



PLANOS DIRETORES NO DEBATE DA DICOTOMIA URBANO-RURAL: **AVALIAÇÃO DA PROPOSTA DE LEITURA TÉCNICA TERRITORIAL**

Palavras chave: planejamento territorial, município de Gonçalves, inserção regional.

Luiza Gusson Baiochi, aluna da FECFAU

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UNICAMP

Orientador Sidney Piochi Bernardini, Prof. Dr. da FECFAU

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UNICAMP

1. INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição de 1988, introdutora da temática urbana no arcabouço constitucional brasileiro, outros projetos de lei voltados ao contexto urbano foram apresentados, incluindo o **Estatuto da Cidade** (Lei Federal 10.257/01) que estabelece disposições para a elaboração do **principal instrumento de implementação dessa lei federal no âmbito municipal: o Plano Diretor**. O processo de elaboração do Plano Diretor envolve três tipos de leitura: a **leitura comunitária**, com participação da população; a jurídica; e a **técnica**, que analisa os aspectos físicos, sociais, econômicos, políticos e administrativos do município. Com base nessas análises, são propostas diretrizes para o desenvolvimento socioeconômico e para a organização espacial, sendo também caracterizada pela discussão dos problemas, conflitos e potencialidades do local. O Estatuto da Cidade, além de reforçar a obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes, também determina a abrangência de todo o território municipal (BRASIL, 2001).

Apesar de representar um marco jurídico relevante na institucionalização do direito à cidade no Brasil (FERNANDES, 2007), a centralidade em questões urbanas dificulta a aplicabilidade dos planos diretores (STEPHAN, MARIA, 2015). Esse cenário está alinhado com os estudos urbanos que tradicionalmente criaram uma divisão entre o urbano e os espaços considerados não urbanos, fundamentados em perspectivas urbano-cêntricas e demográficas (BRENNER, 2013). Entende-se, assim, que a abordagem territorial dos planos diretores exige uma visão mais abrangente e integrada (LAGE, 2017), que supere o viés urbano adotado no Estatuto da Cidade (MALUF, 2004) e, nesse sentido, **a leitura técnica pode ser um ponto de partida promissor para alcançar essa visão mais completa e integrada do território**.

À vista da prevalência do viés urbano nos planos diretores, a **primeira vigência desta pesquisa considerou que o método de leitura técnica vigente não é o mais adequado à leitura de todo o território municipal, em especial, à leitura dos municípios com diminuta área de ocupação densa, e que apresentam, proporcionalmente, grandes áreas territoriais. Entende-se que esses municípios apresentam desafios específicos que não são contemplados pela abordagem predominante**. Portanto, a pesquisa busca explorar uma outra abordagem de leitura técnica que leve em consideração a complexidade e as particularidades desses territórios. A partir desse contexto, a pesquisa "**Planos Diretores no debate da dicotomia urbano-rural: uma proposta metodológica de leitura técnica territorial**", realizada entre 2021 e 2022, apresentou uma **proposta de leitura técnica territorial** voltada especialmente ao contexto dos municípios de pequeno porte e tendo como estudo de caso o Município de Gonçalves. A leitura propôs nove temáticas: **inserção regional, aspectos físico-naturais, aspectos socioeconômicos, infraestrutura e saneamento, uso e ocupação do solo, mobilidade, equipamentos comunitários, patrimônio histórico e cultural e gestão territorial, administrativa e financeira**.

2. OBJETIVO

Dando continuidade à pesquisa, nesta vigência (2022 - 2023), o trabalho propõe **avaliar o método de leitura técnica apresentado na primeira fase da pesquisa** após sua aplicação no processo de elaboração do Plano Diretor do estudo de caso, o Município de Gonçalves (MG).

