

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

O PLANO DIRETOR MUNICIPAL E AS AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS NO ESPAÇO URBANO-RURAL: O CASO DE CERRO LARGO/RS¹

THE MUNICIPAL DIRECTOR PLAN AND AGGLOMERATIONS PRODUCTIVE IN RURAL-URBAN SPACE: THE CASE OF CERRO LARGO/RS

Carlos Anes², Dionéia Dalcin³, Paulo Cesar Neves Barboza⁴, Rodrigo Prante Dill⁵, Fabrício Costa De Oliveira⁶

¹ Pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas - UFFS, vinculado ao Grupo de Pesquisa em Teorias e processos de Desenvolvimento

² Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas - UFFS, Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2017); carlos.anes@uffs.edu.br

³ Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas - UFFS, Doutora em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2013); dioneia.dalcin@uffs.edu.br

⁴ Professor Adjunto na Universidade Federal de Pelotas - UFPEL, Mestre em Direito pelo Centro de Ciências Jurídicas pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2007); paulo.cesar.neves@hotmail.com

⁵ Professor Adjunto da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (2005); rodrigo.dill@uffs.edu.br

⁶ Professor Assistente da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, Mestre em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM (2007); fabricio.oliveira@uffs.edu.br

O PLANO DIRETOR MUNICIPAL E AS AGLOMERAÇÕES PRODUTIVAS NO ESPAÇO URBANO-RURAL: O CASO DE CERRO LARGO/RS

RESUMO

Agglomerados produtivos na dimensão urbano-rural, nos últimos anos, tem sido tema de debates em torno de políticas públicas no Brasil. Nesse sentido, o propósito deste trabalho é analisar diretrizes do plano diretor em relação aos conceitos de aglomerações produtivas dentro de uma perspectiva de desenvolvimento urbano-rural, no município de Cerro Largo/RS. A pesquisa é caracterizada como descritiva e qualitativa baseada no método bibliográfico e documental. Com base nos resultados alcançados sugere-se que o atual plano diretor do município possa ser ajustado, no sentido de ampliar a visão de desenvolvimento com base não apenas em “cadeia produtiva”, mas incentivando alternativas de arranjos produtivos em seu espaço urbano-rural. Assim, aponta-se para que as diretrizes de fortalecimento da estrutura produtiva do município passem a considerar outras interpretações sobre aglomerações produtivas, como, por exemplo, os “distritos industriais”, os “Clusters” e os “Arranjos Produtivos Locais”. Além disso, se ajustada e fundamentada as diretrizes do plano diretor, ao encontro de arranjos que atendam a uma legislação que vise maior equilíbrio entre desempenho econômico e inclusão social, o município poderá, por meio da organização e dinâmica dos seus espaços produtivos, oportunizar um desenvolvimento urbano-rural mais sustentável.

Palavras-chave: Planejamento. Desenvolvimento Urbano-Rural. Arranjos Produtivos.

THE MUNICIPAL DIRECTOR PLAN AND AGGLOMERATIONS PRODUCTIVE IN RURAL-URBAN SPACE: THE CASE OF CERRO LARGO/RS

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

ABSTRACT

Productive clusters in the urban-rural dimension, in recent years, have been the subject of debates on public policies in Brazil. In this sense, the purpose of this work is to analyze directives of the master plan in relation to the concepts of productive agglomerations within a perspective of urban-rural development, in the municipality of Cerro Largo / RS. The research is characterized as descriptive and qualitative based on the bibliographic and documentary method. Based on the results achieved, it is suggested that the current municipal master plan be adjusted in order to broaden the view of development based not only on the "productive chain" but also on alternatives for productive arrangements in its urban-rural space. Thus, it is pointed out that the guidelines for strengthening the productive structure of the municipality begin to consider other interpretations of productive agglomerations, such as "industrial districts", "Clusters" and "Local Productive Arrangements". In addition, if the guidelines of the master plan are adjusted and grounded, in order to find arrangements that comply with legislation aimed at achieving a better balance between economic performance and social inclusion, the municipality may, through the organization and dynamics of its productive spaces, sustainable urban-rural development.

Keywords: Planning. Urban-Rural Development. Productive Arrangements.

1 INTRODUÇÃO

As transformações ocorridas nos espaços urbanos e rurais são resultantes dos modos como foram ocupados e utilizados ao longo do tempo, considerando as influências econômicas, sociais, culturais, legais e as alterações que estas promovem no ambiente. Conseqüentemente, o quadro atual de uso e de ocupação dos espaços resulta da consolidação destes aspectos, adequados à legislação ambiental e urbanística vigente ou mesmo contrários às normas, tendo em vista a existência de regras jurídicas ineficazes frente ao cenário historicamente estabelecido.

Diante das teses relacionadas com a organização do espaço e o desenvolvimento econômico, como a teoria dos distritos industriais elaborada por Marshall, emergem marcos normativos balizadores de políticas públicas, especialmente relacionadas com a harmonização entre o desenvolvimento econômico e social e as pautas ambientais, regramentos que têm como escopo o bem-estar da coletividade e o desenvolvimento sustentável.

