

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

**IV congresso Brasileiro de Direito Urbanístico:
“Desafios para o direito urbanístico brasileiro no século XXI”.**
05, 06, 07, 08 de dezembro de 2006 – São Paulo, SP

Linha Temática 6 – Planos Diretores

Planos Diretores Participativos:
Balanço dos processos de elaboração e das temáticas emergentes

Dilemas da Ruralidade no III Plano Diretor de Pelotas

Karen Melo da Silva¹

Hectare

E-mail: melo.karen@gmail.com

Joseane da Silva Almeida²

Prefeitura Municipal de Pelotas – Secretaria Municipal de Urbanismo

E-mail: joseane.almeida@pelotas.com.br

José Antônio Weykamp da Cruz³

Hectare

E-mail: cruzjaw@post.com

Nádia Velleda Caldas⁴

Hectare

E-mail: nvcaldas@ufpel.edu.br

Flávio Sacco dos Anjos⁵

Universidade Federal de Pelotas

E-mail: flaviosa@ufpel.edu.br

¹ Arquiteta e Urbanista. Mestranda junto ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, ISP/UFPeL.

² Arquiteta e Urbanista. Coordenadora de Planejamento. Mestranda em Desarrollo Sustentable, FLACAM/Argentina.

³ Boólogo e Ecólogo. Mestre em Desenvolvimento Regional. Professor UCPEL.

⁴ Socióloga. Mestranda junto ao Programa de Pós-graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar, FAEM/UFPeL.

⁵ Doutor em Sociologia e Professor dos Programas de Pós-graduação da UFPeL em *Ciências Sociais* do Instituto de Sociologia e Política e do *Sistemas de Produção Agrícola Familiar* da Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel.

Resumo

Neste artigo se analisa o processo de inclusão da área rural no III Plano Diretor de Pelotas, intenção existente no município antes mesmo do Estatuto das Cidades apresentar a obrigatoriedade do “*planejamento do território do município como um todo*” (Lei Nº.10.257/2001, artigo 40, parágrafo 2º). Neste relato estão presentes não só diversos aspectos considerados estratégicos para a efetivação desse processo, como também questionamentos sobre os instrumentos jurídicos adotados e reflexões e ponderações sobre as diretrizes lançadas.

Na primeira parte são abordados três pontos referentes a questões de ordem administrativa e metodológica: a) as reformulações da Secretaria de Urbanismo, órgão responsável pelo planejamento municipal, ocorridas nos últimos seis (06) anos, que abarcam alterações locacionais, estruturais, logísticas e funcionais; b) as articulações interinstitucionais realizadas, buscando ampliar e qualificar o debate e o quadro funcional, tratando essencialmente dos convênios com as universidades UFPEL e UCPEL e com a organização não-governamental Hectare e; c) o Plano de Trabalho da inserção da zona rural no III Plano Diretor de Pelotas, apresentando aspectos gerais do método de trabalho desenvolvido. Na segunda parte são abordadas algumas considerações em torno das diretrizes apontadas, tendo como base o documento de recomendações indicadas pelo *Grupo de Trabalho das Áreas Rurais* ao Projeto de Lei do III Plano Diretor. A terceira e última parte apresenta alguns dilemas e desafios da inserção da zona rural no planejamento do município, reflexão feita particularmente tendo como referência a Área de Urbanização Específica (AUE), definida a partir da Lei Nº6.766/1979, e indicada no III Plano Diretor como sendo a região de maior concentração de novos loteamentos e de significativas alterações nas últimas décadas. As considerações finais recaem sobre a intenção geral de todo o processo, qual seja a experimentação metodológica, o exercício de revisão conceitual e o esforço interdisciplinar e interinstitucional na busca da superação do caráter residual com que as questões rurais tem sido tratadas ao longo da história.

Palavras-chave:

Planejamento rural. Ruralidade. Gestão pública. Interinstitucionalidade.

SUMÁRIO

Resumo e palavras-chave	02
Sumário	03
Introdução: Caracterização do município de Pelotas - RS	04
Parte 1: A zona rural e o III Plano Diretor de Pelotas	06
1.1 Antecedentes do planejamento	06
1.2 Articulações Interinstitucionais	07
1.3 A inserção da zona rural no III Plano Diretor: Plano de Trabalho	09
Parte 2: As diretrizes: inserção da zona rural no III Plano Diretor.....	11
Parte 3: O município e a gestão integral do território: dilemas e desafios	14
Considerações Finais	17
Referências	18