3. MATERIAIS E MÉTODOS

No primeiro ano do trabalho, a pesquisa exploratória e descritiva abarcou o levantamento bibliográfico, o estudo de caso e a elaboração de uma proposta de leitura técnica territorial no contexto da dicotomia urbano-rural. Neste segundo ano, o trabalho segue como pesquisa de natureza aplicada e de abordagem qualitativa, mas é entendida como pesquisa experimental, uma vez que a proposta apresentada vem sendo aplicada e avaliada no processo de elaboração do Plano Diretor de seu estudo de caso, o município de Gonçalves. O trabalho se estrutura em **quatro etapas**:

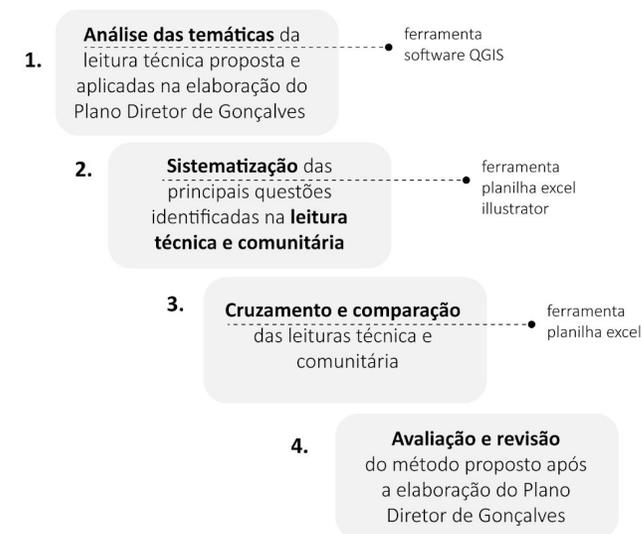


Figura 1. Etapas e materiais do desenvolvimento desta pesquisa.
Fonte: elaborado pelos autores (2023)

4. RESULTADOS

Após a análise de todas as temáticas propostas pelo método de leitura técnica, sua síntese foi organizada no **Quadro 1** ao lado. Algumas temáticas estão acompanhadas por um esquema que sintetiza o tema tratado.

Quadro 1. Síntese da leitura das temáticas propostas

Inserção regional e Aspectos físico-naturais

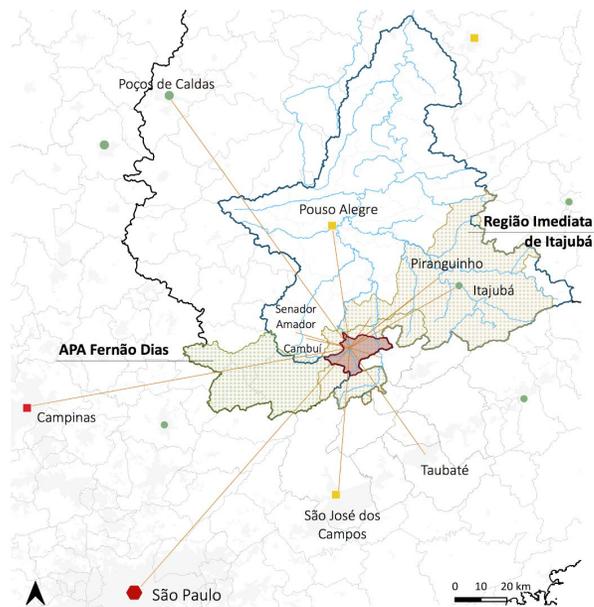


Figura 2. Inserção regional de Gonçalves.
Fonte: elaborado pelos autores (2023).

Ressalta-se o papel de Gonçalves, e dos municípios a montante, como **regulador do sistema hídrico da Bacia do Rio Grande**, contribuindo para a estabilidade e equilíbrio hidrológico. Sua **inserção está fortemente vinculada aos aspectos naturais e ambientais**, destacando sua localização na Área de Proteção Ambiental Fernão Dias. Ademais, sua inserção extrapola a Região Imediata de Itajubá, abrangendo uma rede que envolve desde centros locais e hierarquias regionais até regiões metropolitanas.

