

# A ÁREA RURAL NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS DO COREDE HORTÊNSIAS, RIO GRANDE DO SUL

---

**Grace Lenir Schneider Jahnel**

**Patrícia Binkowski**

**RESUMO:** As áreas rurais frequentemente carecem de atenção específica nos instrumentos de planejamento territorial, que em sua maioria são direcionados às zonas urbanas ou adotam abordagens genéricas. Este estudo analisou a legislação e os instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Hortênsias, avaliando se integram diretrizes voltadas ao espaço rural, considerando que essas áreas são predominantes na região. A metodologia baseou-se em análise documental, revisão bibliográfica e levantamento de dados oficiais, permitindo identificar avanços e lacunas na incorporação dessas diretrizes e de princípios de sustentabilidade. Os resultados revelam que, embora existam iniciativas que contemplam as particularidades do rural, predominam regulamentações voltadas para a gestão urbana, com pouca valorização das funções multifuncionais do espaço rural, como turismo, agroindústria e preservação ambiental. Conclui-se que a ampliação das diretrizes de planejamento territorial é

essencial para equilibrar o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental, em conformidade com os novos paradigmas de planejamento.

**PALAVRAS-CHAVE:** planejamento, legislação, crescimento urbano, territórios rurais e naturais, sustentabilidade.

## THE RURAL AREA IN THE TERRITORIAL PLANNING INSTRUMENTS OF THE MUNICIPALITIES OF COREDE HORTÊNSIAS, RIO GRANDE DO SUL

**ABSTRACT:** Rural areas often lack specific attention in territorial planning instruments, which are mostly directed toward urban zones or adopt generic approaches. This study analyzed the legislation and territorial planning instruments of the municipalities within the Regional Development Council (COREDE) Hortênsias, assessing whether they incorporate guidelines focused on rural areas, considering that these areas are predominant in the region. The methodology included document analysis, literature review, and official data collection, allowing for the identification of progress and gaps in the incorporation of these guidelines and sustainability principles. The results

reveal that, although there are initiatives that address rural particularities, urban management regulations predominate, with little recognition of the multifunctional roles of rural spaces, such as tourism, agribusiness, and environmental preservation. It is concluded that expanding territorial planning guidelines is essential to balance economic development and environmental conservation, in line with new planning paradigms.

**KEYWORDS:** planning, legislation, urban growth, rural and natural territories, sustainability.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, conforme dados do IBGE de 2010, aproximadamente 84,72% da população vivia em áreas urbanas. Os dados do Censo de 2022, divulgados em novembro de 2024, indicam que a população urbana aumentou para aproximadamente 87,40%, confirmando a tendência de crescimento da população residente em áreas urbanas, observada nas últimas décadas.

Apesar dessa concentração populacional nas cidades, a área urbanizada representa uma parcela significativamente menor do território brasileiro em comparação com as áreas rurais, como ilustrado na imagem 01. Historicamente, o território nacional tem sido dividido entre áreas urbanas e rurais, mas, mais recentemente, convencionou-se acrescentar a categoria natural (IBGE, 2023), sendo assim o presente artigo quando falar em extensão territorial irá adotar área urbana em contraposição às áreas rurais/naturais.



Figura 1- Espaços urbano, rural e naturais no Brasil

Fonte: IBGE (2023).

No Rio Grande do Sul (RS), na região do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Hortênsias, as áreas urbanas representam a menor porção territorial existente. O COREDE Hortênsias é composto por 7 municípios: Cambará do Sul, Canela, Gramado, Jaquirana, Nova Petrópolis, Picada Café e São Francisco de Paula. Em Cambará do Sul, São Francisco de Paula e Jaquirana, municípios com extensões territoriais mais amplas, essa característica é ainda mais evidente. Entretanto, mesmo nos municípios de menor extensão como Canela, Gramado, Nova Petrópolis e Picada Café, a área rural continua a ser expressiva, o que destaca a importância de um planejamento territorial que contemple esses espaços.

Os municípios do COREDE Hortênsias têm vivenciado um crescimento populacional significativo, o que traz demanda por moradia e serviços, a região também tem atraído diversos empreendimentos, especialmente turísticos, que muitas vezes acabam se instalando na área rural desses municípios.

O presente artigo tem o intuito de identificar e analisar os instrumentos de planejamento territorial utilizados nas áreas rurais dos municípios que compõem o COREDE Hortênsias. E como objetivos específicos tem-se: a) Analisar os conteúdos específicos desses instrumentos, identificando a presença de políticas, diretrizes ou disposições relacionadas à área rural; e b) Analisar os principais desafios e oportunidades enfrentados pelos municípios do COREDE Hortênsias ao incorporar o planejamento rural em seus instrumentos de planejamento do território.

Ao lançar luz sobre essa temática, busca-se contribuir para a elaboração de políticas mais inclusivas e sustentáveis, capazes de preservar o patrimônio natural e cultural, apoiar o desenvolvimento agrícola e harmonizar o crescimento urbano e rural. Esta pesquisa atende a uma necessidade prática e urgente de repensar o planejamento territorial diante das mudanças rápidas e significativas na região do COREDE Hortênsias.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo investiga os instrumentos de planejamento territorial dos municípios da região do COREDE Hortênsias, localizado na porção nordeste do Rio Grande do Sul (FIGURA 2), com foco principal no planejamento das áreas rurais.

O COREDE Hortênsias é composto por sete municípios, sendo eles Cambará do Sul, Canela, Gramado, Jaquirana, Nova Petrópolis, Picada Café e São Francisco de Paula, demonstrados na figura 03.