Ligada de forma intrínseca a esses temas está a estrutura e a organização produtiva que se materializa ao longo da história em diversos territórios. O impacto dessa estrutura, e a conseqüente organização da dinâmica urbana-rural, pode se apresentar de maneira diferente, pois depende do tipo de aglomerações que se constituíram e se transformaram ao longo do tempo, em determinado espaço.

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

A reestruturação produtiva ocorrida nas últimas décadas, com diferentes bases científicas sobre aglomerados produtivos vem sendo estudados e relacionados com o desenvolvimento de espaços urbano-rural e suscitados desde investigações mais amplas até aquelas contextualizadas às realidades locais.

Dessa forma este estudo se dará com a análise dos aglomerados produtivos frente à Lei Municipal nº 2276/2010, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (doravante PDDI-CL) da cidade de Cerro Largo, estado do Rio Grande do Sul, com o propósito de analisar a legislação municipal com relação à organização do setor industrial e agroindustrial nos espaços urbano-rural do município. Baseado nesta lei, cabe observar que, segundo Meirelles (2008, p. 549):

O plano diretor ou plano diretor de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo.

Nesse sentido, o objetivo do estudo é analisar diretrizes do plano diretor em relação aos conceitos de aglomerações produtivas dentro de uma perspectiva de desenvolvimento urbano-rural, no município de Cerro Largo/RS. Os procedimentos técnicos adotados neste trabalho, bem como o método de investigação possibilitam a sua classificação como uma pesquisa descritiva, baseada na análise qualitativa. A interpretação dos dados baseou-se numa análise documental, a partir de fontes secundárias coletadas no site da Prefeitura Municipal de Cerro Largo e, em repositórios e bases de dados acadêmicas, disponibilizadas em biblioteca e em ambiente *web*.

Como recorte metodológico, optou-se pela utilização de referencial teórico publicado com base nos tipos de aglomerados produtivos, relações e transformações dos espaços urbanos e rurais e o plano diretor do município de Cerro Largo/RS utilizando-se como objeto de investigação, especificamente livros, artigos e teses publicadas nas principais bases de dados brasileiras.

O artigo encontra-se estruturado, inicialmente, por uma revisão teórica acerca dos tipos de aglomerados produtivos; o espaço urbano-rural frente às diretrizes do plano diretor do município de Cerro Largo - RS, e a eficácia de tal norma diante das características do setor produtivo local. Posteriormente, descrevem-se as discussões dos resultados encontrados. E, para finalizar, as considerações finais seguidas das referências pesquisadas.

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

2 OS AGLOMERADOS PRODUTIVOS

Há diversas maneiras de abordar e interpretar as estruturas e a organização produtiva em diversos territórios. Essas estruturas produtivas manifestam-se a partir das diferentes bases de desenvolvimento, de integração produtiva, de capacidades sistêmicas para a inovação, de articulação e interação entre sujeitos e firmas locais.

Nesse sentido o entendimento conceitual de aglomerações produtivas passa a ser de fundamental importância, considerando também os aspectos normativos atinentes. A proximidade espacial dos agentes econômicos, sociais e políticos caracterizam um aglomerado produtivo e estabelecem vantagens na obtenção e movimentação de suprimentos, produção, distribuição e comercialização dos seus produtos e serviços. Neste sentido, as normas que regulam o uso e ocupação do solo podem se caracterizar como indutoras do desenvolvimento, bem como podem ser prejudiciais à organização do setor produtivo ou ineficazes, especialmente quando verificamos o descolamento entre a realidade consolidada historicamente e proposições que são ou avançadas ou retrógradas diante do quadro em que se encontra o setor produtivo local e condições ambientais e de mobilidade.

Cassiolato e Lastres (1999), precursores de estudos analíticos sobre arranjos produtivos locais no Brasil, na década de 1990, expressam que para micro e pequenas empresas a proximidade física com fornecedores de insumos, equipamentos e mão-de-obra as chances de sobrevivência e crescimento são maiores, constituindo-se numa importante oportunidade de sustentação dos seus empreendimentos produtivos.

Esses aglomerados, no entanto, podem se diferenciar a partir das suas diferentes características, em Distritos Industriais, Clusters, Cadeias Produtivas e Arranjos Produtivos Locais. Em cada aglomerado diferentes atores podem estar envolvidos bem como suas interações podem ser diferenciadas. E dependendo dessa interação no local onde estão inseridos, um dos atores membros pode fazer parte, simultaneamente, de mais de um aglomerado (CASSIOLATO E LASTRES, 1999).