Patrimônio histórico, arquitetônico, paisagístico e cultural

Revela-se um **conjunto de patrimônios** e, especialmente, o **patrimônio paisagístico, compondo uma rede de importância para a identidade, memória municipal e para o desenvolvimento do turismo**. Destaca-se que o município já realiza um trabalho de inventário dos bens existentes, indo além dos aspectos materiais. Ressalta-se, também, a **importância da cultura imaterial** de Gonçalves relacionada à **cultura do campo**.

Aspectos socioeconômicos

A população apresenta, no geral, **baixos níveis de remuneração e empregabilidade formal** e muitos habitantes não conseguem atingir um nível satisfatório de renda mesmo com a presença de ofertas de trabalho. Supõe-se que parte da população não consegue satisfazer suas necessidades básicas devido o **alto custo de vida e a crescente elitização nos últimos anos**. Gonçalves também enfrenta desafios socioeconômicos, especialmente no que se refere à moradia. Famílias que não são proprietárias de terrenos ou imóveis enfrentam dificuldades para encontrar moradias adequadas e os baixos salários dificultam ainda mais o custeio dessas habitações, enfatizando a **necessidade de moradia subsidiada** no município.

Equipamentos comunitários

O município possui **uma Unidade Básica de Saúde e três equipamentos de educação, todos localizados na área urbana**. Segundo a Diretoria de Educação, não faltam vagas em relação à procura, mas também não há vagas ociosas. No que diz respeito aos **equipamentos de lazer**, pode-se dizer que ele está especialmente associado ao esporte, sendo o futebol a atividade mais praticada. Quanto à **cultura**, ela está **intimamente ligada à tradição e às festividades religiosas** do município.

Infraestrutura, Saneamento e Meio Ambiente

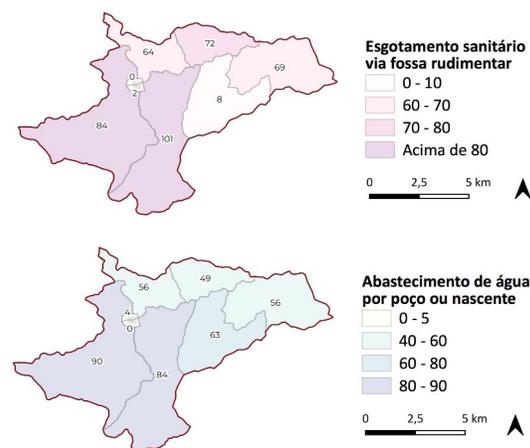


Figura 3. Esgotamento sanitário via fossa rudimentar e abastecimento de água por poço ou nascente por setores censitários do IBGE 2010. Fonte: elaborado pelos autores (2023).

Apenas a área urbanizada possui rede geral de abastecimento de água, e o Programa de Saúde da Família (2022) apontou que mais de 60% dos domicílios cadastrados captam água de poços ou nascentes ou de outra forma. Quanto ao **esgotamento sanitário, o número de fossas rudimentares supera o número de fossas sépticas em praticamente todos os setores censitários**, situação extremamente inadequada para a saúde pública e meio ambiente. Os **efluentes domésticos são despejados de forma improvisada**, causando poluição do solo e do lençol freático. O **turismo, especialmente em alta temporada, contribui para o aumento da produção de resíduos** e a ausência de um sistema de coleta seletiva e reciclagem somada à falta de destino adequado para o lixo separado tornam ineficaz a diferenciação dos dispositivos de descarte.

Uso e ocupação do solo, mobilidade e infraestrutura

A rede de **energia elétrica** está presente praticamente em todo o território do município. Essa **infraestrutura elétrica amplia as áreas que podem ser ocupadas, considerando a disponibilidade quase irrestrita deste serviço**, amplificando, assim, o alcance da sua expansão. As **ocupações no município também seguiram as vias de acesso**, tanto as antigas quanto as mais recentes, resultando em um maior adensamento e densidade construtiva nos diferentes aglomerados e bairros existentes.

