado – PPCerrado, altera o Decreto de 3 de julho de 2003, que institui Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para os fins que especifica. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12867.htm#art1p.

²⁰⁸ MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELI, Silvia. **Direito ambiental**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007. p. 87.

áreas de preservação ambiental estejam previstas no Código Florestal, Lei Federal nº 12.651 de 25 de maio de 2012, que traz as diretrizes para a proteção de matas ciliares, encostas etc., além da reserva legal, que tem percentual variado conforme a região, de acordo com o estabelecido no próprio Código Florestal.²⁰⁹

Fora as regulamentações previstas em lei, o Poder Público municipal deve trazer as especificações do que deve constar no zoneamento ambiental de suas áreas urbanas e rurais, que servirão de base para o planejamento destas áreas no Plano Diretor.

Deverá constar, dentro das diretrizes gerais e específicas do zoneamento ambiental municipal, no mínimo:

as atividades adequadas de acordo com a fragilidade ecológica, capacidade de suporte ambiental e potencialidades; as necessidades de proteção ambiental e conservação das águas, do subsolo, da fauna e da flora mais recursos naturais renováveis e não renováveis; definição das áreas para unidade de conservação integral, os critérios para orientar as atividades agrícolas, pecuária, pesqueira piscicultura, de urbanização, de industrialização, de mineração e de outras atividades de uso dos recursos ambientais; as medidas destinadas a promover o desenvolvimento ecológico econômico sustentável do setor rural; as medidas de controle de ajustamento de planos de fundamento e atividade econômica com os municípios limítrofes, planos, programas, projetos e fontes de recurso com vistas a viabilizar as atividades apontadas como adequadas a cada zona.²¹⁰

Ao estabelecer o zoneamento da área rural, o Poder Público Municipal define o que deverá ser observado, na administração

²⁰⁹ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 131.

²¹⁰ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 131.

deste território, de forma a contemplar situações que são de competência do ente munícipe, de forma residual e complementar às normas federais, que não adentram no planejamento local.

2.6 Estratégias para o desenvolvimento territorial rural: o que deve ser incluído no Plano Diretor

Os planos diretores devem tratar da política urbana, determinando e priorizando a formatação da cidade como local de vivência de sua população, inserindo no seu planejamento as diretrizes que nortearão a gestão municipal. Quanto a isso, não resta a menor dúvida, e o Estatuto da Cidade corrobora a ampla normatização para a área urbana.

O legislador, ao considerar que o município deve ser encarado como um todo, inseriu a área rural no direito à cidade, embora não tenha descido às minúcias de sua implementação, não excluiu do diploma legal esta parte do território. O regramento que atribui à União a competência sobre a área rural não abrange o que deve ser determinado pelo município e, assim, de forma residual, o que não for competência federal deve ser observado por aquele ente, pois não é possível que uma parte de seu território não tenha regramento definido e os seus habitantes possam agir por conta própria na solução de problemas envolvendo a gestão, ou fiquem desguarnecidos de proteção estatal, diferentemente do morador da área urbana. A vida, a saúde e o patrimônio dos campesinos têm o mesmo valor que para os habitantes da cidade, por isso, o município deve antever as suas necessidades, para que sejam abrangidas no planejamento municipal.

Os municípios incluem, em alguns planos, a área rural de forma genérica dentro do macrozoneamento uniforme, propondo diretrizes gerais, como se verá naqueles pesquisados e

abaixo relatados. O espaço jurídico onde o planejamento da área rural deve ser inserido, isto é, o Plano Diretor, deixa de ser utilizado adequadamente por uma parcela significativa de municípios de grande a médio porte no estado do Rio Grande do Sul. Deixam de inserir, por exemplo, a previsão no ordenamento municipal sobre:

- Planejamento e controle do processo de chaceamento;
- Planejamento e controle da expansão do perímetro urbano;
- Atuação no licenciamento ambiental rural e apoio à execução, análise e validação do cadastro ambiental rural (CAR);
- Criação e gestão de Unidades de Conservação;
- Propiciar e incentivar a participação da população rural nos conselhos municipais;
- Incentivar a produção agrossilvipastoril familiar orientada à segurança e soberania alimentar dos produtores e do próprio município, por meio de apoio técnico, capacitação, benefícios fiscais, organização de feiras públicas, fortalecimento das estruturas socioprodutivas, inclusão em contratos de compras públicas etc.;
- Garantir a abrangência da disponibilidade e acesso a serviços de transporte, saúde, educação, saneamento e segurança;
- Orientar incentivos econômicos a cadeias produtivas de baixo impacto, como turismo cultural, histórico, ecológico e esportivo;
- Apoiar processos de reconhecimento e valorização de povos tradicionais, seus elementos étnicos, históricos e culturais;
- Apoiar ativamente os órgãos estaduais e federais no controle, fiscalização e monitoramento ambiental;
- Priorizar a adequação e integração das estratégias de desenvolvimento local aos objetivos de Unidades de Conservação estaduais e federais presentes no município;
- Estabelecer normas e diretrizes orientadas ao conforto climáticoambiental das residências rurais,

apoiando os processos de conversão das residências inadequadas;

- Firmar parcerias com instituições de pesquisa, extensão e assistência técnica agrossilvipastoril para indução e fortalecimento de atividades orientadas à geração de emprego e renda no campo, sob a ótica da justiça socioambiental e uso sustentável dos recursos naturais;
- Construção do cadastro fundiário rural, visando promover transparência sobre a estrutura fundiária, identificar e atuar junto com órgãos estaduais e federais no combate a processos de concentração de terras ou de formação de minifúndios.²¹¹

Cada município tem suas peculiaridades e, enquanto uns necessitam regar de forma expressa em situações que envolvam, por exemplo, a economia familiar local, desenvolvendo ações que viabilizem o escoamento da produção rural, outros têm como objetivo fomentar o turismo rural, determinando as diretrizes básicas para a visitação de pontos turísticos, transporte, vias de acesso e as condições mínimas em que a exploração deste potencial deve ocorrer. Outros, ainda, terão como foco a regularização de sítios de lazer, condomínios residenciais fechados, hotéis e restaurantes-fazenda situados na área rural, determinando o índice construtivo, a possibilidade de outorga onerosa para construir, destino dos resíduos sólidos, entre tantos outros aspectos que devem ser observados e para os quais o município tem a obrigação de estabelecer os parâmetros necessários, a fim de que o seu espaço rural não se torne uma terra sem lei.

²¹¹ BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo; BEIROZ, Hélio. **Planos Diretores e Áreas Rurais**: Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento. In: XVIII ENANPUR NATAL 2019, 8., Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019. 25 p. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1057>. Acesso em: 18 jul. 2020. p. 10.

Os parcelamentos do solo de forma diversa da prevista no módulo rural constituem uma questão que necessita de regramento urbanístico, estabelecendo zoneamentos urbanísticos adequados na área rural, contemplados no Plano Diretor. A imensidão de ocupações irregulares, com finalidades urbanas, exigindo toda a infraestrutura e equipamentos institucionais de atendimento, não pode ser ignorada pelo município e tampouco tratada como área rural. A necessidade de construção de instrumentos jurídicos adequados e inclusive a questão tributária para garantir sustentabilidade são temas de que o direito deve tratar, pois a regularização não é uma questão urbanística, mas de direito urbanístico.

É necessário enfatizar que os processos de zoneamento, no que se refere a metodologias e elementos que compõem as zonas, não são engessados. Mas é necessário também ter criatividade jurídica, não apenas interpretar a legislação existente, mas construir ordenamentos adequados, o que pode ser perfeitamente feito pelos municípios. Mesmo em face de uma estrutura que eventualmente demande a incorporação de toda a área rural a uma única macrozona, é possível, a exemplo do que se faz com a área urbana, se conceber zoneamento em maior nível de detalhe da área rural. Ocorre, no entanto, que muitos municípios possuem conjunto precário e incompleto de informações e dados sobre as suas áreas rurais, mas fundamentalmente há um desconhecimento jurídico do que efetivamente fazer. Fruto em grande parte do apenas recente aumento da responsabilidade municipal sobre estas áreas, mas também das disputas de interesses sobre a terra rural que se aproveitam da baixa institucionalidade das dinâmicas fundiárias.²¹²

²¹² BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo; BEIROZ, Hélio. **Planos Diretores e Áreas Rurais:** Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento. In: XVIII ENANPUR NATAL 2019, 8., Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte,

A área rural não somente abrange as diversas formas de cultura, criação de gado ou outros animais destinados ao consumo, dentre as suas diversas formas de utilização, isto é, não se destina somente à produção primária, mas também tem ocupações de caráter urbano, com moradias, condomínios, comércio, indústria, turismo, lazer, agroindústria, construções em geral, pavilhões de armazenamento dos produtos, escolas, atividades econômicas. Essas atividades, com finalidade urbana, devem ser contempladas no Plano Diretor, pois são assuntos de interesse local, determinando o que, como e onde podem ser ocupados os espaços que não se destinam à finalidade rural,²¹³ mas são atividades que muitas vezes vêm complementar, agregar valor na própria produção rural, mas têm um caráter urbano, gerando ocupações, densidades demográficas que não são rurais.

Rech e Rech comentam o disposto no artigo 22 da Constituição Federal, I, que trata das competências privativas da União, especialmente quanto a legislar sobre direito agrário: “é dever da União definir os zoneamentos agrários, de acordo com as vocações, o clima, espécie de solo de cada região, o tipo de cultura a ser incrementada, bem como propiciar com segurança jurídica infraestruturas compatíveis”.²¹⁴ Os interesses nacionais devem ser respeitados, como, por exemplo:

O plantio de cana-de-açúcar para o biocombustível, ou a produção de grãos de sobrevivência da nação, como o caso do trigo, arroz, da soja etc. Da mesma forma, a criação de gado para fins de abastecimento

2019. 25 p. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiiinanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1057>. Acesso em: 18 jul. 2020. p. 12.

²¹³ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 229.

²¹⁴ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 223.

de leite e carne é preocupação e interesse nacional que deve estar contemplada no zoneamento agrário nacional.²¹⁵

Porém, questões de interesses regionais e locais não podem ficar atreladas ao centralismo do art. 22, que reserva exclusivamente à União legislar sobre Direito Agrário. A área rural é muito mais que local de produção de riqueza. É o lar de muitas pessoas que precisam ter seus direitos a uma vida digna minimamente assegurados. É ideal que, além do zoneamento nacional, sejam estabelecidos zoneamentos agrários estaduais de interesse regional e municipais de interesse local. O Zoneamento Ecológico Econômico é um instrumento legal disponível para os três entes federativos que podem se complementar e na omissão de um ser efetivado de forma plena. A falta de definição do espaço rural, segundo Rech e Rech, ocorre porque existe:

A cultura dominante de que na área rural tem-se um problema de competência da esfera federal, pois se trata de legislação agrária. Por conta disto, a área rural não tem regras de ocupação e não se definem zoneamentos de interesse local, com definição do que pode ser construído, índices construtivos, sistema viário, áreas institucionais, formas de ocupação, atividades permitidas etc. A área rural continua sendo terra sem lei e causa de expansões urbanas sem normas, bem como degradação ambiental nas ocupações em planejamento.²¹⁶

²¹⁵ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 223.

²¹⁶ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 226.

A finalidade da área rural, por sua própria vocação, é prioritariamente agrária, “mas por questões de sustentabilidade pode e deve ter outras atividades, que já não são mais de Direito Agrário, mas têm outra natureza, outra finalidade, têm interesse local diverso e devem ser regulamentadas pelo poder público municipal, através do Plano Diretor”.²¹⁷

A produção agrária, além de ser prioritária a nível nacional, não deixa de ser local, pois o que ocorre no campo reflete na cidade. Além disso, é importante a definição deste zoneamento por questões de sustentabilidade do município e, nesse caso, cabe a ele definir o zoneamento agrário, tendo como estudo-base o zoneamento Ecológico Econômico local.

Na zona rural, pode haver várias destinações para suas áreas, conforme a vocação e a possibilidade de exploração de cada uma. São elas, de acordo com Rech, Gullo e Scur: agrícola, pecuária, florestal, turística, residencial e de conservação, sendo que a agropecuária é a atividade mais expressiva nesta área.²¹⁸

O fomento e o estímulo à economia familiar em regiões destinadas à produção de hortifrutigranjeiros, por exemplo, traduz-se em desenvolvimento sustentável para o município, com benefícios diretos à cidade, na forma de incremento da riqueza circulante, aquisição de produtos diretamente do produtor, de forma mais econômica e segura, pois se sabe onde foi produzido. Tudo isso exige normas legais, que venham a tratar as atividades de forma diversa da área urbana, buscando assegurar a originalidade, a simplicidade e evitar burocracias e exigências inúteis e não muito inteligentes.

²¹⁷ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 226.

²¹⁸ RECH, Adir Ubaldio; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente: pressuposto para cidades inteligentes**. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 115.

O incentivo ao turismo rural, com regras claras de ocupação das áreas, formas de construção, índices construtivos permitidos, bem como a indicação e fiscalização do local onde pode haver a construção de hotéis, pousadas, restaurantes, pontos de apoio a caminhadas através de trilhas, destinação dos resíduos sólidos nestas áreas, entre tantas outras medidas de caráter local, pode trazer a circulação de riquezas com sustentabilidade. Caso não haja previsão na lei, há possibilidade de desconsiderar estes locais como integrantes das obrigações municipais de cuidados e preservação.

Admitir que o município não pode planejar a área rural é simplesmente deixar que essas áreas sejam ocupadas de forma desordenada, vindo depois o poder público, com anos de atraso, incluí-las como áreas urbanas, no caso das zonas potenciais para expansão urbana ou assistindo, passivamente, a construções clandestinas ao longo das rodovias ou localidades do interior, descaracterizando a própria atividade agrária ou destruindo potencialidades locais, turísticas, paisagísticas etc. Impõe-se, portanto, que o plano diretor estabeleça regras de ocupação e de interesse local, também na área rural.²¹⁹

Para Pilati, é “no Plano Diretor que se definem modelos de cidade e desenvolvimento e, conseqüentemente, as balizas de função social da propriedade e da cidade. Será dentro de tais parâmetros que se harmonizam conflitos, antecipando-se ao dano e à especulação irresponsável”.²²⁰ Na área rural existem muitas atividades produtivas que não são consideradas no momento do planejamento do município, desconsiderando

²¹⁹ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 230.

²²⁰ PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 81.

critérios de natureza econômica, social e ambiental.²²¹ A ausência de previsão e de proteção destas atividades traz consequências graves, como a degradação da natureza por falta de mecanismos de controle, prevenção, monitoramento e responsabilização de quem pratica os atos danosos.

A destinação do lixo e resíduos sólidos produzidos na área rural deve ter previsão no Plano Diretor, pois, conforme a lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, são geradores destes resíduos: pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que os geram por meio de suas atividades, nelas incluído o consumo.²²² Não há referência de que se trate somente do lixo produzido na área urbana, o que remete à obrigação do gestor municipal dar a destinação de todos os resíduos produzidos no município.

Rech e Rech defendem que o zoneamento da área rural deve observar o Estatuto da Terra, porém existem questões que são de total interesse local, como a ocupação edilícia, devendo, mesmo nas propriedades rurais, ser regulamentada quanto aos índices construtivos, número de andares, afastamento das vias municipais etc. Além disso, o município é responsável por determinar quais atividades são, ou não, permitidas, atendendo ao princípio da sustentabilidade e proteção à cidadania.²²³ Por

²²¹ RECH, Adir Ubaldio; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente**: pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 115.

²²² BRASIL. **Lei nº 12.305**, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Artigo 3º, Inciso IX. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 07 set. 2020.

²²³ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico**: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. 286 p. p. 149.

isso, nos planos diretores podem ser adotados os zoneamentos da área rural que abaixo são explicitados.²²⁴

O estabelecimento de tipos de zona de produção rural (ZPR), pelo município, encontra amparo no artigo 23, Inciso VIII da Constituição Federal, pois cabe a este fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.

Neste sentido, de acordo com as características e potencialidades locais diagnosticadas, o município definirá suas zonas de produção, buscando fomentar a produção rural, mas também estabelecer regras de ocupação local e, conseqüentemente, tornando obrigatório o licenciamento de construções para fins habitacionais, armazenamento de produtos, instalações rurais, prevendo inclusive índices construtivos, para que não seja descaracterizada a função social da propriedade rural, mas fundamentalmente não se construa em locais inadequados ou que possam colocar em risco o princípio da sustentabilidade ambiental, econômica e social do município.²²⁵

A inserção da Zona Agroindustrial ou agrovila (ZAI), por exemplo, propicia que, em locais onde as atividades agreguem valor ao produto cultivado, haja o parcelamento em dimensões inferiores ao módulo rural estabelecido pela legislação federal, quando destinado, entre outras finalidades, a depósitos e similares, bem como para fins industriais. Isso para que as construções sobre estes locais não se façam sem critérios urbanísticos que determinem as normas de construção, índices construtivos e distância mínima das vias de circulação.

²²⁴ Os zoneamentos da área rural citados foram sugeridos por Rech e Rech. RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.** Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. p. 149-164.

²²⁵ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.** Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. 286 p. 2010. p. 153.

A Zona de Preservação Histórica, Cultural e Religiosa (ZPH) – outro exemplo – inserida no zoneamento urbanístico rural local propicia que o acervo seja preservado. A falta de preocupação com a memória histórica está levando ao desaparecimento de bens que contam a evolução da localidade, dessas colonizações, pois não há, na área rural, regras de demolição e nem de construção. Muitos municípios têm regiões de enorme significado histórico, cultural e religioso de interesse local, que deveriam ser objeto de zoneamento, buscando preservar a história, a cultura e os costumes dessas colonizações com marcante presença no interior. Da mesma forma, o acervo cultural imaterial, riquíssimo na área rural, fica sem proteção, pela falta de regras urbanísticas de zoneamento e inclusão no Código de Posturas Municipal.

As Zonas de Ocupação Residencial (ZOR), ou condomínios residenciais na área rural, carecem de zoneamento e trazem para o Plano Diretor a regularização dos imóveis destinados à moradia e construídos no interior do município. Na área rural, nada é planejado pelo Poder Público municipal, sendo assim, tudo é permitido.

Por força da tendência de morar em locais mais tranquilos, têm surgido na área rural condomínios fechados, cujo parcelamento do solo é feito à revelia da legislação agrária, tampouco observando qualquer legislação de ocupação urbana, exatamente porque não há nada previsto, não tendo sequer o Poder Público municipal instrumento de fiscalização e aplicação de penalidades.²²⁶

A limitação da área rural, a partir do módulo previsto na legislação agrária, é permitida ao município quando a finalidade for a ocupação urbana, a fim de estabelecer os parâmetros necessários para que não haja a descaracterização da atividade

²²⁶ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico**: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. 286 p. p. 158.

econômica de produção primária. Conforme Rech e Rech, “não se trata de legislar sobre o módulo rural, o qual permanece obrigatoriamente nos limites da legislação federal”.²²⁷ É a determinação de zoneamentos ou cotas da área ou módulo rural onde já existem ou poderão ser construídas moradias ou locais para o estabelecimento de atividades complementares de sustentabilidade, com características urbanas. O fato de o parcelamento do solo estar previsto na legislação agrária não significa que o proprietário pode construir sobre ele o que bem entender, sem regras.

O aumento da população na área rural exige que o Poder Público alcance aos seus habitantes os equipamentos urbanos para que tenham uma vida digna. Surge daí a necessidade de estabelecer as Zonas Institucionais da Área Rural (ZIR). A construção de escolas, postos de saúde e áreas de lazer não é uma política pública exclusiva para o munícipe que reside na área urbana. Por isso, a sua inclusão no planejamento do município deve ser obrigatória e regrada, tanto na área urbana quanto na área rural.

O deslocamento da população campesina dentro da área rural ou para a cidade depende de um sistema viário que atenda à segurança e ao direito à liberdade de ir e vir. Para Rech e Rech, “ordenar e definir o sistema viário da área rural é hoje uma imposição legal, por força do Estatuto da Cidade, e uma necessidade para assegurar a mobilidade diante do crescimento populacional da área rural”.²²⁸ E continuam os autores:

O plano diretor deve contemplar a largura dessas vias, sua faixa de domínio e o afastamento que devem ter

²²⁷ Idem.

²²⁸ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.** Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. 286 p. p. 161.

as construções ao longo delas. Além de estruturar adequadamente o sistema viário da área rural, também deve evitar ocupações desordenadas ao longo das vias, especialmente em cima das faixas de domínio, o que no futuro, se vierem a ser demolidas, por necessidade de alargamento das referidas vias, o poder público obrigatoriamente terá que indenizar, inviabilizando a própria melhoria da via.²²⁹

O lixo e os demais resíduos sólidos são um problema não só urbano, pois o descarte em locais onde não haja prévio planejamento, de forma inadequada e incorreta, acarreta sérios problemas ambientais, como a poluição do solo e da água. Como aludem Rech e Rech, “a falta de planejamento para destinação final de lixo tem levado os municípios a simplesmente depositarem em locais inadequados e de forma incorreta, criando ainda mais problema ao meio ambiente”.²³⁰

Os depósitos de lixo e o descarte de material na área rural são comuns e visíveis, principalmente às margens da rodovia de acesso a esta parte do município. Além disso, os seus habitantes não têm uma forma efetiva de descartar o lixo que produzem, resultando no enterro dos materiais que não se decompõem ou levam muitos anos para que isso aconteça, espalhando pelo ambiente toda gama de embalagens como lata e plástico, ou, ainda, lançando-os nos rios, buscando uma forma de tirar o lixo de sua propriedade.

Ao estabelecer políticas públicas de coleta do lixo e de materiais sólidos, determinando o local onde deverão ser colocados para posterior recolhimento pelo setor responsável, o

²²⁹ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico**: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. 286 p. p. 161-162.

²³⁰ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico**: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. 286 p. p. 163-164.

município cumprirá o dever de atender o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado ao habitante rural. No Plano Diretor do município deverão ser incluídas todas as políticas públicas alcançadas ao habitante urbano para quem mora no campo, guardadas as devidas proporções de território e população, de forma a atender ao princípio da isonomia e o direito à cidadania.

Alguns municípios gaúchos têm observado as diretrizes do Estatuto da Cidade, incluindo tanto a área urbana quanto a rural nas determinações do planejamento do seu território, como um todo, tal qual preconiza a lei, mas com pouca efetividade, pela falta de inovação dos instrumentos jurídicos previstos na legislação existente. A dicotomia urbano/rural se traduz em planos diretores omissos quanto ao planejamento da área rural ou, no máximo, incluindo dentro de um macrozoneamento, sem atentar para aspectos específicos e imprescindíveis para o desenvolvimento e a manutenção da sua população, alcançando condições de ter uma vida digna e segura.



Capítulo 3

A inclusão da área rural nos planos diretores dos municípios com mais de 100.000 habitantes no estado do Rio Grande do Sul

Neste capítulo, será verificada a inclusão da área rural nos planos diretores dos municípios gaúchos que têm população superior a 100.000 habitantes, dentro da competência legislativa do município, no que concerne ao meio ambiente e à ocupação do solo urbano e rural. É dada ênfase no planejamento destas áreas, dentro do que preceitua o Estatuto da Cidade.

Somente é possível a cidade ser sustentável se a área urbana estiver integrada com uma área rural bem planejada e também sustentável. No mundo, quando se fala em sustentabilidade ou desenvolvimento sustentável, a forma de ocupação do solo, as atividades permitidas de acordo com suas potencialidades, tanto na área urbana quanto na área rural, têm papel relevante como base do planejamento, pois tudo acontece em um determinado território, e é exatamente a forma inadequada da ocupação territorial que gera todos os problemas ambientais e urbanísticos com consequências na segurança jurídica, tão necessária à normalidade social e econômica. A recuperação do solo mal utilizado, normalmente, leva dezenas de anos e exige enormes investimentos. É o caso dos alagamentos, dos desmoronamentos etc. nas nossas cidades, ou a degradação da fertilidade do solo nas áreas rurais. Planejar agora é determinar que o futuro acontecerá de forma menos gravosa a todos nós e às futuras gerações. A legislação disponibiliza variadas formas para garantir o uso mais adequado do ambiente. O conhecimento destes institutos e a sua aplicação, dentro do planejamento espacial do município,

incluindo os habitantes camponeses, poderá resgatar a estima e a propensão de continuar no lugar de origem, caso se vislumbre o exercício dos mesmos direitos que aos cidadãos são alcançados.

Determinadas atividades podem ser realizadas na área rural, ainda que estejam passíveis de serem autorizadas pelo ente público. Além do zoneamento ambiental, o zoneamento agroecológico (ZAE) também permite estabelecer critérios para o ordenamento e a ocupação espacial pelas atividades produtivas, até mesmo para a concessão de crédito agrícola; o zoneamento agrícola de risco climático visa minimizar os riscos relacionados com as variações do clima; e o zoneamento urbano é utilizado nos planos diretores.²³¹ A zona rural está sujeita ao zoneamento ambiental, agrário e urbanístico, pois tem espaços e equipamentos com caráter urbano e a atividade econômica é um dos pressupostos do princípio sustentabilidade.²³²

Segundo o site da Fundação de Economia e Estatística do estado do Rio Grande do Sul, no Censo de 2010 existiam 18 municípios com mais de 100.000 habitantes: Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Pelotas, Santa Maria, Gravataí, Viamão, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Alvorada, Rio Grande, Passo Fundo, Sapucaia do Sul, Uruguaiana, Cachoeirinha, Santa Cruz do Sul, Bagé e Bento Gonçalves. Pela mais recente pesquisa, de 2019, o município de Erechim ultrapassou este número.

Neste capítulo será feito um comparativo dos planos diretores dos municípios com mais de 100.000 habitantes, que contemplem, ou não, a área rural em seu planejamento. A verificação dos planos diretores destes municípios, através do

²³¹ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável:** direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. 525 p. p. 102-103.

²³² RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade.** Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 225.

material disponibilizado nos sítios eletrônicos, irá levantar os aspectos fáticos da inclusão desta área dentro das determinações do Estatuto da Cidade.

Rech, Gullo e Scur²³³ defendem a inclusão do zoneamento ambiental da área rural no Plano Diretor do município, pois “é fundamental e trata-se de um complemento ao planejamento territorial, com vistas à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável do território”. Com relação à sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, não se pode prescindir da área rural zoneada para as diferentes atividades agrícolas, acrescidas de atividades complementares compatíveis com o planejamento da cidade. É preciso interligar os objetivos de uma e outra, a fim de proporcionar, aos habitantes de ambos os lugares, os mesmos direitos.

