

(DES) CAMINHOS AMBIENTAIS: O DESAFIO DE INCLUIR AS ÁREAS RURAIS, NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO

217

AUTORES

Silveira, Maria Eliane Blaskesi¹

Mestranda em Direito Ambiental, pela Universidade de Caxias do Sul- UCS; Especialista em Direito Notarial e Registral, pela Pontifícia Universidade Católica- PUC; Professora Universitária no Centro Universitário da Região da Campanha- URCAMP. Email: mariasilveira@urcamp.edu.br; elianebaskesi@hotmail.com

RESUMO: A inclusão da área rural no Plano Diretor do município encontra previsão no Estatuto da Cidade, no parágrafo 2º do artigo 40, porém, muitos gestores públicos entendem que legislar sobre a área rural é competência exclusiva da União, deixando de atender às necessidades dos seus habitantes, por não atender ao comando legal de tratar dos assuntos locais. Ao se omitir quanto ao planejamento e determinação de diretrizes que englobem a área rural, quando não tratadas por legislação federal, o município deixa de atender o comando constitucional de alcançar o direito à cidade para todos os seus habitantes, dando tratamento diverso aos que moram na cidade e os que moram no campo. O objetivo deste trabalho é pesquisar sobre a obrigatoriedade da inclusão desta área, no ordenamento municipal. Diante disto questiona-se: o Poder Público Municipal, ao descumprir o comando legal de incluir a área rural no planejamento estará descumprindo o exercício do direito à cidade de seus habitantes? Para alcançar o resultado do questionamento, foi realizada pesquisa exploratória-explicativa, com abordagem qualitativa, baseada na legislação federal e em doutrina especializada. A conclusão é de que a maioria dos municípios não inclui ou, quando o faz, trata superficialmente da área rural dentro do Plano Diretor.

Palavras-chave: Plano Diretor; área rural; direito à cidade

INTRODUÇÃO

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 onde se encontrem e se encaixem, a possibilidade de ter uma vida mais (ou menos) digna e a exigir os direitos inerentes a esta 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 (199, P. 17):

218

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 — 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.

Ao definir a cidade, Lefebvre (2001, p. 62) 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, que devem ser examinadas em cada situação”.

Diante do tratamento diferenciado, que é dado à área rural, dentro do planejamento da cidade, onde, 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 o mesmo olhar, conforme Mesquita e Ferreira (2016, p. 25):

o conceito de rural sempre foi objeto de debates e polêmicas em estudos sobre planejamento territorial e, também, quando se trata em 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 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.

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 destes direitos, sociais e ambientais, deve ser integrada e interdependente, “num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis” (SARLET e FENSTERSEIFER, 2012, p. 44-45)

Neste sentido, 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 destes direitos, especialmente com relação direta com a dignidade da pessoa humana, pelo que 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 destes direitos, garantindo o mínimo existencial (SARLET e FENSTERSEIFER, 2012, p. 189-190).

São necessidades inerentes ao homem e sua condição humana, os locais para moradia ou construção de cidades, uso do solo, produção de alimentos e matéria-prima, conforme aduzem Rech e Rech (2016, p.54). 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 isto se

perpetua até os dias atuais, ferindo direitos fundamentais como moradia, dignidade e cidadania.

As atuais pesquisas indicam que muitos municípios estão incluindo no Plano Diretor diretrizes voltadas à área rural, como é o caso de Porto Alegre, Santa Maria, Bagé e Uruguaiana, através das suas leis respectivas: Porto Alegre- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental- PDDUA- Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999; 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; Bagé- Lei Complementar nº 25, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé e Uruguaiana- Lei Complementar n.º 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. Estes municípios trazem previsões expressas da área rural, nos seus Planos Diretores, atendendo o que determina o § 2º, do artigo 40, do Estatuto da Cidade que prevê que “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”.

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, educação, saneamento, descarte dos resíduos sólidos. Este direito do habitante camponês 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” (MESQUITA e FERREIRA, 2016, p. 17).

O rural não engloba somente o espaço geográfico, mas as relações que nele ocorrem, envolvendo os seus habitantes e suas necessidades, como seres que tem garantida a sua dignidade e o desenvolvimento pessoal, individual e coletivo, dentro dos mesmos parâmetros que os citadinos, e conforme BARANDIER, DOMINGUES e BEIROZ (2019)

221

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

O legislador, ao considerar que o município deve ser encarado como um todo inseriu, no direito à cidade, a área rural, embora não tenha descido às minúcias de sua implementação, porém, 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 camponeses têm o mesmo valor que os dos habitantes da cidade, por isto, o município deve antever as necessidades daquela população, para que sejam abrangidas no planejamento municipal.