Introdução: Caracterização do município de Pelotas - RS

O município de Pelotas, situado na Região Sul do Rio Grande do Sul, apresenta duas características fisiográficas bem definidas: uma correspondente à encosta do Planalto Sul-Rio-grandense e a outra referente à Planície Costeira Interna (ASMUS & CRUZ, 2000, p.9). O Planalto Sul-Rio-grandense é uma área estruturalmente muito complexa, apresentando as formações litológicas mais antigas e diversificadas do estado. Nessa região da encosta, onde se localiza o município, o relevo é de ondulado a fortemente ondulado, atingindo cotas que vão de 40 a quase 400 metros de altitude. Já a Planície Costeira é marcada por terrenos planos, apresentando cotas baixas, formada por sedimentos inconsolidados: areias, siltes e argilas⁶. A zona urbana está localizada em sua plenitude na planície costeira e em sua maior parte não excede a cota 10⁷ e os distritos rurais, à exceção da Z3, distribuem-se na área da encosta do Planalto. A distinção ambiental, característica dessas duas regiões fisiográficas, está associada, como não poderia deixar de ser, a uma nítida diferenciação em relação às representações dos processos de interação sócio-econômicos, dos quais aqui destacamos a região de minifúndios e policultura, com prevalência de culturais anuais como milho, fumo, batata, tomate, cítricos, fumo etc. (EMATER 1997) e pecuária leiteira. Na encosta do Planalto tem-se a presença de latifúndios com prevalência para a produção de arroz e pecuária de corte na Planície. Na região da planície também merece destaque a atividade pesqueira, representada pela expressividade da Colônia de Pescadores Z3. Em relação aos usos não agrícolas identificados no território rural pode-se dizer que estão presentes: os industriais, os comerciais, serviços e residenciais⁸. A respeito do uso residencial é importante salientar que existem pontos de aglomeração bastante expressivos, constituindo aglomerados densificados e compondo essencialmente duas categorias de nucleações: dispersas no território e concentradas em uma área apontada no Projeto de Lei do III Plano Diretor como Área de Urbanização Específica.

O município é constituído por nove distritos, o primeiro, representando a Zona Urbana localizada em área de planície, assim como a Z3 (2º). Os demais distritos, Cerrito

⁶ Informações sobre geologia extraídas do material de aula (arquivo digital), proferida pelo Prof. Luiz Fernando Spinelli Pinto, do Departamento de Solos da FAEM/UFPel, no Curso de Especialização Gestores Regionais de Recursos Hídricos (UFPEL/UFRGS), 2003.

⁷ A cota máxima da zona urbana não extrapola 24 metros. Informações obtidas junto à CONGEO (Coordenação de Geoprocessamento) – Secretaria Municipal de Urbanismo – Prefeitura Municipal de Pelotas.

⁸ Os usos não agrícolas estão representados principalmente, no caso das atividades industriais pelas agroindústrias de conservas, as comerciais referem-se a um setor bastante diversificado e os serviços às atividades de lazer que tem tradição em relatos de historiadores locais já no século XIX.

Alegre (3º), Triunfo (4º), Cascata (5º), Santa Silvana (6º), Quilombo (7º), Rincão da Cruz (8º) e Monte Bonito (9º), na região da encosta (Fig. 1). Quantitativamente o território rural representa 88,48%, contrastando com os 11,52% do território urbano, enquanto que as populações rural e urbana estão distribuídas abarcando 6,83% e 93,17%, respectivamente (Tab. 1). Nesses dados, mesmo que cada vez mais questionáveis sob o ponto de vista dos métodos utilizados, estão impressos não somente a dispersão e as baixas densidades populacionais, mas também as heterogêneas e contemporâneas expressões das ruralidades do território (SACCO DOS ANJOS & CALDAS, 2004).

Tabela 1 – Área e população residente segundo a situação rural e urbana, do Município de Pelotas, RS.

	Situação				Total
	Urbana		Rural		
	Nº	%	Nº	%	
Área (Km²)	189,74	11,52	1.457,26	88,48	1.647
Pessoas Residentes (hab)	301.081	93,17	22.077	6,83	323.158

Fonte: IBGE/2001.

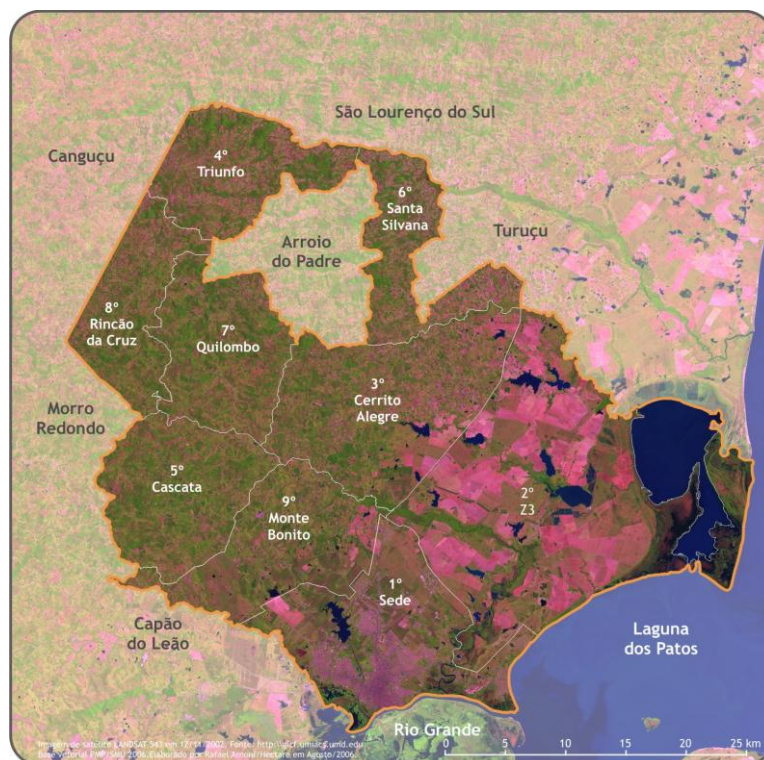


Figura 1: Mapa do município de Pelotas

Fonte: Imagem de satélite LANDSAT 543 em 12/11/2002 em <http://glcf.umiacs.umd.edu>. Base vetorial PMP/SMU 2006. Elaborado por Rafael Arnoni/Hectare em Agosto/2006.