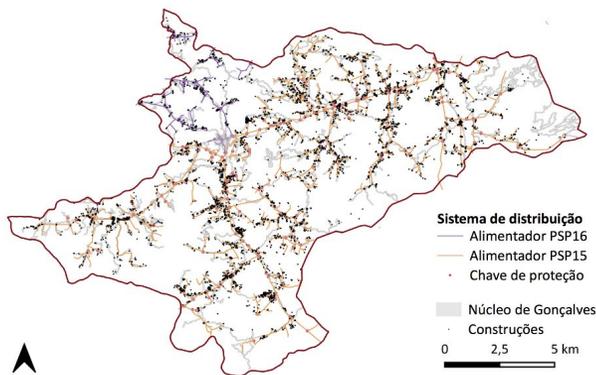


Figura 4. Construções, sistema de energia elétrica e rede viária. Fonte: elaborado pelos autores (2023).

Gestão territorial, administrativa e financeira

De modo geral, todas as **questões recaem no sistema de fiscalização, especialmente nos aspectos ambientais e territoriais. O município enfrenta desafios na fiscalização, contando apenas com um fiscal para cobrir todo o território** e para lidar com possíveis irregularidades. As ocorrências ao longo do território não se concentram em áreas específicas, mas seguem a estrutura de vias e acessos existentes. A maioria das ocorrências entre 2017 e 2022 está relacionada às intervenções na flora, como desmatamento irregular e infrações em Áreas de Preservação Permanente (APPs). Além disso, identifica-se também ocorrências relacionadas às atividades potencialmente poluidoras. É importante destacar que essas **ocorrências estão dispersas pelo território, o que torna a fiscalização do município ainda mais desafiadora.**

4.2 CRUZAMENTO DE LEITURAS

Nas oficinas da leitura comunitária, os moradores se organizaram em grupos e preencheram cartões coloridos, apontando as deficiências, ameaças, virtudes e potencialidades de Gonçaves. Esses cartões foram transcritos e transformados no infográfico abaixo para melhor visualização dos resultados. O **cruzamento das leituras técnica e comunitária revela certa efetividade do método proposto**, uma vez que muitas questões destacadas na análise das temáticas propostas também foram apontadas nas oficinas da leitura comunitária.

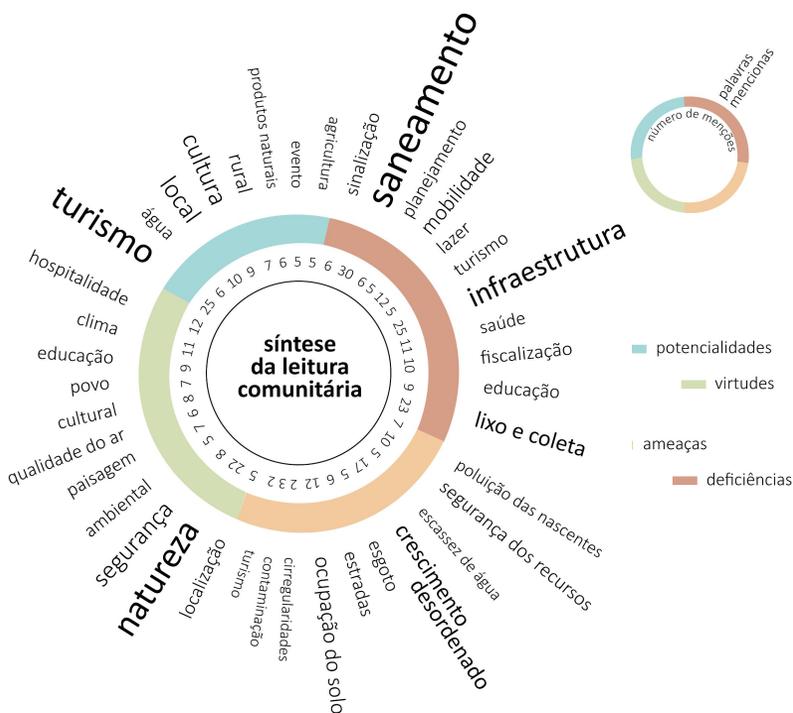


Figura 5. Infográfico síntese das oficinas da leitura comunitária, onde as palavras são destacadas em tamanhos proporcionais à quantidade de menções. Fonte: elaborado pelos autores (2023) com base em Signoreti (2022)