Para Rech, Gullo e Scur,

uma cidade sustentável, do ponto de vista ambiental, atende às necessidades atuais de sua população (urbana e rural), em relação aos alimentos, à água, ao ar limpo, abrigo e outros recursos básicos sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas necessidades.²³⁴

Para a pesquisa, optou-se por trazer as informações, após a análise e coleta de dados sobre os municípios (dezenove ao todo), dentro do que contém o Plano Diretor de cada um, que corrobore a existência, ou não, de algum planejamento de suas áreas rurais e, caso positivo, quais as diretrizes que foram estabelecidas. A classificação dos municípios quanto à

²³³ RECH, Adir Ubaldio; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente**: pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 106.

²³⁴ RECH, Adir Ubaldio; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente**: pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul: EDUCS, 2019. p. 119.

população foi feita tendo como parâmetro o Censo de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como a população estimada no ano de 2019, de forma decrescente, com relação ao número de habitantes.

A relação dos planos diretores de cada município informa a população existente no Censo do ano de 2010 e a população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2019, e relaciona, quando há, as diretrizes em que se insere a área rural de cada um deles. É importante salientar que a simples existência de diretrizes não significa planejamento territorial, senão um indicativo do que deve ser feito, mas que na maioria das vezes nunca é feito, por falta de instrumentos jurídicos de planejamento, como zoneamentos de ocupação e atividades permitidas.

3.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do município de Porto Alegre

O primeiro Plano Diretor gaúcho a ser analisado é o de Porto Alegre,²³⁵ capital do estado do Rio Grande do Sul. A cidade possui área metropolitana e tem a maior população do estado. No último censo, realizado em 2010, eram 1.409.351 habitantes; conforme o IBGE, em 2019, a população estimada era de 1.483.771 pessoas.²³⁶

²³⁵ PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 434**, de 24 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município de porto alegre, institui o plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de porto alegre e dá outras providências. Porto Alegre, RS, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-porto-alegre-rs-2019-07-02-versao-consolidada>. Acesso em: 24 fev. 2020.

²³⁶ Dados verificados no site do IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. Porto Alegre/RS.IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>. Acesso em: 24 fev. 2020.

No Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), o legislador da capital tratou somente da área urbana da cidade. É importante salientar que o zoneamento urbanístico e o zoneamento ambiental ficam inseridos no Plano Diretor, o que é uma prática recomendável, pois não tem por que adotar dois planos territoriais distintos. Da mesma forma, a área rural não constitui um planejamento distinto, mas apenas zoneamentos diversos, voltados para a atividade rural, o que poderia e deveria ter sido incluído no mesmo Plano Diretor Municipal.

No entanto, foi através da Lei Complementar nº 775, de 23 de outubro de 2015,²³⁷ que foi instituída a área rural, e criou-se o sistema de gestão da política de desenvolvimento rural, atentando ao comando do artigo 40, § 2º do Estatuto da Cidade.

Das previsões que incluem a área não exclusivamente urbana, o Plano Diretor de Porto Alegre, no artigo 20, inciso III, traz o Programa de Desenvolvimento Sustentável para a Macrozona 8, que contempla, entre outras, ações e políticas de fomento à produção primária, de proteção ao patrimônio natural e de saneamento ambiental, com vistas à fixação das populações rurais, ao desenvolvimento de atividades de lazer e turismo e à qualificação das áreas habitacionais. Para viabilizar o programa previsto no inciso III deste artigo, o município obteve o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para desenvolver projetos especiais que visem a: I – cadastramento das propriedades rurais, nos termos do art. 32; II – cadastramento das propriedades com patrimônio natural a preservar, nos termos do art. 32; III – estímulo à

²³⁷ PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 775**, de 23 de outubro de 2015. Institui a zona rural no Município de Porto Alegre e cria o Sistema de Gestão da Política de Desenvolvimento Rural. Porto Alegre, RS, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2015/77/775/lei-complementar-n-775-2015-institui-a-zona-rural-no-municipio-de-porto-alegre-e-cria-o-sistema-de-gestao-da-politica-de-desenvolvimento-rural>. Acesso em: 25 fev. 2020.

melhoria da produtividade e rentabilidade das atividades agropecuárias; IV – incentivo à produtividade máxima, conforme cadastramento e análise do Poder Executivo, devendo fomentar tal atividade mediante a utilização da política tributária municipal, utilizando, para tanto, a redução das alíquotas do IPTU, até a eliminação do imposto.

O artigo 32 do PDDUA porto-alegrense traz dois parágrafos que tratam da propriedade rural: § 1º Com vistas a estimular a manutenção e o reconhecimento da função social da propriedade, para efeitos desta Lei, equiparam-se às zonas de uso as propriedades rurais e as que apresentam patrimônio natural a proteger, independentemente da zona de uso onde se localizem. O § 2º diz que “considera-se propriedade rural aquela explorada para a produção agropecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial, que assegure a conservação dos recursos naturais e possua produção satisfatória, conforme legislação específica”. Não fica caracterizado propriamente um planejamento territorial, com zoneamentos, atividades, índices construtivos, infraestrutura viária, saneamento, atividades complementares etc. São ainda diretrizes.

A Lei Orgânica do município de Porto Alegre,²³⁸ no artigo 245, detalha quais são as áreas consideradas de preservação permanente: as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais, a cobertura vegetal que contribua para a resistência das encostas à erosão e a deslizamentos, as áreas que abrigam exemplares raros, ameaçados de extinção ou insuficientemente conhecidos da flora e da fauna, bem como aquelas que servem de local de pouso, abrigo ou reprodução de espécies

²³⁸ PORTO ALEGRE. **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre**, 03 de abril de 1990. DO: 04 abr. 1990. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000022938.DOCN.&l=20&u=%2Fnethtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SEC.T1=TEXT>. Acesso em: 25 fev. 2020.

migratórias, as áreas assim declaradas por lei, margens do rio Guaíba, as ilhas do Delta do Jacuí pertencentes ao município. O artigo 88 do PDDUA da capital determina quais são as Áreas de Proteção do Ambiente Natural e disciplina o uso e a ocupação do meio de regime urbanístico próprio, compatibilizados com as características que lhes conferem peculiaridades e admitem um zoneamento interno de uso, nos termos dos artigos 225, 235 e 245 da Lei Orgânica do município de Porto Alegre.

O município de Porto Alegre instituiu, no modelo espacial do município, a Área Rural dentro de um zoneamento denominado Área de Produção Primária, na Área de Ocupação Rarefeita (AOR), no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) – Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 646, de 8 de outubro de 2010, através da Lei Complementar nº 775 de 23 de outubro de 2015, criou o Sistema de Gestão da Política de Desenvolvimento Rural. Definiu, nos termos do artigo 2º, como Zona Rural do município de Porto Alegre, com foco no desenvolvimento da manutenção do meio ambiente saudável (artigo 3º),

a área formada pelos espaços não passíveis de ocupação intensiva, destinada à produção primária e extrativa, admitindo-se usos e serviços compatíveis com seu meio, como os destinados ao lazer, turismo ecológico ou rural, serviços de apoio, conservação dos recursos naturais e indústrias vinculadas à produção local.²³⁹

A área de Produção Primária, denominada no Plano Diretor do município, passa a se chamar, conforme o artigo 5º, § 3º da Lei Complementar 775/2015, de “Zona Rural”. O legislador municipal

²³⁹ PORTO ALEGRE. **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre**, 03 de abril de 1990. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000022938.DOCN.&l=20&u=%2Fnethtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SEC.T1=TEXT>. Acesso em: 25 fev. 2020.

porto-alegrense reconheceu, neste dispositivo legal, que a área campestre também integra o município, fazendo parte do todo, alcançando aos habitantes e proprietários destas áreas os mesmos direitos destinados aos cidadãos.

Foi criado o Sistema de Gestão da Política de Desenvolvimento Rural, integrado ao órgão executivo responsável pela política de fomento à produção agropecuária no município. Tratando de desenvolvimento sustentável, a Lei traz a previsão de que o desenvolvimento rural tem por fim assegurar qualidade de vida aos que habitam e trabalham no meio rural, em conformidade aos ditames da justiça social e da preservação da natureza às presentes e futuras gerações, nos termos da Lei Orgânica do município de Porto Alegre, promovendo:

- I – condições para que a população rural opte pela permanência no campo;
- II – o incentivo, a expansão e o fortalecimento das empresas de pequeno porte de caráter familiar, em especial as propriedades em regime de agricultura familiar;
- III – o incentivo ao cooperativismo e ao associativismo na produção, industrialização e na comercialização dos produtos agropecuários;
- IV – a criação de mecanismos de acesso do produtor rural às linhas de crédito disponíveis no mercado;
- V – a implantação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento das atividades rurais e ao escoamento da produção;
- VI – programas educacionais adequados à demanda do setor rural, em especial os voltados para a qualificação da mão de obra e para a educação ambiental e sanitária;
- VII – a execução de convênios com órgãos da administração pública voltados para a pesquisa agropecuária, produção e controle de doenças, melhoria de espécies e aprimoramento de técnicas de manejo;
- VIII – a implantação no Município de agências de desenvolvimento e fomento da atividade rural;
- IX – o incentivo à produção agroecológica;

- X – a comercialização direta dos produtos hortifrutigranjeiros entre o Município e produtores rurais;
- XI – o incentivo à preservação e recuperação dos recursos hídricos, da fauna e flora.²⁴⁰

A área rural dos municípios, historicamente, foi terra de ninguém com relação à existência de zoneamentos adequados e de ocupação planejada, como atividades permitidas, percentuais de edificação e disciplina de uso e ocupação do solo, bem como o seu parcelamento, no que se refere a espaços de atividades urbanas na área rural. Estas regulamentações, em regra, são vistas como responsabilidade da União, deixando o legislador municipal de trazer a previsão destas situações que integram o interesse local, omitindo-se de normatizar o que é de sua competência.

3.2 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do município de Caxias do Sul

O município de Caxias do Sul tem a segunda maior população do estado do Rio Grande do Sul. A população estimada no último censo, realizado em 2010, era de 435.564 pessoas, e em 2019 era de 510.906 pessoas.²⁴¹

A Lei Complementar n° 589, de 19 de novembro de 2019, instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do município de Caxias do Sul.²⁴² O Sistema de Planejamento

²⁴⁰ PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n° 775**, de 23 de outubro de 2015. Institui a zona rural no Município de Porto Alegre e cria o Sistema de Gestão da Política de Desenvolvimento Rural. Porto Alegre, RS, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2015/77/775/lei-complementar-n-775-2015-institui-a-zona-rural-no-municipio-de-porto-alegre-e-cria-o-sistema-de-gestao-da-politica-de-desenvolvimento-rural>. Acesso em: 25 fev. 2020.

²⁴¹ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. Cidade de Caxias do Sul/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/caxias-do-sul/panorama>. Acesso em: 25 fev. 2020.

²⁴² Pode-se ver, já nos primeiros artigos do PDDI de Caxias do Sul, a inclusão da área rural como parte integrante do município, visto como um

Municipal (SPM) é o desenvolvimento de um processo dinâmico e contínuo, que articula as políticas públicas com os diversos interesses da sociedade e promove instrumentos para a gestão e o monitoramento do desenvolvimento municipal e o PDDI é o integrador do SPM, que também é composto de Planos Estratégicos Setoriais (PES) e respectivos desdobramentos em programas, projetos e planos específicos, que abrangem todo o território municipal. Isso inclui, conforme o artigo 4º do Plano Diretor, o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, e traz, dentre outras, no Inciso I do artigo 10, que

os instrumentos da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, serão adequados às condições locais e utilizados de forma a buscar o bem-estar geral e a utilização harmônica do espaço urbano e rural, resgatando e garantindo a função social da propriedade, reduzindo as desigualdades sociais e garantindo o desenvolvimento econômico sustentável do Município.²⁴³

A previsão, dentro da normatização municipal, visa a descentralização do desenvolvimento urbano do município e a promoção da integração com as atividades rurais, sem prejuízo do equilíbrio nas relações entre as áreas, e favorece a implementação de políticas públicas locais, visando o equilíbrio, de modo a promover ações combinadas e interativas.

A inovação dos planos diretores, após a última revisão, no que compete à inclusão das áreas rurais como parte integrante do território, propicia, nos termos do plano regulamentador de Caxias do Sul, o incentivo ao uso de tecnologias mais limpas nas atividades

todo, nos termos do que determina o Estatuto da Cidade.

²⁴³ CAXIAS DO SUL. **Lei Complementar nº 589**, de 19 de novembro de 2019. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Caxias do Sul, RS. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/servicos/planejamento/plano-diretor/lc589>. Acesso em: 25 fev. 2020.

e nos processos produtivos urbanos e rurais, a promoção da agroecologia e de assistência técnica aos agricultores no manejo e uso do solo, prevenção, combate e controle da poluição e da erosão em qualquer de suas formas, o combate às queimadas, bem como a redução do uso de agrotóxicos, a proteção da flora, da fauna e da paisagem natural. São vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e paisagística, provoquem extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade, além da adoção de medidas de controle da população de animais, combate aos maus-tratos, resgate e tratamento de animais em situação de risco, controle populacional e manutenção do Canil Municipal e a implantação da política de proteção e bem-estar animal.²⁴⁴

Os municípios têm particularidades próprias e podem estabelecer suas prioridades e a forma de regulamentar os aspectos de interesse local conforme for a vocação da comunidade local. Neste sentido, Caxias do Sul, integrada com os demais municípios de Região Metropolitana da Serra Gaúcha,²⁴⁵ visa, em seu Plano Diretor, implementar estudos de

²⁴⁴ CAXIAS DO SUL. **Lei Complementar nº 589**, de 19 de novembro de 2019. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Caxias do Sul, RS. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/servicos/planejamento/plano-diretor/lc589>. Acesso em: 25 fev. 2020.

²⁴⁵ A lei 8.477 de 27 de dezembro de 2019, que autorizou o município de Caxias do Sul a integrar a Região Metropolitana da Serra. A Região Metropolitana da Serra Gaúcha foi criada pela Lei Complementar nº 14.293/2013. Em 2018, foi acrescentado o município de Nova Roma do Sul através da Lei Complementar nº 15.245. Municípios que integram a RMSG: Antônio Prado, Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Ipê, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Pinto Bandeira, São Marcos, Santa Tereza e Nova Roma do Sul. RIO GRANDE DO SUL. GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Região Metropolitana da Serra Gaúcha avança com a inclusão de Caxias do Sul**. 2020. Elaborado por Caco da Motta/Ascom SAAM. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/regiao-metropolitana-da-serra-gaucha-avanca-com-a-inclusao-de-caxias-do-sul>. Acesso em: 25 fev. 2020.

novas ligações viárias e ferroviárias regionais na zona rural, consideradas as estradas estaduais, federais e municipais, conjuntamente com os órgãos estaduais e federais pertinentes, e implementar a sistematização de dados estatísticos a fim de estabelecer indicadores de mobilidade urbana e rural.

O PDDI de Caxias do Sul trata, na seção XV do Título II, Da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, trazendo as políticas públicas voltadas à finalidade de estimular a manutenção e o desenvolvimento da variedade e do volume de produção agropecuária do município, com incentivo à produção agropecuária, promovendo ações visando atender à segurança alimentar, incentivando a implantação de obras de infraestrutura básica, buscando a permanência do agricultor na zona rural, incentivando e estimulando o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o registro público eletrônico dos imóveis rurais, procurando integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo assim base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.²⁴⁶

O Plano Diretor da cidade serrana determina, de forma específica, o que é a área urbana e a rural. Nos termos do artigo 46, a zona rural

é composta pela área rural do Primeiro Distrito e pela área rural dos demais distritos, compreendendo a porção do Município destinada a abrigar as atividades produtivas primárias, agroindustriais, residenciais e de serviços relacionados à área da saúde, terapêuticos e geriátricos, admitindo atividades urbanas para atendimento das comunidades rurais e aquelas voltadas ao lazer e ao turismo.

O zoneamento²⁴⁷ do município de Caxias do Sul contempla 17 zonas específicas, dentre elas, a Zona de Produção Rural,

²⁴⁶ Conforme PDDI de Caxias do Sul trata, na seção XV do Título II.

²⁴⁷ Artigo 49 – LC 589/2019 – Caxias do Sul. Zoneamento é a divisão do

prevista no artigo 59 como “porção do território municipal destinada à promoção de atividades produtivas primárias, agroindustriais, residenciais e institucionais de atendimento às comunidades rurais”. Nestas áreas, somente excepcionalmente, por legislação específica, será permitida a implantação de atividades industriais, comerciais ou de serviços, não contempladas pelo *caput* do artigo.

O artigo 72 traz a classificação das categorias de uso e ocupação do solo. Dentre elas, no Inciso VIII, trata da produção primária/rural (PR), que são as áreas destinadas a atividades agropecuárias, agroindustriais, de extrativismo mineral e vegetal e no Inciso IX trata das áreas de apoio à comunidade rural (PR), onde devem ser respeitados os portes previstos nos planos distritais e regulamentações específicas. São permitidos: oficina mecânica ou borracharia, equipamentos comunitários de educação, esporte, lazer e saúde, comércio, templos religiosos, sedes campestres de associação e/ou instituição recreativa ou desportiva, salão comunitário, hotel-fazenda, pousada e similares e agropecuária.²⁴⁸

O Plano Diretor de Caxias do Sul também trata do alinhamento dos imóveis e do limite de altura de construção na zona rural, trazendo que, nas estradas municipais, o AF

território do Município em zonas, setores e áreas, visando dar a cada espaço melhor utilização em função do sistema viário, da topografia e da infraestrutura existente, prevista ou projetada. CAXIAS DO SUL. **Lei Complementar nº 589**, de 19 de novembro de 2019. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Caxias do Sul, RS. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/servicos/planejamento/plano-diretor/lc589>. Acesso em: 25 fev. 2020.

²⁴⁸ As categorias de uso do solo são subdivididas na forma apresentada na Tabela 01, Anexo 01, conforme parágrafo Único do artigo 72. CAXIAS DO SUL. **Lei Complementar nº 589**, de 19 de novembro de 2019. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Caxias do Sul, RS. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/servicos/planejamento/plano-diretor/lc589>. Acesso em: 25 fev. 2020.

(alinhamento frontal) será de 10 m (dez metros) a partir do alinhamento oficial, com exceção das vias com previsão de alargamento, onde o AF será no mínimo de 10 m (dez metros) a partir do alinhamento projetado. Para efeito do cálculo do limite de altura das edificações nas áreas definidas como ZR1, ZR2 e ZUM, será considerada a distância entre o nível médio do meio-fio e o forro do último pavimento habitável, pois nos zoneamentos ZR1 e ZR2, onde deverá ser mantida a vocação nitidamente residencial, é vedada altura de edificação superior a 10 m (dez metros), medida conforme critério previsto no *caput* do artigo.²⁴⁹

O PDDI da cidade serrana contempla a área rural, conforme depreende-se da dicção do artigo 107, que prevê que a “propriedade rural cumprirá sua função social quando houver a correta utilização econômica da terra, de modo a atender ao bem-estar social da coletividade, à promoção da justiça social e à preservação do meio ambiente”. Para corroborar a inclusão, atendendo ao Estatuto da Cidade, o artigo 138 prevê o fornecimento do alvará de localização ou alvará de licença de construção, modificação e implantação aos empreendimentos ou atividades de ampliação, instalação e intervenções urbanísticas, inclusive esporádicas, potencialmente negativos, públicos ou privados, que possam causar impactos ao meio ambiente urbano, ao sistema viário, à infraestrutura, à qualidade de vida da comunidade, aos aspectos socioeconômicos e culturais e de incomodidades à vizinhança no meio urbano ou rural do município, condicionado à elaboração e aprovação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

²⁴⁹ CAXIAS DO SUL. **Lei Complementar nº 589**, de 19 de novembro de 2019. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Caxias do Sul, RS. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/servicos/planejamento/plano-diretor/lc589>. Acesso em: 25 fev. 2020.

O tratamento dado à área rural de Caxias do Sul é complementado pelos anexos do referido Plano Diretor, contemplando a localização do campo, dentro do ordenamento jurídico municipal, trazendo aos seus habitantes o direito à cidade, constitucionalmente previsto, de forma isonômica.

No entanto, não ficam contempladas as diversidades da área rural, suas peculiaridades, culturas agropastoris, com respectivos zoneamentos e atividades complementares autorizadas, buscando incrementar a vocação dos diferentes espaços rurais. Como exemplo, citam-se as potencialidades turísticas existentes, história da imigração italiana, seus costumes, gastronomia, arquitetura etc. que não são protegidos em zoneamentos específicos. Outro exemplo são as vias pavimentadas que ligam as comunidades do interior, que crescem como verdadeiros corredores urbanos, mas que não estão devidamente zoneados, permanecendo sua natureza rural.

3.3 Plano Diretor do município de Pelotas

O município de Pelotas é o terceiro maior em número de habitantes no estado gaúcho, conforme o censo realizado em 2010, com 328.275 pessoas, sendo que, no ano de 2019, a população estimada era de 342.405 pessoas.²⁵⁰

O Plano Diretor do município (Lei 5.502 de 11 de setembro de 2008) foi alterado pela Lei nº 6636, de 03 de outubro de 2018.²⁵¹

²⁵⁰ A pesquisa foi feita no site do IBGE, e aponta, no censo de 2010, Pelotas como 3º município gaúcho em população, seguido por Canoas. No mesmo site, que traz a população estimada em 2019, Canoas ultrapassa Pelotas em número de habitantes e passa a ocupar o seu lugar. Para efeitos de pesquisa, usou-se o censo de 2010, que tem os números oficiais.

²⁵¹ PELOTAS. **Lei nº 5.502**, de 11 de setembro de 2008. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências. Artigo 7º, I, XXII, XVI e X. Disponível em: http://www.pelotas.com.br/storage/gestao-da-Cidade/III%20Plano%20Diretor%20de%20Pelotas%20compilado%20Lei%205502_2008+Lei%206636_2018.pdf.

O artigo 1º do Plano Diretor traz que “fica instituído o Plano Diretor Municipal de Pelotas, conforme as determinações e diretrizes estabelecidas na Constituição da República, e as disposições legais trazidas pelo Estatuto da Cidade, pela Constituição do estado do Rio Grande do Sul e pela Lei Orgânica Municipal”. Dentre as diretrizes gerais da política de ordenamento e desenvolvimento territorial do município, está a de promover o ordenamento territorial adequado, observando o caráter complementar entre urbano e rural, bem como o desenvolvimento articulado com os municípios vizinhos, dinamizando a economia, “a partir da heterogeneidade de seus distritos, de suas distintas vocações sócio-produtivas e implementar programas de práticas agrícolas sustentáveis, promovendo capacitação técnica e educação ambiental como duas frentes interativas de trabalho”.²⁵²

O Plano Diretor de Pelotas delinea os parâmetros de inclusão da área rural, com o sentido de evidenciar as suas potencialidades, fortalecendo a identidade sociocultural da população, reconhecendo o meio como vetor de desenvolvimento local e regional. Além disso, promover o turismo, artesanato, prestação de serviços, conservação do patrimônio cultural, ecológico e paisagístico e não somente a produção de alimentos e matérias-primas. O valor do patrimônio cultural das localidades rurais de Pelotas deve ser reconhecido, pois estas são historicamente consolidadas como objeto de preservação, tendo como fundamentação os conceitos de sítio rural, de conjunto histórico e de pequenas aglomerações, provenientes das Cartas

Acesso em: 25 fev. 2020.

²⁵² PELOTAS. **Lei nº 5.502**, de 11 de setembro de 2008. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.pelotas.com.br/storage/gestao-da-cidade/III%20Plano%20Diretor%20de%20Pelotas%20compilado%20Lei%20502_2008+Lei%206636_2018.pdf. Acesso em: 25 fev. 2020.

Patrimoniais, investindo em políticas públicas direcionadas à salvaguarda dessas localidades e de suas expressões de ruralidade e aplicando instrumentos de incentivo e de proteção.²⁵³

Pelo artigo 12 da Lei Municipal, o planejamento e a ordenação do Espaço Municipal serão realizados a partir dos sistemas determinados, que são: Sistema de Ideias e Modelo Urbano, Sistema de Gestão e Sistema de Planejamento do Espaço Municipal, que compreende Sistema de Territórios e Sistema Temático.

Outra previsão que inclui a área rural (ou atividade rural) encontra-se no artigo 15, que se embasa no Sistema de Ideias, identificando potencialidades para o desenvolvimento adequado e sustentável da cidade, propondo um modelo urbano²⁵⁴ através dos seguintes conceitos: [...] III – EIXO AGROINDUSTRIAL, ECOTURÍSTICO E RESIDENCIAL: Desenvolvimento alternativo do Corredor Rural, seguindo o sentido noroeste do município, oferecendo alternativas para o desenvolvimento da agroindústria, do ecoturismo e dos espaços residenciais, potencializando o eixo definido pelo cruzamento em T da Estrada Geral (Monte Bonito-Cascata-Quilombo) com a Estrada da Maciel-Triunfo (Rincão da Cruz-Triunfo), como atrator de ações compatíveis com a realidade ambiental e de usos ali existentes e VI – MATRIZ VERDE REGIONAL: Proteção de áreas rurais com usos social e produtivo conciliados com a preservação ambiental, através do reconhecimento do patrimônio natural, compatibilizando as atividades desenvolvidas pelas comunidades residentes e o cenário no qual se inserem. Estes dispositivos têm a clara intenção da inclusão da área rural no Plano Diretor do município de

²⁵³ Note-se que o artigo 12 do PD de Pelotas fala em “Sistema de Planejamento do Espaço Municipal”, utilizando de forma ampliada o conceito, indo além do “urbano”.

²⁵⁴ O modelo urbano aplicado em atividade rural.

Pelotas.²⁵⁵ Além disso, como instrumentos complementares, para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento municipal, há a previsão legal de adoção do Código Municipal de Meio Ambiente e do Código Florestal.²⁵⁶ O município de Pelotas, através de seu Plano Diretor, no artigo 26 estabelece que haverá o

reconhecimento das localidades interiores aos distritos rurais de Pelotas como unidades locais e as bacias hidrográficas como unidades ambientais de planejamento e gestão territorial, constituindo ambas, associadamente, tema central ao debate ecológico municipal, base importante para investigação e análise dos processos culturais, em suas dimensões materiais e imateriais e unidade estratégica para a coleta e sistematização de informações demográficas e relacionadas à produção e à economia.²⁵⁷

Na definição de regras, contemplando a área rural do município, em atendimento ao disposto no Estatuto da Cidade, a Lei Complementar pelotense traz, no Inciso V do artigo 36, como

²⁵⁵ PELOTAS. **Lei nº 5.502**, de 11 de setembro de 2008. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências. Artigo 15, III e VII. Disponível em: http://www.pelotas.com.br/storage/gestao-da-Cidade/III%20Plano%20Diretor%20de%20Pelotas%20com%20pilado%20Lei%205502_2008+Lei%206636_2018.pdf. Acesso em: 25 fev. 2020.