Parte 1: A zona rural e o III Plano Diretor de Pelotas

1.1 Antecedentes do planejamento

Mesmo que de forma preliminar, as características apresentadas em relação à extensão territorial, importância econômica e diversidade de usos, são suficientes para contextualizar a importância da inserção da zona rural no processo de planejamento do território do município. Essa demanda estava já expressa no Caderno Sustentar 1, documento que relata a retomada do processo de planejamento do município, estagnado por quase 20 anos e retomado em 2001. No documento citado consta que no momento da reformulação do órgão municipal responsável pelo planejamento, a então SMUMA⁹, a nova secretaria, a SEURB, cria o Serviço dos Planos Distritais, departamento à época responsável por “facilitar o alcance de melhor qualidade de vida na Área Rural do Município, dar maior autonomia às decisões de planejamento e gerenciamento dos distritos.” (CADERNO SUSTENTAR, 2001, p.17).

Com a aprovação do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) esse direcionamento converteu-se em uma referência substancial para implementação das políticas voltadas à inserção da zona rural no processo de planejamento do município. Ao apresentar a obrigatoriedade do “planejamento do território do município como um todo” (artigo 40, parágrafo 2º) o Estatuto tornou legalmente factível e obrigatório que o município definitivamente voltasse sua atenção para essa porção territorial até então desconsiderada e relegada à invisibilidade das políticas públicas. Embora no que diga respeito aos métodos e instrumentos para inserção dos domínios rurais no planejamento municipal fossem difusas as deliberações e definições do Ministério das Cidades e, escassa a bibliografia relacionada ao tema, o município de Pelotas imediatamente apresentou interesse em cumprir a deliberação do Estatuto. Esse fato decorre de que já havia um entendimento do significado e importância de se considerar as inter-relações urbano-rurais para o desenvolvimento do município e região, estando, assim, deflagrado o estopim das transformações administrativas e logísticas que viabilizariam essa inserção.

⁹ A então SMUMA (Secretaria Municipal de Urbanismo e Ambiente) foi desmembrada em três outras secretarias: a SMH (Secretaria Municipal de Habitação), a SQA (Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental) e a SEURB (Secretaria de Planejamento Urbano), hoje SMU (Secretaria Municipal de Urbanismo).

1.2 Articulações Interinstitucionais

Encaminhada a reestruturação administrativa o processo de planejamento teve, como primeiras ações, o estabelecimento de uma série de articulações interinstitucionais que num primeiro estágio culminaram, em 2002, com a realização do Congresso da Cidade. Nesse momento a Prefeitura Municipal firmou convenio com a CEPA (Centro de Estudios y Proyección del Ambiente) e reeditou os convênios existentes com as universidades Federal e Católica de Pelotas (UFPel e UCPEL). Realizado o I Congresso da Cidade, cujo principal legado foi o pacto em torno do qual ficaram definidas as diretrizes para o planejamento do território - as *idéias-força* - sucessivamente a secretaria de planejamento lançou mão de estratégias para responder as demandas em torno das condições técnicas e temporais exigidas para a elaboração do novo Plano Diretor. Naturalmente, pela novidade do tema, a abordagem sobre a inserção da zona rural estava dentre as demandas que exigiram incremento e qualificação da equipe técnica. Para atender a esse imperativo foi estabelecido o Convênio entre a Prefeitura Municipal e a ONG Hectare, núcleo de estudos rurais, sediado em Pelotas, o qual tornou-se responsável pelos estudos e diagnósticos, oferecendo, com base no projeto *Identificação e Descrição de Localidades Interiores aos Distritos de Pelotas*, suporte para efetivamente operar a inserção da temática rural no novo Plano Diretor. Os recursos para realização do convênio tiveram o FUSEM/CONPLAD (Fundo para a Sustentabilidade do Espaço Municipal, gerido pelo Conselho do Plano Diretor), respectivamente como fundo e órgão financiador. A partir do convênio foram instituídas diversas equipes e instâncias de participação e elaboração dos trabalhos, visando contemplar os diversos grupos de interesse e atores sociais envolvidos. Nesse processo constam: oficinas internas do Projeto Localidades, realizadas semanalmente com os coordenadores de equipe; oficinas distritais, realizadas nos distritos rurais em duas grandes etapas, totalizando treze oficinas; oficinas da Câmara Técnica do Plano do Diretor e Áreas Rurais (CONPLAD) e; oficinas ampliadas da Câmara Técnica do Plano Diretor e Áreas Rurais, contando com os membros regulares da Câmara Técnica e realizadas em datas agendadas com a colaboração de profissionais das universidades (Faculdades de Agronomia, História, Geografia e Arquitetura e Urbanismo da UFPel) e da Universidade Católica de Pelotas. Essas atividades culminaram com a realização do II Congresso da Cidade, realizado em outubro de 2006, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Urbanismo.

No âmbito da participação das universidades cabe ainda o registro de projetos de extensão realizados para dar apoio ao projeto, disponibilizando extensionistas, espaço físico e materiais, dois quais deve-se citar os firmados com as faculdades de Arquitetura e Urbanismo (UFPel) e com a Escola de Ciências Ambientais (UCPEL), indicando uma

importante colaboração de profissionais e instituições do meio acadêmico. Posteriormente ao fechamento dos trabalhos do Projeto Localidades e de redação do Projeto de Lei do Plano Diretor, esforços tem sido feitos no sentido da divulgação e publicação dos trabalhos realizados como forma de subsidiar essa discussão, e conseqüentemente avançar no sentido de qualificar um processo que possa servir de experiência em outros locais e situações similares.