4.3 AVALIAÇÃO E REVISÃO DA PROPOSTA

Ao aprofundar a **leitura na escala do território**, foi possível perceber que certas temáticas adquirem maior relevância para compreender a complexidade do município quando transcendem a escala do núcleo urbanizado. A leitura revela a necessidade de aprofundar a análise da **inserção regional do município**, especialmente considerando o papel do território em sua dimensão natural e ambiental, bem como na rede de relações regionais em que está inserido. Nesse contexto, as publicações do IBGE sobre as **Regiões de Influência das Cidades (REGIC)** surgem como uma valiosa fonte de dados para a obtenção de informações relevantes nessa análise.

A leitura técnica também enfatiza a importância de **aprofundar a análise das ocupações descentralizadas e dispersas, compreendendo o padrão de ocupação e sua relação com outras temáticas.** O Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e o MapBiomass se mostraram ferramentas de fundamental importância para os municípios, especialmente aqueles com equipes técnicas reduzidas. O SICAR oferece uma base de fácil acesso às **propriedades rurais e suas características ambientais**, contribuindo na identificação de **irregularidades na escala territorial**. Já o MapBiomass fornece dados atualizados sobre o uso da terra em todo o território, permitindo o monitoramento das mudanças ao longo do tempo e contribuindo ao planejamento territorial, ao monitoramento de áreas protegidas, ao combate ao desmatamento e à degradação ambiental.

Apesar da escassez de informações técnicas sobre o sistema de mobilidade em Gonçaves, **a atualização realizada pelo IBGE das aberturas de acessos** ao longo dos anos torna-se uma fonte valiosa para entender a lógica territorial dessas aberturas e visualizar seu estado atual em relação às formas de ocupação ao longo do tempo.

A aplicação do método proposto também revelou a **necessidade de se buscar fontes não institucionais ou parcialmente institucionais para levantamento dos dados e relatos da realidade local, como associações de bairros e figuras centrais para a população local**. No caso de Gonçalves, essas fontes foram importantes para revelar a dinâmica especialmente das atividades de cultura, esporte e lazer e dos eventos que mobilizam a comunidade. A partir dessa avaliação, **entendeu-se como fundamental incluir fontes parcialmente ou não institucionais em outras temáticas da proposta**. É possível dizer que as fontes não institucionais têm o potencial de apresentar diferentes olhares sobre o mesmo conflito, revelando, por exemplo, disputas territoriais, dinâmicas de trabalho e interesses privados de grandes proprietários de terras, transcendendo os dados frios.

No que diz respeito ao saneamento, destaca-se que **houve a necessidade de coletar dados primários, o que é pouco comum no processo de elaboração dos planos diretores, onde geralmente se utiliza dados secundários**. Destacou-se também a relevância dos **dados fornecidos pelo Programa de Saúde da Família (PSF)** que, além de atualizados em 2022, foram fundamentais para a compreensão da fragilidade do saneamento no município.

A proposta de leitura técnica revisada e atualizada está representada nas **Figuras 6 e 7**. As alterações estão indicadas em **amarelo**.