²⁵⁶ PELOTAS. **Lei nº 5.502**, de 11 de setembro de 2008. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências. Artigo 17, III e IV. Disponível em: http://www.pelotas.com.br/storage/gestao-da-Cidade/III%20Plano%20Diretor%20de%20Pelotas%20com%20pilado%20Lei%205502_2008+Lei%206636_2018.pdf. Acesso em: 25 fev. 2020.

²⁵⁷ PELOTAS. **Lei nº 5.502**, de 11 de setembro de 2008. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências. Artigo 36. Disponível em: http://www.pelotas.com.br/storage/gestao-da-Cidade/III%20Plano%20Diretor%20de%20Pelotas%20com%20pilado%20Lei%205502_2008+Lei%206636_2018.pdf. Acesso em: 25 fev. 2020.

um dos objetivos das Unidades de Planejamento Distritais, “coordenar, no âmbito dos distritos, o Plano de Ocupação Territorial (POT), os Planos Distritais e demais planos e programas que sobre o território rural incidam”.

As UPDs, bem como os planos e projetos formulados sob sua responsabilidade, devem reconhecer as localidades interiores aos distritos rurais de Pelotas como unidades locais e as bacias hidrográficas como unidades ambientais de planejamento e gestão territorial, constituindo ambas, associadamente, tema central ao debate ecológico municipal, base importante para investigação e análise dos processos culturais, em suas dimensões materiais e imateriais e unidade estratégica para a coleta e sistematização de informações demográficas e relacionadas à produção e à economia.²⁵⁸

Com relação às Unidades de Planejamento Distritais, o parágrafo único do artigo 36 e o artigo 37 trazem que estas e os planos que sejam articulados sob a sua responsabilidade têm de reconhecer as localidades interiores aos distritos rurais do município como unidades locais, incluindo as bacias hidrográficas como unidades ambientais de planejamento e gestão territorial. Ambas devem ser o tema central do debate ecológico municipal. As UPDs deverão estar articuladas com o CTPD e órgãos atuantes no território rural, especialmente as relacionadas às políticas de educação e cultura, saúde, saneamento e transporte.²⁵⁹

²⁵⁸ PELOTAS. **Lei nº 5.502**, de 11 de setembro de 2008. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências. Artigo 36, § Único. Disponível em: http://www.pelotas.com.br/storage/gestao-da-Cidade/III%20Plano%20Diretor%20de%20Pelotas%20com%20pilado%20Lei%205502_2008+Lei%206636_2018.pdf. Acesso em: 25 fev. 2020.

²⁵⁹ PELOTAS. **Lei nº 5.502**, de 11 de setembro de 2008. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras

O Sistema de Planejamento do Espaço Municipal do município de Pelotas está estruturado da seguinte forma: Modelo Espacial, Normas de Uso e Ocupação e Instrumentos Complementares. Em atenção ao que preconiza o Estatuto da Cidade, dentro do Modelo Espacial, estabelece, no Sistema de Territórios,²⁶⁰ que, para efetivar e implementar tal sistema, foram identificadas e definidas escalas de território regional, rural e urbano.

Conforme o Plano Diretor de Pelotas, a Área Rural do município é composta por distritos e as suas localidades. O primeiro distrito é a sede municipal, ao qual se somam mais oito: Sede ou Área Urbana (1º), Colônia Z3 (2º), Cerrito Alegre (3º), Triunfo (4º), Cascata (5º), Santa Silvana (6º), Quilombo (7º), Rincão da Cruz (8º) e Monte Bonito (9º), conforme lei específica. Além destes, existem as localidades, que são entendidas como aglomerações populacionais consolidadas pelo processo de ocupação do território rural do município, assim reconhecidas pela população. Pelo § 1º, do artigo 47, ficou estabelecida como Área Rururbana no perímetro urbano do município de Pelotas aquela composta pelas seguintes microrregiões do sistema de territórios: TV 1.2, TV 1.3, TV 3.1, TV 3.2 e AR 1.1. O sistema viário da Área Rural do município pelotense está classificado, conforme inciso I do artigo 118 do Plano Diretor, em:

providências. Artigo 36, § Único e artigo 37. Disponível em: http://www.pelotas.com.br/storage/gestao-da-Cidade/III%20Plano%20Diretor%20de%20Pelotas%20compilado%20Lei%205502_2008+Lei%206636_2018.pdf. Acesso em: 25 fev. 2020.

²⁶⁰ PELOTAS. **Lei nº 5.502**, de 11 de setembro de 2008. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências. Artigo 36, § Único e artigo 37. Disponível em: http://www.pelotas.com.br/storage/gestao-da-Cidade/III%20Plano%20Diretor%20de%20Pelotas%20compilado%20Lei%205502_2008+Lei%206636_2018.pdf. Acesso em: 25 fev. 2020.

I – Estradas Principais são vias que ligam as BRs, formam os principais eixos radiais e apresentam grande fluxo. São prioritárias para receber pavimentação e, preferencialmente, ter suas pontes e pontilhões em concreto de pista dupla. Possuem faixa de domínio de 40,00m (quarenta metros) 30,00m (trinta metros).; II – Estradas Secundárias são vias que interligam as estradas principais, permitindo os deslocamentos transversais na região colonial do município. Podem ter suas pontes e pontilhões de pista dupla, mesmo que em madeira. Possuem faixa de domínio de 25,00m (vinte e cinco metros) 20,00m (vinte metros). III – Estradas Terciárias (vicinais) são vias de interesse local, de baixo fluxo, e podem ter pontes e pontilhões de madeira e de pista simples. Possuem faixa de domínio de 20,00m (vinte metros) 16,00 (dezesesseis metros).

Da mesma forma que determina o tamanho e a largura das vias urbanas, o Plano Diretor de Pelotas classifica as vias da área rural, dita suas medidas e indica o tipo de material que terão as pontes e pontilhões.

Tratando da área rururbana, os usos possíveis são aqueles previstos dentro do Plano Diretor, e também aqueles destinados às atividades de caráter agrossilvipastoril de baixo e médio grau de impacto, em mínimo e pequeno portes, além das atividades de extração de areia e argila.²⁶¹

A inclusão da área rural no Plano Diretor de um município demonstra a preocupação do gestor público, da sociedade e dos parlamentares em analisar, englobar e desenvolver a cidade como

²⁶¹ PELOTAS. **Lei nº 5.502**, de 11 de setembro de 2008. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências. Artigo 265. Disponível em: http://www.pelotas.com.br/storage/gestao-da-Cidade/III%20Plano%20Diretor%20de%20Pelotas%20com%20pilado%20Lei%205502_2008+Lei%206636_2018.pdf. Acesso em: 25 fev. 2020.

um todo, especialmente em um estado como o Rio Grande do Sul, que tem vocação agrícola e pecuária.

3.4 Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas (PDUA)

A cidade de Canoas, no último censo, realizado em 2010, tinha 323.827 habitantes, sendo assim, considerada a cidade com a 4ª maior população no estado do Rio Grande do Sul. Atualmente, a população estimada é de 346.616 pessoas, ultrapassando, desta forma, a cidade de Pelotas, passando a ser a 3ª cidade em número de habitantes.²⁶²

O Plano Diretor deste município decorre da Lei nº 5961, de 11 de dezembro de 2015.²⁶³ Canoas, a partir do Censo Demográfico realizado no ano de 2000, deixa de ter população rural e passa a ter a taxa de urbanização de 100%. Essa característica é resultante da emancipação de Nova Santa Rita, em 1992, desmembrando-se do município de Canoas.²⁶⁴

O PDUA expressa, no artigo 133, que “para fins administrativos, fiscais e de ordenamento do uso e ocupação do solo, todo o território do município de Canoas é urbano”. O Parágrafo Único indica que o perímetro urbano coincide com os limites do município. Desta forma, não há área rural em Canoas.

²⁶² IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. Canoas, RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/canoas/panorama>. Acesso em: 15 mar. 2020.

²⁶³ CANOAS. **Lei nº 5.961**, de 11 de dezembro de 2015. Institui o Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas, dispõe sobre o desenvolvimento urbano do município e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-canoas-rs>. Acesso em: 15 mar. 2020.

²⁶⁴ CABRAL, Lucas Pereira; ALVES, Thaís da Rosa. **Uma análise sobre o crescimento populacional e sua distribuição no espaço 'território' no município de Canoas – RS**. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/observasinos/vale/populacao/uma-analise-sobre-o-crescimento-populacional-e-sua-distribuicao-no-espaco-territorio-no-municipio-de-canoas-rs>. Acesso em: 15 mar. 2020.

No censo de 2010 ainda aparecem os indicadores de produção rural, especialmente nos dados referentes ao censo agropecuário.²⁶⁵ Os números mostram que é um dos aglomerados urbanos que possui alta taxa populacional e um dos maiores PIBs do estado, dada a sua industrialização, proximidade da capital e por integrar a Região Metropolitana de Porto Alegre.²⁶⁶ O Plano Diretor do município traz, no artigo 35, vetores de desenvolvimento econômico através de alguns programas, dentre eles, no Inciso VI, o Programa de Apoio à Produção Rural. O artigo 42 do Plano Diretor explicita este programa:

O Programa de Apoio à Produção Rural estabelece, dentre outros, os seguintes projetos e ações:

I – Projeto de Fomento aos Produtores Rurais;

II – Projeto de Incentivos às Hortas Comunitárias;

III – Implantação de sistemas de drenagem nas áreas de produção agrícola.

Mesmo sem ter área rural, Canoas prevê dispositivos que asseguram aos produtores rurais o apoio ao desenvolvimento de suas atividades. Na área urbana do município existem, no meio da industrialização, situações em que comunidades desenvolvem

²⁶⁵ Dados constantes no Censo de 2010 demonstram que, embora pouca, havia atividade rural no município de Canoas, o que é possível constatar no Censo Agropecuário. IBGE. **População**. Canoas, RS. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/canoas/panorama>. Acesso em: 15 mar. 2020.

²⁶⁶ Depois de Porto Alegre, Canoas é o município mais populoso da Região Metropolitana, com 323.827 habitantes, em uma área de 131,1 km², segundo a projeção mais recente do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010. Aqui também está o terceiro maior colégio eleitoral gaúcho, com 246.986 eleitores. A cidade possui o terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) gaúcho, com 16.244.021 milhões de reais, representando 4,3% de participação no Estado. (Valores para 2015 – referência 2010). No Brasil, Canoas é 50ª cidade com o maior PIB. CANOAS/RS. PREFEITURA DE CANOAS. **Homepage**. Disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/>. Acesso em: 15 mar. 2020.

atividades primárias, como no Quilombo Chácara das Rosas, situado no coração de Canoas.²⁶⁷

Como excepcionalidade, o município de Canoas possui somente área urbana nos termos constantes do seu Plano Diretor, sendo este totalmente voltado para o planejamento da cidade, embora faça menção, como nos dispositivos referidos, às atividades que, embora desenvolvidas no perímetro urbano, têm características da área rural, especialmente voltadas à produção primária.

3.5 Plano Diretor de Desenvolvimento do município de Santa Maria

O Censo de 2010 informa que a população de Santa Maria era de 261.031 pessoas. Atualmente, segundo o IBGE, a cidade tem 282.123 habitantes²⁶⁸ e é a quinta cidade mais populosa do estado do Rio Grande do Sul.

A Lei Complementar nº 118, de 26 de julho de 2018, “Dispõe Sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e Sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do município de Santa Maria”. É o Plano Diretor da cidade de Santa Maria.²⁶⁹ O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do município de Santa Maria também é denominado de PDDT e

²⁶⁷ JESUS, Sidnei de. **Série Nossas Raízes**: o primeiro quilombo urbano do Brasil. 2015. Disponível em: https://www.diariodecanoas.com.br/_conteudo/2015/11/noticias/regiao/242125-serie-nossas-raizes-o-primeiro-quilombo-urbano-do-brasil.html. Acesso em: 15 mar. 2020.

²⁶⁸ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. Santa Maria, RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-maria/panorama>. Acesso em: 16 mar. 2020.

²⁶⁹ SANTA MARIA. **Lei Complementar nº 118**, de 26 de julho de 2018. Dispõe Sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e Sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-santa-maria-rs>. Acesso em: 18 mar. 2020.

tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais do território e garantir a melhor qualidade de vida de seus habitantes.²⁷⁰

§ 1º As funções sociais do território são o acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, abastecimento de água potável, energia elétrica, iluminação pública, saúde, educação, atividade econômica, trabalho, cultura, lazer, coleta de lixo, hidrologia urbana, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural.

§ 2º O PDDT, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da Política de Desenvolvimento Sustentável Urbano e Rural.²⁷¹

A Política de Desenvolvimento Territorial, nos termos do artigo 3º do PDDT de Santa Maria, tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]; VII – a integração, o equilíbrio e a complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município de Santa Maria; [...]; XX – produção e divulgação do conhecimento sobre o ambiente urbano e rural através de um sistema de informações integrado.

Dentre estes objetivos está o manejo do ambiente rural, que possui uma seção específica: Da Política de Manejo do Ambiente Rural Municipal. Pelo artigo 11:

²⁷⁰ SANTA MARIA. **Lei Complementar nº 118**, de 26 de julho de 2018. Dispõe Sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e Sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Parágrafo Único do artigo 1º e artigo 2º. Disponível em: <https://leis.municipais.com.br/plano-diretor-santa-maria-rs>. Acesso em: 18 mar. 2020.

²⁷¹ SANTA MARIA. **Lei Complementar nº 118**, de 26 de julho de 2018. Dispõe Sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e Sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Parágrafo Único do artigo 1º e artigo 2º. Disponível em: <https://leis.municipais.com.br/plano-diretor-santa-maria-rs>. Acesso em: 18 mar. 2020.

A Política de Manejo do Ambiente Rural Municipal visa promover e utilizar todas as potencialidades do habitat e da produção no meio rural, evitando a migração do campo para a cidade, o abandono de suas práticas sociais e econômicas indispensáveis, a excessiva concentração urbana com problemas sociais e ambientais, a contaminação de bacias superficiais e subterrâneas e o empobrecimento dos ecossistemas naturais, entre outros.²⁷²

Para tanto, estabelece o §1º que, para cumprir este objetivo, devem ser desenvolvidos os seguintes programas: Programa Comunidades Rurais, Programa de Fortalecimento Produtivo, Programa Abastecimento Popular, Programa Municipal de Desenvolvimento Rural, Programa de Requalificação das estradas de acesso aos Distritos, Programa de valorização e incentivo aos produtos orgânicos e livres de agrotóxicos, no meio rural e urbano, incentivando hortas urbanas e comunitárias, Programa Jovem Produtor Rural, Programa Turismo Rural e Ecoturismo.²⁷³

O legislador santa-mariense, ao elaborar e revisar o Plano Diretor de seu município, não somente estabeleceu os programas a serem seguidos, como o planejamento da área rural, mas também determinou que, para a implementação de tal objetivo, devem ser elaborados e executados os projetos: de Infraestrutura Distrital, de Zoneamento e Mapeamento dos Produtores, Produções e Áreas

²⁷² SANTA MARIA. **Lei Complementar nº 118**, de 26 de julho de 2018. Dispõe Sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e Sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Parágrafo Único do artigo 1º e artigo 2º. Disponível em: <https://leis.municipais.com.br/plano-diretor-santa-maria-rs>. Acesso em: 18 mar. 2020.

²⁷³ SANTA MARIA. **Lei Complementar nº 118**, de 26 de julho de 2018. Dispõe Sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e Sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Parágrafo Único do artigo 1º e artigo 2º. Disponível em: <https://leis.municipais.com.br/plano-diretor-santa-maria-rs>. Acesso em: 18 mar. 2020.

Produtivas dos Distritos, de Agroecologia, de Implantação de Sistema Agroflorestal (SAF's), de Agroindústria Familiar, de Qualificação das Feiras, Direto do Campo. Prevê ainda a criação de uma Câmara de Mediação entre produtores, instituições de assistência, comerciantes e Poder Público, para aproximar os atores do processo, criação de um Banco de Alimentos do município e Projeto de Monitoramento e Controle da Logística Reversa, para embalagens de agrotóxicos.²⁷⁴

O artigo 27, inciso XXIII, do Plano Diretor de Santa Maria trata da Política Municipal de Saneamento Básico. Dentre os seus objetivos, diretrizes e estratégias em relação à área rural, prevê o dever do ente público de promover o saneamento ambiental rural, incentivando o uso de sistemas alternativos à rede convencional.

Dentro do modelo espacial de Santa Maria, o território municipal é composto de dez distritos, sendo o Distrito Sede com características urbanas e os demais, com características predominantemente rurais, compostos por uma Sede Distrital, núcleos urbanos isolados, balneários, agrovilas, quilombos rurais, localidades rurais e áreas com atividades típicas do setor primário.²⁷⁵

A área rural está expressamente prevista no planejamento do município, trazendo, inclusive, a conceituação do que se caracteriza como agrovila:

As Agrovilas são povoados, urbanos ou rurais, destinados a apoiar as atividades rurais, bem como proporcionar o desenvolvimento econômico e social da comunidade, com concentração, especificamente, de moradias de trabalhadores rurais, equipamentos

²⁷⁴ Estes projetos estão previstos nos Incisos I a X, Parágrafo 1º, artigo 11, do PDDT de Santa Maria.

²⁷⁵ SANTA MARIA. **Lei Complementar nº 118**, de 26 de julho de 2018. Dispõe Sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e Sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Artigo 33, § 2º. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-santa-maria-rs>. Acesso em: 18 mar. 2020.

públicos e comunitários, comércio e agroindústrias familiares.²⁷⁶

O legislador santa-mariense teve o cuidado de distinguir localidades rurais de áreas rurais, explicando, no artigo 39, que as primeiras “são pequenas comunidades, distribuídas na zona rural, que apresentam reduzido número de habitações, geralmente próximas a uma atividade de apoio como religião, lazer e recreação e que estão vinculadas às atividades do setor primário”. Já a área rural, consoante o artigo 40, por exclusão, caracteriza-se como aquela área que “não está compreendida dentro de um perímetro urbano, onde se localizam as produções tipicamente primárias, de beneficiamento e de conservação natural”.²⁷⁷

Complementando o reconhecimento da área rural como parte integrante do município e, portanto, constante de previsão dentro do Plano Diretor, dentro do Modelo Espacial Municipal, a Área de Produção Rural é contemplada como sendo a de preservação da vocação agropecuária, necessitando de valorização dos atributos urbanísticos e patrimoniais, melhoramento da infraestrutura, dos equipamentos e da produtividade, e prevê o aumento da acessibilidade dos distritos rurais ao corredor de desenvolvimento Porto Alegre–fronteira.²⁷⁸

²⁷⁶ SANTA MARIA. **Lei Complementar nº 118**, de 26 de julho de 2018. Dispõe Sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e Sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Artigo 37. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-santa-maria-rs>. Acesso em: 18 mar. 2020.

²⁷⁷ SANTA MARIA. **Lei Complementar nº 118**, de 26 de julho de 2018. Dispõe Sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e Sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Artigo 37. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-santa-maria-rs>. Acesso em: 18 mar. 2020.

²⁷⁸ SANTA MARIA. **Lei Complementar nº 118**, de 26 de julho de 2018. Dispõe Sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e Sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Artigo 42, III. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor>

Em atendimento ao que determina o Estatuto da Cidade, e levando-se em conta as características do estado, como integrante da Região Sul do país, que já foi considerada o “celeiro do Brasil”,²⁷⁹ o Plano Diretor de Santa Maria inclui a área rural em seu planejamento municipal, com possibilidade de edição de leis específicas para cada zona, área ou distrito.

3.6 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da sede urbana do município de Gravataí

O município de Gravataí integra a Região Metropolitana de Porto Alegre. No último censo, apresentou uma população de 255.660 pessoas. A população estimada, atualmente, é de 281.519 pessoas.²⁸⁰

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Sede do município de Gravataí²⁸¹ contempla as diretrizes que definem o planejamento da sexta maior população do estado do Rio Grande do Sul. A Lei municipal define o perímetro urbano da cidade, sendo considerada rural a área remanescente. O artigo 15 do Plano Diretor estabelece que a aplicação da lei considera a divisão do município em área urbana e rural.²⁸²

santa-maria-rs. Acesso em: 18 mar. 2020.

²⁷⁹ TAMDJIAN, James Onnig (Org.) **Geografia: estudos para a compreensão do espaço – o espaço geográfico do Brasil**. 7º ano. São Paulo: FTD, 2012.

²⁸⁰ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. Gravataí, RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/gravatai/panorama>. Acesso em: 23 mar. 2020.

²⁸¹ GRAVATAÍ. **Lei Ordinária nº 1541/2000**, de 06 de julho de 2000. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da sede do Município de Gravataí. PDDU. Disponível em: <https://cmgravatai.rs.gov.br/documento/243908/texto:compilado>. Acesso em: 23 mar. 2020.

²⁸² GRAVATAÍ. **Lei Ordinária nº 3643/2015**, de 22 de maio de 2015. Altera o artigo 15 da Lei nº 1.541, de 06 de julho de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cmgravatai.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-3643-2015-246842> Acesso em: 24 mar. 2020.

A alteração no PDDU de Gravataí estabeleceu que os loteamentos urbanos que fossem implantados até a publicação da lei e que fizessem parte da área rural, incluindo as sedes distritais, passariam a ser considerados urbanos, para efeito de registro, de tributação e de edificação, e a sua ocupação regradada pelo que é prescrito para a Sub-zona 5 da Zona de Uso Misto. Verificam-se apenas considerações normativas genéricas, ignorando a necessidade de delimitar zoneamentos com ocupação urbana, situados na área rural. Trata-se de uma mera tentativa de regularizar ocupações consolidadas, fato que exige parcelamentos do solo diversos, ocupações específicas, atividades típicas da natureza dos espaços etc.

O Plano Diretor do município de Gravataí, portanto, não incluiu a área rural em seu planejamento, de forma que tratou exclusivamente do perímetro urbano, embora a zona rural represente 76% da área total do município e seja caracterizada pela presença de pequenas e médias propriedades com atividade pecuária leiteira e produção de hortifrutigranjeiros.²⁸³ Essas peculiaridades da área rural exigem zoneamentos específicos voltados para a produção agropecuária, mas com atividades permitidas que venham agregar nesses espaços valor à atividade primária, bem como a previsão de infraestruturas adequadas e indutoras da melhoria da produção e qualidade de vida dos agricultores.

3.7 Plano Diretor do município de Viamão

A população do município de Viamão, no último censo, era de 239.384 pessoas. Atualmente, o município integrante da Região Metropolitana de Porto Alegre é o sétimo maior em

²⁸³ PORTO ALEGRE. Rede Metropolitana de Proteção à Criança e ao Adolescente. **A Cidade de Gravataí**. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/rededeprotecao/default.php?p_secao=11. Acesso em: 24 mar. 2020.

número de habitantes no estado do Rio Grande do Sul, com população estimada em 255.224 pessoas.²⁸⁴

O planejamento do desenvolvimento e as diretrizes, em âmbito local, se dão através do que determina o Plano Diretor do município de Viamão.²⁸⁵ O legislador inicia estabelecendo, no artigo 2º, que aquele é “o instrumento regulador e estratégico para promoção do desenvolvimento municipal, determinante para os agentes públicos e privados que atuam no município”. O § 1º deixa claro que tanto o espaço urbano quanto o rural estão incluídos no Plano Diretor, aplicando-se a toda extensão territorial do município. No entanto, o zoneamento da área rural é incompleto, pois não distingue de forma clara os espaços rurais dos espaços urbanos que compõem a denominada Macrozona Rural. Os espaços territoriais devem ser tratados ou como área urbana ou como área rural, sendo que o que muda são os diversos tipos de zoneamentos que podem existir tanto na área urbana quanto na área rural.

A Subseção V trata da moradia, tendo como um dos objetivos “promover a regularização fundiária sustentável no campo e na cidade, especialmente em áreas consolidadas, para fins de moradia, priorizando as ações voltadas a áreas ocupadas pela população de baixa renda ou em áreas de risco”.²⁸⁶ Contempla a

²⁸⁴ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. Viamão, RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/viamao/panorama>. Acesso em: 24 mar. 2020.

²⁸⁵ VIAMÃO. **Lei nº 4154**, de 25 de novembro de 2013. Institui o Plano Diretor, define princípio, políticas, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento municipal e para o cumprimento da função social da propriedade no município de Viamão e dá outras providências. Viamão, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-viamao-rs>. Acesso em: 24 mar. 2020.

²⁸⁶ VIAMÃO. **Lei nº 4154**, de 25 de novembro de 2013. Institui o Plano Diretor, define princípio, políticas, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento municipal e para o cumprimento da função social da propriedade no município de Viamão e dá outras providências. Viamão,

regularização fundiária na área rural e, mesmo sem trazer de forma expressa como se dará, deixa aberta a possibilidade de fazer a inserção destas moradias, devidamente legalizadas, no mundo imobiliário real.²⁸⁷ Aqui percebe-se a falta de zoneamentos específicos rurais ou urbanos. O Plano Diretor deve ser um instrumento de planejamento e não de regularização fundiária, pois esta decorre da falta de efetividade do planejamento territorial.

A política de desenvolvimento socioeconômico, insculpida no artigo 38 do Plano Diretor de Viamão, estabelece no Inciso III que será “dado apoio à inserção de jovens, idosos e pessoas com deficiência em atividades econômicas, e do fortalecimento de renda da população rural, de mulheres, negros, pardos e índios”. Embora trate de forma genérica e ampla, em norma sem efetividade no planejamento territorial, colocando a população rural junto com as minorias reconhecidas como tais, o planejamento da cidade de Viamão, dentro de seu Plano Diretor, reproduz a preocupação com os habitantes do campo. Isto se vislumbra quando o legislador traz o incentivo à agricultura, a fim de manter os pequenos produtores no campo, apoiando os assentamentos provenientes da reforma agrária, e promove atenção para a produção familiar através de técnicas de produção orgânica.²⁸⁸

Para concretizar a política de desenvolvimento socioeconômico, englobando a área rural, o Plano Diretor viamonense

RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-viamao-rs>. Acesso em: 24 mar. 2020.