Figura 2- Localização do COREDE Hortênsias, Rio Grande do Sul e

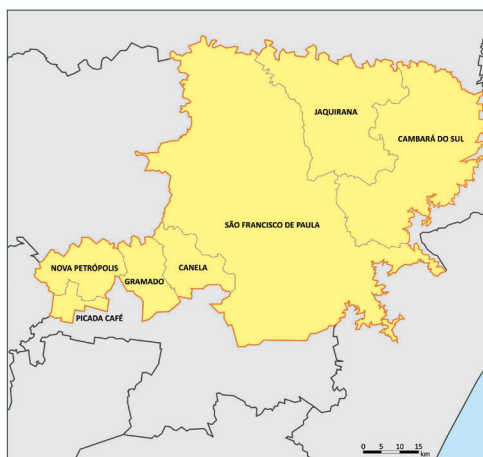


Figura 3 - Mapa dos municípios do COREDE Hortênsias

Fonte: Adaptado pelas autoras de Perfil Socioeconômico - Rio Grande do Sul (2015).

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE) do Rio Grande do Sul foram criados a partir de 1991, por iniciativa do governo estadual, como resposta à falta de instâncias de articulação regional no estado. Os COREDE têm como objetivo promover a descentralização política, a desconcentração econômica e a integração regional. Além disso, funcionam como instrumentos de mobilização social, proporcionando maior participação das comunidades locais na formulação e implementação de ações voltadas para o desenvolvimento regional (BANDEIRA, 1999).

A implantação dos COREDE ocorreu em etapas, envolvendo a realização de seminários informativos nos municípios-polo do estado e a organização de assembleias com lideranças locais e regionais. O processo respeitou a autonomia das comunidades na decisão de pertencimento a diferentes COREDE, desde que fosse mantido o critério de continuidade territorial (BANDEIRA, 1999).

Segundo o Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2021), os conselhos têm como principais objetivos o desenvolvimento harmônico e sustentável das regiões, a aplicação mais eficiente dos recursos públicos, a melhoria da qualidade de vida da população, a distribuição equitativa da riqueza, o estímulo à permanência das pessoas em suas regiões e a preservação e recuperação do meio ambiente. Criados oficialmente pela Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, os COREDE eram inicialmente compostos por 21 regiões, passando por reorganizações até 2008, quando o estado passou a contar com 28 COREDE. Em 2019, o Decreto nº 54.572 consolidou sua estrutura e agrupou os conselhos em nove Regiões Funcionais de Planejamento (Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2021).

O COREDE Hortênsias possui uma estrutura agrícola bastante diversificada, onde se destacam produtos provenientes da lavoura temporária, como batata, alho e tomate. A região apresenta grandes diferenças de áreas entre os municípios de seus eixos leste e oeste (Rio Grande do Sul, 2015).

Em linhas gerais, pode-se comentar que os municípios de Canela, Gramado, Nova Petrópolis e Picada Café, localizados ao oeste, possuem menor área e produção agropecuária em pequenas propriedades, onde a criação de aves é expressiva, concentram os melhores indicadores sociais, condições de infraestrutura e empregos no setor industrial, além de um turismo ligado principalmente a atrativos culturais, com grande aproveitamento econômico (COREDE Hortênsias, 2017).

Já os municípios do leste, Cambará do Sul, Jaquirana e São Francisco de Paula, localizados em campos de altitude, possuem maior extensão territorial, mas enfrentam problemas de infraestrutura e apresentam alguns dos mais baixos indicadores sociais do Estado, especialmente o município de Jaquirana; no setor agrícola a silvicultura e a produção de bovinos de corte e leite são atividades predominantes, já o turismo nesta região é mais voltado ao meio rural e em termos mais contemplativos de natureza, mas carece de infraestrutura e de melhor aproveitamento de seu potencial (COREDE Hortênsias, 2017).

No campo do urbanismo e da habitação, Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento Regional do COREDE Hortênsias: 2015-2030 (2017), os municípios compartilham características comuns em relação à topografia acidentada, que limita a expansão e o uso urbano. As cidades de Cambará do Sul, São Francisco de Paula e Jaquirana, apesar de sua ampla extensão territorial, possuem áreas urbanas situadas em locais de difícil ocupação. Com o crescimento das cidades, ocorre uma aproximação gradual com os vales profundos dos elementos hidrográficos, que apresentam restrições ambientais devido à declividade e à necessidade de preservação das matas ciliares.

A escolha dessa região se justifica pelo crescente desenvolvimento urbano e pela presença expressiva de territórios rurais. Esses fatores tornam essencial a investigação dos instrumentos de planejamento, especialmente no que diz respeito à sustentabilidade e ao planejamento territorial das áreas rurais.

A metodologia adotada para este estudo baseia-se na pesquisa e análise documental dos instrumentos de planejamento territorial desses municípios, com uma abordagem metodológica mista que combina aspectos quantitativos e qualitativos.

Os instrumentos selecionados para análise incluíram o Zoneamento Ambiental, descrito por Rech e Rech (2016) como base fundamental para um planejamento sustentável, além do Plano Diretor, Código de Obras, Lei de Parcelamento do Solo, Código de Posturas e Lei de Saneamento. Esses instrumentos, conforme Rech e Rech (2016), são essenciais para a criação de um projeto de cidade que promova dignidade e qualidade de vida. Também foi verificado a existência do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável. A primeira etapa da análise documental consistiu em verificar a existência desses instrumentos com pesquisa no site oficial e/ou plataformas <https://leismunicipais.com.br/> e <https://www.cespro.com.br>.

Em seguida, foi conduzida uma análise quantitativa, identificando a frequência dos termos “RURAL”, “SUSTENTÁVEL”, “SUSTENTÁVEIS”, “SUSTENTABILIDADE” e “ECOLÓGICO” nos documentos selecionados, com o objetivo de quantificar a presença desses conceitos nos instrumentos de planejamento territorial. Para cada município, os resultados foram organizados em tabelas, facilitando a comparação.