Os municípios, em sua maioria, propõe, de forma genérica, quando o fazem, a inclusão da área rural, dentro do macrozoneamento uniforme, propondo diretrizes gerais, pouco tratando de estratégias de desenvolvimento desta área, de forma efetiva. Este tratamento desidioso do Poder Público Municipal,

ignorando a sua responsabilidade sobre a área rural, pode vir a desestimular o desenvolvimento econômico do campo.

O espaço jurídico onde o planejamento da área rural deve ser inserido, isto o Plano Diretor, é desdenhado por considerável número de municípios. Deixam de inserir, por exemplo, a previsão no ordenamento municipal sobre:

222

Planejamento e controle do processo de chacreamento;
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 agrossilvopastoris familiar orientada à segurança e soberania alimentar dos produtores e do próprio município, por meio 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 climático-ambiental das residências rurais, apoiando os processos de conversão das residências inadequadas;
Firmar parcerias com instituições de pesquisa, extensão e assistência técnica agrossilvopastoril 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.

Cada município tem suas peculiaridades e, enquanto uns necessitam regradar de forma expressa 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, hotéis e hotéis-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 que o Município tem a obrigação de estabelecer os parâmetros necessários para que seu espaço rural não se torne uma terra sem lei.

223

METODOLOGIA

A pesquisa será exploratória-explicativa, pois tem como escopo além de investigar a bibliografia e documentos, após a análise da legislação, verificar se a inclusão da área rural nos planos diretores dos municípios afeta o exercício do direito à cidade de seus habitantes campesino. A pesquisa explicativa é uma consequência lógica da pesquisa exploratória. A abordagem da pesquisa será qualitativa, com ênfase na pesquisa bibliográfica, das leis, bem como a doutrina especializada sobre o tema, identificando a necessidade ou não de incluir a área rural dos municípios em seu plano diretor, para atender aos direitos de todos os seus habitantes, tanto urbanos quanto rurais e responder ao questionamento proposto.

CONCLUSÃO

O Estatuto da Cidade determina que o município deve ser visto como um todo, isto é, abranger, em todo o planejamento, as área urbana e rural, de forma a alcançar a todos os seus habitantes, o direito à cidade e tratar de forma isonômica a todos.

A partir da revisão dos Planos Diretores, a maioria os municípios incluíram a área rural no ordenamento, de forma mais ou menos detalhada. Porto Alegre, Santa Maria, Bagé e Uruguaiana detalharam as diretrizes da área rural, o que não ocorreu com todos os municípios, pois alguns estabeleceram somente genericamente regras para o território campesino.

Cada município tem suas peculiaridades e, enquanto uns necessitam reger de forma expressa 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, hotéis e hotéis-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 que o Município tem a obrigação de estabelecer os parâmetros necessários para que seu espaço rural não se torne uma terra sem lei e que sejam atendidos os direitos de seus habitantes, dentro do princípio da igualdade.

REFERÊNCIAS

BAGÉ. Lei Complementar nº 25, de 08 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Bagé. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-bage-rs>. Acesso em 18 set 2020

BARANDIER, Henrique, DOMINGUES, Eduardo e BEIROZ, Hélio. Planos Diretores e Áreas Rurais: Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento. Anais XVIII ENANPUR 2019. Disponível em:

<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1057>. Acesso em: 18 set 2020

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

225

BRASIL. Lei Federal 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**. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 18 set 2020

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

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 ISSN:1519-7816 v. 18, n. 1, jan/jun. 2016. p. 11-32. Universidade Federal de Goiás. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/espaco/article/view/42561>. Acesso em 29 ago 2020

PORTO ALEGRE. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental- PDDUA- Lei Complementar nº 434, de 1º 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/ Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-porto-alegre-rs-2019-07-02-versao-consolidada>. Acesso em 19 set 2020

RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável. Direito Urbanístico e Ambiental. Instrumentos de Planejamento**. Caxias do Sul, RS: Educus, 2016

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 19 set 2020

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

URUGUAIANA. **Lei Complementar n.º 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.** Disponível em:

<https://www.uruguaiana.rs.gov.br/uploads/legislacao/9617/lei-complementar-003-2014.pdf>. Acesso em 16 set 2020