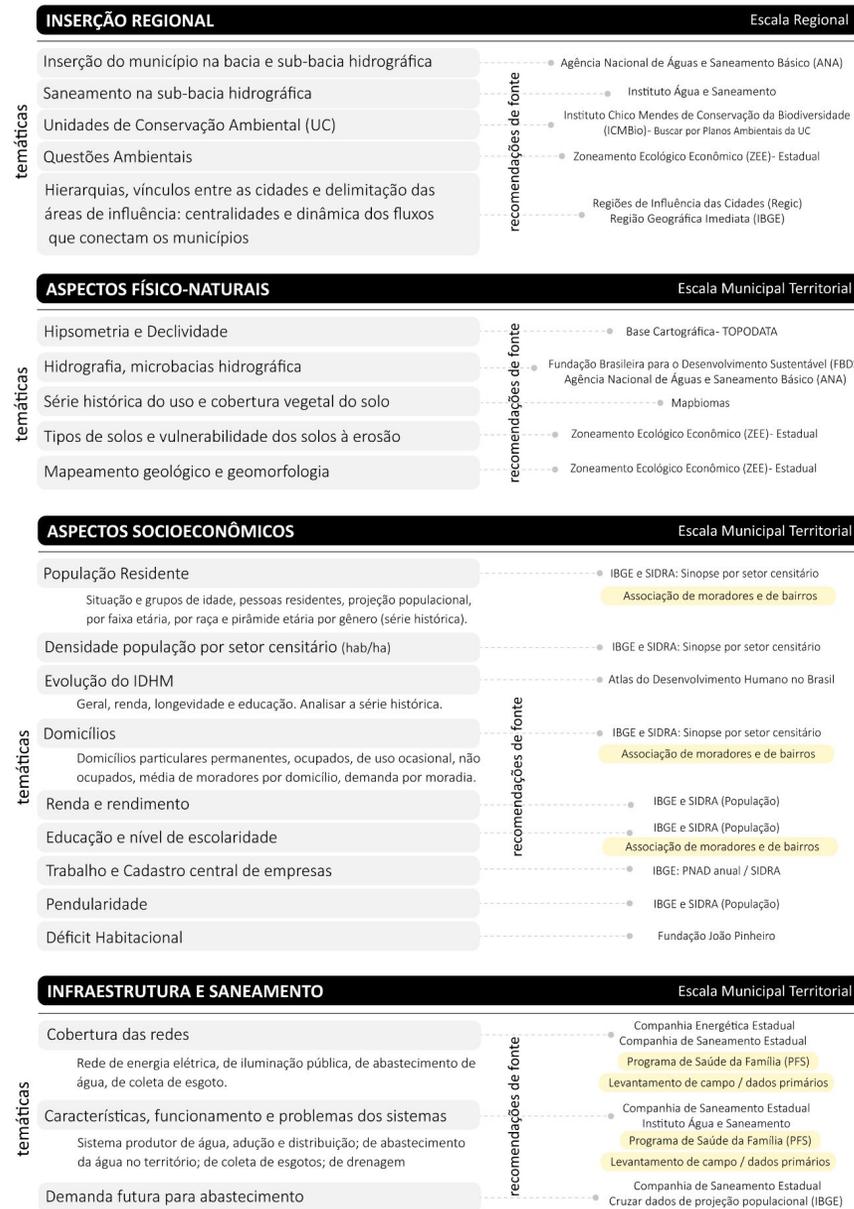


Figura 6. Proposta de leitura técnica territorial. Fonte: elaborado pelos autores (2023)