Sobre a participação das comunidades residentes na zona rural merecem destaque algumas peculiaridades do processo realizado na zona rural de Pelotas. Naturalmente a questão da dispersão da população no território rural é um fator limitante para o trabalho de gestão compartilhada entre poder público e comunidade, ainda mais quando observado que essa relação corresponde à ordem de 6,83% da população em 88,48% do território; ou 22.077 habitantes distribuídos em 1.457,26km². Essa realidade, perante os desafios que naturalmente enfrentam as gestões públicas, especialmente quando interessadas em "salvaguardar a responsabilidade pública e a participação de todos no controle das decisões" (NOGUEIRA, 1998, p.24), fez com que fossem identificados os canais já consagrados de comunicação entre o poder público municipal e a zona rural, chegando-se à figura dos Conselhos Distritais. Os Conselhos Distritais são instâncias locais, distribuídas no território rural, existindo um Conselho por distrito, fundados em sua maior parte na década de 1990. Mesmo apresentando diferenças entre si, sobretudo em termos da heterogeneidade nos níveis de participação e de constância na periodicidade das reuniões, foi considerada a instância dos Conselhos Distritais como importante espaço para a organização das comunidades locais e participação em todo o processo de planejamento. No entanto a estratégia de investir ou mesmo revitalizar, em alguns distritos, as reuniões nos Conselhos Distritais não foi de todo possível, especialmente pela resistência, dada especialmente em função das limitações de tempo e pessoal disponível, da própria Secretaria de Desenvolvimento Rural em apoiar essa dinâmica de intervenção na realidade. A presença de diversos representantes, dos diferentes grupos organizados da zona rural, nessas reuniões demonstrou de maneira bastante clara, que se está diante de instâncias realmente estratégicas e viáveis para o trato de questões de interesse público.

Foram realizados dois blocos de reuniões na zona rural, contemplando sempre todos os distritos. O primeiro bloco teve como objetivo buscar suporte sobre a orientação e localização dos habitantes no território, considerando as vastas extensões, e que mesmo os distritos, mínimas unidades políticas definidas até então, consistiam em áreas muito abrangentes, sobre as quais não se detinha informação minimamente detalhada ou significativa. Sendo assim, os habitantes foram conclamados a participar da fase de

levantamento das localidades do *Projeto Localidades*, que partiu da orientação histórica e espacialmente consolidada, transmitida ao longo das sucessivas gerações dos moradores da zona rural. Essa primeira rodada resultou no mapeamento de unidades de referência internas aos distritos, localmente definidas e mapeadas, que serviram de suporte para as fases de levantamentos e diagnósticos do território rural.

Naturalmente, outras escalas foram consideradas nos estudos, a exemplo das anteriormente citadas geomorfológicas, como as bacias hidrográficas. As localidades identificadas, no entanto, dizem respeito, tão somente, à distribuição espacial de reconhecimento local, até então apenas parcialmente conhecidas, mas nunca sistematicamente identificadas. A segunda etapa de reuniões teve como objetivo a identificação de conflitos e potencialidades existentes no território, de forma a oferecer suporte às diretrizes de planejamento para o território rural. Em alguns distritos, por determinação compartilhada entre comunidade e equipe técnica, optou-se por reuniões conjuntas: os distritos de Cascata, o Quilombo e Monte Bonito organizaram-se na Comunidade Rainha da Paz, na Cascata; os Distritos de Santa Silva e Cerrito Alegre se reuniram na Comunidade Estrela do Sul, no Cerrito Alegre. Nos demais distritos: Z3, Rincão da Cruz e Triunfo foram feitas reuniões separadamente. Uma vez sistematizado o resultado dessas oficinas, constatou-se que não só estavam claras aos moradores da zona rural de Pelotas as demandas emergenciais e tradicionais em relação às políticas agrárias e ao uso agrícola do território, como também estavam presentes as questões provenientes dos novos usos e tendências de ocupação do território, tais como, citando apenas algumas: a regularização dos novos loteamentos, compatibilização dos usos com a preservação dos recursos naturais e regularização de atividades inconformes pelo Plano Diretor vigente.

1.3 A inserção da zona rural no III Plano Diretor: Plano de Trabalho

Para inserção das áreas rurais nas diretrizes de planejamento do III Plano Diretor de Pelotas foi elaborado um Plano de Trabalho que teve como orientação geral: resgatar e reavaliar decisões anteriores, buscando seqüência no processo já iniciado; contemplar os olhares técnicos e comunitários, atendendo a diretrizes legais e conceituais das entidades e equipes envolvidas; propor e prever instâncias para expressão, a se dar de maneira mais ampla possível, dos diversos agentes sociais inseridos na dinâmica da gestão territorial. O plano foi dividido em quatro etapas e avaliação, descritas a seguir.

A **primeira etapa** consta da revisão das diretrizes provenientes do Sistema de Idéias, fio condutor do processo geral de planejamento. As diretrizes tiveram origem no processo que culminou com o Congresso da Cidade, em 2002, sendo constantemente

reavaliadas a partir de então. O grupo de trabalho da área rural deu ênfase às escalas de abrangência do território rural e de entrelaçamento com a zona urbana e municípios vizinhos, não se detendo sobre as especificidades da escala urbana. Mesmo sem detalhamento¹⁰ cabe o elenco dessas diretrizes, dando uma visibilidade das escalas e temas contemplados: Pelotas Pólo do Sul; Rede de articulação Intermunicipal e Interdistrital; Eixo Agroindustrial, Ecoturístico e Residencial; A cidade das Lagoas no Caminho do Gaúcho; Farol Cultural; Matriz Verde Regional; Cidade Multipolar e Policêntrica; Estrutura Viária Bidirecional; Cidade Histórica e; Fluxos de matéria e energia. Além de algumas definições de escalas de abrangência não foram realizadas alterações substanciais no sistema existente, mas o debate realizado nessa primeira etapa funcionou como um espaço importante para sintonia da equipe, possibilitando um nivelamento de agentes já inseridos ou novos no processo, através da apropriação e revisão do conteúdo avaliado.