Posteriormente, realizou-se a leitura dos trechos identificados, com o intuito de interpretar o contexto e as diretrizes específicas relativas ao desenvolvimento sustentável e ao planejamento rural. A combinação dessas abordagens permitiu avaliar tanto a presença quanto uma breve análise sobre a qualidade das disposições relativas a esses temas nos municípios da região do COREDE Hortênsias.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Ao longo da História, o homem sempre escolheu o espaço para habitar, levando em consideração necessidades de sobrevivência como a existência de água, de frutas, caça e de terra cultivável. Ou seja, a cidade nasce de necessidades antropológicas, como a segurança, convivência e desejo do homem em construir um local ideal para viver. Na ocupação humana, sempre foi preponderante o ambiente natural e a proteção dos ecossistemas, como forma de garantir a própria sobrevivência humana. A intervenção humana sobre um determinado espaço não tem vida própria, mas é interdependente do território, do meio ambiente natural sobre o qual se ergue (Rech e Rech, 2016).

Para Magnoli e Araújo (1993), nas sociedades antigas, a agricultura era a principal atividade econômica. Mesmo nas sociedades reconhecidas pelo esplendor de suas cidades, a grande maioria da população vivia no campo. Na Antiguidade, o campo era o espaço da produção; a cidade, o espaço da circulação e do consumo das mercadorias, espaço da política, do ócio, das artes e da ciência. Corroborando essa visão, Mazoyer e Roudart (2010) destacam que, por volta de 2.000 a.C., no Oriente Médio, e posteriormente em regiões do entorno mediterrâneo e da Europa, o crescimento das cidades-Estado e impérios dependia diretamente da exploração de terras conquistadas e do excedente agrícola extraído das populações camponesas. Esse excedente não apenas sustentava a elite urbana, mas também financiava a expansão militar e territorial. Assim, a produção agrícola desempenhava um papel central ao garantir a subsistência dos agricultores enquanto servia de base para a consolidação e manutenção das estruturas políticas e sociais dessas sociedades. De forma semelhante, na América Central, civilizações como a Olmeca, a Maia e a Asteca demonstraram como a agricultura foi fundamental para alimentar populações crescentes, fortalecer a economia local e sustentar a prosperidade de suas metrópoles. Em ambas as regiões, a produção agrícola desempenhava um papel crucial, não apenas para a subsistência das comunidades rurais, mas também como alicerce das estruturas políticas e sociais dessas sociedades (Mazoyer e Roudart 2010).

A Revolução Industrial transformou radicalmente as relações entre o campo e a cidade. Somente as cidades podiam oferecer as condições necessárias para o nascimento da indústria: a concentração de mercado consumidor, o sistema de mão de obra e infraestrutura, e a distribuição de energia e água, por exemplo. Assim, a urbanização acompanhou a industrialização (Magnoli e Araújo, 1993).

No século XX, novas mudanças significativas afetaram os espaços rurais e sua relação com as cidades. Como destaca Favareto (2019), as sociedades predominantemente agrárias foram gradualmente substituídas por uma sociedade urbana e industrial. Com a virada para o século XXI, um novo processo emerge, marcado pela valorização dos espaços rurais não apenas para a produção de alimentos, mas também para outras funções, como a geração de energia, preservação de paisagens, conservação ambiental, moradia e modos

de vida sustentáveis. Essas transformações reforçam a importância de um planejamento integrado, que considere as múltiplas funções desses territórios, e que busquem mitigar os impactos negativos da urbanização e da industrialização desordenadas.

Silva (2002) também fala sobre as novas funções da área rural, listando quatro grupos principais: propiciar lazer nos feriados e fins de semana, através dos pesque-pague, hotéis-fazenda, chácaras de fins de semana, etc.; dar moradia ao segmento crescente da classe média alta que prefere condomínios rurais fechados nas zonas suburbanas; desenvolver atividades de preservação e conservação que propiciem o surgimento do ecoturismo, além da criação de parques estaduais e estações ecológicas; abrigar o conjunto de profissões tipicamente urbanas que estão proliferando no meio rural predominando a prestação de serviços, indústria de transformação, comércio e construção civil.

Essas mudanças refletem a crescente necessidade de incorporar o planejamento territorial das áreas rurais à política em nível municipal. Tradicionalmente, a área rural é vista como uma competência da União, devido à legislação agrária, que, conforme o artigo 186 da Constituição Federal, atribui à terra rural uma função social voltada à produção agropecuária. Embora a área rural tenha como função prioritária a produção agropecuária, outras atividades, como a moradia, criação de condomínios, comércio e turismo, têm se tornado cada vez mais comuns. Para que essas atividades ocorram de forma sustentável, é necessário um planejamento que considere as particularidades locais e atenda a outras necessidades da população, regulamentadas pelo Poder Público municipal e admitir o contrário é simplesmente deixar que essas áreas sejam ocupadas de forma desordenada (Rech e Rech, 2016).

A partir de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, o planejamento das cidades passou a englobar todo o território, não mais apenas a zona urbana e expansão urbana, porém, a maioria dos municípios continua não planejando sua área rural (Rech e Rech, 2016). No mesmo sentido, Bariviera (2022) afirma que ao não possuírem regimentos específicos e que considerem as particularidades que compõem estes espaços, estes ficam à mercê de instrumentos básicos e generalistas, normalmente direcionados às áreas urbanas, ou então, elaborados para grandes centros urbanos e adaptados à realidade destes locais, tornando estes instrumentos pouco efetivos ou até mesmo incoerentes.

Essa falta de planejamento e crescimento urbano desordenado faz com que as nossas cidades “sangrem”, a cada chuva, a cada seca, a cada ocupação, em cada rio poluído e em cada desmoronamento de uma encosta. São feridas que vão degradando a natureza e contaminando a saúde das pessoas, a segurança, a qualidade de vida, a sustentabilidade socioambiental. A necessidade de repensar as nossas cidades, de estabelecer uma relação mais ética, inteligente e científica com a natureza é sem dúvida o caminho mais correto e inclusive mais barato (Rech e Rech, 2016).



