



Políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável: instrumentos dos planos diretores das cidades de Chapecó e Santa Maria

Public policies for rural sustainable development: tools of Chapecó and Santa Maria master plans

KURSANCEW, Fernando¹; OLIVEIRA, Lúcia Marisy Souza Ribeiro de².

¹Univasf, fernando.augusto@univasf.edu.br; ²Univasf, lucia.oliveira@univasf.edu.br.

RESUMO EXPANDIDO TÉCNICO CIENTÍFICO

Eixo Temático: Políticas Públicas e Agroecologia

Resumo: Este artigo tem por objetivo discutir os instrumentos inseridos em Planos Diretores Municipais que possam auxiliar na construção de um ambiente favorável à permanência na localidade da população de distritos rurais do semiárido baiano. Apresenta a área objeto do estudo, avaliando os anseios e as necessidades através das atas de reuniões para a revisão do Plano Diretor do município. Realiza um levantamento dos instrumentos inseridos nos Planos Diretores de Santa Maria/RS e Chapecó/SC para o desenvolvimento rural. Por fim, traz uma discussão sobre o papel do Estado no desenvolvimento e os novos atores do meio rural.

Palavras-chave: estatuto da cidade; direito à cidade; exclusão rural; políticas públicas rurais; resiliência socioeconômica.

Introdução

Com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal pelo Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257 de 2001), importante marco para o cumprimento da função socioambiental das cidades. Nesta regulamentação ficou estabelecido que o plano diretor municipal deverá englobar o território do Município como um todo, ou seja, incorporando as zonas rurais parte nas políticas de desenvolvimento social, territorial e da regulamentação do ordenamento municipal. A aplicação desse instrumento para incluir as zonas rurais nas políticas de desenvolvimento municipal é de fundamental importância para a correta programação do crescimento do município, assim como, para garantir o direito à cidade, nesse caso, garantindo que o morador rural tenha fácil acesso, através da descentralização e interiorização, aos serviços que são providos, em geral, na sede dos municípios.

Antes da formatação do Estatuto das Cidades as áreas urbanizadas dos distritos rurais, que atendem aos residentes das propriedades lindeiras, não eram incluídas nas políticas de desenvolvimento municipal, com isso não se planejava o crescimento ordenado e sua adequada relação com a sede do município. Buscando o ordenamento adequado do espaço urbanizado rural se faz necessário o desenvolvimento de políticas públicas neste recorte dos municípios, assim como se vê aplicado às sedes. Destaca-se que, o Plano Diretor não deve assumir apenas o papel de ordenador do território, pois sua estruturação vai além das dimensões físicas. Faz-se necessário que o plano esteja atento ao estilo de vida, apontando que o rural não é somente uma região para produção agrícola, mas sim o lugar de



vivência do campesino que precisa ser apoiado em seu projeto de vida (BRANDENBURG. In: DELGADO E BERGAMASCO, 2017).

O Plano Diretor precisa ser desvinculado da concepção de ter vocação de instrumento de desenho urbano e ser guia abrangente de políticas públicas, que tenham por objetivo comum atingir o desenvolvimento sustentável. Destaca-se que a falta de políticas fundiárias capazes de democratizar o acesso à terra urbana deixam as áreas periféricas das cidades vulneráveis a invasões de novos loteamentos “urbanos” sobre o território rural, resultando em um conjunto de problemas que poderão desestimular o desenvolvimento sustentável do município, pois, entre outros, não haverá uma definição formal do traçado viário que dialogue com o traçado existente, a segurança pública terá uma rápida deterioração em função da extensão do território e da quantidade de vazios urbanos e o fornecimento de infraestruturas terá um custo além da capacidade de investimento do governo, devido à baixa densidade populacional (NAKANO. In: SANTORO E PINHEIRO, 2004).