A **segunda etapa** consistiu na elaboração de suporte legal e referencial, pois teve como pressupostos gerais investigar as orientações legais e os referenciais sobre como a temática rural estava sendo abordada em alguns municípios do país. Foi dividida nos dois eixos mencionados, o primeiro compreendendo a análise dos instrumentos e referenciais jurídicos disponíveis para legislar sobre o território rural, contando com o apoio jurídico da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU/PMP) e o segundo incidindo sobre a análise de referências de Planos Diretores que contemplaram a zona rural. Nesse segunda etapa foram escassos os referenciais encontrados, mesmo após o contato direto com técnicos representantes do Ministério das Cidades, em oficinas realizadas no município.

Seguindo a estrutura indicada pelo Plano de Trabalho do Projeto Localidades e contemplando a inserção da Equipe Infra-estrutura, coordenada pela secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural (SDR/PMP), a **terceira etapa** consistiu na elaboração de matrizes buscando a definição de diretrizes que relacionassem as temáticas abordadas (cultura, ambiente, economia e infra-estrutura) e suas principais categorias, às escalas de abordagens sugeridas pelo Projeto Localidades e aprovadas pelo CONPLAD, bem como a relação das mesmas à escala urbana e regional. A matriz síntese, originalmente prevista, foi substituída por um documento de recomendações às diretrizes a serem inseridas no Plano Diretor, elaborado após as leituras técnica e comunitária e, naturalmente, contemplado os apontamentos gerais acerca dos conflitos e potencialidades detectados.

¹⁰ O detalhamento das diretrizes consta no processo de planejamento que culminou com a realização do I Congresso da Cidade, descrito no Caderno Sustentar 3.

A **quarta etapa** foi a redação final do projeto de lei do plano, a cargo da Coordenação dos trabalhos do III Plano Diretor de Pelotas e revisão, ajuste e estabelecimento de correlações entre as três etapas anteriores: Sistema de Idéias; Instrumentações Jurídicas e Referenciais e; Diretrizes Recomendadas.

A avaliação esteve incluída permanentemente no processo de inserção da zona rural no III Plano Diretor de Pelotas, especialmente no âmbito interno do Projeto Localidades e da Câmara Técnica do Plano Diretor e Áreas Rurais, não consistindo numa etapa estanque. Os textos produzidos de relatos e divulgação constituem também parte da avaliação, mesmo que posteriores ao fechamento dos trabalhos.

Parte 2

As diretrizes: inserção da zona rural no III Plano Diretor de Pelotas

O documento intitulado *Recomendações para a Zona Rural acerca das Diretrizes para o III Plano Diretor de Pelotas* foi organizado, conforme mencionado anteriormente, com o intuito de subsidiar a formatação final do Plano Diretor. As recomendações apontadas, além de constituir parte dos produtos do Projeto Localidades foram também o resultado das Reuniões da Câmara Técnica das Áreas Rurais (CONPLAD) e das Oficinas Distritais, contemplando, portanto, o resultado das Leituras Técnica e Comunitária. A estrutura do documento seguiu as temáticas gerais adotadas pelo Projeto Localidades contando no final com a seguinte estrutura: apresentação geral (conceitos e orientações gerais para leitura do documento); recomendações gerais (ênfase para as questões referentes aos aspectos administrativos e estruturais da gestão territorial); recomendações às diretrizes ambientais; recomendações às diretrizes econômicas; recomendações às diretrizes culturais; recomendações às diretrizes incidentes sobre as áreas de urbanização específica; recomendações às diretrizes de infra-estrutura e; equipe de trabalho. Neste texto abordamos apenas as recomendações gerais, pois o documento contempla mais de 46 recomendações, devidamente acompanhadas de comentários.

O trecho de abertura do documento “Recomendações” é significativamente expressivo para dar uma idéia geral dos pressuposto que foram considerados para lançamento do que posteriormente seria lançado em forma de diretriz no III Plano Diretor:

De forma geral, frente à heterogeneidade identificada no território rural de Pelotas, quer em relação aos aspectos ambientais, culturais ou socioeconômicos e à identificação crescente de novos usos e tendências de ocupação do espaço, que extrapolam atividades agrícolas e incluem a presença de indústrias e agro-indústrias, serviços, comércio, bem como

a formação de aglomerados habitacionais, é importante reconhecer a natureza territorial da ruralidade manifesta, para além da natureza setorial que o vínculo com a agricultura suscita.

Especificamente fica destacadamente reconhecido o caráter agrícola dos distritos de Cerrito Alegre (3º), Triunfo (4º) e Santa Silvana (6º), todos localizados na encosta do Planalto. Esse caráter expressou-se nas reuniões distritais que subsidiaram a formulação do III Plano Diretor de Pelotas, manifestados notada e conscientemente pela persistência dos agricultores ao permanecerem na atividade, mesmo perante as precárias condições que lhes são impostas no território e através das políticas públicas agrícolas e agrárias que, gradativamente, os têm descapitalizado. No entanto, isso não tem sido suficiente para anular as expectativas de melhorias em relação ao sistema de produção e revisão dos modelos vigentes.