## RESULTADOS

Os municípios do COREDE Hortênsias são predominantemente rurais e/ou naturais, especialmente observando os dados do IBGE (2019; 2022), que levam em consideração as áreas efetivamente urbanizadas, o que pode ser diferente das zonas urbanas definidas pelo município. Na tabela a seguir, foi realizado o levantamento desses dados, para verificar o percentual de área rural/natural (TABELA 1).

| Municípios                    | População no censo IBGE (2022)<br>(habitantes) | Densidade demográfica IBGE (2022)<br>(hab./km²) | Área da unidade territorial IBGE (2022)<br>(km²) | Área urbanizada IBGE (2019)<br>(km²) | Rural/natural calculado (%) |
|-------------------------------|--|---|--|--------------------------------------|-----------------------------|
| <b>Cambará do Sul</b>         | 6.361  | 5,38  | 1.181,81   | 3,20                                 | 99,73                       |
| <b>Canela</b>                 | 48.946   | 193,46  | 253,00   | 20,00                                | 92,09                       |
| <b>Gramado</b>                | 40.134   | 167,69  | 239,34   | 20,16                                | 91,58                       |
| <b>Jaquirana</b>              | 3.690  | 4,06  | 908,87   | 1,45                                 | 99,84                       |
| <b>Nova Petrópolis</b>        | 23.177   | 79,88   | 290,16   | 18,19                                | 93,73                       |
| <b>Picada Café</b>            | 5.351  | 63,49   | 84,28  | 3,01                                 | 96,43                       |
| <b>São Francisco de Paula</b> | 21.893   | 6,60  | 3.317,79   | 11,51                                | 99,65                       |

Tabela 1 - Informações sociodemográficas dos municípios do COREDE Hortênsias

Fonte: IBGE (2019; 2022).

Na sequência estão apresentados os resultados da pesquisa da legislação dos sete municípios, apresentados nas tabelas 2 à 8.

### Cambará do Sul

No município de Cambará do Sul, segundo dados do IBGE (2022; 2019), a população era de 6.361 habitantes e a densidade demográfica de 5,38 habitantes por quilômetro quadrado, com um território total de 1.181,81 km², sendo que a área indicada como urbanizada é de 3,20 km², considerando que, de acordo com o entendimento tradicional, o restante da área do município poderia ser classificado como rural e/ou natural, o que equivaleria à 99,73% da área total do município.

| Instrumento                                       | Possui  | Pesquisa dos termos   |          | Observações   |
|---|---|---|----------|---|
|   |   | Sustentabilidade Sustentável/Ecológico                      | Rural(s) |   |
| <b>Plano Ambiental</b>                            | Política Ambiental<br>Lei Municipal Nº 3.729,<br>14/Dezembro/2020 | 10 vezes  | 4 vezes  | -   |
| <b>Plano Diretor</b>                              | Lei Municipal Nº 3.313,<br>23/Novembro/2016                       | Não   | 1 vez    | Passou a englobar todo o município a partir da Lei nº 4003/2023                                   |
| <b>Código de Obras</b>                            | Lei Municipal Nº 3.321,<br>30/Novembro/2016                       | 1 vez   | Não      | -   |
| <b>Lei de Parcelamento do Solo</b>                | Lei Municipal Nº 3.315,<br>23/Novembro/2016                       | Não   | 1 vez    | Redação começou a incluir “áreas rurais passíveis de urbanização” a partir da Lei nº 3425/2017    |
| <b>Código de Posturas</b>                         | Lei Municipal Nº 2.477,<br>31/Dezembro/2008                       | Não   | Não      | -   |
| <b>Lei do Saneamento</b>                          | Lei Municipal Nº 3.295,<br>10/Agosto/2016                         | 8 vezes (4 se referiam apenas a sustentabilidade econômica) | 4 vezes  | prevê utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares |
| <b>Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável</b> | Não   | -   | -        | -   |

Tabela 2 - Análise da legislação sobre planejamento territorial de Cambará do Sul/ RS

Fonte: Elaborado pelas autora (2024).

O mapa anexo ao plano diretor de Cambará do Sul indica a macrozona urbana, macrozonas do eixo de desenvolvimento turístico, macrozona rural, macrozona de controle da ocupação e as macrozonas de unidades de conservações, porém, a legislação do zoneamento só estabelece os parâmetros de uso e de ocupação do solo para as áreas urbanas. Além disso, a zona rural somente passou a ser englobada no Plano Diretor em 2023.

O Plano Diretor não descreve as dimensões de área urbana, rural ou natural, apesar de haver os mapas essas áreas não estão expressamente colocadas, assim não se estabelece um percentual conhecido.

Entre os anos de 2004 e 2020 foram encontradas 19 leis ordinárias registradas como acréscimo de área rural ao perímetro urbano, o que indica que a área urbana vem se expandindo, além das zonas já previstas no Plano Diretor do Município.

## Canela

O município de Canela, segundo dados do IBGE (2022; 2019), possui uma população total de 48.946 habitantes, um território total de 253,00 km<sup>2</sup>, considerando que, de acordo com o entendimento tradicional, o restante da área do município poderia ser classificado como rural e/ou natural e isso equivale à 92,09% da área total do município.

| Instrumento                                | Possui                                   | Pesquisa dos termos                      |           | Observações   |
|--|--|--|-----------|---|
|  |  | Sustentabilidade/ Sustentável/ Ecológico | Rural(s)  |   |
| Plano Ambiental                            | Não                                      | -  | -         | Lei Municipal Nº 3.696 / 2015 Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental e Florestal de Canela/RS |
| Plano Diretor                              | Lei Complementar Nº 032, 19/Junho/2012   | 1 vez                                    | 19 vezes  | -   |
| Código de Obras                            | Lei Complementar Nº 074, 01/Outubro/2018 | Não                                      | 3 vezes   | -   |
| Lei de Parcelamento do Solo                | Não                                      | -  | -         | Indica o uso da Lei Federal Nº 6.766, 19/ Dezembro/1979                                       |
| Código de Posturas                         | Lei Municipal Nº 454, 25/Abril/1978      | Não                                      | 3 vezes   | -   |
| Lei do Saneamento                          | Lei Municipal Nº 3.693, 08/Setembro/2015 | 1 vez                                    | 314 vezes | -   |
| Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável | Não                                      | -  | -         | -   |

Tabela 3 - Análise da legislação sobre planejamento territorial de Canela/ RS

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

O Plano Diretor de Canela estabelece uma zona rural definida, com usos, índices e diretrizes específicas, que o diferenciam da zona urbana e respeitam suas características. Porém não descreve as dimensões de área urbana, rural ou natural, apesar de haver os mapas essas áreas não estão expressamente colocadas, assim não se estabelece um percentual conhecido.