O objetivo deste resumo consiste em apresentar os instrumentos para um Plano Diretor que tenha a função de coordenar um grupo de políticas voltadas para o desenvolvimento do rural e possibilite o desenvolvimento territorial, em municípios com forte presença agrícola, conexo e com equidade. A primeira parte deste trabalho apresenta a importância das audiências públicas para o desenvolvimento do Plano Diretor. Em sequência debate as necessidades dos habitantes dos distritos de Juazeiro da Bahia, levantadas nas atas das audiências públicas para a revisão do Plano Diretor. Por fim, na terceira parte, demonstra os instrumentos utilizados para o desenvolvimento do território rural nos Planos das cidades de Chapecó e Santa Maria, fazendo relação destes com as necessidades da população, debatidas na segunda parte do trabalho, finalizando com algumas considerações sobre a importância da interferência do Estado para trazer resiliência econômica as localidades.

Metodologia

A pesquisa buscou construir um panorama de planos diretores de municípios com atividade agropecuária marcante e que apresentem políticas voltadas para o meio rural. A identificação dos municípios com esta característica se deu através dos dados do IBGE e a identificação das políticas nos planos diretores foram realizadas através de pesquisas documental no rol legislativo daqueles municípios.

Para a construção deste panorama foi produzida uma revisão de literatura (ARL), que buscou, através de avaliações críticas de materiais publicados, conhecer o progresso das pesquisas na temática abordada. Este tipo de artigo traz em sua construção os autores, definem e esclarecem um determinado problema, resumizam estudos prévios e informam aos leitores o estado em que se encontra determinada área de investigação (KOLLER; DE PAULA COUTO; HOHENDORFF, 2014).

Ainda, conforme propõe Gil (2014), a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou, que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Então, somado à ARL, foi



realizado um levantamento documental, objetivando evidenciar as políticas propostas. Como resultado para a pesquisa, apoiado na metodologia proposta, foi traçada uma relação entre as demandas das comunidades rurais no município de Juazeiro e os instrumentos propostos pelos Planos Diretores de Santa Maria e Chapecó. Identificando importantes paralelos, apesar de realidades bastante distintas.

Resultados e Discussão

As audiências públicas

A literatura traz o devido crédito às audiências públicas para o desenvolvimento do Plano Diretor participativo, pois através delas é que se podem conhecer as demandas da população, todavia diversas demandas apresentadas trazem, em sua amplitude, problemas estruturais, que não podem ser identificados apenas pela reclamação. Em geral estas apresentam um sintoma do problema, sendo, nestes casos, necessário investigar a causa do problema, para realizar seu mapeamento adequado.

Através da avaliação das necessidades apontadas pela população, por corpo técnico capacitado, deve-se buscar o desenvolvimento das políticas públicas, pois estas são construções que precisam considerar as crenças comuns e a percepção dos problemas. Dessa forma, a percepção de mundo dos vários atores envolvidos pode não convergir para a realidade do meio de vida campestre, ou seja, mesmo após a identificação correta da causa de um determinado problema ainda é possível que seja desenvolvida uma política que não seja adequada àquele meio.

As políticas públicas refletem, portanto, o entendimento dos grupos sociais sobre sua própria condição e sobre a sociedade em geral, bem como sobre os instrumentos necessários para aperfeiçoar esta condição (GRISA E SCHNEIDER, p. 127, 2014).

O município de Juazeiro, quando da tentativa de atualização do Plano Diretor, realizou diversas audiências públicas, que corretamente abrangeram todos os distritos rurais. Através da análise das atas e compilação das demandas foi identificado quais são as principais queixas da população local, sendo elas: iluminação pública deficiente, deficiência na comunicação móvel, rede de esgoto insatisfatória, falta constante de água, posto de saúde inadequado, pouco espaço público livre destinado ao lazer e dificuldade na regularização fundiária ou habitacional.

Não se pode deixar de frisar que tradicionalmente as políticas para o meio rural foram de extensão para fornecimento de crédito ou incentivos para melhoria da produção da propriedade, muitas vezes inadequadas à região ou às condições, e outras foram para melhoria das condições de trabalho no campo. Assim, foram deixadas de lado políticas públicas que poderiam dar melhores condições para o estabelecimento da população no ambiente rural, as quais poderiam criar a possibilidade para o desenvolvimento do vínculo com a terra e com a atividade campestre, evitando o êxodo da população para os núcleos urbanos.