Quanto aos demais distritos rurais assentados na encosta do Planalto, o município de Pelotas exhibe situações menos definidas, resultado de um caráter menos específico relativamente ao perfil territorial. Os distritos da Cascata (5º), Quilombo (7º), Rincão da Cruz (8º) e Monte Bonito (9º) apresentam-se com histórico colonial de ênfase agrícola, ainda que paulatinamente alterado para situações diversas, contendo desde considerável uso para descanso e lazer, empreendimentos turísticos e atividades de transformação de matéria-prima, até avantajadas nucleações habitacionais.

Na Planície Costeira, por sua vez, onde o município de Pelotas assenta o seu 2º distrito – Z3, em vez da policultura de pequena e média propriedade e da pecuária leiteira, típicos dos distritos da Encosta, a atividade agrícola predominante corresponde a agropecuária extensiva, dedicada basicamente ao cultivo de arroz e à pecuária de corte. Importante fator de identidade territorial, a Colônia de Pescadores São Pedro corresponde a um ícone de diversificação, apresentando na pesca a atividade central em torno da qual, apesar das históricas dificuldades de cadeia produtiva, se estabelece a maior nucleação do distrito.¹¹

Como se percebe, além de configurar uma caracterização atualizada do território, mesmo que bastante expedita, o entendimento que se formula da zona rural do município rompe com o caráter unificador das leituras tradicionais sobre o território rural, pois, ao mesmo tempo em que evidencia a persistência dos agricultores em permanecer na atividade, à revelia das dificuldades que lhes são impostas, apresenta usos que extrapolam essa atividade. A partir desse entendimento foram elaboradas as recomendações, em sua maior parte posteriormente transformadas em diretrizes, conforme se verá a seguir.

De forma geral houve especial atenção em tornar explícitas a importância do reconhecimento do caráter heterogêneo e resistência do modo de ser e produzir a ruralidade, em seu sentido histórico e profundo e na necessidade de fomento a estudos, projetos e ações que explorassem alternativas para a subsistência, manutenção e resgate da ruralidade no município, invertendo a lógica do caráter residual que

11

A publicação do documento que contém essa transcrição encontra-se no prelo.

normalmente lhe é conferida e colocando-a em estreita relação com a urbanidade e em igual importância na composição e configuração do espaço municipal.

As localidades interiores aos distritos rurais de Pelotas, identificadas no processo de planejamento, foram reconhecidas como unidades locais e as bacias hidrográficas como unidades ambientais de planejamento e gestão territorial, constituindo associadamente tema central ao debate ecológico municipal; base importante para investigação e análise dos processos culturais, em suas dimensões materiais e imateriais¹² e; unidade estratégica para a coleta e sistematização de informações demográficas e relacionadas à produção e à economia.

A partir dessas definições as atenções foram direcionadas para a reorganização política do território, especialmente nos limites distritais, de forma que os mesmos abarquem as localidades de forma integral e não parcial como ocorre, por exemplo, com a Colônia Municipal, dividida por três distritos (Triunfo, Quilombo e Rincão da Cruz) e compartilhada com outro município (Arroio do Padre). As demais diretrizes desse bloco dizem respeito a questões relacionadas aos aspectos mais administrativos e comunicacionais da gestão, como a instalação de centrais de informações distritais, através da criação, em cada uma das sedes administrativas rurais, de um sistema de informações (sobre o distrito, município e região), dotando as mesmas de base logística e informativa, denominadas Unidades de Planejamento Distritais (UPDs). Essas devem estar articuladas com a matriz administrativa constituída pelas diferentes secretarias e órgãos atuantes no território rural, especialmente as relacionadas às políticas de educação e cultura, saúde, saneamento e transporte.

Ainda sobre os aspectos gerais da gestão cabe mencionar a indicação, compartilhada com a zona urbana, de elaboração de um cadastro único do território contemplando as diversas temáticas, as da cultura, das atividades econômicas, do controle e monitoramento ambiental do município, integrando os cadastros de IPTU, ITR, INCRA, ISSQN e dos Produtores Rurais, como forma de viabilizar o real conhecimento do território.

Por fim, mas igualmente importante, foi indicada a necessidade do incentivo à participação dos moradores dos distritos rurais no processo de planejamento, especialmente através do fomento e fortalecimento aos Conselhos Distritais como instâncias oficialmente reconhecidas de gestão local.

¹² O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional apresenta definições para o patrimônio material e imaterial, contemplando o primeiro os bens móveis e imóveis e o segundo o conjunto de práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas (e também os instrumentos, objetos, artefatos e lugares que lhes são associados e as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos que se reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural). Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/>. Acesso em 10. nov. 2006.

De forma geral, para o apontamento das recomendações e na incorporação das mesmas no III Plano Diretor de Pelotas¹³, ficou explícito a intenção de trabalhar com os aspectos conceituais da ruralidade, entendida a partir de estudos locais e amparada em reflexões mundialmente compartilhadas sobre a situação dessas áreas¹⁴.