## Gramado

O município de Gramado, segundo dados do IBGE (2022; 2019), possui uma população total de 40.134 habitantes, um território total de 239,34 km<sup>2</sup>, sendo que a área indicada como urbanizada é 20,16 km<sup>2</sup>, considerando que, de acordo com o entendimento tradicional, o restante da área do município poderia ser classificado como rural e/ou natural e isso equivale à 91,58% da área total do município.

| Instrumento                                       | Possui                                   | Pesquisa dos termos                     |          | Observações   |
|---|--|---|----------|---|
|   |  | Sustentabilidade Sustentável/ Ecológico | Rural(s) |   |
| <b>Plano Ambiental</b>                            | Não                                      | -                                       | -        | -   |
| <b>Plano Diretor</b>                              | Lei Complementar N° 17, 28/Novembro/2022 | 33 vezes                                | 96 vezes | Dispõe sobre o desenvolvimento urbano e rural do Município de Gramado, institui o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)  |
| <b>Código de Obras</b>                            | Não                                      | -                                       | -        | -   |
| <b>Lei de Parcelamento do Solo</b>                | Lei n° 2351 de 18 de agosto de 2005      | 1 vez                                   | 7 vezes  | Art. 70 Nenhum parcelamento do solo, será liberado pelo Poder Público Municipal, quando houver alteração de Zona Rural para Zona Urbana, conforme previsto no ANEXO II, até aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI. |
| <b>Código de Posturas</b>                         | Lei Complementar N° 1 08/Maio/2018       | 1 vez                                   | 8 vezes  | -   |
| <b>Lei do Saneamento</b>                          | Lei N° 3.530, 26/Dezembro/2016           | Não                                     | 6 vezes  | Plano de Saneamento está com processo de atualização em andamento   |
| <b>Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável</b> | Não                                      | -                                       | -        | -   |

Tabela 4 - Análise da legislação sobre planejamento territorial de Gramado/RS

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

O plano diretor do município de Gramado foi revisado em 2023, e traz um zoneamento bastante detalhado de todo o município, prevendo usos e diretrizes específicas para as áreas rurais, bem como aborda com bastante ênfase as questões de sustentabilidade. Isso fica evidente no Artigo 7º, que estabelece que o município promoverá o desenvolvimento integrado da área urbana e rural, tendo a finalidade de garantir a qualidade de vida, organização dos espaços urbanos e rurais, preservação e manutenção da paisagem natural e edificada, sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento, controle e expansão do município.

O Plano Diretor estabelece algumas diretrizes, onde mais uma vez o cuidado com as áreas rurais e a sustentabilidade estão presentes, a diretriz 4 traz a necessidade do bom cuidado e gestão de paisagens urbanas, rurais e naturais e a diretriz 6 traz corredores rururbanos<sup>1</sup> para vida e identidade rural.

1. A definição dada no plano diretor de Gramado para corredores rururbanos: consideram-se corredores rururbanos uma faixa ao longo das vias da macrozona rural, com larguras e regime de ocupação e usos determinados pelo zoneamento, tendo como objetivo estimular a vida e a preservação da identidade rural.

Jaquirana

O município de Jaquirana, segundo dados do IBGE (2022; 2019), possui uma população total de 3.690 habitantes, um território total de 908,879 km², considerando que, de acordo com o entendimento tradicional, o restante da área do município poderia ser classificado como rural e/ou natural e isso equivale à 99,84% da área total do município.

| Instrumento                                | Possui                                   | Pesquisa dos termos                     |          | Observações                                 |
|--|--|---|----------|---|
|  |  | Sustentabilidade Sustentável/ Ecológico | Rural(s) |   |
| Plano Ambiental                            | Não                                      | -                                       | -        | -   |
| Plano Diretor                              | Não                                      | -                                       | -        | -   |
| Código de Obras                            | Lei Municipal Nº 041, 20/Dezembro/1989   | 1 vez                                   | Não      | Não diferencia processos em urbano ou rural |
| Lei de Parcelamento do Solo                | Não                                      | -                                       | -        | -   |
| Código de Posturas                         | Lei Municipal Nº 011, 21/Março/1989      | 1 vez                                   | 3 vezes  | -   |
| Lei do Saneamento                          | Lei Municipal Nº 1.431, 17/Dezembro/2019 | 6 vezes                                 | 10 vezes | -   |
| Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável | Não                                      | -                                       | -        | -   |

Tabela 5 - Análise da legislação sobre planejamento territorial de Jaquirana/RS

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

O município de Jaquirana não possui plano ambiental, nem plano diretor, porém possui a lei municipal nº 1.744 de 26 de junho de 2024 que cria zonas de expansão de desenvolvimento econômico, urbanístico, turístico e ambiental no município e dá outras providências. Essa lei cria zonas isoladas localizadas fora do perímetro urbano central, destinadas a uso de notório interesse para o desenvolvimento da Jaquirana, sendo esses apontados no 1º Artigo: a instalação de empreendimento industrial, serviços e outras atividades econômicas, de desenvolvimento urbanístico, turístico de notório interesse paisagístico, ambiental, preservacionista e organizado, dentre outros critérios e exigências previstos pelas Secretarias Municipais da Fazenda, Agricultura e Meio Ambiente, e Turismo, Comércio, Indústria e Desporto, e conforme a situação específica. Essa legislação apresenta por 3 vezes o termo rural e não cita questões de sustentabilidade.