Instrumentos dos Planos Diretores



As cidades de Chapecó/SC e Santa Maria/RS apresentam um histórico interessante no desenvolvimento do meio rural, para tanto este trabalho buscou quais instrumentos foram inseridos em seus Planos Diretores que possam servir de apoio para outras cidades que apresentam economia baseada na agricultura e expressiva população campestre. O primeiro critério para seleção destes municípios foi a relação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das áreas rurais inseridas no Plano Diretor, sendo também parâmetros para a escolha a semelhança com Juazeiro em base agrícola e demografia.

Na análise dos Planos Diretores (PD), das cidades identificadas, notou-se que mesmo esses tendo avançado na integração do território ainda existe a necessidade de revisão de terminologias, como exemplo no PD de Santa Maria é utilizada a descrição nomeando como Plano Diretor Urbano, mesmo posteriormente sendo explicitado que o meio rural faz parte do instrumento, ou seja, dando impressão ao leitor que o meio rural é secundário ao urbano. Os PD reconhecem a existência da problemática e apresentam política de manejo do ambiente rural, sendo observada a intenção de evitar o fluxo migratório do campo para a cidade.

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. (SANTA MARIA, 2005).

Apesar do Plano Diretor de Chapecó não colocar de forma explícita, este expõe que o PD deve ser aplicável à totalidade do seu território, sendo instrumento básico e estratégico da Política de Desenvolvimento Territorial do Município e que integra o sistema de planejamento municipal. O instrumento reconhece a existência de aglomerados urbanos no meio rural carentes de serviços de infraestrutura e de atividades geradoras de emprego e renda, tendo por finalidade dar apoio às atividades rurais, ou seja, colocando em pauta a necessidade de investimento em políticas voltadas para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida dessas localidades.

O Plano chapecoense tem diretrizes mais específicas, o que pode ser reflexo da revisão ocorrida em 2014, enquanto Santa Maria teve sua última versão aprovada em 2005, apresentando diretrizes de ações mais genéricas. Além do que foi citado, os planos apresentam diretrizes de intervenção em diversas áreas para integrar a zona rural com a área urbana, tentando dar equidade entre as localidades do município. Fica evidente a preocupação da legislação com a questão quando trata como área prioritária o desenvolvimento rural na composição da representação no Conselho Estadual das Cidades.

Uma ação relevante no âmbito do PD é o mapeamento da situação ambiental e territorial do município, porém em contraponto se evidencia foco na fiscalização punitiva. Vale destacar que a determinação para que seja feita uma fiscalização rigorosa do uso do solo é fundamental para controlar a transformação de solo rural em urbano, impedindo diversos problemas como vazios urbanos, especulação imobiliária e exclusão da população vulnerável para as periferias.



O Plano Diretor também pede pela reorganização do sistema de transporte público integrando a zona urbana com a rural, articulação entre os sistemas de infraestrutura, assistência técnica, comercialização e fiscalização. Aponta como importante as estradas que têm a função de interligação das diversas partes do território municipal. Demanda que o município contrate produtos e serviços nas respectivas localidades ou comunidades rurais como forma de valorização comunitária. Buscando sanear as questões fundiárias, o Plano Diretor de Chapecó criou diversos instrumentos para que aqueles habitantes que ocupam ou utilizam imóveis rurais irregulares consigam de forma simplificada a titularidade de propriedade da terra ou a concessão de direito real de uso, no caso de imóveis de domínio público.