²⁸⁷ Código Civil, Artigo 1225, traz o rol dos direitos reais. BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

²⁸⁸ VIAMÃO. **Lei nº 4154**, de 25 de novembro de 2013. Institui o Plano Diretor, define princípio, políticas, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento municipal e para o cumprimento da função social da propriedade no município de Viamão e dá outras providências. Viamão, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-viamao-rs>. Acesso em: 24 mar. 2020.

estabelece, entre os incisos XVIII e XXIX, os meios e mecanismos que se fazem necessários, visando: estruturar o serviço de assistência técnica e extensão rural do município com a finalidade de alcançar o atendimento universal dos agricultores, com a respectiva prioridade dos pequenos produtores, agricultores familiares e estabelecimentos de médio porte; criar programas de incentivo à profissionalização da agroindústria familiar, promover o constante planejamento rural municipal para a produção de diversos gêneros de consumo urbano, matérias-primas e de exportação, fomentar a integração da produção de matérias-primas do campo e a agroindústria, privilegiando técnicas intensivas em trabalho, ambientalmente sustentáveis e que valorizem a cultura da comunidade, fortalecer o Fundo Municipal Agrícola para o financiamento de atividades que promovam o setor agrícola e garantam o cumprimento da função social do campo em relação à cidade no fornecimento de alimento, energia e água, incentivar a constituição e manutenção de organizações coletivistas de trabalho, formalizadas como associações e cooperativas que promovam o fortalecimento e a emancipação dos trabalhadores urbanos e rurais, capacitar para o trabalho coletivo, com incentivo à aquisição, produção, comercialização e consumo dos produtos locais.

A preocupação em incluir a área rural do município está estampada quando o legislador trata, no *caput* do artigo 43, sobre a política de mobilidade, assegurando, também para o habitante do campo, o direito de ir e vir e de escoar a sua produção. O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão – SMPG tem, dentre seus objetivos, possibilitar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana e rural em Viamão.²⁸⁹

²⁸⁹ VIAMÃO. **Lei nº 4154**, de 25 de novembro de 2013. Institui o Plano Diretor, define princípio, políticas, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento municipal e para o cumprimento da função social da propriedade no município de Viamão e dá outras providências. Viamão,

O SMPG de Viamão tem como referência espacial para a gestão e o planejamento municipal as Unidades de Planejamento (UP), que são delimitações de aglomerados urbanos ou rurais que possuem a mesma característica espaço-territorial.²⁹⁰

Dentro do zoneamento do município, o artigo 115, Inciso III, aborda a Macrozona rural, identificada no artigo 119, que apresenta as suas características nos Incisos I a XII.

A Macrozona Rural tem como objetivos mínimos orientar políticas públicas no sentido de fomentar empreendimentos produtivos de forma diversificada, incentivando a profissionalização da agroindústria familiar e o ecoturismo, compatibilizando-os com limites da sustentabilidade e ativos ambientais, minimizando a geração de passivos ambientais onde for permitido e inibindo a degradação em áreas de proteção legal de forma que se promova a sustentabilidade econômica, social, cultural e ambiental.²⁹¹

O Plano Diretor de Viamão permite a transferência de potencial construtivo e a outorga onerosa do direito de construir para imóveis situados na Macrozona Rural.²⁹²

RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-viamao-rs>. Acesso em: 24 mar. 2020.

²⁹⁰ VIAMÃO. **Lei nº 4154**, de 25 de novembro de 2013. Institui o Plano Diretor, define princípio, políticas, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento municipal e para o cumprimento da função social da propriedade no município de Viamão e dá outras providências. Viamão, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-viamao-rs>. Acesso em: 24 mar. 2020.

²⁹¹ VIAMÃO. **Lei nº 4154**, de 25 de novembro de 2013. Institui o Plano Diretor, define princípio, políticas, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento municipal e para o cumprimento da função social da propriedade no município de Viamão e dá outras providências. Viamão, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-viamao-rs>. Acesso em: 24 mar. 2020.

²⁹² VIAMÃO. **Lei nº 4154**, de 25 de novembro de 2013. Institui o Plano Diretor, define princípio, políticas, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento municipal e para o cumprimento da função social da propriedade no município de Viamão e dá outras providências. Viamão,

Diante do preconizado no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Viamão trouxe a inclusão da área rural como parte integrante do município, estabelecendo as diretrizes que se aplicam a ela, fomentando o desenvolvimento e atendendo às especificações da Lei que trata da cidade. Englobando o município como um todo, a diretiva municipal, embora pudesse ser mais precisa nas normas jurídicas e detalhar algumas questões, através de zoneamentos mais completos, não ignorou o campo e seus habitantes, possibilitando fomentar políticas públicas para o desenvolvimento sustentável destas áreas.

3.8 Plano Diretor Urbanístico Ambiental (PDUA) do município de Novo Hamburgo

O município de Novo Hamburgo integra a região metropolitana de Porto Alegre e ocupa o oitavo lugar em número de habitantes no estado do Rio Grande do Sul, contando atualmente com 246.748 pessoas. No último censo, apresentou uma população composta por 238.940 pessoas.²⁹³

O PDUA do município traz as diretrizes do planejamento municipal, regulamentando os espaços urbano e rural no que se refere à instalação de atividades, parcelamento do solo, sistema viário, instrumentos urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo e outros dispositivos de ordenação, administração e organização da cidade.²⁹⁴ O território municipal é dividido em

RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-viamao-rs>. Acesso em: 24 mar. 2020.

²⁹³ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. Novo Hamburgo, RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/novo-hamburgo/panorama>. Acesso em: 25 mar. 2020.

²⁹⁴ NOVO HAMBURGO. **Lei nº 1216**, de 20 de dezembro de 2004. Institui o Plano Diretor Urbanístico Ambiental-PDUA do Município de Novo Hamburgo e dá outras providências. Novo Hamburgo, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-novo-hamburgo-rs>. Acesso em: 25 mar. 2020.

áreas com características gerais e intensidade da ocupação e uso distintos, considerando os aspectos ambientais, geológicos, econômicos e de ocupação e uso existentes, caracterização esta denominada de macrozoneamento,²⁹⁵ considerando rurais as áreas localizadas na Zona de Atividade Primária (ZAP) do macrozoneamento, nos termos do artigo 30 B do PDUA.²⁹⁶

No Inciso IV do artigo 30, quando trata de conceituar as zonas que integram o município, o Plano Diretor novo-hamburguense, refere que a

ZAP – ZONA DE ATIVIDADE PRIMÁRIA com característica de ocupação rarefeita: Compreende, basicamente, a atual zona rural do Município no Bairro Lomba Grande, com o desenvolvimento de com atividades primárias. Os dispositivos urbanísticos prevêem ocupação com glebas compatíveis com a ocupação e de uso agropecuário, agroindustrial e extrativista.²⁹⁷

²⁹⁵ NOVO HAMBURGO. **Lei nº 1216**, de 20 de dezembro de 2004. Institui o Plano Diretor Urbanístico Ambiental-PDUA do Município de Novo Hamburgo e dá outras providências. Novo Hamburgo, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-novo-hamburgo-rs>. Acesso em: 25 mar. 2020.

²⁹⁶ O PDUA de Novo Hamburgo trata dos Núcleos Rurais Urbanos que são aglomerados populacionais, localizadas na Zona de Atividade Primária – ZAP e na Zona Miscigenada do Bairro de Lomba Grande, passíveis de monitoramento da ocupação para adequação do uso compatível com a zona ou diferenciação do uso com determinação de regime urbanístico e tributação diferenciada nas condições a regulamentar. Artigo 35, Inciso VI. NOVO HAMBURGO. **Lei nº 1216**, de 20 de dezembro de 2004. Institui o Plano Diretor Urbanístico Ambiental – PDUA do Município de Novo Hamburgo e dá outras providências. Novo Hamburgo, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-novo-hamburgo-rs>. Acesso em: 25 mar. 2020.

²⁹⁷ NOVO HAMBURGO. **Lei nº 1216**, de 20 de dezembro de 2004. Institui o Plano Diretor Urbanístico Ambiental-PDUA do Município de Novo Hamburgo e dá outras providências. Novo Hamburgo, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-novo-hamburgo-rs>. Acesso em: 25 mar. 2020.

O turismo rural, embora não encontre respaldo dentro do Plano Diretor,

está representado pelo bairro de Lomba Grande, uma área rural com 156 km² que compreende 2/3 do município. Localizado no Vale do Rio dos Sinos, no estado do Rio Grande do Sul, Lomba Grande está geograficamente posicionado a sudeste da cidade de Novo Hamburgo fazendo divisa com as cidades de São Leopoldo, Gravataí, Taquara, Campo Bom, Sapiranga e Sapucaia do Sul. Um paraíso em plena Região Metropolitana de Porto Alegre. Assim é o bairro de Lomba Grande, um dos principais pontos de visitação em Novo Hamburgo, onde os atrativos naturais se somam a diversos empreendimentos voltados para o lazer e o turismo. Dentro dos empreendimentos turísticos, destacam-se muitos balneários, que possuem piscinas naturais, espaços para camping e churrasqueiras para que os turistas possam aproveitar ao máximo a estada no espaço.²⁹⁸

O Plano Diretor deste município, embora mencione a área rural em seu bojo, não traz nenhum dispositivo que a regule de forma específica em relação às atividades mencionadas que lá são desenvolvidas, mediante zoneamentos específicos. Ao tratar ampla e exclusivamente do ordenamento do solo urbano, não estabelece diretrizes e planejamento territorial que normatizem ou que regulamentem o ecoturismo e os empreendimentos de lazer dentro das áreas rurais próprias para tal.

²⁹⁸ NOVO HAMBURGO. **Bairro Rural de Lomba Grande**. Disponível em: <https://www.turismo.rs.gov.br/atrativo/6326/bairro-rural-de-lomba-grande#sobre>. Acesso em: 25 mar. 2020.

3.9 Plano Diretor Municipal (PDM) e o Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Participativa do município de São Leopoldo

São Leopoldo, pelo último censo, apresentava uma população de 214.087 pessoas. A população estimada, conforme dados de 2019, é de 236.835 pessoas.²⁹⁹

O nono município com a maior população do estado do Rio Grande do Sul e 117º no país, conforme dados do IBGE,³⁰⁰ revisou o planejamento da cidade e, em 12 de agosto de 2019, através da Lei nº 9.041, instituiu o Plano Diretor Municipal (PDM) e o Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Participativa do município de São Leopoldo.

O PDM abrange a totalidade do território do município de São Leopoldo, definindo a política e as estratégias de expansão urbana e desenvolvimento territorial, ordenação da cidade com vistas ao cumprimento da função social da propriedade, com os instrumentos da política de desenvolvimento territorial e a regularização fundiária sustentável.³⁰¹ Dentre as diretrizes, o legislador deste município integrante da Região Metropolitana de Porto Alegre, no que se relaciona à área rural, estabelece a descentralização do desenvolvimento do município, mantendo o equilíbrio das relações entre os espaços urbanos e rurais, e incentivo ao produtor rural na área urbana e rural do município.

²⁹⁹ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. São Leopoldo, RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-leopoldo/panorama>. Acesso em: 26 mar. 2020.

³⁰⁰ NOVO HAMBURGO. **Bairro Rural de Lomba Grande**. Disponível em: <https://www.turismo.rs.gov.br/atrativo/6326/bairro-rural-de-lomba-grande#sobre>. Acesso em: 25 mar. 2020.

³⁰¹ SÃO LEOPOLDO. **Lei nº 9.041**, de 12 de agosto de 2019. Institui o Plano Diretor Municipal – PDM e o Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Participativa do Município de São Leopoldo. Artigo 3, Incisos I a V. São Leopoldo, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-leopoldo-rs>. Acesso em: 26 mar. 2020.

No entanto, nada de concreto em termos de planejamento efetivo do território. As diretrizes dependem de instrumentos jurídicos de como fazer, o que não fica efetivo na legislação.

Dentre os seus objetivos estão o de promover o zoneamento dos espaços urbano, rural e ambiental visando delimitar os respectivos usos, respeitando a vocação de cada um dos espaços, compatibilizando os diferentes interesses e propiciando o desenvolvimento do município e o equilíbrio ambiental, promover o desenvolvimento das atividades urbanas e rurais, de forma a ampliar os benefícios sociais e reduzir os custos operacionais para os setores público e privado e preservar e incentivar as atividades de produção primária relacionadas à agricultura familiar existentes em áreas urbanas e rurais.³⁰²

Pelo macrozoneamento, o município fica dividido em quatro macrozonas, sendo elas a Macrozona Urbana, a de Expansão Urbana, a Rural e a de Proteção Ambiental.³⁰³ Os objetivos da delimitação da Macrozona Rural são:

- I – garantir a utilização dos imóveis para fins de produção rural nos moldes da Lei Federal nº 4.504 de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra;
- II – oportunizar atividades para geração de trabalho e renda, como turismo rural e agroindústria familiar;
- III – manter os níveis atuais de baixa densidade na ocupação do solo;
- IV – promover a melhoria da qualidade ambiental;

³⁰² Conforme o Artigo 42, Inciso III a Macrozona Rural corresponde à porção do território destinada à atividade primária, em conformidade com a Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra. SÃO LEOPOLDO. **Lei nº 9.041**, de 12 de agosto de 2019. Institui o Plano Diretor Municipal – PDM e o Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Participativa do Município de São Leopoldo. Artigo 42, Inciso III. São Leopoldo, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-leopoldo-rs>. Acesso em: 26 mar. 2020.

³⁰³ Conforme Plano Diretor, **Lei nº 9.041**, de 12 de agosto de 2019, São Leopoldo, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-leopoldo-rs>. Acesso em: 26 mar. 2020.

V – qualificar, paisagística e urbanisticamente, os assentamentos existentes.³⁰⁴

É um avanço, mas ainda tudo fica no âmbito de diretrizes e objetivos, não estabelecendo zoneamentos específicos e instrumentos jurídicos de como isso vai efetivamente acontecer.

Os loteamentos com características rurais ou agrícolas encontram referência no Plano Diretor, devendo ser feitos, conforme o “módulo rural”, de acordo com o Estatuto da Terra e as formas de organização e funcionamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).³⁰⁵ Quando se trata de loteamento rural, os lotes devem ter testada mínima de 40,00 m (quarenta metros), voltada para a via existente ou projetada e rede elétrica e vias pavimentadas com saibro.³⁰⁶ Aqui existe um conflito jurídico entre loteamento urbano e rural. Não existe loteamento rural, mas podem existir atividades urbanas na área rural. O parcelamento do solo ou é urbano ou é rural. Pode o município criar núcleos urbanos na área rural, o que deve ser delimitado mediante zoneamento específico. A atividade rural não é

³⁰⁴ SÃO LEOPOLDO. **Lei nº 9.041**, de 12 de agosto de 2019. Institui o Plano Diretor Municipal – PDM e o Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Participativa do Município de São Leopoldo. Artigo 10, Incisos XIII e XIV e Artigo 11, Inciso I, XV e XX. São Leopoldo, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-leopoldo-rs>. Acesso em: 26 mar. 2020.

³⁰⁵ BRASIL. **Lei nº 5868**, de 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5868.htm. Por esta Lei foi criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, foi estabelecido que fornecerá o Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais e o de Arrendatários e Parceiros Rurais.

³⁰⁶ SÃO LEOPOLDO. **Lei nº 9.041**, de 12 de agosto de 2019. Institui o Plano Diretor Municipal – PDM e o Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Participativa do Município de São Leopoldo. Artigos 197 e 198, Incisos I e II. São Leopoldo, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-leopoldo-rs>. Acesso em: 26 mar. 2020.

incompatível com as atividades urbanas. Pode haver – devendo ser autorizadas – atividades econômicas e de serviços que venham agregar valor à atividade agropastoril, mas o parcelamento do solo continuará a ser feito na forma do Estatuto da Terra.

O PDM de São Leopoldo trouxe disposições genéricas sobre a área rural, incluindo-as no planejamento do município, possibilitando que as garantias alcançadas pela Lei Municipal sejam regulamentadas por leis específicas, de acordo com cada caso, quando poderia já ter feito no Plano Diretor, que é o instrumento jurídico adequado.

3.10 Plano Diretor do município de Rio Grande

Rio Grande é a cidade mais antiga do estado, e está localizada à margem sul do estuário que conduz ao oceano as águas da imensa Laguna dos Patos e seus afluentes.³⁰⁷ É a décima cidade com o maior número de habitantes no estado do Rio Grande do Sul. No censo de 2010, contava com 197.228 pessoas. Os dados de 2019 apontam que a cidade possui a população estimada de 211.005.³⁰⁸

O Plano Diretor do município de Rio Grande foi estabelecido através da Lei nº 6.588, de 20 de agosto de 2008.³⁰⁹

³⁰⁷ RIO GRANDE. Prefeitura Municipal de Rio Grande. **Homepage**. Disponível em: <https://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/>. Acesso em: 28 mar. 2020.

³⁰⁸ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. Rio Grande, RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/rio-grande/panorama>. Acesso em: 28 mar. 2020.

³⁰⁹ RIO GRANDE. **Lei nº 6588**, de 20 de agosto de 2008. Estabelece o Regime Urbanístico do Município de Rio Grande, normatizando o zoneamento de uso e ocupação do solo, os dispositivos de controle das edificações, equipamentos urbanos e procedimentos administrativos. Rio Grande, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-rio-grande-rs>. Acesso em: 28 mar. 2020.

Neste, há a inclusão da área rural do município, conforme detalhado nos artigos 33 e 34.

O planejamento contempla as atividades que devem predominar nesta área: atividades de exploração agrícola, pecuária, aquicultura, agroindustrial, incentivo às atividades de lazer e a conservação e preservação da natureza. São permitidas, na Área Rural, as habitações unifamiliares e as atividades complementares às rurais, como, por exemplo: hotéis-fazenda e similares, áreas de acampamentos organizados, equipamentos comunitários, sede campestre de associações e/ou instituições recreativas ou desportivas, depósito ou entreposto de produtos de origem agrossilvipastoris, equipamentos agropecuários, cooperativas rurais e atividades de aquicultura. O rol é exemplificativo, pois, caso a atividade não comprometa o meio ambiente e esteja adequada às determinações municipais, não haverá impedimento para sua instalação em área não urbana.

Algumas indústrias estão contempladas na zona rural de Rio Grande, como, por exemplo, a indústria de transformação de produtos agropecuários, a indústria de extração e de beneficiamento de produtos minerais, a indústria de beneficiamento da madeira, a produção de celulose e o papel. A localização destas atividades será permitida através de implantação de unidade industrial independente ou de loteamento industrial, investimentos públicos ou privados na infraestrutura e serviços que supram as necessidades básicas das indústrias e da população a ser instalada no local, medidas institucionais, administrativas e tributárias, aprovação e pronunciamento do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão e dos órgãos competentes de proteção ambiental.³¹⁰

³¹⁰ RIO GRANDE. **Lei nº 6588**, de 20 de agosto de 2008. Estabelece o Regime Urbanístico do Município de Rio Grande, normatizando o zoneamento de uso e ocupação do solo, os dispositivos de controle das edificações, equipamentos urbanos e procedimentos administrativos. Rio

O Plano Diretor estabeleceu, no artigo 35, como objetivo municipal, o de melhorar as condições de ocupação do solo rural, através de estímulos e promoção da implantação de infraestrutura básica, tais como: abastecimento de água, construção e recuperação de estradas e eletrificação rural.

O ordenamento de Rio Grande, prevendo a regulação dos aspectos municipais que venham a ser implementados na área rural, embora de forma genérica, deixa espaço para que o Poder Público adote legislação apropriada, visando o desenvolvimento sustentável do ambiente campesino, inclusive e especialmente quando determina, com relação à instalação de indústrias fora do perímetro urbano, que estas dependem da aprovação e pronunciamento do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão e dos órgãos competentes de proteção ambiental. Há uma permissão, mas não há planejamento, ficando a critério da Administração, fato que não cria perspectivas reais, concretas de onde essas atividades efetivamente vão acontecer, quando elas deveriam acontecer em locais previamente determinados pelo Plano Diretor.

3.11 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do município de Alvorada

O município de Alvorada integra a Região Metropolitana de Porto Alegre. Conforme o Censo de 2010, a população era composta por 195.673 pessoas. Pelos dados de 2019, possui população estimada em 210.305 pessoas.³¹¹ É uma das menores cidades em extensão territorial do estado, com área de 72,26 km²,

Grande, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-rio-grande-rs>. Acesso em: 28 mar. 2020.

³¹¹ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. Alvorada, RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/alvorada/panorama>. Acesso em: 10 abr. 2020.

e seus habitantes vivem todos na zona urbana do município.³¹² Entre 2000 e 2010, a taxa de urbanização do município passou de 99,67% para 100,00%.³¹³

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do município de Alvorada³¹⁴ foi instituído com vistas a promover o desenvolvimento econômico, a qualidade residencial, a preservação e a recuperação do meio ambiente, a permitir o controle dos espaços públicos pela sociedade, a regular o uso dos espaços privados no interesse da cidade, a proporcionar ao Poder Público recursos para consecução das metas nele fixadas e a gestão participativa do planejamento municipal, e tem como estratégias o desenvolvimento econômico, a qualidade residencial e a preservação e recuperação do meio ambiente.³¹⁵

Como município 100% urbanizado, Alvorada não possui regramento para a área rural, trazendo, em seu Plano Diretor, disposições sobre a zona de transição, que é aquela onde são permitidos o uso industrial, comercial, habitacional, de serviços e atividades rurais, hoje existentes até a transição.

³¹² Segundo o Censo de 2010, em Alvorada o número de habitantes da zona rural é zero. BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=29&uf=43>. Acesso em: 10 abr. 2020.

³¹³ BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=29&uf=43>. Acesso em: 10 abr. 2020.

³¹⁴ ALVORADA. **Lei nº 2.316**, de 05 de janeiro de 2011. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Alvorada. Alvorada, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-alvorada-rs>. Acesso em: 10 abr. 2020.

³¹⁵ ALVORADA. **Lei nº 2.316**, de 05 de janeiro de 2011. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Alvorada. Alvorada, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-alvorada-rs>. Acesso em: 10 abr. 2020.

3.12 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do município de Passo Fundo

Passo Fundo é um município brasileiro da região Sul, localizado no interior do estado do Rio Grande do Sul. É a maior cidade do norte gaúcho, com população estimada em 203.275 habitantes, conforme dados do IBGE em 2019. No último censo (2010) a população era de 184.826 pessoas.³¹⁶

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do município foi implementado através da Lei Complementar nº 170 de 09 de outubro de 2006 e traz, dentre outros, como um dos objetivos para o desenvolvimento econômico, potencializar os benefícios das atividades do agronegócio, comércio, serviços, indústria e tecnológicas.³¹⁷

O agronegócio tem medidas específicas para seu desenvolvimento, previstas no artigo 11 do Plano Diretor: elaboração de um plano setorial de desenvolvimento do agronegócio e da agricultura de subsistência, estímulo às atividades rurais com base na agroecologia, estudos para a produção de hortigranjeiros e cereais consumidos no município e na região, especialmente os que advêm de outros estados da federação, implantação de projetos economicamente viáveis de diversificação da produção primária local, melhoria dos serviços públicos e da infraestrutura rural, inclusive viária.

Além do agronegócio, o Plano Diretor contempla o desenvolvimento do turismo, através de medidas que englobam a

³¹⁶ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. Passo Fundo/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passo-fundo/panorama>. Acesso em: 10 abr. 2020.

³¹⁷ PASSO FUNDO. **Lei Complementar nº 170**, de 09 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI do Município de Passo Fundo. Artigo 7º, IV. Passo Fundo, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-passo-fundo-rs>. Acesso em: 10 abr. 2020.

área rural, ao prever a elaboração de um plano setorial de desenvolvimento do turismo local e regional, a criação de rotas turísticas municipais e regionais, o desenvolvimento e ampliação das ofertas turísticas, integrando o turismo com a tradição gaúcha.³¹⁸ Dentre as diretrizes da gestão da infraestrutura e do saneamento ambiental do município de Passo Fundo, está a de implantar e manter atualizado o banco de dados com informações relativas à infraestrutura urbana e rural.³¹⁹

A divisão do território passo-fundense é realizada em macrozonas, definidas como porções do território municipal com características homogêneas ou assemelhadas de sítio, de ocupação humana e de situação ambiental (artigo 41). São estabelecidas, dentre estas, a Macrozona de Proteção aos Mananciais que ocupa as áreas rurais das bacias de captação d'água de Passo Fundo (artigo 44); a Macrozona de Produção Agropastoril compreende os distritos de Pulador e Bela Vista e parte da Bacia do Rio Passo Fundo (artigo 44) e a Macrozona de Produção Agrofamiliar que compreende os distritos de São Roque e de Sede Independência (artigo 45). Verifica-se, no caso de Passo Fundo, um avanço, fazendo zoneamento da área rural e definindo atividades complementares e agregadoras de valor às diferentes culturas.

Para cada zona, macrozona e sede distrital estabelecida no Plano Diretor, há uma classificação de uso, como conformes, permissíveis e desconformes, agrupados em Atividades Residenciais, Atividades Comerciais e de Serviços, Atividades Industriais, Atividades Especiais e Atividades Primárias.³²⁰ O Plano Diretor

³¹⁸ Ibidem.

³¹⁹ PASSO FUNDO. **Lei Complementar nº 170**, de 09 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI do Município de Passo Fundo. Artigo 7º, IV. Passo Fundo, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-passo-fundo-rs>. Acesso em: 10 abr. 2020.

³²⁰ PASSO FUNDO. **Lei Complementar nº 170**, de 09 de outubro de 2006.

poderia ter ido mais longe, trabalhando e incentivando, em cada espaço, culturas preponderantes, preservação do patrimônio histórico e arquitetônico, definindo inclusive as características das construções, índices construtivos, quantidade de solo rural que pode ser ocupado com atividades complementares e residenciais.

O artigo 73 do Plano Diretor define as atividades primárias, que têm os seguintes usos: Extrativismo Mineral: atividades relacionadas ao extrativismo mineral, tais como a extração de argila, de areia, pedreira e outros; Extrativismo Vegetal: atividades relacionadas ao extrativismo vegetal, tais como extração de erva-mate nativa, de madeira nativa e outros; Agricultura: atividades relacionadas às grandes culturas, tais como soja, milho, trigo, cevada, aveia, pastagens e outros; Pecuária: atividades relacionadas à criação animal, tais como bovinos (leite e corte), suínos, caprinos, ovinos, bubalinos, equinos, muares e outros; Aquicultura: atividades relacionadas ao manejo de plantas e animais aquáticos, tais como piscicultura, ranicultura e outros; Silvicultura: atividades relacionadas ao manejo de árvores florestais, tais como florestamento, reflorestamento, cultivo de erva-mate com fim econômico-industrial, ecológico-reposição ou misto; Avicultura: atividades relacionadas à criação de aves, tais como aves para corte, unidade de produção de ovos e outros; e Hortifruticultura: atividades relacionadas ao manejo de hortas e pomares.

O município de Passo Fundo regrou, no Plano Diretor, diversos aspectos que regulam o planejamento da área rural, definindo o uso, a divisão territorial e as atividades permitidas ou não em cada macrozona. A inclusão do zoneamento rural possibilita que cada uso e atividade sejam coordenados, dentro

Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI do Município de Passo Fundo. Artigo 7º, IV. Passo Fundo, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-passo-fundo-rs>. Acesso em: 10 abr. 2020.

da gestão municipal, de forma a promover o desenvolvimento econômico sustentável, inclusive na seara ambiental.