Nova Petrópolis

O município de Nova Petrópolis, segundo dados do IBGE (2022; 2019), possui uma população total de 23.300 habitantes, um território total de 290,16 km², sendo que a área indicada como urbanizada é de 18,19 km², considerando que, de acordo com o entendimento tradicional, o restante da área do município poderia ser classificado como rural e/ou natural e isso equivale à 93,73% da área total do município.

| Instrumento                                | Possui                                      | Pesquisa dos termos                     |          | Observações  |
|--|---|---|----------|--|
|  |   | Sustentabilidade Sustentável/ Ecológico | Rural(s) |  |
| Plano Ambiental                            | Lei Nº 5.293, 26/ Julho/2023                | 8 vezes                                 | 8 vezes  | Política do Meio Ambiente do Município de Nova Petrópolis                  |
| Plano Diretor                              | Lei Municipal Nº 3.925, 18/Dezembro/2009    | 4 vezes                                 | 14 vezes | Atualização Lei Municipal Nº 4.453, 19/ Dezembro/2014 Está em revisão 2024 |
| Código de Obras                            | Não   | -                                       | -        | -  |
| Lei de Parcelamento do Solo                | Lei Municipal Nº 5.438, 25/Setembro/2024    | 2 vezes                                 | 4 vezes  | -  |
| Código de Posturas                         | Lei Municipal Nº 3.499, 16/Dezembro/2005    | Não                                     | 3 vezes  | -  |
| Lei do Saneamento                          | Decreto Municipal Nº 252, 26/ Dezembro/2014 | -                                       | -        | Não foi possível localizar, apenas o decreto que fala da existência        |
| Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável | Não   | -                                       | -        | -  |

Tabela 6 - Análise da legislação sobre planejamento territorial de Nova Petrópolis/ RS

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

O plano diretor denomina a zona rural, porém não estabelece critérios específicos para mesma, sendo aplicado os mesmos índices para todo o município e não há restrição de usos.

A lei de parcelamento do solo, de 2024 estabelece que o parcelamento do solo somente é permitido nas zonas urbanas ou nas de expansão urbana indicada no plano diretor, o que parece um avanço, uma vez que entre 2009 e 2024 existem 19 leis criando ou ampliando a área urbana, e com isso, alterando o plano diretor do município.

Picada Café

O município de Picada Café, segundo dados do IBGE (2022; 2019), possui uma população total de 5.351 habitantes, um território total de 84,280 km², sendo que a área indicada como urbanizada é de 3,01 km², considerando que, de acordo com o entendimento tradicional, o restante da área do município poderia ser classificado como rural e/ou natural e isso equivale à 96,43% da área total do município.

| Instrumento                                | Possui                                     | Pesquisa dos termos                     |          | Observações   |
|--|--|---|----------|---|
|  |  | Sustentabilidade Sustentável/ Ecológico | Rural(s) |   |
| Plano Ambiental                            | Não  | -                                       | -        | -   |
| Plano Diretor                              | Lei Municipal Nº 237, 14/Novembro/1995     | 1 vez                                   | 10 vezes | -   |
| Código de Obras                            | Não  | -                                       | -        | -   |
| Lei de Parcelamento do Solo                | Lei Municipal Nº 650, 08/novembro/2000     | 1 vez                                   | 1 vez    | -   |
| Código de Posturas                         | Lei Municipal Nº 510, 16/dezembro/1998     | -                                       | 2 vezes  | -   |
| Lei do Saneamento                          | Decreto Municipal Nº 146, 23/dezembro/2013 | -                                       | -        | Não foi possível localizar, apenas o decreto que fala da existência |
| Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável | Não  | -                                       | -        | -   |

Tabela 7 - Análise da legislação sobre planejamento territorial de Picada Café/ RS

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

O plano diretor de Picada Café estabelece que todos os projetos em área rural precisam ser analisados pelo município, sendo que as únicas atividades permitidas são usos residencial unifamiliar, agroindustrial e comércio de abastecimento, bem como silos, armazéns e demais construções vinculadas a atividades rural; qualquer outro uso precisa passar pela análise do conselho do plano diretor.

Outro artigo interessante do Plano Diretor do município é o Art. 65, que estabelece que somente será permitida a transformação de gleba de uso rural em Zona Urbana, quando a área atender a todas as três condições a seguir: não esteja localizada em área de preservação ambiental; tenha condições favoráveis para implantação de infra - estrutura urbana; tenha recebido parecer favorável do Conselho do Plano Diretor.

## São Francisco de Paula

O município de São Francisco de Paula, segundo dados do IBGE (2022; 2019), possui uma população total de 21.893 habitantes, um território total de 3.317,79 km², sendo que a área indicada como urbanizada é de 11,51 km², considerando que, de acordo com o entendimento tradicional, o restante da área do município poderia ser classificado como rural e/ou natural e isso equivale à 99,65% da área total do município.

| Instrumento                                | Possui  | Pesquisa dos termos                     |           | Observações  |
|--|---|---|-----------|--|
|  |   | Sustentabilidade Sustentável/ Ecológico | Rural(s)  |  |
| Plano Ambiental                            | Não   | -                                       | -         | -  |
| Plano Diretor                              | Lei Nº 3.499<br>21/Novembro/2019                      | 17 vezes                                | 43 vezes  | Possui parâmetros específicos para as áreas rurais |
| Código de Obras                            | Lei Nº 2393,<br>14/Novembro/2006                      | Não                                     | Não       | -  |
| Lei de Parcelamento do Solo                | Lei Nº 3641<br>15/Setembro/2021                       | Não                                     | 2 vezes   | -  |
| Código de Posturas                         | Lei Nº 3.634,<br>19/Agosto/2021                       | 2 vezes                                 | 4 vezes   | -  |
| Lei do Saneamento                          | Decreto Nº 2.527<br>10/Abril/2024 –<br>Aprova o Plano | 1 vez                                   | 132 vezes | -  |
| Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável | Não   | -                                       | -         | -  |

Tabela 8 - Análise da legislação sobre planejamento territorial de São Francisco de Paula/ RS

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Apesar de não haver um plano ambiental específico, o Plano Diretor do município incorpora essa função em sua denominação “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental Integrado de São Francisco de Paula”. O plano diretor do município estabelece uma zona rural definida, com usos, índices e diretrizes específicas, que o diferenciam da zona urbana e respeitam suas características.