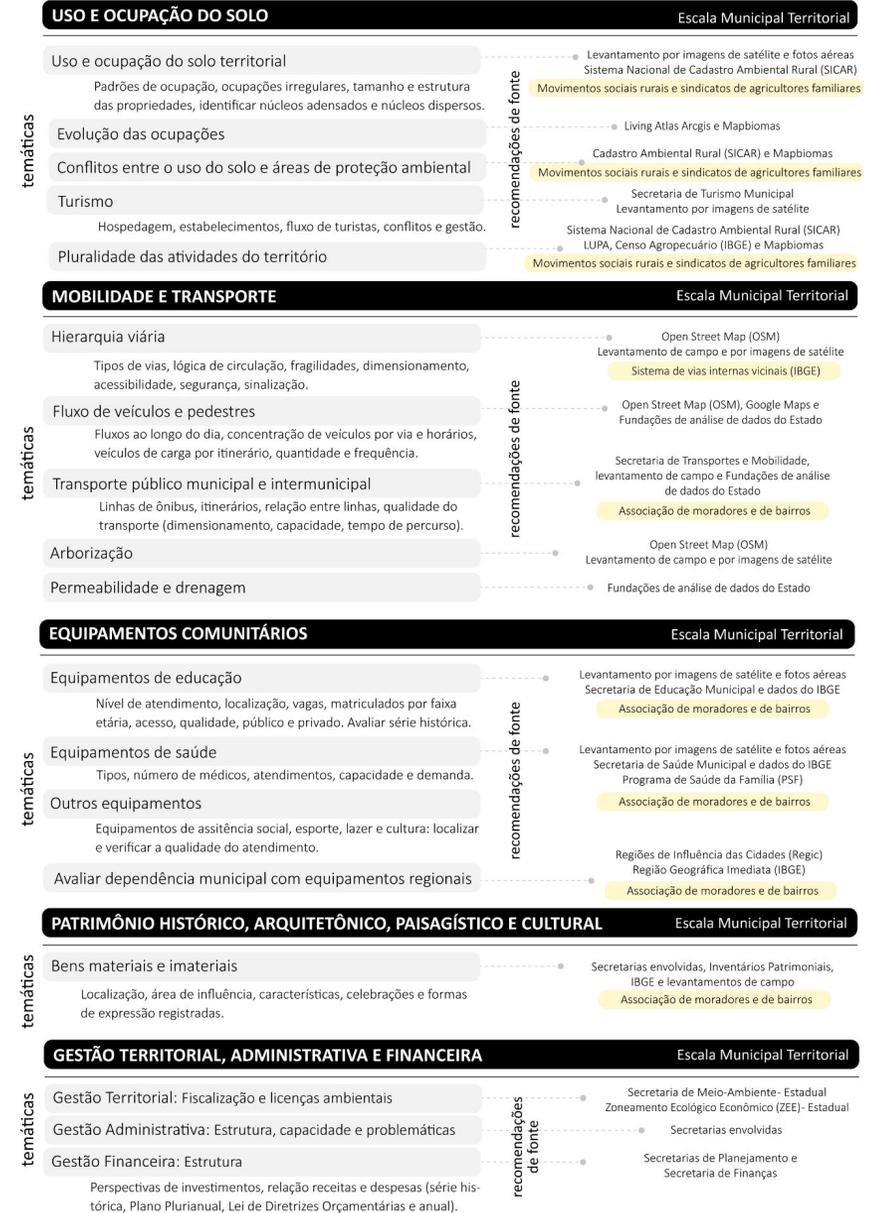


Figura 7. Proposta de leitura técnica territorial. Fonte: elaborado pelos autores (2023)

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Ao aprofundar a análise das ocupações descentralizadas e dispersas, assim como sua relação com outras temáticas - ocupações, os eixos viários estruturadores e a rede de energia elétrica - a leitura do município de Gonçalves revelou que a **lógica de ocupação do município se dá especialmente na escala do território**. A temática de inserção regional e de dos aspectos físico naturais elucidaram a rede de conexões regionais e a diversidade de interações que explicam a dinâmica socioespacial do município, assim como a leitura do saneamento na escala do território revelou a fragilidade dessa questão que, na escala do núcleo consolidado, está bem resolvida.

Os resultados obtidos nesta pesquisa abrem caminho para discussões e reflexões sobre **possíveis cenários futuros para o município de Gonçalves**, além de oferecer insights que podem ser aplicados em outros municípios. A tradicional dicotomia onde o urbano engloba apenas a vida nas cidades e o rural se restringe às áreas produtoras, não descreve a realidade de Gonçalves. A ocupação dispersa e a presença de rede de energia elétrica em todo o território desafiam essa divisão rígida. Portanto, um cenário futuro pode partir de uma abordagem mais flexível e integrada que reflita a complexidade e a dinâmica territorial do município, assumindo um **gradiente urbano-rural** que considera a paisagem plural do rural, reconhecendo também sua importância ambiental.