3.13 Plano Diretor de Sapucaia do Sul

Sapucaia do Sul é um município da Região Metropolitana de Porto Alegre, com destaque no desenvolvimento industrial e nas belezas naturais da sua zona rural. Está localizado a apenas 19 km da capital, a 22 km do aeroporto Salgado Filho e a 25 km da Estação Rodoviária de Porto Alegre, o que lhe confere uma localização privilegiada na região.

O município possui uma área de 58,309 km², e uma população estimada, em 2019, de 141.075 habitantes, denominados sapucaiaenses. No censo de 2010, o município apontou uma população de 130.957 habitantes,³²¹ o que o torna o décimo terceiro mais populoso do estado. O Plano Diretor de Sapucaia do Sul foi instituído em 2006, através da Lei nº 2896.³²²

A adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade traduz-se nos seus princípios e política de desenvolvimento e gestão territorial e urbana: o direito à cidade sustentável, à função social da cidade, à função social da propriedade e à gestão democrática.³²³

O artigo 8º da diretriz municipal traz o conceito de direito à cidade sustentável

³²¹ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. Sapucaia do Sul/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sapucaia-do-sul/panorama>. Acesso em: 12 abr. 2020.

³²² SAPUCAIA DO SUL. **Lei nº 2896**, de 11 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor, as diretrizes, adequando-o ao Estatuto das Cidades e dá outras providências. Sapucaia do Sul, RS. Disponível em: <https://leis.municipais.com.br/plano-diretor-sapucaia-do-sul-rs>. Acesso em: 12 abr. 2020.

³²³ SAPUCAIA DO SUL. **Lei nº 2896**, de 11 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor, as diretrizes, adequando-o ao Estatuto das Cidades e dá outras providências. Sapucaia do Sul, RS. Disponível em: <https://leis.municipais.com.br/plano-diretor-sapucaia-do-sul-rs>. Acesso em: 12 abr. 2020.

entendido como a garantia das condições para um desenvolvimento municipal socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, considerando-se a técnica, os recursos naturais e as atividades econômicas e administrativas realizadas no território como meios que visem à qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

O município inclui a área rural ao definir os princípios norteadores de seu planejamento. Como entendimento da função social da cidade, explicita que significa “a garantia de que todas as pessoas de Sapucaia do Sul tenham direito ao espaço urbano e rural e às infraestruturas de que dispõe ou venha a dispor”. Além disso, traz expressa a garantia de todos ao acesso à moradia digna, ao saneamento ambiental, aos serviços e equipamentos públicos, à mobilidade e ao transporte público com acessibilidade, sejam eles moradores de áreas urbanas ou rurais. O Plano Diretor sapucaense inova ao definir, de forma expressa, quais são as funções sociais da cidade:

aquelas indispensáveis ao bem-estar de seus habitantes, incluindo morada, infraestrutura urbana, educação, saúde, lazer, segurança, circulação, comunicação, produção e comercialização de bens, prestação de serviços, proteção e preservação e recuperação dos recursos naturais ou criados.³²⁴

O território integrado e acessível tem por objetivo garantir a inserção regional de Sapucaia do Sul e a articulação plena dos bairros, conectando as áreas urbanas e rurais por meio da promoção do Sistema Municipal de Mobilidade e Acessibilidade. Essa diretriz é entendida como a integração dos componentes

³²⁴ SAPUCAIA DO SUL. **Lei nº 2896**, de 11 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor, as diretrizes, adequando-o ao Estatuto das Cidades e dá outras providências. Sapucaia do Sul, RS. Disponível em: <https://leis.municipais.com.br/plano-diretor-sapucaia-do-sul-rs>. Acesso em: 12 abr. 2020.

estruturais da mobilidade – trânsito, transporte, sistema viário, educação de trânsito e integração regional – de forma segura, eficiente, socialmente inclusiva e ambientalmente sustentável para garantir o pleno acesso de todos os cidadãos aos espaços públicos, aos locais de trabalho, aos equipamentos e serviços sociais, culturais e de lazer.³²⁵

Pelo planejamento do município, o “desenvolvimento deverá ser sustentável, balizado por indicadores sociais e econômicos, dispondo dos recursos naturais disponíveis de forma racional, satisfazendo as necessidades presentes, reservando-os para as futuras gerações” (Artigo 4º). Da mesma forma, deverá ter uma organização social capaz de garantir o equilíbrio e o bem-estar da população, tendo, dentre as diretrizes, notadamente as voltadas à área rural, previstas no artigo 6º, Incisos XVI a XXII: estimular a agricultura orgânica, favorecer o desenvolvimento da piscicultura, criar atrativos para novos investimentos no setor turístico, fomentar a rota aromática com incentivo ao ecoturismo e à ecoaventura, consolidar o turismo como setor econômico, proporcionar instalação de hotéis-fazenda na área rural.

As belezas naturais do município proporcionam o ecoturismo e o lazer, como a Fazenda dos Prazeres, que é uma área rica em recursos hídricos, com vertentes e balneários naturais, ideais para a realização de trilhas ecológicas, escalada, rapel, rali, trekking (o esporte da caminhada) e ciclismo. Há também o incentivo à Agricultura Familiar, com a venda do que é produzido pelos pequenos produtores, como hortifrutigranjeiros, pães, queijos e doces, e que podem ser comprados na tradicional Feira do Produtor, que ocorre todas as sextas-feiras, no Centro da cidade. A

³²⁵ SAPUCAIA DO SUL. **Lei nº 2896**, de 11 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor, as diretrizes, adequando-o ao Estatuto das Cidades e dá outras providências. Sapucaia do Sul, RS. Disponível em: <https://leis.municipais.com.br/plano-diretor-sapucaia-do-sul-rs>. Acesso em: 12 abr. 2020.

Estação Ecológica do Pesqueiro, a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) – Morro de Sapucaia, que é um dos seus cartões-postais, o Morro do Chapéu, que é muito conhecido pelos adeptos de esportes radicais, como rapel, escalada e asa-delta e possui belos exemplares da fauna e da flora gaúcha, são alguns exemplos do que o visitante encontrará na área rural.³²⁶

Diante da previsão de fomento destas atividades no Plano Diretor do município, o macrozoneamento territorial contempla as seguintes zonas: mista, rural, industrial e zonas de interesse ambiental. Nos anexos ao instrumento, houve a delimitação do que cada macrozona representa.³²⁷ O zoneamento mais detalhado está previsto no artigo 59 em diante e a zona rural encontra previsão no artigo 109 do referido Plano Diretor:

Zona com característica de ocupação rarefeita que compreende, basicamente, a atual zona rural do Município, com o desenvolvimento de atividades primárias. Os dispositivos urbanísticos preveem ocupação com glebas compatíveis com a ocupação e de uso agropecuário, agroindustrial e extrativista.³²⁸

Embora não estejam definidos os instrumentos legais que garantem o desenvolvimento e a ocupação de todas as potencia-

³²⁶ SAPUCAIA DO SUL. Prefeitura de Sapucaia do Sul. **Turismo e Lazer**. Disponível em: <http://www.sapucaiaodosul.rs.gov.br/a-cidade/turismo/>. Acesso em: 13 abr. 2020.

³²⁷ A Zona Rural, do município, com características de ocupação rarefeita como área extensiva, onde as diretrizes de uso e ocupação devem promover prioritariamente as atividades agroindustriais, agroecológicas e de turismo sustentável, conforme previsão do Inciso III, Artigo 58. SAPUCAIA DO SUL. **Lei nº 2896**, de 11 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor, as diretrizes, adequando-o ao Estatuto das Cidades e dá outras providências. Sapucaia do Sul, RS. Disponível em: <https://leis.municipais.com.br/plano-diretor-sapucaia-do-sul-rs>. Acesso em: 12 abr. 2020.

³²⁸ SAPUCAIA DO SUL. **Lei nº 2896**, de 11 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor, as diretrizes, adequando-o ao Estatuto das Cidades e dá outras providências. Sapucaia do Sul, RS. Disponível em: <https://leis.municipais.com.br/plano-diretor-sapucaia-do-sul-rs>. Acesso em: 12 abr. 2020.

lidades do município, fica previsto, dentro do ordenamento jurídico municipal da área rural, inclusa no Plano Diretor, contribuir para o desenvolvimento como um todo, visto que o planejamento refere a toda a área territorial, trazendo aos habitantes do campo os mesmos direitos dos urbanos, com o exercício do direito à cidade expressamente previsto na lei sapucaense.

3.14 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Rural e Ambiental de Uruguaiiana (PDDU)

Uruguaiiana é um município da Microrregião da Campanha Ocidental, na Mesorregião do Sudoeste Rio-Grandense, no estado do Rio Grande do Sul, no Brasil. Situa-se no extremo ocidental do estado, junto à fronteira fluvial com Argentina e Uruguai. A cidade tem grande importância estratégica comercial internacional, tendo em vista que tem localização equidistante de Porto Alegre, Montevideú, Buenos Aires e Assunção; bem como devido à importância na produção agropecuária nacional, ostentando a liderança na produção de arroz. Uruguaiiana é a maior cidade da região oeste do estado em população, e o terceiro maior município do estado em área territorial, atrás apenas de Alegrete e de Santana do Livramento, com uma área de 5.713 km².³²⁹

De acordo com o Censo 2010, o município de Uruguaiiana apresentou a população de 125.435 habitantes, com a estimativa de 126.970 pessoas, no ano de 2019, ocupando a 14ª posição em maior número de residentes.³³⁰

O ordenamento jurídico da cidade fronteiriça traz, nas linhas iniciais, a visão do município como um todo. Está dentre as suas

³²⁹ URUGUAIANA. **Sobre Uruguaiiana**. Disponível em: <http://www.encontrauruguaiiana.com.br/sobre-uruguaiiana/>. Acesso em: 15 abr. 2020.

³³⁰ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. Uruguaiiana/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/uruguaiiana/panorama>. Acesso em: 16 abr. 2020.

finalidades a de promover e garantir o desenvolvimento do município observando o planejamento como processo dinâmico e aberto que deve ser continuamente avaliado e adequado a todas as novas realidades que surgirem com um Plano Diretor que seja considerado instrumento de Desenvolvimento Urbano, Rural e Ambiental, processo diferencial para a discussão, modernização e constante avaliação da cidade.³³¹

Dentre os princípios, como proposta de modelo para o desenvolvimento urbano, se estrutura, reconhecendo a área rural, nos termos dos incisos IV e V do artigo 2º do Plano Diretor em análise:

IV – as atividades rurais, bem como as áreas de preservação, passam a ser estimuladas com políticas municipais de incentivo infraestrutural, tributário, cultural e tecnológico, incluindo ações de apoio à produção, diversificações de culturas, busca de novos mercados, justos e reivindicações de classes produtivas, adequadas ao desenvolvimento do município;

V – conhecer, defender, conservar e preservar o meio ambiente como forma de garantir qualidade de vida às futuras gerações.

O Plano Diretor uruguaianense estabelece que, para a promoção dos objetivos determinados no ordenamento municipal, foi realizada a necessária revisão e atualização de conceitos, de forma que passou a ter o entendimento de que tudo é cidade,³³² estabelecendo a integralidade do município em todo o seu território

³³¹ URUGUAIANA. **Lei Complementar nº 3**, de 6 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Desenvolvimento do Município de Uruguaiana, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Rural e Ambiental e dá outras providências. Artigo 1º, Incisos I e VI. Uruguaiana, RS. Disponível em: <https://www.uruguaiana.rs.gov.br/uploads/legislacao/9617/lei-complementar-03-2014.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020

³³² Neste viés, o PDDU reconhece o direito à cidade a todos os habitantes do município, ao dizer que “tudo é cidade”, numa alusão à extensão destes direitos não só aos residentes na área urbana, como também aos campesinos.

e as relações desenvolvidas sobre o mesmo. O território é composto pelas áreas urbanas, de ocupação intensiva e rarefeita, e área rural, que se incorpora ao conjunto de estratégias sociais e econômicas que visam o desenvolvimento sustentável. A visão holística do território do município é um ponto positivo e necessário no planejamento. No entanto, isso deve acontecer concretamente, e para que isso ocorra é necessário construir instrumentos jurídicos adequados, como zoneamento, atividades incentivadas, permitidas, proibidas, complementares e agregadoras.

O Plano Diretor de Desenvolvimento incorpora a temática rural e ambiental na definição do que se pretende alcançar para o município, além de estratégias, diretrizes, programas e projetos que concorrerão para a sustentabilidade econômica e social.³³³

A visibilidade do município como um todo se verifica no momento em que a Estratégia de Estruturação da Cidade, o Programa de Integração Espacial, propõe a implementação de um sistema de espaços referenciais articulados, edificados ou não, de abrangência local, urbana e rural, caracterizados pelo uso coletivo e pela promoção da interação social, potencializando a legibilidade da cidade, nos termos do artigo 7º do PDDU.

A Estratégia de Valorização Ambiental, constituída pelos Patrimônios Cultural e Natural, tem como objetivo impulsionar os seus potenciais, para sua perpetuação, combatendo a poluição e degradação, promovendo o saneamento e evitando o desperdício energético, de forma a ter a sua ocupação e utilização disciplinadas para garantir a sua continuidade, através do Sistema de Planejamento. O patrimônio Natural é integrado pelos elementos

³³³ URUGUAIANA. **Lei Complementar nº 3**, de 6 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Desenvolvimento do Município de Uruguaiana, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Rural e Ambiental e dá outras providências. Artigo 3º, I e Artigo 4º. Uruguaiana, RS. Disponível em: <https://www.uruguaiana.rs.gov.br/uploads/legislacao/9617/lei-complementar-03-2014.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

naturais ar, água, solo e subsolo, fauna, flora e fragmentos dos ecossistemas nativos do município indispensáveis à manutenção da biodiversidade, sendo que sua preservação e conservação asseguram um ambiente de qualidade a todos.³³⁴

O artigo 21 do Plano Diretor de Uruguaiiana estabelece a Estratégia de Desenvolvimento Econômico e, dentro desta, o Inciso II do referido artigo define o Programa de Desenvolvimento para Núcleos Urbanos Rurais, a fim de que “promova e utilize todas as potencialidades do habitat e da produção primária, a qualificação dos núcleos e a valorização das peculiaridades do local em atividades de lazer e turismo, visando à diminuição do êxodo rural”.³³⁵

O olhar sobre a área rural, conforme dispõe o referido dispositivo legal do Plano Diretor, se traduz na descrição da Macrozona Rural Ambiental Rarefeita, que é

composta por distritos com núcleos urbanos consolidados, com maior ou menor intensidade, com extensas áreas de produção primária e zonas de extraordinário valor por sua biodiversidade natural, se faz necessário definir critérios para os processos de ocupação social e ambiental sustentáveis. Além da consolidação já existente, o desenvolvimento rural deverá ser com base nos princípios de sustentabilidade, promover a qualidade de vida da

³³⁴ URUGUAIANA. **Lei Complementar nº 3**, de 6 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Desenvolvimento do Município de Uruguaiiana, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Rural e Ambiental e dá outras providências. Artigo 14, §§ 1º e 2º e Artigo 16. Uruguaiiana, RS. Disponível em: <https://www.uruguaiiana.rs.gov.br/uploads/legislacao/9617/lei-complementar-003-2014.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

³³⁵ URUGUAIANA. **Lei Complementar nº 3**, de 6 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Desenvolvimento do Município de Uruguaiiana, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Rural e Ambiental e dá outras providências. Artigo 14, §§ 1º e 2º e Artigo 16. Uruguaiiana, RS. Disponível em: <https://www.uruguaiiana.rs.gov.br/uploads/legislacao/9617/lei-complementar-003-2014.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.

população em consonância com o meio ambiente, promover e estimular o uso correto dos recursos naturais, assim como elaborar plano de aptidão agropecuário e socioeconômico como instrumento estratégico de planejamento.

Nesta área, conforme o artigo 86 do PDDU, é possível estabelecer núcleo urbano com sustentabilidade na Área de Ocupação Rarefeita, desde que atendam às seguintes condições: a destinação de Áreas, Lugares ou Unidades de Proteção do Ambiente Natural, que será definida pelo Estudo de Viabilidade Urbanística sem causar danos tais como erosão, desmoronamento, poluição de águas ou outros tipos de prejuízo ao terreno, não tenha risco de alagamentos ou inundações, não altere significativamente a capacidade de absorção do solo e, em caso de aterramento, não cause problemas de drenagem aos terrenos lindeiros, possibilite o acesso público às áreas de valor paisagístico, apontados pelo Estudo de Viabilidade Urbanística, e tenha infraestrutura e equipamentos suficientes para atender à demanda. Verifica-se, de forma positiva, um detalhamento mais específico no macrozoneamento rural, mas muitos aspectos referidos ainda não foram identificados nos espaços, como por exemplo, paisagens notáveis, áreas potenciais para o turismo, índices construtivos nos espaços urbanos rurais, atividades econômicas permitidas etc.

O Plano Diretor de Uruguaiana incluiu a área rural em seu ordenamento e no planejamento, trazendo em seu bojo a extensão do direito à cidade também ao habitante campesino. Ao conceituar tal direito, nos artigos iniciais da lei, determinou a visão do município como um todo, isto é, áreas urbana e rural, sem exclusão de uma ou outra, compreendendo o sentido do que foi estabelecido no Estatuto da Cidade.

3.15 Plano Diretor de Santa Cruz do Sul

Santa Cruz do Sul localiza-se no coração do Rio Grande do Sul, distante 155 km da Capital dos Gaúchos, Porto Alegre, e integra a Região Turística Vales – Região do Vale do Rio Pardo. Seu relevo compõe-se de áreas levemente onduladas ao sul, vales, morros e elevações maiores, originadas dos primeiros contrafortes da Serra Geral. O censo de 2010 aponta que o município tinha 118.374 habitantes, passando em 2019 a uma população estimada de 130.416.³³⁶

A Cidade da Alegria, como é conhecida devido à Oktoberfest, terra do ENART e do Autódromo Internacional, é hoje a oitava economia do estado, com uma indústria aquecida, comércio pujante e serviços de excelência. Hospitalidade, roteiros turísticos diferenciados, cucas deliciosas, muita alegria, lazer e uma diversidade de eventos são algumas características que fazem de Santa Cruz do Sul um lugar de destaque no Rio Grande do Sul.³³⁷ O município é um dos grandes produtores nacionais de fumo, ocupando o 4º lugar no ranking nacional.³³⁸

Na região as experiências para o desenvolvimento de uma agricultura sustentável ainda são bastante incipientes, tendo em vista que a produção do tabaco ainda confere a continuidade do desenvolvimento de

³³⁶ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. Santa Cruz do Sul/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-cruz-do-sul/panorama>. Acesso em: 20 abr. 2020.

³³⁷ SANTA CRUZ DO SUL. **Histórico do Município**. Disponível em: <https://www.turismo.rs.gov.br/cidade/328/santa-cruz-do-sul#sobre>. Acesso em: 20 abr. 2020.

³³⁸ AGROLINK COM INF. DE ACESSORIA. **Quem são os maiores produtores de tabaco do Brasil?** Disponível em: <https://www.agrolink.com.br/noticias/quem-sao-os-maiores-produtores-de-tabaco-do-brasil-165401.html>. Acesso em: 20 abr. 2020.

uma agricultura familiar baseada nos princípios formatados pela Revolução Verde.³³⁹

Dentre os objetivos do Plano Diretor Municipal está o de regular e ordenar a ocupação do solo, a expansão urbana e a preservação ambiental da Zona Urbana da Sede, Zona Urbana das Sedes Distritais e Zona Rural, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Constituição Federal, nos termos do Inciso I, artigo 4º.

A Zona Urbana das Sedes Distritais se caracteriza, conforme o Parágrafo Único do Artigo 5º, como povoados urbanos destinados a apoiar as atividades rurais, sendo locais servidos de equipamentos públicos e comunitários, comércio e indústrias em geral.

Visando o progresso da região, o Plano Diretor traz a previsão da alteração de zoneamento, para incluir áreas rurais lindeiras e contíguas à Zona Urbana do município, estabelecendo que aquelas poderão ser incorporadas a esta, desde que sejam parte integrante de um mesmo empreendimento imobiliário de parcelamento do solo e contempladas com a mesma infraestrutura.³⁴⁰ O que ocorre aqui é a definição dos espaços passíveis de expansão urbana, mas não de planejamento da área rural.

³³⁹ KARNOPP, Érika. Repensando o desenvolvimento rural no contexto territorial da agricultura familiar: estudos de casos. **REDES. Rev. Des. Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 19, ed. especial, p. 139-152, 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/5158>. Acesso em: 20 abr. 2020.

³⁴⁰ SANTA CRUZ DO SUL. **Lei Complementar nº 741**, de 12 de abril de 2019. Institui o Plano Diretor de Santa Cruz do Sul e dá outras providências. Artigo 25, Inciso I a V. Santa Cruz do Sul, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-cruz-do-sul/lei-complementar/2019/75/741/lei-complementar-n-741-2019-institui-o-plano-diretor-de-santa-cruz-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 abr. 2020.

O Capítulo III do Plano Diretor de Santa Cruz do Sul especifica, nos artigos 23 a 29, o regramento sobre a área rural do município. O artigo 23 conceitua e o 24 define residualmente:

A Zona Rural é a área do Município destinada a abrigar as atividades produtivas primárias, industriais, residenciais, de lazer, de turismo e de serviços relacionados ao atendimento das comunidades rurais e ficam definidas como Zona Rural todas as demais áreas do Município, não especificadas nesta Lei como Zona Urbana.³⁴¹

Dentro dos parâmetros de planejamento do município como um todo, o ordenamento em tela estabelece as diretrizes básicas da política de desenvolvimento rural, que são: propiciar a manutenção das estradas vicinais de importância para o escoamento da produção rural; orientar a atividade agrícola do município; orientar a utilização racional dos recursos naturais, de forma sustentada, compatível com a preservação do meio ambiente; promover programas de manejo e recuperação do solo; e promover ações para o incremento das atividades ligadas ao turismo rural ou atividades de lazer, com o manejo ambiental adequado. A função social da sociedade, conforme o Plano Diretor santa-cruzense, será cumprida quando a propriedade conciliar a exploração agropecuária com a preservação ambiental.³⁴²

³⁴¹ SANTA CRUZ DO SUL. **Lei Complementar nº 741**, de 12 de abril de 2019. Institui o Plano Diretor de Santa Cruz do Sul e dá outras providências. Artigo 25, Inciso I a V. Santa Cruz do Sul, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-cruz-do-sul/lei-complementar/2019/75/741/lei-complementar-n-741-2019-institui-o-plano-diretor-de-santa-cruz-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 abr. 2020.

³⁴² SANTA CRUZ DO SUL. **Lei Complementar nº 741**, de 12 de abril de 2019. Institui o Plano Diretor de Santa Cruz do Sul e dá outras providências. Artigo 25, Inciso I a V. Santa Cruz do Sul, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-cruz-do-sul/lei-complementar/2019/75/741/lei-complementar-n-741-2019-institui-o-plano-diretor-de-santa-cruz-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 abr. 2020.

A mobilidade na área rural vislumbra-se no estabelecimento de medidas mínimas para as vias de circulação, que deverá ser de 16,00 m (dezesesseis metros), e para as vias interdistritais deverá ser de 25,00 m (vinte e cinco metros), podendo haver a desapropriação, pelo ente público, de área eventualmente necessária para alargamento das vias já existentes, caso estas não cumpram o gabarito mínimo, podendo, se for o caso, em razão de condições técnicas ou da topografia do terreno, ser modificada a metragem estipulada.³⁴³ A definição da largura das vias rurais, normalmente, é ignorada nos planos diretores.

O planejamento do município inclui a obrigatoriedade do recuo para construção, não só no perímetro urbano, mas também na área rural:

As construções tipicamente rurais ou necessárias para o desenvolvimento de atividades agropecuárias, bem como de residências, comércio, prestação de serviços ou industriais, deverão apresentar recuo viário obrigatório em relação ao eixo das estradas de, no mínimo, 14,00 m (quatorze metros).³⁴⁴

³⁴³ Em razão da fumicultura, como a principal cultura da região, o uso de agrotóxicos traz grande prejuízo ambiental à região. Além do meio ambiente, o agricultor sofre as consequências do manuseio dos produtos. Segundo Ascari, Scheid e Kessler, “O Ministério da Saúde (Brasil, 2008) descreve que a fumicultura expõe os trabalhadores a diversos riscos devido à aplicação elevada de agrotóxico necessário para combater as pragas, ervas invasoras e doenças causadas por fungos que impedem o crescimento do fumo, podendo prejudicar a colheita. Os agrotóxicos são produtos químicos altamente prejudiciais à saúde humana por causar ainda hoje muitos casos de intoxicação e óbitos”. ASCARI, Rosana Amora. SCHEID, Marcia. KESSLER, Marciane. Fumicultura e a Utilização de Agrotóxicos: Riscos e Proteção da Saúde. **Revista Contexto & Saúde**, Ijuí. Editora Unijuí. v. 12 n. 23 jul./dez. 2012 p. 41-50. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoe-saude/article/view/1840>. Acesso em: 20 abr. 2020.

³⁴⁴ SANTA CRUZ DO SUL. **Lei Complementar nº 741**, de 12 de abril de 2019. Institui o Plano Diretor de Santa Cruz do Sul e dá outras providências. Artigo 27, §§ 1º e 2º. Santa Cruz do Sul, RS. Disponível em:

O Plano Diretor de Santa Cruz estabelece a distância mínima para edificações na área rural, determinando que “não será permitido levantar edificações a menos de cinco metros do limite com a propriedade lindeira”, nos termos do artigo 29. A legislação civil tem a previsão de distância mínima de três metros do terreno vizinho para a construção na zona rural, previsto no direito de vizinhança.³⁴⁵

O Plano Diretor de Santa Cruz, expressamente, delimitou a conceituação de área urbana e rural, abrangendo o planejamento de ambas em seus dispositivos, visando o desenvolvimento sustentável e garantindo o direito à cidade para todos os seus habitantes, sem exclusão de uns pelos outros, e sem ignorar que o campo também integra o município.

3.16 Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano do município de Cachoeirinha

O município de Cachoeirinha está estrategicamente localizado a 17 km do centro de Porto Alegre e faz divisa, também, com Gravataí, Esteio, Alvorada, Canoas e Sapucaia do Sul, o que o transformou em um importante polo logístico, além de se destacar por sua pujança nas áreas industrial, comercial e cultural. O nome Cachoeirinha teve origem em uma pequena queda d’água localizada cerca de um quilômetro acima da ponte do rio Gravataí, que impedia a navegação, principalmente em épocas de estiagem. Faz parte da região metropolitana de Porto Alegre e, com 44,018 km²

<https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-cruz-do-sul/lei-complementar/2019/7/5/741/lei-complementar-n-741-2019-institui-o-plano-diretor-de-santa-cruz-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 abr. 2020.