Na sua seção II do Plano Diretor, é estabelecida a política para o desenvolvimento rural, e na seção 32 identifica o objetivo de incentivar a produção econômica com sustentabilidade ambiental da zona rural do Município e assegurar a todos os munícipes condições de desenvolvimento pessoal e econômico-financeiro.



## INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL EM QUESTÃO

A análise dos municípios do COREDE Hortênsias revela um predomínio expressivo de áreas classificadas como rurais e/ou naturais, com percentuais superiores a 90% em todos os casos, conforme dados do IBGE. Isso indica um cenário em que o território majoritariamente preserva características rurais, com baixa densidade populacional e áreas urbanizadas relativamente menores, exceto nas cidades mais turísticas, como Canela e Gramado, que apresentam densidades demográficas e percentuais urbanizados ligeiramente maiores.

O presente estudo evidencia a lacuna existente entre os instrumentos de planejamento territorial e a necessidade de considerar as especificidades das áreas rurais nos municípios do COREDE Hortênsias. A análise documental mostrou que, a grande maioria dos municípios possuem planos diretores, códigos de obras e outras regulamentações (TABELA 9), porém, a presença dos termos “rural” e “sustentável” ainda é pouco expressiva, o que corrobora a crítica de Bariviera (2022) sobre a predominância de instrumentos generalistas voltados às áreas urbanas.

|                        | Plano ambiental | Plano Diretor | Código de Obras | Lei de Parcelamento do Solo | Código de Posturas | Plano de Saneamento | Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável |
|------------------------|-----------------|---------------|-----------------|-----------------------------|--------------------|---------------------|--|
| Cambará do Sul         |                 |               |                 |                             |                    |                     |  |
| Canela                 |                 |               |                 |                             |                    |                     |  |
| Gramado                |                 |               |                 |                             |                    |                     |  |
| Jaquirana              |                 |               |                 |                             |                    |                     |  |
| Nova Petrópolis        |                 |               |                 |                             |                    |                     |  |
| Picada Café            |                 |               |                 |                             |                    |                     |  |
| São Francisco de Paula |                 |               |                 |                             |                    |                     |  |

|  |  |
|--|--|
|  | Possui                                 |
|  | Possui, com limitações (ver cada caso) |
|  | Não possui                             |

Tabela 9 - Resumo da análise da legislação sobre planejamento territorial do COREDE Hortênsias

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Os dados analisados também confirmam a observação de Favareto (2019), que destaca a transformação das áreas rurais em espaços multifuncionais, incluindo turismo, prestação de serviços e habitação. No COREDE Hortênsias, a expansão de atividades turísticas nas áreas rurais reforça a necessidade de políticas específicas que conciliem o crescimento econômico com a preservação ambiental. No entanto, os documentos analisados indicam que essa integração ainda é incipiente.

A pesquisa evidencia ainda que embora o Estatuto da Cidade (2001) tenha ampliado o conceito de planejamento territorial para além das áreas urbanas, não foi plenamente implementado pela maioria dos municípios estudados, como também afirmam Rech e Rech (2016).

A falta de diretrizes claras para as áreas rurais ressalta a necessidade de os municípios revisarem seus instrumentos legais, incorporando princípios de sustentabilidade que garantam a preservação dos recursos naturais e a promoção de modos de vida sustentáveis, conforme apontado por Silva (2002). No entanto, observa-se que os instrumentos mais recentes parecem abordar com mais atenção as questões relacionadas à área rural e à sustentabilidade, o que pode ser interpretado como um sinal positivo de conscientização por parte dos municípios em relação à importância de integrar práticas sustentáveis no planejamento territorial.

É importante ressaltar que este estudo se concentrou em verificar a existência desses instrumentos e destacar alguns pontos relevantes, sem realizar uma análise detalhada da qualidade das diretrizes ou da efetividade de sua implementação.

Considerando que as áreas rurais representam a maior parte do território dos municípios analisados, a elaboração de um planejamento territorial adequado surge como uma oportunidade crucial para promover a preservação ambiental. Esse planejamento não se limita a uma simples organização do espaço, mas deve ser visto como uma estratégia de antecipação dos impactos ambientais e sociais. Ao planejar de maneira integrada, é possível promover o uso consciente dos recursos naturais, equilibrando as diversas funções do território – desde a produção rural até a preservação dos ecossistemas – e garantindo que as práticas adotadas atendam tanto às necessidades atuais quanto às futuras, sempre com foco na sustentabilidade.

Por fim, o estudo reafirma a urgência de um planejamento territorial que não apenas regule o uso do solo urbano, mas que também valorize as especificidades do meio rural, suas funções sociais e econômicas, e promova uma relação mais harmônica com a natureza. Essa mudança de perspectiva é essencial para evitar que as “feridas” causadas pelo crescimento desordenado continuem a se abrir, como alertam Rech e Rech (2016), comprometendo a sustentabilidade socioambiental da região e a qualidade de vida das futuras gerações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir este estudo, destacamos a ausência dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) nos municípios analisados. Esse instrumento, previsto na Portaria 415/2017 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, é indispensável para a captação de recursos federais destinados à agricultura, como emendas parlamentares. A inexistência desses planos representa uma lacuna significativa no planejamento territorial, especialmente em uma região onde os territórios rurais predominam e desempenham um papel fundamental na economia local.