A inserção das temáticas ambiente, cultura e economia deu-se, assim como as premissas gerais, de forma ampla, buscando *contemplar o território como um todo* e relacionando as diferentes escalas territoriais em questão. As especificidades foram direcionadas para questões como a Área de Urbanização Específica, que abrange as nucleações mais densamente ocupadas, para assuntos relativos ao sistema viário e saneamento, tradicionais nas questões de planejamento do território. Em outras palavras, houve preocupação com o lançamento de diretrizes mais pontuais ou generalistas, localizadas ou dispersas no território. Isso atesta, em um momento de análise dos métodos utilizados, a pertinência e mesmo alcance das metas pretendidas para essa primeira experiência de planejamento integral do território do município de Pelotas.

Parte 3

O município e a gestão integral do território: dilemas e desafios

Mesmo que aqui tenham sido apenas tecidas considerações gerais, acerca das diretrizes recomendadas, devemos apresentar ainda algumas considerações sobre pontos controversos ou mesmo que constituem os desafios mais urgentes, recebendo inclusive recomendações em relação à necessidade de detalhamentos posteriores no III Plano Diretor.

Uma das questões mais expressivas, nesse sentido, diz respeito à instituição da Área de Urbanização Específica no III Plano Diretor de Pelotas. Essa proposta deve ser avaliada, naturalmente, à luz da caracterização geral do território (ver introdução) e das premissas gerais apresentadas no tópico anterior. A Área de Urbanização Específica (AUE) foi proposta com base na Lei 6766/79 e a partir dos levantamentos de campo e resultados do Projeto Localidades, onde foram identificados e estudados os aglomerados populacionais mais densamente ocupados e extensos da zona rural de Pelotas.

A Equipe de trabalho Núcleos Urbanos em Área Rural, do Projeto Localidades, reconheceu a continuidade existente entre diversas localidades, passíveis a

¹³ Minuta do Projeto de Lei do III Plano Diretor de Pelotas disponível em: http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/III_plano_diretor/antiprojeto/minuta.htm

¹⁴ Ver a propósito ABRAMOVAY (2000 e 2003), VEIGA (2004), SACCO DOS ANJOS e CALDAS (2004).

enquadrarem-se nos parâmetros legais das AUEs, concentradamente localizadas na região compreendida pelos distritos de Cascata, Quilombo e Monte Bonito (Fig. 2). Identificou também que, além dessa continuidade, existem focos isolados de concentrações populacionais, localizados em praticamente todos os distritos, à exceção do Triunfo (4º Distrito). De acordo com o disposto no documento de “Recomendações”, já mencionado anteriormente:

Essas aglomerações são provenientes principalmente de duas situações, as primeiras remontando as ocupações historicamente consolidadas, das últimas décadas do século XIX e primeiras do século XX e as demais constituindo novas implantações, remetendo ao final do século XIX. Nas duas situações o uso concomitantemente habitacional e agrícola são identificados na plenitude dos lotes que formam as aglomerações e, na maior parte dos casos, estão presentes também usos relativos ao comércio, serviços e lazer.

A controvérsia mencionada diz respeito à discussão em torno da competência do município para legislar sobre o território rural e a urgência está relacionada à detecção de proliferação de assentamentos irregulares e toda sua problemática de causas e conseqüências associadas, não apenas na zona urbana ou regiões periurbanas, como se poderia pressupor, mas no território como um todo.

Sobre a primeira questão existe um claro alinhamento no município, por parte das equipes envolvidas no processo de planejamento com o pensamento e argumento de autores como Nelson Saule Jr. ao afirmar que:

O município com base nas competências acima demonstradas tem a competência constitucional para dispor sobre assuntos de interesse local e de seus habitantes, que, apesar de serem atribuídos também a União e estados, como atividades de preservação do meio ambiente, de preservação do patrimônio histórico, cultural-social, de promover uma política habitacional, de fomentar as atividades agrícolas, de incentivar e promover o turismo (SAULE JR., 2004, p.43).

É ainda nas palavras de Saule Jr. que encontramos suporte para referenciar e reafirmar importância da necessidade de estreita correlação entre os diferentes entes federativos, como forma de atender aos interesses públicos presentes nas questões de planejamento e ordenamento territorial:

De forma alguma essa defesa significa contemplar uma visão municipalista tradicional, pois o pressuposto constitucional do pacto federativo é de as políticas públicas locais serem desenvolvidas de forma integrada e articulada com a União e o estado federado. O que está sendo ressaltado é o município assumir o seu papel preponderante de determinar as políticas de uso, ocupação e exploração do seu território, para atender as necessidades e interesses de seus habitantes, com

base na sua competência legislativa constitucional, tendo como principal o Plano Diretor, que deve ser formulado e executado através de um processo democrático e participativo (SAULE JR., 2004, p.43).

Certamente essa discussão carece de maior discussão e aprofundamento, mas o que nos propomos aqui é evidenciar que a questão da proliferação dos assentamentos irregulares diz também respeito ao território rural, questão que deve ser considerada como se tem insistido, na observância dos novos usos e tendências de ocupação territorial.



Figura 2: Mapa das localidades identificadas na zona rural do município de Pelotas, indicadas pelos pontos vermelhos. Em amarelo a Área de Urbanização Específica. Fonte: Imagem de satélite LANDSAT 543 em 12/11/2002 em <http://glcf.umiacs.umd.edu>. Base vetorial PMP/SMU 2006. Elaborado por Rafael Arnoni/Hectare em Agosto/2006.

A instituição da AUE, no entanto é um instrumento jurídico que possibilita uma intervenção mais direta e efetiva do poder público municipal, não significando de forma alguma, muito ao contrário, o entendimento de que essa seja uma área urbana, no sentido estrito do termo. Ao contrário, a adjetivação especial indica peculiaridades existentes nesse urbano e no caso da zona rural de Pelotas, está manifesta, nos

documentos que subsidiaram o lançamento das diretrizes e, em documentos como esse que se apresenta, a ruralidade latente, que além de estudos complementares exige olhares atentos sobre essa dinâmica e rica realidade.