³⁴⁵ BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 25 mar. 2020. Artigo 1303.

de área, é uma de suas menores cidades e tem área exclusivamente urbana.³⁴⁶

O Censo de 2010 apresentou uma população de 118.278 pessoas e estima o número de 130.293 em 2019.³⁴⁷

O Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano do município de Cachoeirinha³⁴⁸ contempla a área urbana. Consoante o artigo 3º, “o perímetro urbano compreende toda a extensão do município de Cachoeirinha, dividido em zonas diversas” porém as “áreas que englobem atividades caracterizadas como rurais, poderão, com a anuência dos órgãos competentes, e de acordo com as necessidades da gestão urbana do município, receber incentivo à manutenção dessas atividades e características”,³⁴⁹ com ressalva às Áreas de Especial Interesse Ambiental, que são áreas naturais ainda preservadas, as quais podem ser tornadas Unidades de Conservação.³⁵⁰

³⁴⁶ CACHOEIRINHA. **Histórico**. Disponível em: <http://www.cachoeirinha.rs.gov.br/portal/index.php/a-cidade/historico>. Acesso em: 20 abr. 2020.

³⁴⁷ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. Cachoeirinha/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/cachoeirinha/panorama>. Acesso em: 20 abr. 2020.

³⁴⁸ CACHOEIRINHA. **Lei Complementar nº 11**, de 18 de dezembro de 2007. Institui o Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano do Município de Cachoeirinha. Cachoeirinha, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-cachoeirinha-rs>. Acesso em: 21 jun. 2020.

³⁴⁹ CACHOEIRINHA. **Lei Complementar nº 11**, de 18 de dezembro de 2007. Institui o Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano do Município de Cachoeirinha. Artigo 3º, Parágrafo Único. Cachoeirinha, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-cachoeirinha-rs>. Acesso em: 21 jun. 2020.

³⁵⁰ CACHOEIRINHA. **Lei Complementar nº 11**, de 18 de dezembro de 2007. Institui o Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano do Município de Cachoeirinha. Artigo 153. Cachoeirinha, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-cachoeirinha-rs>. Acesso em: 21 jun. 2020.

3.17 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do município de Bagé

Bagé, conhecida como Rainha da Fronteira, tem área de 4.095,5 km² e população de 116.794 habitantes, sendo que, na zona urbana, possuía 97.765 habitantes e, na área rural, 19.029 habitantes, conforme o Censo 2010, do IBGE.³⁵¹ Em 2019, a população estimada era de 121.143.³⁵² Está a 366 km da capital e cerca de 60 km da fronteira com o Uruguai. A matriz econômica da cidade é bastante diversa, com uma vocação histórica para a produção primária: o segmento de agronegócio é renomado pelos criatórios de gado verde de corte, berço do Cavalão Crioulo e Puro Sangue Inglês, fruticultura das mais variadas, destacando-se as produções de oliveiras e parreirais, dos quais, pelas condições climáticas e terroir³⁵³ que só o Pampa Gaúcho oferece, são produzidos finos vinhos e azeites. Divide seu território entre a calma e imensidão da campanha e as inusitadas formações rochosas da parte alta da bacia do Rio Camaquã, com uma vegetação que forma um mosaico de campo e florestas naturais, entrecortadas por coxilhas e pradarias, e está situada no coração do Bioma Pampa.³⁵⁴

³⁵¹ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Bagé/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/bage/panorama>. Acesso em: 24 abr. 2020.

³⁵² IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Bagé/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/bage/panorama>. Acesso em: 24 abr. 2020.

³⁵³ Terroir é uma palavra francesa sem tradução em nenhum outro idioma. Significa a relação mais íntima entre o solo e o microclima particular, que concebe o nascimento de um tipo de uva, que expressa livremente sua qualidade, tipicidade e identidade em um grande vinho, sem que ninguém consiga explicar o porquê. ADEGA. **Qual o significado de Terroir?** UOL Host. Disponível em: https://revistaadega.uol.com.br/artigo/voce-sabe-qual-o-significado-de-terroir_2655.html. Acesso em: 24 abr. 2020.

³⁵⁴ BAGÉ. **Histórico.** Disponível em: <https://www.turismo.rs.gov.br/cidade/28/bage#sobre>. Acesso em: 24 abr. 2020.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do município de Bagé³⁵⁵ “é instrumento básico e estratégico das políticas de desenvolvimento sustentável do território, compondo um conjunto de diretrizes orientadoras para todos os agentes públicos e privados que atuam no município”, e tem como princípios, dentre outros, o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, com a prevalência do interesse coletivo sobre o interesse individual, a gestão democrática do desenvolvimento urbano e ambiental, com a sustentabilidade do patrimônio construído e do patrimônio natural e a integração e complementaridade entre atividades urbanas e rurais.³⁵⁶

Dentre os objetivos do Plano Diretor bageense, com relação à inclusão da área rural, já anunciada como integrante do município nos seus artigos iniciais, encontra-se o atendimento das necessidades de todos os habitantes quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento sustentável.³⁵⁷

A ordenação da ocupação territorial, nos termos do Inciso II, “a” do artigo 3º, deverá levar em consideração, dentre outros, critérios que assegurem o acesso à habitação e aos serviços públicos, devendo:

III – estabelecer mecanismos de controle e gestão compartilhada das políticas de desenvolvimento urbano, rural e ambiental;

³⁵⁵ BAGÉ. **Lei Complementar nº 25**, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé. Bagé, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-bage-rs>. Acesso em: 24 abr. 2020

³⁵⁶ BAGÉ. **Lei Complementar nº 25**, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé. Artigos 1º e 2º. Bagé, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-bage-rs>. Acesso em: 24 abr. 2020.

³⁵⁷ BAGÉ. **Lei Complementar nº 25**, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé. Artigos 3º, inciso I. Bagé, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-bage-rs>. Acesso em: 24 abr. 2020.

- IV – garantir a sustentabilidade urbana, rural e ambiental através de ações que atendam:
 - a) à proteção e conservação do patrimônio natural;
 - b) à proteção e preservação do patrimônio material, histórico e arquitetônico;
 - c) à proteção e preservação do patrimônio intangível;
 - d) ao uso do solo com respeito a sua aptidão;
- V – assegurar mecanismos que viabilizem a integração das atividades urbanas e rurais através de:
 - a) projetos de melhoria na infraestrutura rural;
 - b) integração regional promovendo o desenvolvimento sustentável;
- VI – fomentar centralidades atendendo sua natural tendência de expansão;
- VII – valorização do Bioma Pampa como identidade cultural da região;
- VIII – estimular ações para o desenvolvimento econômico e social.³⁵⁸

A implementação de equipamentos comunitários na zona rural do município de Bagé, em áreas de convívio social, lazer e atendimento à saúde e à educação, está prevista no Programa de Qualificação do Espaço Territorial, que visa a valorização e conservação dos locais de uso público e sua integração territorial, com acessibilidade universal aos espaços e equipamentos urbanos, em especial nas áreas mais deterioradas.³⁵⁹

A estratégia de integração territorial, além de interligar bairros, inclui a mobilidade na zona rural, a fim de possibilitar o escoamento da produção, viabilizando as relações econômicas com os municípios vizinhos, tendo entre seus objetivos promover

³⁵⁸ BAGÉ. **Lei Complementar nº 25**, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé. Artigos 3º, inciso I. Bagé, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-bage-rs>. Acesso em: 24 abr. 2020.

³⁵⁹ BAGÉ. **Lei Complementar nº 25**, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé. Artigo 10, Inciso VI. Bagé, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-bage-rs>. Acesso em: 24 abr. 2020.

a distribuição equânime das atividades econômicas no território, com a implementação de vias de conexão intra e intermunicipais, melhorando a mobilidade urbana e mantendo a rede de estradas da zona rural, reorganizando o sistema de transporte coletivo de modo a qualificar a prestação do serviço.³⁶⁰

O Plano Diretor de Bagé estabelece a estratégia para o Desenvolvimento da Diversidade Local. Através da organização de atividades produtivas, define as áreas para a sua implantação, para que haja a distribuição de forma diversificada e equilibrada no território. Para isso, foram implantados programas, por exemplo, com relação à área rural, o incentivo e valorização da agropecuária, indústria, comércio e serviços, com o ordenamento das atividades econômicas em função da aptidão do solo e dos elementos estruturadores do município, o desenvolvimento de atividades produtivas que aproveitem os potenciais naturais do município, o apoio às micro, pequenas e médias empresas urbanas e rurais, além de criar oportunidades de trabalho e renda para seus habitantes através da realização de programas e atividades econômicas sustentáveis.³⁶¹

Para incentivar o turismo local com a valorização do Bioma Pampa, o PDDUA prevê a sua potencialização através do patrimônio cultural e ambiental.³⁶² Dentre estas diretrizes,

³⁶⁰ BAGÉ. **Lei Complementar nº 25**, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé. Artigo 13 Incisos I a V. Bagé, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-bage-rs>. Acesso em: 24 abr. 2020.

³⁶¹ BAGÉ. **Lei Complementar nº 25**, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé. Artigo 13 Incisos I a V. Bagé, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-bage-rs>. Acesso em: 24 abr. 2020.

³⁶² O Pampa está restrito ao estado do Rio Grande do Sul, onde ocupa uma área de 176.496 km² (IBGE, 2004). Isso corresponde a 63% do território estadual e a 2,07% do território brasileiro. As paisagens naturais do Pampa são variadas, de serras a planícies, de morros rupestres a coxilhas. O bioma exibe um imenso patrimônio cultural associado à biodiversidade.

destacam-se o incentivo à economia popular e cooperada e o estímulo aos pequenos empreendedores rurais, com a promoção de atividades produtivas compatíveis com o uso do solo na Macrozona de Manejo da Agricultura Familiar, o incentivo à produção em áreas deprimidas da zona rural, a promoção da capacitação voltada à atividade rural através de cursos, atividades técnicas de campo e ensino profissionalizante e investimento em tecnologias e estrutura de apoio para pequenos produtores. As diretrizes previstas no Inciso III do artigo 18, estabelecem caminhos para que essas atividades sejam fomentadas no município.

O modelo territorial divide o município de Bagé em área urbana e área rural, entendendo-se por rural “aquela que não está compreendida dentro do perímetro urbano, onde a organização do espaço caracteriza o imóvel rural, o qual se destina à exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial, onde se excluem parcelamentos do solo para fins urbanos” (Artigo 28, § 1º).³⁶³

O modelo territorial municipal divide-se em Macrozoneamento Rural e Macrozonas do Modelo Espacial Urbano (Artigo 30). O Macrozoneamento Rural, dentro do Plano Diretor de Bagé, tem por princípios: regulamentar o uso do solo de acordo com sua aptidão, reduzir a perda de biodiversidade pela conservação dos recursos naturais, conservar os recursos hídricos priorizando as áreas das nascentes de abastecimento da zona urbana, estimular as

As paisagens naturais do Pampa se caracterizam pelo predomínio dos campos nativos, mas há também a presença de matas ciliares, matas de encosta, matas de pau-ferro, formações arbustivas, butiazais, banhados, afloramentos rochosos etc. Por ser um conjunto de ecossistemas muito antigos, o Pampa apresenta flora e fauna próprias e grande biodiversidade, ainda não completamente descrita pela ciência. BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Pampa**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biomas/pampa>. Acesso em: 24 abr. 2020.

³⁶³ BAGÉ. **Lei Complementar nº 25**, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé. Artigo 28, §1º. Bagé, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-bage-rs>. Acesso em: 24 abr. 2020.

atividades produtivas relacionadas à conservação do Bioma Pampa, reconhecer áreas de proteção ao patrimônio cultural e ambiental, direcionando um processo de ordenamento e desenvolvimento territorial, que respeite as características culturais e ambientais e proporcione as soluções dos conflitos existentes, uso e ocupação do território rural municipal de acordo com as características físico-ambientais, a distribuição de equipamentos, infraestrutura e transporte, considerando as possibilidades de investimentos públicos e privados para a fixação da população no campo.³⁶⁴

O PDDUA de Bagé estabelece a Macrozona de Manejo Agropecuário, voltada para a agropecuária com alto índice de produtividade, contendo os elementos naturais e essenciais à conservação do Bioma Pampa, sendo formada pelas seguintes localidades: Serrilhada, Igrejinha, Passo do São Luiz, Estrada da Arvorezinha, Coxilha do Haedo, Passo do Botica, Quebracho e Passo do Valente. Nesta macrozona é tolerado o plantio de florestas exóticas, uma vez respeitada a legislação de impacto ambiental e precedido de estudos técnicos.³⁶⁵

A Macrozona de Manejo da Fruticultura e Pecuária é caracterizada por solos arenosos de baixa fertilidade natural, com aptidão para pecuária e prioritária para fruticultura, contendo elementos naturais à preservação do Bioma Pampa. Por isso, fica tolerado o plantio de florestas exóticas, desde que respeitada a Legislação de impacto ambiental, em todas as esferas, precedido

³⁶⁴ BAGÉ. **Lei Complementar nº 25**, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé. Artigo 31, Incisos I a VI. Bagé, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-bage-rs>. Acesso em: 24 abr. 2020.

³⁶⁵ BAGÉ. **Lei Complementar nº 25**, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé. Art 35, Parágrafo Único. Bagé, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-bage-rs>. Acesso em: 24 abr. 2020.

de estudos técnicos. É formada pelas localidades de Olhos D'Água, Rodeio Colorado e Joca Tavares.³⁶⁶

A Macrozona de Manejo Socioambiental e Turístico é caracterizada por ser uma região de grande biodiversidade, identidade local e potencial turístico, tendo como objetivo básico a preservação cultural e ambiental e o desenvolvimento do turismo devido à singularidade da paisagem natural, que contém elementos naturais à preservação do Bioma Pampa. Nesta macrozona é tolerado o plantio de florestas exóticas, desde que respeitada a Legislação de impacto ambiental, em todas as esferas, precedido de estudos técnicos. É formada pelas localidades de Coxilha das Flores e Palmas.

Nesta Macrozona são reconhecidas as seguintes zonas especiais:

- a) Zonas Especiais de Interesse do Turismo, da Biodiversidade e Paisagismo: reconhecidas por esta lei, são as localidades das quais fazem parte a Casa de Pedra e o Rincão do Inferno, situados na região das Palmas, com potencial turístico, singularidade da paisagem, biodiversidade e importância histórica.
- b) Zona Especial de Interesse Histórico Cultural – Quilombolas: são espaços territoriais ocupados por grupos étnico-raciais de remanescentes das comunidades de quilombos.
- c) Áreas Especiais de Interesse Social – habitação rural: são áreas adequadas para a implantação de programa habitacional rural e têm por diretrizes de uso: programas habitacionais cuja tipologia das residências deve atender às

³⁶⁶ BAGÉ. **Lei Complementar nº 25**, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé. Arts 41, 42 e 43. Bagé, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-bage-rs>. Acesso em: 24 abr. 2020.

condições de habitabilidade adaptadas às características desta região do município e programas que atendam às demandas decorrentes de um núcleo urbano, tais como equipamentos urbanos, serviços públicos, saneamento ambiental e áreas de lazer.

d) A Zona Especial de Interesse de Proteção dos Recursos Hídricos do Rio Camaquã está situada na região das Palmas, cujo potencial turístico, singularidade da paisagem e biodiversidade caracterizam esta zona como área de interesse para ecoturismo e lazer.

e) A Macrozona de Manejo de Agricultura Familiar está localizada no entorno da zona urbana, constituída de pequenas propriedades com produção de alimentos para abastecimento urbano contendo elementos naturais à preservação do Bioma Pampa, sendo tolerado o plantio de florestas exóticas, desde que respeitada a Legislação de impacto ambiental, em todas as esferas, precedido de estudos técnicos, devendo ser revitalizado o Horto Municipal com o objetivo de incrementar a produção de mudas florestais, prioritariamente espécies nativas.³⁶⁷

A área rural de Bagé também contempla a Zona de Recreação (ZRec), que é constituída por áreas destinadas ao lazer, como clubes campestres, sítios e sedes esportivas.

Conforme os §§ 1º e 2º do artigo 69, a área mínima para sedes e dependências campestres, recreativas e esportivas de entidades, empresas e clubes sociais é de 6 (seis) hectares, e os lotes residenciais com característica de sítio terão a área mínima de 3 (três) hectares. A Zona de Recreação visa valorizar as

³⁶⁷ BAGÉ. **Lei Complementar n° 25**, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé. Artigos 45 a 52. Bagé, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-bage-rs>. Acesso em: 24 abr. 2020.

características ambientais e paisagísticas, restringir a ocupação do solo, bem como seu adensamento, e incentivar a ocupação para fins de recreação e lazer (§ 3º, Inciso I a III).

O Plano Diretor do município estabelece zoneamentos, atividades permitidas etc., o que é uma inovação diante da falta de planejamento da área rural. No entanto, fica genérica a indicação de locais que podem ser ocupados com áreas de recreação e lazer, assim como muitas outras atividades precisam ser delimitadas, mediante zoneamentos específicos.

As atividades da zona rural, potencialmente causadoras de impacto ambiental sobre os recursos naturais, dependerão de licenciamento prévio do órgão competente, devendo os empreendimentos projetados para a zona rural considerar o custo ambiental para a recuperação do recurso natural impactado ao padrão de qualidade que o mesmo possuía antes da sua instalação.³⁶⁸

Para garantir o direito à cidade, visto o território como um todo, e com fulcro no princípio da isonomia, o município, em conjunto com os governos estadual e federal, destinará recursos para implementar programas de obras de infraestrutura na área rural que assegurem aos produtores, trabalhadores e suas famílias acesso aos benefícios sociais semelhantes aos existentes nas áreas urbanas.³⁶⁹

O Plano Diretor de Bagé, ao contemplar e detalhar o seu planejamento, incluindo a área rural, atentou para o que determina

³⁶⁸ Os licenciamentos ambientais de competência do órgão ambiental estadual para empreendimentos de atividades localizadas no território municipal deverão considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais do município, nos termos da Resolução CONAMA nº 237/97 art.5º, parágrafo único. BAGÉ. **Lei Complementar nº 25**, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé. Artigos 92. Bagé, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-bage-rs>. Acesso em: 24 abr. 2020.

³⁶⁹ BAGÉ. **Lei Complementar nº 25**, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé. Artigos 98. Bagé, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-bage-rs>. Acesso em: 24 abr. 2020.

o Estatuto da Cidade e abriu caminho para o desenvolvimento sustentável, englobando o todo, urbano e rural, garantindo os aspectos mínimos de igualdade entre seus habitantes, alcançando instrumentos de manutenção da população no campo.

3.18 Plano Diretor Municipal de Bento Gonçalves

Bento Gonçalves tem uma população estimada, em 2019, em 120.454 habitantes, sendo que o Censo 2010 registra 107.278 habitantes.³⁷⁰ Em uma área territorial de 273,955 km², a cidade localiza-se na Encosta Superior do Nordeste do Rio Grande do Sul, a 124 quilômetros da capital Porto Alegre, a uma altitude de 618m do nível do mar. Possui um relevo bastante acidentado, caracterizado por escarpas e vales e uma rica rede hidrográfica, sendo cortada por vários arroios. O principal rio é o Rio das Antas.

Bento Gonçalves destaca-se no cenário nacional pelo título de Capital Brasileira do Vinho. É pioneira na produção vinícola do Brasil e no desenvolvimento do Enoturismo, sendo que dois dos principais produtos das vinícolas são o vinho e o suco de uva.

O Vale dos Vinhedos é o principal destino enoturístico do Brasil. É também o roteiro turístico de Bento Gonçalves mais visitado desde 2008. O Vale dos Vinhedos é pioneiro no Brasil na busca por regras de certificação após o advento das Indicações Geográficas de Vinhos. Foi a primeira região produtora a alcançar uma Indicação de Procedência – IP (2002) e também a obter uma Denominação de Origem – DO (2012). A região do Vale dos Vinhedos ocupa uma área de 72,45 km² entre as cidades de Bento Gonçalves, Garibaldi e Monte Belo do Sul. O Vale dos Vinhedos integra oficialmente o patrimônio histórico e cultural

³⁷⁰ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** de Bento Gonçalves/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/bento-goncalves/panorama>. Acesso em: 29 abr. 2020.

do estado do Rio Grande do Sul desde 29 de junho de 2012 (Lei 44/2012). Bento Gonçalves é um importante roteiro turístico da Serra Gaúcha. Com suas paisagens “bordadas de parreirais” e natureza exuberante, favoreceu a diversidade de rotas turísticas que atraem cada vez mais visitantes interessados no turismo rural, cultural, vitivinícola e de aventura. Os visitantes buscam o clima acolhedor da serra, o bom vinho e a farta gastronomia italiana, tanto na área urbana quanto na área rural, onde o contato direto com a natureza é apreciado com a prática das diversas atividades de ecoturismo, incluindo o evento Estação Vindima, de janeiro a março, que reúne atividades do momento da colheita da uva e produção do vinho.³⁷¹

Pela exuberância natural e o aproveitamento econômico da área rural, o Plano Diretor Municipal de Bento Gonçalves³⁷² traz o planejamento e a inclusão da área rural, com determinações expressas e abrangentes, de modo que seu desenvolvimento econômico está interligado com o desenvolvimento sustentável. No primeiro artigo da Lei Municipal já se verifica que tanto a área urbana quanto a rural estão contempladas no ordenamento:

A promoção da ordenação e do desenvolvimento territorial do Município de Bento Gonçalves tem como objetivo articular ações públicas e privadas de transformação e agenciamento do território urbano e rural, com vistas ao bem-estar da população, ao

³⁷¹ BENTO GONÇALVES. **Conheça a cidade**. Disponível em: <http://www.bentogoncalves.rs.gov.br/a-cidade/conheca-a-cidade>. Acesso em: 29 abr. 2020.

³⁷² BENTO GONÇALVES. **Lei Complementar nº 200**, de 27 de julho de 2018. Dispõe sobre a ordenação territorial do Município de Bento Gonçalves e sobre a política de desenvolvimento municipal e de expansão urbana, aprova o Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Bento Gonçalves, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/b/bentogoncalves/lei-complementar/2018/20/200/lei-complementar-n-200-2018-dispoe-sobre-a-ordenacao-territorial-do-municipio-de-bento-goncalves-e-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-municipal-e-de-expansao-urbana-aprova-o-plano-diretor-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 abr. 2020.

desenvolvimento econômico e das funções sociais da cidade, nos termos do que dispõem a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, o Estatuto da Cidade e a Lei Orgânica do Município.

O Modelo Espacial de Bento Gonçalves visa, para o desenvolvimento do município, adequar o seu território, de forma a fazer a distribuição equilibrada da população, das atividades produtivas, dos equipamentos e serviços públicos e promover uma rede de circulação viária compatível com as demandas atuais e futuras da cidade. O Modelo Espacial é composto por cinco componentes interdependentes: Mapa do Perímetro Urbano, que estabelece os limites da zona urbana, bem como dos distritos; Mapa Descritivo de Uso do Solo, que divide o território municipal em zonas, distinguindo a parte urbana e a rural; Regime Urbanístico, que é o conjunto de descrições das características existentes a serem preservadas e das características e prescrições de uso e ocupação do solo desejado, incluindo as zonas urbanas e rurais; Sistema Viário, que é o conjunto de vias do município, composto de Sistema Viário Urbano (Plano de Mobilidade Urbana) e Sistema Viário Rural; e Patrimônio Histórico e Ambiental, dividido entre patrimônio histórico e modelo ambiental.³⁷³

O Mapa de Uso do Solo organiza o território municipal segundo os princípios de eficiência, equidade, qualidade espacial e sustentabilidade, em área urbana e área rural. Na área urbana

³⁷³ BENTO GONÇALVES. **Lei Complementar nº 200**, de 27 de julho de 2018. Dispõe sobre a ordenação territorial do Município de Bento Gonçalves e sobre a política de desenvolvimento municipal e de expansão urbana, aprova o Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Artigos 14 e 15, I a V. Bento Gonçalves, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/b/bento-goncalves/lei-complementar/2018/20/200/lei-complementar-n-200-2018-dispoe-sobre-a-ordenacao-territorial-do-municipio-de-bento-goncalves-e-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-municipal-e-de-expansao-urbana-aprova-o-plano-diretor-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 abr. 2020.

vive a maioria da população, com atividades produtivas, serviços e equipamentos de apoio, e a área rural é reservada às atividades agrícola, agroindustrial, residencial e complementares. A área rural está dividida, conforme o Plano Diretor, da seguinte forma:

3.12.1 Modelo Espacial Básico (MEB), voltado ao uso agrícola e agropecuário, integrados ao uso turístico e temático;

3.12.2 Aglomerados Multifuncionais e Sedes de Distritos, de uso misto e baixa densidade;

3.12.3 Aglomerados Funcionais Turísticos, de uso misto e baixa densidade;

3.12.4 Áreas Especiais de Interesse Histórico, Temático e Social (AEITS): Áreas de interesse social ou temático situadas na zona rural, em locais de interesse histórico e paisagístico, passíveis de regularização fundiária e estratégias de promoção econômica e turística, através de regulamentação específica;

3.12.5 Áreas de proteção à paisagem cultural (APPAC), junto às sedes comunitárias e entornos de bens culturais inventariados, voltadas à compatibilização da preservação da paisagem cultural e ambiental com a ocupação tradicional e o desenvolvimento local.³⁷⁴

O Plano Diretor de Bento Gonçalves determina que a zona rural é o que está fora do perímetro urbano e que tem uso predominantemente agrícola, turístico, agroindustrial e de conservação, podendo sediar outras atividades, tais como: residenciais, artesanais, comerciais e de serviços, desde que associadas às atividades predominantes ou necessárias à população

³⁷⁴ BENTO GONÇALVES. **Lei Complementar nº 200**, de 27 de julho de 2018. Dispõe sobre a ordenação territorial do Município de Bento Gonçalves e sobre a política de desenvolvimento municipal e de expansão urbana, aprova o Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Artigo 16, I e II. Bento Gonçalves, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/b/bento-goncalves/lei-complementar/2018/20/200/lei-complementar-n-200-2018-dispoe-sobre-a-ordenacao-territorial-do-municipio-de-bento-goncalves-e-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-municipal-e-de-expansao-urbana-aprova-o-plano-diretor-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 abr. 2020.

residente, em localizações e escalas compatíveis com a manutenção do caráter da região e do padrão básico da atividade produtiva, esclarecendo, ainda, que os aglomerados rurais e as áreas de interesse temático são locais onde o desenvolvimento alterou de alguma forma o padrão genérico preconizado pela área rural.³⁷⁵

Para as áreas urbanas, em especial as áreas de expansão urbana e de transição entre usos urbanos e rurais, mediante a comprovação por laudo e vistorias da Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Agricultura, que têm a vocação rural, quanto ao uso agrícola e agropecuário, poderão continuar pagando o INCRA, devendo o município tributar o IPTU na medida em que mudarem a sua destinação ou por interesse público. Na zona rural, a aprovação de edificações dentro de área maior somente será permitida ao proprietário registral, podendo, em caso de núcleos familiares, ser aprovada sob autorização.³⁷⁶

O Plano Diretor bento-gonçalvesense estabelece o Modelo Espacial Básico – MEB, que é o conjunto de regulamentos de ocupação e uso do solo na área rural com predominância agrícola,

³⁷⁵ BENTO GONÇALVES. **Lei Complementar nº 200**, de 27 de julho de 2018. Dispõe sobre a ordenação territorial do Município de Bento Gonçalves e sobre a política de desenvolvimento municipal e de expansão urbana, aprova o Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Artigo 32, § 1º. Bento Gonçalves, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/b/bento-goncalves/lei-complementar/2018/20/200/lei-complementar-n-200-2018-dispoe-sobre-a-ordenacao-territorial-do-municipio-de-bento-goncalves-e-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-municipal-e-de-expansao-urbana-aprova-o-plano-diretor-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 abr. 2020.