Outra ausência importante refere-se aos planos ambientais, que poderiam fornecer um diagnóstico detalhado das características territoriais, permitindo conhecer os municípios em profundidade. Esse conhecimento é essencial para identificar potencialidades e desafios, criando uma base sólida para um planejamento territorial mais eficiente e adaptado à realidade local.

A análise também levantou questionamentos sobre o papel do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Hortênsias na governança do território. O COREDE poderia assumir uma postura mais ativa na articulação de iniciativas integradas entre os municípios, promovendo diretrizes colaborativas e fortalecendo a capacidade de gestão territorial da região. Instrumentos de planejamento concebidos de forma participativa e coordenada são fundamentais para garantir que as decisões estratégicas não se limitem a cumprir obrigações formais, mas, de fato, contribuam para um desenvolvimento equilibrado e sustentável.

Outro aspecto crucial é o fortalecimento da participação popular nos processos de planejamento. Embora existam mecanismos legais para consulta e engajamento, sua efetividade precisa ser ampliada. Nesse sentido, a animação do território surge como uma estratégia relevante para mobilizar a sociedade civil, incentivar o protagonismo comunitário e garantir que as diretrizes atendam às necessidades reais das comunidades locais. Estudos futuros poderiam investigar a atual situação da participação social na região e propor formas de aprimorá-la, assegurando maior representatividade e engajamento.

Sugerimos, ainda, que novos estudos se dediquem à análise da efetividade e da qualidade das diretrizes apresentadas nos instrumentos de planejamento existentes, além da investigação de casos em que territórios rurais conseguiram aliar preservação e desenvolvimento. Exemplos bem-sucedidos poderiam oferecer referências inspiradoras e aplicáveis à realidade do COREDE Hortênsias.

Por fim, acreditamos que a ampliação das diretrizes voltadas aos territórios rurais e o reconhecimento de sua multifuncionalidade – abrangendo turismo, agroindústria e conservação ambiental – são fundamentais para promover um equilíbrio entre desenvolvimento econômico, preservação ambiental e melhoria da qualidade de vida das populações locais. O planejamento territorial deve ir além dos aspectos econômicos, considerando o fortalecimento das comunidades que habitam e trabalham nesses territórios. Isso inclui a promoção da inclusão social, o acesso a oportunidades e a valorização das identidades culturais e tradições locais, assegurando que o desenvolvimento seja sustentável e alinhado às necessidades das pessoas e do meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Brasília, fevereiro de 1999. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2758/1/td\\_0630.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2758/1/td_0630.pdf). Acessado em: 05 dez. 2024.

BARIVIERA, Cássio Alexandre. **O lugar do rural nos instrumentos de planejamento territorial dos municípios do COREDE Norte**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, campus Litoral Norte. Tramandaí: 2022.

BRASIL, Lei 5788/90. **Estatuto da Cidade**. Presidente da República em 10 de julho de 2001.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO COREDE HORTÊNSIAS -COREDE HORTÊNSIAS. **Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento Regional do COREDE Hortênsias: 2015-2030**. Canela, RS: COREDE Hortênsias, 2017. Disponível em: [https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/091442\\_13-plano-hortensias.pdf](https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/091442_13-plano-hortensias.pdf). Acessado em: 02 nov. 2024.

FAVARETO, Arilson. **Territórios rurais em um mundo urbanizado e globalizado – paradoxos e transição para a sustentabilidade**. In: Guibert, M.; Sabourin, E. (coord.). *Resources, inégalités et développement des territoires ruraux en Amérique Latine, dans la Caraïbe et en Europe*. Paris: Institute des Amériques/Agence Française de Développement/Fondation EU-ELAC, 2020. Disponível em: [https://agritrop.cirad.fr/595911/1/ouvrage%20territoires%20ruraux%20ALC%20%2620UE%20Colloque\\_2019%20Ida.pdf](https://agritrop.cirad.fr/595911/1/ouvrage%20territoires%20ruraux%20ALC%20%2620UE%20Colloque_2019%20Ida.pdf). Acessado em: 02 nov. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Proposta metodológica para classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15790-classificacao-rural-e-urbana.html>. Acessado em: 28 out. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Área territorial brasileira 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/municipio>. Acessado em: 30 out. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo 2022: População e Domicílios**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/municipio>. Acessado em: 30 out. 2024.

MAGNOLI, Demétrio; ARAUJO, Regina. **Geografia: Paisagem e Território: geografia geral e do Brasil**. 1ed. São Paulo: Moderna, 1993.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea** [tradução de Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira]. – São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: NEAD, 2010. Disponível em: [https://docs.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/HISTORIA%20DA%20AGRICULTURA/Historia\\_das\\_agriculturas.pdf](https://docs.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/HISTORIA%20DA%20AGRICULTURA/Historia_das_agriculturas.pdf). Acessado em: 04 dez. 2024

RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional Departamento de Planejamento Governamental. **Perfil Socioeconômico COREDE Hortênsias**. Porto Alegre, novembro de 2015. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134130-20151117101627perfis-regionais-2015-hortensias.pdf>. Acessado em: 02 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul/Rio Grande do Sul. - 6. Ed.** - Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental, 2021. Disponível em: [https://issuu.com/spggrs/docs/atlas\\_socioeconomico\\_do\\_rio\\_grande\\_do\\_sul](https://issuu.com/spggrs/docs/atlas_socioeconomico_do_rio_grande_do_sul). Acessado em: 05 dez. 2024.

SILVA, José Graziano da. **O novo rural brasileiro 2. ed.** rev. - 1a. reimpr. Campinas: UNICAMP, 2002.