Outro fator que aponta para cuidados na área definida pela AUE é o fato de que essa concentração de aglomerados coincide com a área de concentração de nascentes, aspecto identificado pela Equipe de Trabalho Ambiental do Projeto Localidades. Sendo assim, a busca da compatibilização entre os aspectos antrópicos e ambientais é um outro fator determinante no planejamento dessas áreas.

Essa complexidade, mesmo que nunca o venha a ser completamente, mas ainda não suficientemente compreendida, foi fator decisivo para a proposição de estudos complementares ao III Plano Diretor, através da indicação da formulação do Plano de Ordenamento do Território Rural. Por ocasião da indicação de formulação do plano foi apontada ainda a necessidade de serem considerados especialmente, além dos pressupostos legais: a) a ruralidade latente mesmo nos assentamentos mais densamente ocupados; b) a necessidade de integração e complementação das atividades rurais e urbanas, através da possibilidade do desenvolvimento de atividades múltiplas: habitacionais, agrícolas, comerciais e serviços em um mesmo lote/estabelecimento.

Ao que está posto, os desafios jurídicos, conceituais e metodológicos contemplando a área rural, bem como as interações rurais-urbanas, são vastos, mas absolutamente presentes na pauta do planejamento municipal de Pelotas.

Considerações Finais

A prática e legalidade dos planos diretores no Brasil convencionalmente estiveram direcionados às políticas públicas incidentes sobre territórios eminentemente urbanos. Esse fato está sem dúvida relacionado à concepção, hoje em vias de superação, que associa “desenvolvimento” com “urbanização”. O estudo e reconhecimento das particularidades e inter-relações existentes nas dinâmicas rurais-urbanas tornam evidente a necessidade de reflexões sobre novos critérios de ordenamento com vistas à promoção da sustentabilidade, em suas diversas facetas e escalas, em seu sentido mais amplo e profundo.

A análise dos conceitos implícitos às diretrizes formuladas no processo de inserção da zona rural no III Plano Diretor de Pelotas reflete a expectativa de que o planejamento territorial, ainda que pesem os equívocos decorrentes do seu histórico, apresente alternativas para o estabelecimento de relações passíveis de contemplar os

múltiplos processos, dimensões, significações, particularidades e entrelaçamentos do conjunto das realidades rurais e urbanas do território.

Localmente a inserção da zona rural no processo de planejamento municipal representou importante oportunidade de discutir as necessidades advindas das transformações territoriais que o município experimenta aceleradamente nas últimas décadas e de investigar as potencialidades e possibilidades territoriais para essa relação, à luz de parâmetros e instrumentos contemporâneos e com a contribuição de agentes sociais inseridos nessa realidade. Dado o caráter de inter-face¹⁵ que a zona rural de Pelotas estabelece como os municípios vizinhos; à exceção de Canguçu todos resultantes dos processos emancipatórios que tiveram como origem o município; é importante registrar que a experiência da inserção da zona rural no planejamento municipal de Pelotas representa, além de avanços sobre a gestão integral de seu território, também uma experiência referencial para a exploração e reflexão das possibilidades que poderão contribuir no sentido substanciar o planejamento da região onde o município está inserido.

Referências

- ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- _____. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- ASMUS, H. E. & CRUZ, J.A.W. da. O Relevo do Município de Pelotas: Implicações Ambientais e Sócio-econômicas. Pelotas, Bacharelado em Ecologia, UCPEL, **Relatório Final de Pesquisa**, 2000.
- EMATER, **Estudo de Situação**. Pelotas, 1997.
- BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. Censo Demográfico – 2000, R. de Janeiro, Brasil, 2001.
- BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: Pesquisa de Informações Básicas Municipais-1999. Rio de Janeiro, IBGE, 2001- b.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo – Guia prático para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2004.
- NOGUEIRA, M.A. **Sobre o Estado e o Gestor Público de que se Necessita**. São Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, 1998.
- PELOTAS, Prefeitura Municipal. **Caderno Sustentar, 3** Pelotas: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano; Coordenadoria de Planejamento Urbano, 2002.
- PELOTAS, Prefeitura Municipal. **Caderno Sustentar, 2**. Pelotas: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano; Coordenadoria de Planejamento Urbano, 2001.

¹⁵ Conceito construído pela Fundación CEPA (Centro de Estudios y Proyectos del Ambiente) a partir da apropriação do termo *interface* da ecologia e da física, agregando valores da teoria da comunicação: ponto de sobreposição de subsistemas distintos, gerando (a interface) canais onde podem se dar fluxos de matéria, energia e informação.

PELOTAS, Prefeitura Municipal. **Caderno Sustentar, 1**. Pelotas: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano; Coordenadoria de Planejamento Urbano, 2001.

SACCO DOS ANJOS, F.; CALDAS, N. V. Pluriatividade e ruralidade: falsas premissas e falsos dilemas. In: **O Novo Rural Brasileiro**. Novas Ruralidades e Urbanização. Brasília, EMBRAPA, 2004 (p.72-105).

SAULE JR. Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. In: SANTORO, P. & PINHEIRO, E. (Org.). **O planejamento do município e o território rural**. São Paulo, Instituto Polis, 2004 (Cadernos Polis 8).