³⁷⁶ BENTO GONÇALVES. **Lei Complementar nº 200**, de 27 de julho de 2018. Dispõe sobre a ordenação territorial do Município de Bento Gonçalves e sobre a política de desenvolvimento municipal e de expansão urbana, aprova o Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Artigo 32, §§ 1º, 2º e 3º. Bento Gonçalves, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/b/bento-goncalves/lei-complementar/2018/20/200/lei-complementar-n-200-2018-dispoe-sobre-a-ordenacao-territorial-do-municipio-de-bento-goncalves-e-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-municipal-e-de-expansao-urbana-aprova-o-plano-diretor-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 abr. 2020.

agroindustrial, turística, temática e de conservação. Tem por objetivo o equilíbrio entre a preservação, a sustentabilidade e o desenvolvimento do modo de vida rural.³⁷⁷

Pelo artigo 35 foram instituídas as macrozonas de uso do solo rural: I – Distrito do Vale dos Vinhedos: Área de Proteção à Paisagem Cultural Vale dos Vinhedos (APPAC VALE); II – Distrito de São Pedro: Área de Proteção à Paisagem Cultural São Pedro (APPAC São Pedro); III – Distrito de Tuiuty: Área de Proteção à Paisagem Cultural Tuiuty (APPAC Tuiuty); IV – Distrito de Faria Lemos: Área de Proteção à Paisagem Cultural Faria Lemos (APPAC Faria Lemos).

Estas macrozonas têm vocações distintas: o Distrito do Vale dos Vinhedos tem como vocação natural consolidada a vitivinicultura e o enoturismo, aliados à agricultura e turismo rural; o Distrito de São Pedro tem como vocação natural consolidada a agropecuária, a fruticultura e o turismo rural, aliados à agroindústria e ao lazer;³⁷⁸ o Distrito de Tuiuty tem como vocação natural

³⁷⁷ BENTO GONÇALVES. **Lei Complementar nº 200**, de 27 de julho de 2018. Dispõe sobre a ordenação territorial do Município de Bento Gonçalves e sobre a política de desenvolvimento municipal e de expansão urbana, aprova o Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Artigo 34. Bento Gonçalves, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/b/bento-goncalves/lei-complementar/2018/20/200/lei-complementar-n-200-2018-dispoe-sobre-a-ordenacao-territorial-do-municipio-de-bento-goncalves-e-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-municipal-e-de-expansao-urbana-aprova-o-plano-diretor-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 abr. 2020.

³⁷⁸ Neste, são protegidos os sítios históricos e de interesse turístico e a paisagem natural, rural e cultural. As edificações, sítios históricos e de interesse turístico, bem como trechos remanescentes da paisagem original da região, distribuídos e dispersos no município, ficam declarados de preservação à paisagem cultural e protegidos pela presente legislação. BENTO GONÇALVES. **Lei Complementar nº 200**, de 27 de julho de 2018. Dispõe sobre a ordenação territorial do Município de Bento Gonçalves e sobre a política de desenvolvimento municipal e de expansão urbana, aprova o Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Artigo 41, II e III. Bento Gonçalves, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/b/bento-goncalves/lei-complementar/2018/20/200/lei-complementar-n-200-2018-dispoe-sobre-a-ordenacao>

consolidada a agropecuária, a vitivinicultura e a fruticultura, aliadas à agroindústria, ao turismo e ao lazer vinculado à paisagem natural e cultural do Vale do Rio das Antas, integradas a uma área de expansão urbana e transição entre usos urbanos e rurais; e o Distrito de Faria Lemos tem como vocação natural consolidada a vitivinicultura, associada à agroindústria e indústrias artesanais e de pequeno porte, integradas à paisagem natural e cultural da Rota das Cantinas Históricas e do Roteiro Encantos da Eulália.³⁷⁹

A Divisão Territorial da área rural do município de Bento Gonçalves é um sistema de bandas e trechos definidos a partir do sistema viário, considerando uma hierarquia de vias. Este sistema constitui uma divisão genérica do município.³⁸⁰

O Plano Diretor de Bento Gonçalves, reiterando o olhar sobre o município como um todo, estabelece o Controle do Uso do Solo, determinando que é feito a partir de um conjunto de determinações que limitam e orientam a distribuição de padrões

-territorial-do-municipio-de-bento-goncalves-e-sobre-a-politica-de-desevolvimen to-municipal-e-de-expansao-urbana-aprova-o-plano-diretor-municipal-e-da-outr as-providencias. Acesso em: 30 abr. 2020.

³⁷⁹ BENTO GONÇALVES. **Lei Complementar nº 200**, de 27 de julho de 2018. Dispõe sobre a ordenação territorial do Município de Bento Gonçalves e sobre a política de desenvolvimento municipal e de expansão urbana, aprova o Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Artigos 36, 40, 43 e 46. Bento Gonçalves, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/b/bento-goncalves/lei-complementar/2018/20/200/lei-complementar-n-200-2018-dispoe-sobre-a-ordenacao-territorial-do-municipio-de-bento-goncalves-e-sobre-a-politica-de-desevolvimento-municipal-e-de-expansao-urbana-aprova-o-plano-diretor-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 abr. 2020.

³⁸⁰ BENTO GONÇALVES. **Lei Complementar nº 200**, de 27 de julho de 2018. Dispõe sobre a ordenação territorial do Município de Bento Gonçalves e sobre a política de desenvolvimento municipal e de expansão urbana, aprova o Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Artigos 55 e 57. Bento Gonçalves, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/b/bento-goncalves/lei-complementar/2018/20/200/lei-complementar-n-200-2018-dispoe-sobre-a-ordenacao-territorial-do-municipio-de-bento-goncalves-e-sobre-a-politica-de-desevolvimento-municipal-e-de-expansao-urbana-aprova-o-plano-diretor-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 abr. 2020.

de atividades na área rural, e tem por objetivo promover a sua implementação. Diante dessa previsão, estabelece que

A Área Rural tem uso predominantemente agrícola, agropecuária, turística, agroindustrial e de conservação, podendo sediar outras atividades, tais como residenciais, artesanais, comerciais e de serviços, desde que associadas às atividades predominantes, ou necessárias à população residente, em localizações e escalas compatíveis com a manutenção do caráter da região e do padrão básico da atividade produtiva.³⁸¹

Esclarecendo sobre a atividade agrícola ou agropecuária, aduz que é predominante em cada distrito, ou que venha a ser substituída por decisão de Plano Estratégico da Secretaria e Conselho competentes. A atividade agroindustrial é aquela associada diretamente à atividade agrícola ou agropecuária prevalecente na área.

Poderá ocorrer o parcelamento do solo rural para finalidade agrícola, agropecuária, turística, agroindustrial e de conservação, podendo sediar outras atividades, tais como residenciais, artesanais, comerciais e de serviços, desde que respeitado o que determina em relação às dimensões o Ministério da Agricultura para o Módulo Regional, devendo haver anuência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do IPURB. O município pode, a critério dos Conselhos Distritais, para a aprovação do parcelamento do solo, exigir procedimentos de

³⁸¹ BENTO GONÇALVES. **Lei Complementar nº 200**, de 27 de julho de 2018. Dispõe sobre a ordenação territorial do Município de Bento Gonçalves e sobre a política de desenvolvimento municipal e de expansão urbana, aprova o Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Artigos 58 e 59. Bento Gonçalves, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/b/bento-goncalves/lei-complementar/2018/20/200/lei-complementar-n-200-2018-dispoe-sobre-a-ordenacao-territorial-do-municipio-de-bento-goncalves-e-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-municipal-e-de-expansao-urbana-aprova-o-plano-diretor-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 abr. 2020.

avaliação de impacto ambiental e de inovações, levando em conta as repercussões sobre a paisagem, o tráfego, o acesso aos serviços de saneamento e a equipamentos sociais, as condições físico-ambientais e outros aspectos técnicos relevantes.³⁸²

O zoneamento rural definirá as áreas onde poderá ocorrer o parcelamento para sítios de recreio, que deverão ter o lote mínimo de 2.500 m², inclusive com a existência de condomínios vitivinícolas, no Vale dos Vinhedos, com o fracionamento de uma área de terras destinado à vitivinicultura, com vinificação conjunta entre os associados, devendo estes obedecer às determinações previstas no Plano Diretor e, inclusive, prever soluções de sustentabilidade, através de Estudo de Impacto de Inovações, de forma a garantir a compatibilidade com a infraestrutura, meio ambiente, paisagem natural, cultural, rural e vitícola. Também há a previsão da viabilidade da instituição de condomínios edifícios rurais, podendo, ainda, ocorrer a regularização fundiária de interesse social e específico de lotes existentes até 2016, nos aglomerados funcionais e multifuncionais, bem como nas áreas especiais de interesse histórico, social e temático, com soluções de sustentabilidade, através de Estudo de Impacto de Inovações, para garantir a compatibilidade com a infraestrutura, meio ambiente, paisagem natural, cultural, rural e vitícola.³⁸³

³⁸² BENTO GONÇALVES. **Lei Complementar nº 200**, de 27 de julho de 2018. Dispõe sobre a ordenação territorial do Município de Bento Gonçalves e sobre a política de desenvolvimento municipal e de expansão urbana, aprova o Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Artigo 69 e 70. Bento Gonçalves, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/b/bento-goncalves/lei-complementar/2018/20/200/lei-complementar-n-200-2018-dispoe-sobre-a-ordenacao-territorial-do-municipio-de-bento-goncalves-e-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-municipal-e-de-expansao-urbana-aprova-o-plano-diretor-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 abr. 2020.

³⁸³ BENTO GONÇALVES. **Lei Complementar nº 200**, de 27 de julho de 2018. Dispõe sobre a ordenação territorial do Município de Bento Gonçalves e sobre a política de desenvolvimento municipal e de expansão urbana,

Em vista de sua vocação, Bento Gonçalves trouxe para o seu Plano Diretor a modernização no modo de encarar o desenvolvimento, agregando a riqueza da área rural, fomentando a sustentabilidade, para patrocinar a adequada qualidade de vida aos seus habitantes.

Bento Gonçalves, por seu conhecido desenvolvimento agrícola, tendo a viticultura como seu principal plantio, ao revisar o Plano Diretor, estabeleceu parâmetros de inclusão da área rural, preconizando o desenvolvimento econômico sustentável do município, com ampla regulamentação, trazendo o direito à cidade incorporado ao campo.

O município de Bento Gonçalves é um exemplo de planejamento da área rural. Observa-se, no entanto, que o tipo de arquitetura histórica preservada na área rural poderia servir de padrão ou modelo para o incremento de novas construções, mantendo as características. A não adoção dessa medida levará, com o tempo, a perderem-se no meio das novas ocupações alguns modelos do passado, perdendo-se a paisagem do tempo.

3.19 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental Sustentável de Erechim (PDDUAS)

Erechim é um município brasileiro da região Sul, localizado no interior do estado do Rio Grande do Sul. Considerado um centro sub-regional no país, é a segunda cidade mais populosa do norte do estado, com a estimativa de 105.862 habitantes em 2019, e população, no último censo, em 2010, de

aprova o Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Artigos 73 e 76 a 80. Bento Gonçalves, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/b/bento-goncalves/lei-complementar/2018/20/200/lei-complementar-n-200-2018-dispoe-sobre-a-ordenacao-territorial-do-municipio-de-bento-goncalves-e-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-municipal-e-de-expansao-urbana-aprova-o-plano-diretor-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 abr. 2020.

96.087 pessoas.³⁸⁴ Está localizada ao norte do Rio Grande do Sul, na região do Alto Uruguai, sobre a cordilheira da Serra Geral.

Erechim é termo de origem caingangue, significando “campo pequeno”, nome esse dado provavelmente em razão da cidade ser rodeada de florestas na época. Foi planejada com base em Belo Horizonte, Washington e Paris e está entre as 20 cidades mais frias do Sul do Brasil.³⁸⁵

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental Sustentável de Erechim (PDDUAS) foi aprovado conforme Lei n.º 6.256, de 15 de dezembro de 2016.³⁸⁶ Conceitua as áreas territoriais do município, estabelecendo, no artigo 15:

Para fins administrativos, fiscais e dos regimes urbanístico e ambiental, o território do Município de Erechim compreende:

- Área Urbana: definida, segundo limites fixados pela Lei do Perímetro Urbano e delimitada nas plantas de Uso e Ocupação do Solo, anexa à presente Lei, em função dos serviços públicos e das edificações existentes;
- Área de ocupação Extensiva: áreas de urbanização rarefeita, compreendidas dentro ou fora do perímetro urbano, definindo-se como áreas destinadas para a expansão urbana ou reservadas para o crescimento das vilas. Ainda que localizadas na área rural, as Áreas de Ocupação Extensiva estão submetidas às normas da presente Lei, condicionadas à apresentação de plano e sujeitas à delimitação através de legislação específica;

³⁸⁴ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. Erechim/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/erechim/panorama>. Acesso em: 20 jun. 2020.

³⁸⁵ ERECHIM. **Apresentação**. Disponível em: <https://www.pmerechim.rs.gov.br/pagina/141/apresentacao>. Acesso em: 20 jun. 2020.

³⁸⁶ ERECHIM. **Lei n.º 6.256**, de 15 de dezembro de 2016. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental Sustentável de Erechim (PDDUAS). Dispõe sobre o desenvolvimento urbano, sobre o zoneamento de uso do solo urbano e revoga a Lei n.º 2.595/1994. Erechim, RS. Disponível em: www.pmerechim.rs.gov.br/download. Acesso em: 20 jun. 2020.

– Área Rural: área restante do território do Município, identificada pela sua destinação agrícola, pastoril ou extrativa.

O PDDUAS estabeleceu que, para atividades residenciais em área rural, o projeto deverá atender aos seguintes condicionantes: Taxa de Ocupação máxima de 10% (dez por cento), altura máxima de 3 (três) pavimentos, recuo mínimo de qualquer divisa e/ou acesso de 5 (cinco) metros, ter acesso, energia elétrica, água potável e tratamento de efluentes domésticos, devendo ser respeitados os condicionantes ambientais, históricos e culturais pertinentes.³⁸⁷ Essa providência deveria ser tomada em todos os municípios, delimitando a ocupação na área rural. Não estamos aqui dizendo que os percentuais são ideais, mas estamos afirmando a norma como positiva.

Neste sentido, o artigo 34 traz a conceituação de Áreas de Interesse Ambiental: “são os espaços físicos que pelas suas características devem ter a ocupação controlada, de modo a preservar o patrimônio ambiental do município”. Estas áreas são: as reservas e estações ecológicas e as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais renováveis.

O artigo 36 aborda a divisão das Áreas de Interesse Ambiental e Paisagístico: Áreas de Preservação Permanente, Áreas de Proteção Ambiental e Áreas de Interesse Paisagístico. O artigo enumera, de forma não taxativa, as áreas de Interesse Paisagístico: as paisagens naturais notáveis, as localidades e os acidentes naturais adequados ao lazer ativo e passivo, recreação e turismo, as localidades que apresentam condições climáticas especiais, as paisagens urbanas construídas pelo homem, de caráter histórico e

³⁸⁷ ERECHIM. Lei n.º 6.256, de 15 de dezembro de 2016. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental Sustentável de Erechim (PDDUAS). Dispõe sobre o desenvolvimento urbano, sobre o zoneamento de uso do solo urbano e revoga a Lei nº 2.595/1994. Artigo 92. Erechim, RS. Disponível em: www.pmerechim.rs.gov.br/download. Acesso em: 20 jun. 2020.

cultural, as praças, parques, jardins, largos e recantos que integram o tecido urbano, as paisagens rurais e do entorno urbano, que proporcionam visuais significativos e simbólicos próprios da região, o alto das encostas, topos dos morros, escarpas e fundos de vales.

O referido Plano Diretor não contemplou, de forma expressiva, a área rural, exceto para conceituá-la e determinar os requisitos para a construção e ocupação residencial no campo, limitando-se a estabelecer as regras de interesse ambiental. Tratando genérica e superficialmente sobre a proteção destas áreas, o Plano Diretor de Erechim não trouxe o planejamento da área rural, nos moldes em que fez da urbana.

Os planos diretores pesquisados mostraram a evolução no entendimento do que preconiza o Estatuto da Cidade e a maioria deles expressa dispositivos que incluem a área rural em seu planejamento, com diretrizes menos ou mais abrangentes, levando em consideração as peculiaridades e necessidades locais e a vocação do solo municipal.

Com o tempo, a pesquisa e a divulgação do conhecimento, percebeu-se que a mentalidade dos gestores se adapta ao que a lei determina, e aqueles que ainda não o fazem enxergarão a necessidade de planejar o município, com políticas públicas inclusivas a todos os seus habitantes, deixando de destratar a área rural e quem lá mora.

Conclusão

O Estatuto da Cidade traz, no parágrafo 2º do artigo 40, a obrigatoriedade de o gestor público considerar o município como um todo, incluindo as áreas urbana e rural nas diretrizes do seu planejamento. O seu objetivo é ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Isso não significa apenas atender ao direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e demais serviços públicos. Como norma geral, não há como esta Lei contemplar e esgotar o rol de funções sociais de uma cidade, pois são estas decorrentes das necessidades locais. O seu conceito (de função social) é muito mais abrangente do que meramente a pobreza ou necessidade material.

Para que a função social da cidade seja alcançada em sua integralidade, o estabelecimento de metas no Plano Diretor do município, com a participação popular nos projetos de planejamento e desenvolvimento, se faz necessário, dotando a cidade de infraestrutura capaz de promover, plenamente, os direitos de todos os seus habitantes. Contudo, as políticas públicas estão longe de atender às demandas coletivas, de forma que interesses privados de grupos minoritários prevalecem sobre o interesse comum, apropriando-se do espaço urbano e dificultando, principalmente por razões econômicas, o acesso ao solo e à moradia de grande parte da população.

As audiências públicas do Plano Diretor deverão ter ampla publicidade e a sua realização deve promover o debate e fornecer as informações necessárias para que a população tenha o entendimento claro sobre o conteúdo. É preciso, ainda, que sejam realizadas em horários e locais de fácil acesso a todos, estimulando a participação dos munícipes.

A cidade precisa ser vista não somente como o espaço onde se constroem casas, ruas, fábricas, onde se labora e se vivencia a

rotina diária. A ampliação da visão da cidade deve se dar para senti-la como espaço incorporado no ser, tomada, introjetada, como parte viva do cotidiano, espaço multifacetado onde as manifestações dos sentidos possam ser compreendidas e incorporadas.

Mesmo que componha o todo, fazendo parte do município, a área rural não tem a mesma atenção da maioria dos gestores públicos, e nem do Poder Legislativo, para alcançar as mesmas comodidades que recebem os habitantes da cidade. Essa diferença de tratamento leva ao descumprimento do princípio de igualdade e afronta a dignidade da pessoa humana. Na periferia das cidades, é visível a exclusão daqueles menos favorecidos economicamente, confundindo-se, neste espaço, o urbano e o rural, pois nem sempre é possível delimitar visualmente onde termina a área urbana e inicia a rural.

Para atender ao comando constitucional do direito à cidade, tanto dos habitantes citadinos quanto dos camponeses, esta deve ser sustentável, de forma a prover o desenvolvimento sadio de todos. Sustentável é o desenvolvimento que respeita a preservação do meio em que se vive, isto é, aquele que atende às necessidades atuais de todos, sem prejuízo das gerações que virão, gerando o mínimo de degradação ou recuperando o que foi destruído, para deixar um legado utilizável para quem ainda nascerá.

No entanto, as normas postas não contemplam proteção socioambiental para a periferia, no contexto de uma cidade inteligente. A área rural é a periferia de amanhã, com a constante invasão do urbano e a expansão do seu território. Essa transição, na chamada área rururbana, dá-se de forma desordenada, causando impacto no meio ambiente e aumentando a carga pejorativa que carrega a palavra “periferia”, que remete ao que está fora (não pertence à cidade e já está fora da área rural).

Da forma como consta nos planos diretores dos municípios, afasta-se para a margem (da cidade ou do campo?),

de forma desordenada, uma periferia que não tem perspectiva de regularização dentro da cidade inteligente, pois não há um tratamento jurídico direcionado à resolução do contexto do município como um todo, dentro do aspecto espacial que ainda é área rural, embora já ocupada pela cidade.

Para implementar, de forma efetiva, o desenvolvimento sustentável da cidade, o meio ambiente deve ser visto como um todo, englobando tanto a área rural quanto a urbana. Por cidade sustentável tem-se que é aquela que apresenta esta característica em seus serviços fundamentais, como segurança, transportes, educação, saúde, coleta e destinação de lixo, saneamento, energia, entre outros.

A entrada em vigor do Estatuto da Cidade trouxe normas de Direito Urbanístico explícitas, de forma a consagrar o direito à cidade sustentável, promovendo a dignidade humana, dentro do chamado meio ambiente artificial ou criado, visando a reforma urbana, de forma a ordenar a utilização e parcelamento do solo, com a participação popular, expoente da gestão democrática das cidades.

O planejamento do município, no Plano Diretor, deve abrigar, desde o início, a leitura da área rural, como território integrante do todo e de importância vital para o desenvolvimento sustentável, proteção ao meio ambiente, garantia de dignidade a todos os habitantes, com inclusão do planejamento e controle do uso e da ocupação do solo rural, estudo das potencialidades e necessidades e utilização da infraestrutura compartilhada entre rural e urbano, se for o caso. Deve haver o planejamento do município e a leitura socioterritorial da área rural.

Entretanto, o que se tem observado nos planos diretores não é a inclusão da área rural no planejamento dos municípios, mas apenas regras gerais, ignorando a população campesina como integrante do todo, com exclusão dos direitos à cidade, garantidos a todos. Por conta da cultura de se tratar a área rural como competência federal,

sujeita à legislação agrária, o município deixa de exercer seu dever de reger, no planejamento do território, a ocupação, zoneamento, índices construtivos, áreas institucionais, formas de ocupação etc., tornando a área campesina uma terra sem lei.

Por não haver instrumentos legais de planejamento, há falta de políticas inteligentes e concretas de ocupação e desenvolvimento sustentável. Ao se determinar os espaços que podem, ou não, ser ocupados, através do zoneamento ambiental, e onde é possível ser ocupado, estabelecido nos zoneamentos urbanístico e agrário, a degradação ambiental e humana pode ser amenizada e traz instrumentos eficazes de controle e aplicação das normas ambientais.

Os municípios propõem, em sua maioria, de forma genérica – quando o fazem –, a inclusão da área rural no macrozoneamento uniforme, propondo diretrizes gerais, pouco tratando de estratégias de desenvolvimento desta área, de forma efetiva.

O zoneamento da área rural deve observar o Estatuto da Terra, porém existem questões que são de total interesse local, como a ocupação edilícia, devendo, mesmo nas propriedades rurais, ser regulamentada quanto aos índices construtivos, número de andares, afastamento das vias municipais, destinação do lixo, chacreamento, metragem das vias, planos de mobilidade territorial, circulação e acessibilidade, instalação de equipamentos comunitários em áreas de convívio social, lazer e turismo, estratégias de desenvolvimento que aproveitem os potenciais naturais e a diversidade do município etc.

Analisaram-se os planos diretores dos municípios gaúchos com mais de 100.000 habitantes, em número de 19, conforme dados do IBGE do ano de 2019, que são: Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Pelotas, Santa Maria, Gravataí, Viamão, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Alvorada, Rio Grande, Passo Fundo, Sapucaia do Sul, Uruguaiana, Cachoeirinha, Santa Cruz do Sul, Bagé, Bento Gonçalves e Erechim. Concluiu-se que em todos há

menção à área rural, com exceção daqueles que tem 100% de área urbana. A inserção da área rural no macrozoneamento com diretrizes genéricas ou sem menção a esta parte do território, consta nos planos diretores dos seguintes municípios: Canoas, Gravataí, Alvorada e Cachoeirinha. Os municípios de Novo Hamburgo, São Leopoldo, Rio Grande e Erechim tratam do planejamento incluindo a área rural, sem estabelecer critérios mais determinados para a execução de políticas públicas que alcancem de forma efetiva seus habitantes. E os municípios de Porto Alegre, Caixas do Sul, Pelotas, Santa Maria, Viamão, Passo Fundo, Sapucaia do Sul, Uruguaiana, Santa Cruz do Sul, Bagé e Bento Gonçalves estabelecem, de forma expressa, as diretrizes voltadas para a área rural, incluindo políticas públicas voltadas à fixação da população local, incentivo à produção primária e à agroecologia, à educação, à utilização de tecnologias limpas, assistência técnica para o uso e manejo do solo, combate às queimadas, tendo por fim assegurar qualidade de vida aos seus habitantes e àqueles que trabalham no meio rural, de forma a estabelecer, com mais efetividade, os mesmos direitos para os habitantes da cidade e do campo e garantir a preservação da natureza e do meio ambiente para as futuras gerações.

Mais da metade dos municípios gaúchos com população superior a 100.000 habitantes incluiu o planejamento da área rural em seus planos diretores, de forma a atender à garantia constitucional da igualdade e ao comando legal trazido pelo Estatuto da Cidade. Dos 19 municípios pesquisados, 11 contemplaram a área rural, expressamente, com diretrizes específicas, 4 deles a incluíram no ordenamento sem estabelecer critérios mais determinados para a execução de políticas públicas que alcancem de forma efetiva seus habitantes e 4 têm diretrizes genéricas ou não fazem menção a esta parte do território. Ressalte-se que os municípios de Canoas, Alvorada e Cachoeirinha possuem área 100% urbana.