Indo no sentido do proposto por Gehlen (2004), como alternativas para desenvolvimento e aproximação de outros segmentos com o meio rural, foi proposto o fortalecimento do turismo nestes espaços, explorando economicamente as potencialidades do território, propõe a preservação da vocação agropecuária, valorização dos atributos urbanísticos e patrimoniais, melhoramento da infraestrutura, equipamentos e produtividade, prevendo o aumento da acessibilidade dos distritos rurais. Também é incentivada a participação dos jovens no planejamento das políticas de desenvolvimento. Nesse sentido Brandenburg (2017) aponta para o combate à vulnerabilidade do meio rural, devendo serem criadas alternativas para atividades complementares as da produção agrícola. Num levantamento realizado pelo pesquisador foi identificado que entre os agricultores participantes 73,7% desenvolvem atividade considerada não agrícola.

Conclusões

Destaca-se que as políticas voltadas para o rural e sua população devem ter foco no meio de vida atual destas localidades, devendo estes serem observados como lugares nos quais os efeitos da globalização e da tecnologia estão presentes. Quando se relaciona o que foi identificado como demanda das comunidades rurais no município de Juazeiro com alguns dos instrumentos propostos pelos Planos Diretores de Santa Maria e Chapecó nota-se que os problemas estruturais são semelhantes, pode ser feita uma investigação da aplicabilidade destas soluções.

Faz-se fundamental incentivar a construção de um Plano Diretor, conjuntamente com um diagnóstico coerente, que coloque o desenvolvimento local e regional como prioridade, antes de iniciar qualquer tipo de intervenção ou desenvolvimento de políticas. Pois, será através dele que poderá ser combatido o desenvolvimento fragmentado, temática apontada como prioritárias na Conferência Habitat III da Organização das Nações Unidas (ONU).

Então para que seja possível atingir este objetivo de combate ao desenvolvimento fragmentado e principalmente melhorar a qualidade de vida no rural é necessário, como apontado por Brandenburg (2017), construir um rural em rede para os novos atores do meio, que envolvam Instituições, Órgãos Governamentais e não Governamentais. Nesse sentido, Celso Furtado, no conjunto de suas obras, discutiu extensamente que o Estado pode ter papel de indutor do desenvolvimento, para que seja garantido a resiliência econômica e social das localidades.



Então, para que se possa desenvolver políticas públicas que tenham o objetivo de melhoria na qualidade de vida da população rural, o Estado deve se apoiar no conceito do *welfare state*, somado ao desenvolvimento de políticas em rede. Estando o futuro da população do campo na interação entre os diversos atores, colocando o Estado como figura central e indutora do movimento inicial de transformação.

Finalmente, além do adequado diagnóstico, para a construção de políticas públicas para o rural, é fundamental absorver e dar condições do campesino “fazer agricultura que é fruto de escolhas consciente relacionado com projetos de vida, esses agricultores constroem projetos que contrapõem à lógica dominante do sistema” (Brandenburg, 2017).

Referências bibliográficas

BRANDENBURG, Alfio. Ecologização da agricultura familiar e ruralidade. In: DELGADO, G.; BERGAMASCO, S. M. (orgs.) **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectiva**. Brasília, 2017.

CHAPECÓ. Lei Complementar nº 541, de 26 de novembro de 2014. **Aprova o Plano Diretor de Chapecó**. Chapecó, SC, nov. 2014.

GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte. V. 7, n. 1, p. 43-81, 1997.

GEHLEN, Ivaldo. Políticas Públicas e Desenvolvimento Social Rural. In **Rev. São Paulo em Perspectiva**. vol. 18. p. 95-103. 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 5. Ed. 2010. 184 p.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. In **Rev. Econ. Sociologia Rural**. vol. 52. supl.1. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600007>.

KOLLER, Sílvia H.; DE PAULA COUTO, Maria Clara P.; HOHENDORFF, Jean Von (org). **Manual de produção científica**. Porto Alegre: Penso, 2014. 191 p.

NAKANO, Kazuo. O Plano Diretor e as zonas rurais. In SANTORO, Paula & PINHEIRO, Edie (Orgs.), **O município e as áreas rurais**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SANTA MARIA. Lei Complementar nº 034, de 29 de dezembro de 2005. **Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município de Santa Maria**. Santa Maria, RS, dez. 2005.