Também é preciso **prover maior qualidade aos assentamentos isolados, distantes e vulneráveis, reconhecendo outras formas de morar e propondo novos modelos de produção e consumo sustentáveis**. Uma forma de reconhecer esse padrão de ocupação seria **identificar núcleos urbano-rurais**, bairros dispersos e de relevância municipal, como pequenas centralidades. Para fortalecer a fiscalização no município diante dos desafios da extensão territorial e

ocupação descentralizada, uma possível solução seria criar **unidades de planejamento nas micro-bacias hidrográficas**, tendo como pólos os núcleos urbano-rurais. Isso permitiria a designação de ao menos um fiscal para cada unidade, facilitando a gestão e a fiscalização em áreas menores. Além disso, a implementação de sistemas alternativos de saneamento ambiental em cada unidade de planejamento, reconhecendo a fragilidade do sistema de esgotamento sanitário atual e inviabilidade do tradicional, poderia atender às demandas da população e proteger o meio ambiente. Essas medidas promoveriam o desenvolvimento sustentável do município, favorecendo uma fiscalização mais eficiente e integrada do território e buscando soluções de menor impacto para enfrentar os desafios da realidade local.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, **a leitura técnica proposta foi capaz de transcender a dicotomia urbano-rural ao compreender a realidade municipal do estudo de caso**. Outrossim, a pesquisa desempenha um papel relevante ao oferecer **orientações para a obtenção dos dados necessários, disponíveis, confiáveis e de acesso gratuito**, para a análise de cada temática proposta. Isso é especialmente significativo, considerando a dificuldade enfrentada pelos municípios de pequeno porte. A aplicação da leitura técnica proposta no processo de elaboração do Plano Diretor revelou a **contribuição da triangulação de dados** para proporcionar maior robustez, confiabilidade e validade dos resultados, permitindo a obtenção de uma visão mais completa e abrangente do município. Ao combinar múltiplas fontes de dados para verificar e complementar as informações obtidas, **desde fontes institucionais até as parcialmente ou não institucionais**, reduz-se possíveis vieses e incertezas presentes em cada fonte individual, o que é especialmente relevante na leitura de planos diretores, onde os fenômenos são complexos e influenciados por uma variedade de fatores interligados.

O cruzamento entre as leituras indica que as temáticas propostas pela leitura técnica coincidem com as percepções e considerações apontadas pelos moradores na leitura comunitária, reafirmando a **consistência e complementaridade entre os dois tipos de leitura**. Entretanto, **é preciso buscar métodos que integrem mais as leituras técnicas e comunitárias, além de compará-las**. Embora os resultados sejam satisfatórios e ainda que indiquem a eficácia da leitura territorial proposta, as temáticas trabalham essencialmente com dados frios. **Como um possível desdobramento desta pesquisa, cabe o desafio de avançar na articulação dos dados frios com fontes parcialmente ou não institucionais da escala territorial**.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRENNER, Neil. *Theses on urbanization*. Public Culture, 25.1(69), 2013. p. 85–114.

FERNANDES, Edésio. *Constructing the 'right to the city' in Brazil*. Social & Legal Studies, v. 16, n. 2, jun. 2007. p. 201-219.

LAGE, Selena Duarte Lage e. **O planejamento urbano para além da oposição urbano-rural: perspectivas e desafios para a consolidação no Brasil de sistemas e práticas integradas de planejamento territorial**. Oculum Ensaios, v. 14, n. 1, 2017. p. 155–167.

MALUF, Renato S. **Plano Diretor Rural, estratégias de desenvolvimento rural e Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Piracicaba**. In: SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (Org.). O município e as áreas rurais. São Paulo: Instituto Pólis, 2004, p. 37-52. (Cadernos Pólis 8).

SIGNORETTI, Dara. **A Pérola da Mantiqueira: ordenamento territorial e padrões de ocupação rural de Gonçalves**. Trabalho Final de Graduação. 2022.

STEPHAN, I. I. C.; MARIA, A. C. S. Os desafios do planejamento e gestão urbanos em pequenas cidades de Minas Gerais. Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades, v. 3, n. 15, 2015. p. 124-41.