O projeto de cidade, para que seja viável o desenvolvimento sustentável, atendendo aos comandos das leis ambientais, deve alongar o olhar e abrir os braços, para abarcar toda a área municipal, trazendo à área rural o mesmo tratamento dado à urbana, de forma que a dignidade de seus habitantes seja atendida, com a inclusão daquela no planejamento do Plano Diretor, com políticas públicas, equipamentos, soluções de empregabilidade, escoamento de produtos, fornecimento de elementos básicos de transporte, acesso às vias públicas, escolas, postos de saúde, eletricidade e acesso à internet.

Enquanto o campo não for considerado como parte do município, com acesso ao direito à cidade por seus moradores, o êxodo rural será uma constante, transformando a área rural em zona fantasma, diminuindo a possibilidade de crescimento destas regiões.

Referências

ADEGA. **Qual o significado de Terroir?** UOL Host. Disponível em: https://revistaadega.uol.com.br/artigo/voce-sabe-qual-o-significado-de-terroir_2655.html. Acesso em: 24 abr. 2020.

AGROLINK COM INF. DE ASSESSORIA. **Quem são os maiores produtores de tabaco do Brasil?** Disponível em: https://www.agrolink.com.br/noticias/quem-sao-os-maiores-produtores-de-tabaco-do-brasil-_165401.html. Acesso em: 20 abr. 2020.

ALVORADA. **Lei nº 2.316**, de 05 de janeiro de 2011. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Alvorada. Alvorada, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-alvorada-rs>. Acesso em 10 abr. 2020.

ARAGÃO, Alexandra. A Constituição Recombinante: uma proposta de reinterpretação interjusfundamental da Constituição brasileira inspirada por Standards europeus (e brasileiros). In: Congresso Brasileiro de Direito Ambiental (19: 2014: São Paulo, SP) **Saúde ambiental**: política nacional de saneamento básico e resíduos sólidos [recurso eletrônico]/19. Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 9. Congresso de Direito Ambiental das Línguas Portuguesa e Espanhola, 9. Congresso de Estudantes de Direito Ambiental; org. Antonio Herman Benjamin, José Rubens Morato Leite. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014.

ASCARI, Rosana Amora; SCHEID, Marcia; KESSLER, Marciane. Fumicultura e a Utilização de Agrotóxicos: riscos e proteção da saúde. **Revista Contexto & Saúde**, Ijuí. Editora Unijuí. v. 12, n. 23, jul/dez. 2012, p. 41-50. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoesaude/article/view/1840>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BAGÉ. **Economia e Estatísticas**. Disponível em: <https://www.bage.rs.gov.br/index.php/o-municipio/economia-e-estatisticas/> Acesso em: 24 abr. 2020.

BAGÉ. **Histórico**. Disponível em: <https://www.turismo.rs.gov.br/cidade/28/bage#sobre>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BAGÉ. **Lei Complementar nº 25**, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé. Bagé, RS. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-bage-rs>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo; BEIROZ, Hélio. **Planos Diretores e Áreas Rurais**: Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento. In: XVIII ENANPUR NATAL 2019, 8., Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019. 25 p. Disponível em:
<http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1057>. Acesso em: 18 jul. 2020.

BARROS, Wellington Pacheco. **Direito Ambiental Sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003. Tradução: Plínio Dentzien.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005. Tradução: Eliana Aguiar.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999. Tradução: Marcus Penchel.

BENTO GONÇALVES. **Conheça a cidade**. Disponível em:
<http://www.bentogoncalves.rs.gov.br/a-cidade/conheca-a-cidade>. Acesso em: 29 abr. 2020.

BENTO GONÇALVES. **Lei Complementar nº 200**, de 27 de julho de 2018. Dispõe sobre a ordenação territorial do Município de Bento Gonçalves e sobre a política de desenvolvimento municipal e de expansão urbana, aprova o Plano Diretor Municipal e dá outras providências. Bento Gonçalves, RS. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/rs/b/bento-goncalves/lei-complementar/2018/20/200/lei-complementar-n-200-2018-dispoe-sobre-a-ordenacao-territorial-do-municipio-de-bento-goncalves-e-sobre-a-politica-de-desenvolvimento-municipal-e-de-expansao-urbana-aprova-o-plano-diretor-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOSELTMANN, Klaus. Direitos Humanos, Meio Ambiente e Sustentabilidade. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto de 15 de setembro de 2010**. Institui o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado – PPCerrado, altera o Decreto de 3 de julho de 2003, que institui Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para os fins que especifica. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12867.htm#art1p. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 62.504**, de 8 de abril de 1968. Regulamenta o artigo 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, o artigo 11 e parágrafos do Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D62504.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=29&uf=43>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm. Acesso em: 12 maio 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.171**, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8171.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20agr%C3%ADcola.&text=Art.&text=Para

%20os%20feitos%20de
sta%20lei,%2C%20pecu%C3%A1rios%2C%20pesqueiros%20e%20fl
orestais. Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 18 abr 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em 20 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.305**, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. Artigo 3º, Inciso IX. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 5868**, de 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5868.htm. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.938** de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 12 maio 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Pampa**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biomas/pampa>. Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL: **Lei Federal nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 20 out. 2019.

CABETE, Marcel Augusto Farha. **O Município na Constituição Federal de 1988 e suas repercussões no federalismo brasileiro.**

2019. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/72127/o-municipio-na-constituicao-federal-de-1988-e-suas-repercussoes-no-federalismo-brasileiro#_ftn103. Acesso em: 31 ago. 2019.

CABRAL, Lucas Pereira; ALVES, Thaís da Rosa. **Uma análise sobre o crescimento populacional e sua distribuição no espaço 'território' no município de Canoas – RS**. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/observasinos/vale/populacao/uma-analise-sobre-o-crescimento-populacional-e-sua-distribuicao-no-espaco-territorio-no-municipio-de-canoas-rs>. Acesso em: 15 mar. 2020.

CACHOEIRINHA. **Histórico**. Disponível em: <http://www.cachoeirinha.rs.gov.br/portal/index.php/a-cidade/historico>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CACHOEIRINHA. **Lei Complementar nº 11**, de 18 de dezembro de 2007. Institui o Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano do Município de Cachoeirinha, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-cachoeirinha-rs>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CANOAS. **Lei nº 5.961**, de 11 de dezembro de 2015. Institui o Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas, dispõe sobre o desenvolvimento urbano do município e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-canoas-rs>. Acesso em: 15 mar. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Lei n. 10257, de 10/07/2001 e Medida Provisória n. 2.220, de 04/09/2001. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CARVALHO, Delton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CARVALHO, Delton Winter de. **Desastres Ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. 2ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

CASSETARI, Christiano. **Direito Agrário**. São Paulo: Atlas, 2012.

CAXIAS DO SUL. **Lei Complementar nº 589**, de 19 de novembro de 2019. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) do Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Caxias do Sul, RS. Disponível em:

<https://caxias.rs.gov.br/servicos/planejamento/plano-diretor/lc589>. Acesso em: 25 fev. 2020.

CEPAL. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. Santiago: Nações Unidas, 2018.

Disponível em:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 25 fev. 2020.

DORNELES, Ana Cláudia Bertoglio. **O direito urbanístico como instrumento de equilíbrio entre a função socioambiental da propriedade e o direito à propriedade privada**. 2011. 90 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2011. Acesso em: 22 fev. 2020.

ERECHIM. **Apresentação**. Disponível em:

<https://www.pmerechim.rs.gov.br/pagina/141/apresentacao>. Acesso em: 20 jun. 2020.

ERECHIM. **Lei nº 6.256**, de 15 de dezembro de 2016. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental Sustentável de Erechim (PDDUAS). Dispõe sobre o desenvolvimento urbano, sobre o zoneamento de uso do solo urbano e revoga a Lei nº 2.595/1994. Erechim, RS. Disponível em: www.pmerechim.rs.gov.br/download. Acesso em: 29 abr. 2020.

ESCOLA, Brasil. **Cidade e Município: qual é a diferença?**

Elaborado por Rodolfo Alves Pena. Disponível em:

<https://brasilescola.uol.com.br/geografia/cidade-municipio-qual-diferenca.htm>. Acesso em: 19 abr. 2019.

FONTELLES, Mauro José; SIMÕES, Marilda Garcia; FARIAS, Samantha Hasegawa; FONTELLES, Renata Garcia Simões. Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa. **Rev. Para. Med**, Brasil, p. 1-8, set. 2009. Disponível em:

https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C8_NONAME.pdf. Acesso em: 25 ago. 2019.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GASPARINI, Diogenes. Aspectos jurídicos do Plano Diretor. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, p. 1. Disponível

em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2005/01/-sumario?next=2. Acesso em: 24 jul. 2019.

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Direito fundamental ao ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. Atualizada por Luiz Edson Fachin.

GRASSI, Karine. **Plano Diretor e audiência pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GRAVATAÍ. **Lei Ordinária nº 3643**, de 22 de maio de 2015. Altera o artigo 15 da Lei nº 1.541, de 06 de julho de 2000, e dá outras providências. Gravataí, RS. Disponível em: <http://www.cmgravatai.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-3643-2015-246842>. Acesso em: 23 mar. 2020.

GRAVATAÍ. **Lei Ordinária nº 1541**, de 06 de julho de 2000. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da sede do Município de Gravataí. PDDU. Gravataí, RS. Disponível em: <https://cmgravatai.rs.gov.br/documento/243908/texto:compilado>. Acesso em: 24 mar. 2020.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Tradução de: Jair Pinheiro. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf. Acesso em: 22 jul. 2019.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação**. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>. Acesso em: 16 out. 2019.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 16 out. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Porto Alegre/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>. Acesso em: 20 fev. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Cidade de Caxias do Sul/ RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/caxias-do-sul/panorama>. Acesso em: 20 mar. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Canoas, RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/canoas/panorama>. Acesso em: 21 mar. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Santa Maria, RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-maria/panorama>. Acesso: 20 mar. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Gravataí, RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/gravatai/panorama>. Acesso em: 18 abr. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Viamão, RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/viamao/panorama>. Acesso em: 15 abr. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Novo Hamburgo, RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/novo-hamburgo/panorama>. Acesso em: 20 abr. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** São Leopoldo, RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-leopoldo/panorama>. Acesso em: 07 abr. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Rio Grande, RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/rio-grande/panorama>. Acesso em: 10 abr. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Alvorada, RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/alvorada/panorama>. Acesso em: 15 abr. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Passo Fundo/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passo-fundo/panorama>. Acesso em: 18 mar. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Sapucaia do Sul/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sapucaia-do-sul/panorama>. Acesso em: 20 mar. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Uruguaiana/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/uruguaiana/panorama>. Acesso em: 19 mar. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Santa Cruz do Sul/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-cruz-do-sul/panorama>. Acesso em: 18 mar. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Cachoeirinha/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/cachoeirinha/panorama>. Acesso em: 10 mar. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Bagé/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/bage/panorama>. Acesso em: 13 mar. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Bento Gonçalves/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/bento-goncalves/panorama>. Acesso em: 13 mar. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População.** Erechim/RS. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/erechim/panorama>. Acesso em: 15 abr. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. São Leopoldo, RS. IBGR, 2010. Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-leopoldo/panorama>. Acesso em: 12 mar. 2020.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. Tradução de: Carlos S. Mendes Rosa; revisão da tradução Maria Estela Heider Cavalheiro. Revisão Técnica: Cheila Aparecida Gomes Bailão. (Coleção cidades).

JESUS, Sidnei de. **Série Nossas Raízes: o primeiro quilombo urbano do Brasil**. 2015. Disponível em:

https://www.diariodecanoas.com.br/_conteudo/2015/11/noticias/regiao/242125-serie-nossas-raizes-o-primeiro-quilombo-urbano-do-brasil.html. Acesso em: 15 mar. 2020.

KARNOPP, Érika. Repensando o desenvolvimento rural no contexto territorial da agricultura familiar: estudos de casos. **REDES. Rev. Des. Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 19, ed. especial, p. 139-152, 2014.

Disponível em:

<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/5158>. Acesso em: 20 abr. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

Tradução de: Rubens Eduardo Frias.

LEMOS, Patrícia Faga Iglesias. **Direito ambiental: Responsabilidade Civil e proteção ao meio ambiente**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22.ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 27.ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020.

MALUF, Renato S. Plano Diretor Rural, estratégias de desenvolvimento rural e Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Piracicaba. In: SANTORO, Paula; PINHEIRO, Edie (Orgs.) **O município e as áreas rurais**. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8).

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Silvia. **Direito ambiental**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

MARQUES, Carlos Alexandre Michaello; MARQUES, Clarice Gonçalves Pires. O Direito Urbanístico e o desafio da gestão ambiental sustentável no município. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 189-210, julho/dezembro de 2011, p. 193. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/232>. Acesso em: 20 abr. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Assuntos Municipais**. Porto Alegre: Instituto do Direito Municipal do Rio Grande do Sul, 1965.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005. Atualizada e revista por: Isabel Camargo Lopes Monteiro e Cecília Marisa Prendes.

MESQUITA, Amanda Pires; FERREIRA, William Rodrigues. O município e o planejamento rural: o plano diretor municipal como instrumento de ordenamento das áreas rurais. **Espaço em Revista: UFG, Goiás**, v. 18, n. 1, p. 11-32, jan. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/espaco/article/view/42561>. Acesso em: 29 ago. 2020.

MIRANDA, Svetlana Maria de. **As condicionantes ambientais e a importância da sua gestão tempestiva e adequada pelos empreendimentos**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/284957/as-condicionantes-ambientais-e-a-importancia-da-sua-gestao-tempestiva-e-adequada-pelos-empreendimentos>. Acesso em: 05 ago. 2020.

NAKANO, Kazuo. O Plano Diretor e as áreas rurais. In: BARRETO, Alberto G. O. Pereira *et al* (org.). **O Planejamento do Município e o Solo Rural**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. Cadernos Pólis 8. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/o-planejamento-do-municipio-e-o-solo-rural/>. Acesso em: 19 jul. 2020.

NOVO HAMBURGO. **Bairro Rural de Lomba Grande**. Disponível em: <https://www.turismo.rs.gov.br/atrativo/6326/bairro-rural-de-lomba-grande#sobre>. Acesso em: 25 mar. 2020.

NOVO HAMBURGO. **Lei nº 1216**, de 20 de dezembro de 2004. Institui o Plano Diretor Urbanístico Ambiental-PDUA do Município

de Novo Hamburgo e dá outras providências. Novo Hamburgo, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-novo-hamburgo-rs>. Acesso em: 25 mar. 2020.

ONU, Assembleia 1948. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris. Disponível em: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 25 fev. 2020.

PASSO FUNDO. **Lei Complementar nº 170**, de 09 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado-PDDI do Município de Passo Fundo. Artigo 7º, IV. Passo Fundo, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-passo-fundo-rs>. Acesso em: 12 mar. 2020.

PELOTAS. **Lei nº 5.502**, de 11 de setembro de 2008. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.pelotas.com.br/storage/gestao-da-cidade/III%20Plano%20Diretor%20de%20Pelotas%20compilado%20Lei%205502_2008+Lei%206636_2018.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.

PELOTAS. **Lei nº 6.636**, de 03 de outubro de 2018. Altera a Lei Municipal nº 5.502 de 11 de setembro de 2008, que dispõe sobre o Plano Diretor de Pelotas, e dá outras providências. Pelotas, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2018/664/6636/lei-ordinaria-n-6636-2018-altera-a-lei-municipal-n-5502-de-11-de-se-tembro-de-2008-que-dispoe-sobre-o-plano-di-retor-de-pelotas-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PILATI, José Isaac. **Propriedade e função social na pós-modernidade**. 3ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

PLATÃO. **La República**. Madrid: Alianza, 2000. Trad. de José Manuel Pabón.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 434**, de 24 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município de Porto Alegre, institui o plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de porto alegre e dá outras providências. Porto Alegre, RS, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-porto-alegre-rs-2019-07-02-versao-consolidada>. Acesso em: 25 fev. 2020.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 775**, de 23 de outubro de 2015. Institui a zona rural no Município de Porto Alegre e cria o Sistema de Gestão da Política de Desenvolvimento Rural. Porto Alegre, RS, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2015/77/775/lei-complementar-n-775-2015-institui-a-zona-rural-no-municipio-de-porto-alegre-e-cria-o-sistema-de-gestao-da-politica-de-desenvolvimento-rural>. Acesso em: 25 fev. 2020.

PORTO ALEGRE. **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre**, 03 de abril de 1990. DO: 04 abr. 1990. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000022938.DOCN.&l=20&u=%2Fnethtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em: 25 fev. 2020.

PORTO ALEGRE. Rede Metropolitana de Proteção à Criança e ao Adolescente. **A Cidade de Gravataí**. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/rededeprotecao/default.php?p_secao=11. Acesso em 25 fev 2020.

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**. Caxias do Sul: EDUCS, 2007.

RECH, Adir Ubaldo; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente**: pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul: EDUCS, 2019.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável**: direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2016. 525 p.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico**: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2010. 286 p.

RIO GRANDE DO SUL. GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Região Metropolitana da Serra Gaúcha avança com a inclusão de Caxias do Sul**. 2020. Elaborado por Caco da Motta/Ascom SAAM. Disponível em:

<https://estado.rs.gov.br/regiao-metropolitana-da-serra-gaucha-avanca-com-a-inclusao-de-caxias-do-sul>. Acesso em: 03 mar. 2020.

RIO GRANDE. **Lei nº 6588**, de 20 de agosto de 2008. Estabelece o Regime Urbanístico do Município de Rio Grande, normatizando o zoneamento de uso e ocupação do solo, os dispositivos de controle das edificações, equipamentos urbanos e procedimentos administrativos. Rio Grande, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-rio-grande-rs>. Acesso em: 20 mar. 2020.

RIO GRANDE. Prefeitura Municipal de Rio Grande. **Homepage**. Disponível em: <https://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/> Acesso em: 19 mar. 2020.

RIZZARDO, Arnaldo. **Curso de Direito Agrário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes Rocha. **Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais**. São Paulo: Atlas, 2001.

SAAVEDRA, Fernando Estensoro. **História do debate ambiental na política mundial 1945-1992**: a perspectiva latino-americana. Ijuí: Ed. Unijuí, 2014. Trad. Daniel Rubens Cenci.

SACHS, Ignacy; STROH, Paula Yone (org.). **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SACHS, Jeffrey D. **A era do desenvolvimento sustentável**. Lisboa: Almedina, 2017.

SANPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Maria Del Pilar Baptista. **Metodologia da Pesquisa**. 5ed. Porto Alegre: Penso, 2013. Tradução: Daisy Vaz de Moraes.

SANTA CRUZ DO SUL. **Histórico do Município**. Disponível em: <https://www.turismo.rs.gov.br/cidade/328/santa-cruz-do-sul#sobre>. Acesso em: 20 abr. 2020.

SANTA CRUZ DO SUL. **Lei Complementar nº 741**, de 12 de abril de 2019. Institui o Plano Diretor de Santa Cruz do Sul e dá outras providências. Artigo 25, Inciso I a V. Santa Cruz do Sul, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-cruz-do-sul/lei-complementar/2019/75/741/lei-complementar-n-741-2019-institui-o-plano-diretor-de-santa-cruz-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 mar. 2020.

SANTA MARIA. **Lei Complementar nº 118**, de 26 de julho de 2018. Dispõe sobre a política de desenvolvimento sustentável e sobre o plano diretor de desenvolvimento territorial do município de Santa Maria. Santa Maria, RS. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-santa-maria-rs>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SANTORO, Paula; PINHEIRO, Edie (Orgs.). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8, p. 6). Anais do Seminário “**O município e o solo rural**”; São Paulo, 15 de julho de 2003. Disponível em

<http://www.polis.org.br/uploads/837/837.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019.

SANTOS, Jônatas Barcelos dos; STAHLHÖFER, Iásin Schäffer. Uma (das) crise(s) urbano-ambiental(is) brasileira(s): a violação de direitos humanos e fundamentais nas favelas. In: BRAVO, Álvaro A. Sánchez; ARAÚJO, Thiago Luiz Rigon de; MENUZZI, Jean Mauro (Orgs.).

Crise e transformações do Estado. Erechim: Deviant, 2018.

SÃO LEOPOLDO. **Lei nº 9.041**, de 12 de agosto de 2019. Institui o Plano Diretor Municipal – PDM e o Sistema de Planejamento Territorial e Gestão Participativa do Município de São Leopoldo. Artigo 3, Incisos I a V. São Leopoldo, RS. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-leopoldo-rs>. Acesso em: 21 mar. 2020.

SAPUCAIA DO SUL. **Lei nº 2896**, de 11 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor, as diretrizes, adequando-o ao Estatuto das Cidades e dá outras providências. Sapucaia do Sul, RS. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-sapucaia-do-sul-rs>. Acesso em: 21 mar. 2020.

SAPUCAIA DO SUL. Prefeitura de Sapucaia do Sul. **Turismo e Lazer**. Disponível em: <http://www.sapucaiaodosul.rs.gov.br/a-cidade/turismo/>. Acesso em: 21 mar. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. 2ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 2006.

SILVEIRA, Maria Eliane Blaskesi; QUATRIN, Aline Blaskesi; MIRANDA, Marlon Emilio Lopes de. O zoneamento rural como fator de desenvolvimento do campo. **Revista Acadêmica da Fadisma**, nº 9-I, Santa Maria, 2014.

TAMDJIAN, James Onnig (Org.) **Geografia: estudos para a compreensão do espaço – o espaço geográfico do Brasil**. 7º ano. São Paulo: FTD, 2012.

TOBA, Marcos Maurício. Do plano diretor. In: MEDAUAR, Odete (coord.); ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (coord.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257 de 10.07.2001**. 2ed.rev.atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

URUGUAIANA. **Lei Complementar nº 3**, de 6 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Desenvolvimento do Município de Uruguaiana, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Rural e Ambiental e dá outras providências. Artigo 1º, Incisos I e VI. Uruguaiana, RS. Disponível em: <https://www.uruguaiana.rs.gov.br/uploads/legislacao/9617/lei-complementar-003-2014.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

URUGUAIANA. **Sobre Uruguaiana**. Disponível em: <http://www.encontrauruguaiana.com.br/sobre-uruguaiana/> Acesso em: 20 mar. 2020.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas/SP: Editores Associados, 2002.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VIAMÃO. **Lei nº 4154**, de 25 de novembro de 2013. Institui o Plano Diretor, define princípio, políticas, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento municipal e para o cumprimento da função social da propriedade no município de Viamão e dá outras providências. Viamão, RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-viamao-rs>. Acesso em: 25 mar. 2020.

WWF BRASIL. **Pegada Ecológica? O que é isso?** Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/pegada_ecologica/o_que_e_pegada_ecologica/ Acesso em: 19 fev. 2020.

Lista de siglas

AF	Alinhamento Frontal
AOR	Área de Ocupação Rarefeita
APPAC	Área de Proteção à Paisagem Cultural
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CF	Constituição Federal
CMMAD	Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EIV	Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança
ENART	Encontro de Artes e Tradição Gaúcha
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IP	Indicação de Procedência
IPURB	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MEB	Modelo Espacial Básico
ONU	Organização das Nações Unidas
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDDT	Política de Desenvolvimento Territorial
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDDUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PDDUAS	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental Sustentável
PDUA	Plano Diretor Urbano Ambiental
PDM	Plano Diretor Municipal
PES	Planos Estratégicos Setoriais
POT	Plano de Ocupação Territorial
PR	Produção Primária Rural
SPM	Sistema de Planejamento Municipal
SMPG	Sistema Municipal de Planejamento e Gestão
UPDs	Unidades de Planejamento Distrital

ZAE	Zoneamento Agroecológico
ZAI	Zona Agroindustrial
ZAP	Zona de Atividade Primária
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico
ZIR	Zonas Institucionais da Área Rural
ZOR	Zonas de Ocupação Residencial
ZPH	Zona de Preservação Histórica, Cultural e Religiosa
ZPR	Zona de Produção Rural
ZRec	Zona de Recreação
ZR1	Zona Rural Um
ZR2	Zona Rural Dois





A Universidade de Caxias do Sul é uma Instituição Comunitária de Educação Superior (ICES), com atuação direta na região nordeste do estado do Rio Grande do Sul. Tem como mantenedora a Fundação Universidade de Caxias do Sul, entidade jurídica de Direito Privado. É afiliada ao Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas - COMUNG; à Associação Brasileira das Universidades Comunitárias - ABRUC; ao Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB; e ao Fórum das Instituições de Ensino Superior Gaúchas.

Criada em 1967, a UCS é a mais antiga Instituição de Ensino Superior da região e foi construída pelo esforço coletivo da comunidade.

Uma história de tradição

Em meio século de atividades, a UCS marcou a vida de mais de 100 mil pessoas, que contribuem com o seu conhecimento para o progresso da região e do país.

A universidade de hoje

A atuação da Universidade na atualidade também pode ser traduzida em números que ratificam uma trajetória comprometida com o desenvolvimento social.

Localizada na região nordeste do Rio Grande do Sul, a Universidade de Caxias do Sul faz parte da vida de uma região com mais de 1,2 milhão de pessoas.

Com ênfase no ensino de graduação e pós-graduação, a UCS responde pela formação de milhares de profissionais, que têm a possibilidade de aperfeiçoar sua formação nos programas de Pós-Graduação, Especializações, MBAs, Mestrados e Doutorados. Comprometida com excelência acadêmica, a UCS é uma instituição sintonizada com o seu tempo e projetada para além dele.

Como agente de promoção do desenvolvimento a UCS procura fomentar a cultura da inovação científica e tecnológica e do empreendedorismo, articulando as ações entre a academia e a sociedade.

A Editora da Universidade de Caxias do Sul

O papel da EDUCS, por tratar-se de uma editora acadêmica, é o compromisso com a produção e a difusão do conhecimento oriundo da pesquisa, do ensino e da extensão. Nos mais de 1000 títulos publicados é possível verificar a qualidade do conhecimento produzido e sua relevância para o desenvolvimento regional.



Conheça as possibilidades de formação e aperfeiçoamento vinculadas às áreas de conhecimento desta publicação acessando o QR Code:



A importância da área rural na Economia não diz respeito apenas à transformação de bens e serviços, pois esta é a base de sustentação dos serviços ambientais que dão origem a todo tipo de atividade urbana, o que torna imprescindível que seja contemplada a área rural no planejamento do município na forma preconizada pelo próprio Estatuto da Cidade.

A configuração e o limite do termo “município”, dentro da perspectiva do Estatuto da Cidade, que preconiza que o Plano Diretor deve englobar o todo (incluindo área urbana e área rural), nos termos do parágrafo 2º do artigo 40, faz a interligação entre os direitos de todos os habitantes abrangidos pela obrigatoriedade da sua inclusão no planejamento local como forma de acesso ao direito à cidade. Dessa forma, a tutela do direito municipal deve ser olhada sob a ótica do Direito Urbanístico como meio de instrumentalizar o direito de todos, sem exclusões, uma dificuldade jurídica que buscamos suprir neste trabalho.

ISBN 978-65-5807-141-9