O aglomerado caracterizado como “Distrito Industrial”, historicamente característico nos planos diretores, possui sua base nos estudos realizados no século XIX por Alfred Marshall, quando estudou a organização industrial na Inglaterra. A partir desses estudos o distrito industrial pode ser entendido como uma entidade socioterritorial que congrega uma comunidade de pessoas e instituições em determinado espaço geográfico e histórico. Esse tipo de aglomerado engloba vários empreendimentos, com elevado grau de especialização e interdependência, seja de caráter horizontal ou vertical (BECATTINI, 1999). Nessa época foi

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

identificada a ocorrência de unidades produtivas que se transferiam para locais mais adequados para a produção de determinado bem e, nesses locais, estavam presentes o entendimento de que os sujeitos faziam parte do processo de produção. O senso de pertencimento e a cooperação entre esses sujeitos passaram a constituir base conceitual para os “Distritos Industriais” (MARSHALL, 1985). Atualmente, nas definições sobre zoneamentos industriais considera-se, além das implicações de ordem econômica, o impacto ambiental das atividades desenvolvidas frente ao bem-estar ambiental da população local e regional, conforme suas dimensões.

O aglomerado “*Cluster*” pode ser entendido como um agrupamento de empresas com interdependência geográfica e de atividade produtiva. Segundo Porter (1998), Cluster é caracterizado pela concentração, em dado espaço geográfico, de instituições e empresas pertencentes a um setor específico.

No “Cluster” a estruturação das firmas se dá a partir de um conjunto de empresas que apresentam naturezas produtivas similares. Em alguns casos esse tipo de aglomeração dá mais ênfase ao aspecto concorrencial em detrimento do aspecto cooperativo, como fator preponderante na dinâmica interativa entre as empresas participantes. O foco está nas empresas e não necessariamente em outros atores, como organizações de ensino, pesquisa e desenvolvimento, suporte técnico, fomento, esfera pública etc. (CASSIOLATO e LASTRES, 1999).

Em estruturas produtivas denominadas como “Cadeias Produtivas”, segundo Cassiolato e Lastres (1999), se materializa o encadeamento de empresas organizadas num processo consecutivo pelas quais insumos são movimentados e transformados por meio de um ciclo de produção, distribuição e comercialização de bens e serviços. A divisão do trabalho fica evidente na medida em que cada nó (empresa) participante da cadeia é responsável por uma etapa do processo de transformação e/ou movimentação de produto ou serviços. Além disso, nesse aglomerado, não há a necessidade das empresas participantes estarem numa mesma região ou localidade, ou seja, elas podem estar em cadeia independente de estarem próximas geograficamente, de modo que extrapolam os limites territoriais de abrangência e competência da legislação municipal.

As aglomerações a partir de “Arranjos Produtivos Locais (APL)” surgem a partir de diferentes experiências. Ao longo do tempo o conceito foi se transformando e passou a indicar também experiências em vários lugares do mundo. Ele se espalhou pelo mundo como um referencial para o desenvolvimento de políticas públicas, sendo assim necessário encontrar experiências que pudessem ser caracterizadas como APL ou no mínimo como APL potencial.

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

Esse tipo de aglomerado procura concentrar agentes econômicos, políticos e sociais em um determinado espaço. Seu foco está em um conjunto específico de atividades econômicas, que apresentam relações diretas ou mesmo incipiente. Há nesse tipo de aglomeração uma interação e uma participação de empresas, desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e máquinas, prestadoras de serviços, comércio, clientes etc. e suas diferentes formas de associação, cooperação e representação. As organizações públicas e privadas voltadas para a formação e capacitação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e fomento também fazem parte como atores importantes para o arranjo. Na esteira do conceito de Arranjo Produtivo Local surge o termo “Sistema Produtivo Local” que passa a ser entendido como um arranjo produtivo em que os vínculos são mais consistentes e com capacidade de gerar e propagar o caráter inovador endógeno, da competitividade e do desenvolvimento local (CASSIOLATO e LASTRES, 1999).

A proximidade física e tecnológica entre as firmas favorece o processo de inovação produtiva. Além disso, as informações podem ocorrer de maneira formal (parcerias formalizadas) e de maneira informal (reuniões entre trabalhadores). Essas oportunidades contribuem para a competitividade de localidades e regiões que possuem concentração de pequenas e médias empresas.

Assim, procura-se reforçar as bases teóricas deste estudo em direção da interpretação de que há diferentes aglomerados que se materializam no espaço urbano-rural de Cerro Largo-RS. Dessa forma, reforça e qualifica a análise no sentido de identificar os tipos de aglomerados que estão sendo referendados pelo plano diretor do município.

3 O ESPAÇO URBANO-RURAL

As estruturas produtivas manifestadas por meio das diferentes aglomerações também influenciam a dinâmica econômica, social e ambiental dos espaços urbano-rurais. Nessa perspectiva, a presente seção, oportuniza algumas reflexões a cerca da ocupação urbana-rural definida a partir das diferentes atividades econômicas.

As contradições entre os espaços urbanos e rurais começam a partir do momento que humanidade passou a produzir seus alimentos, superando o estágio em que a sobrevivência dos agrupamentos humanos dependia das atividades de caça e coleta. A atividade econômica dominante, então, se constituiu, historicamente, na agricultura. O surgimento das cidades se deu a partir de uma nova divisão social e técnica do trabalho. Esse entendimento é reforçado pelo pensamento marxista, o qual retoma a análise da transição

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

do “mundo bárbaro” para a civilização, com a crescente complexidade das relações sociais, de modo que o processo de urbanização, incrementado com a industrialização, passa a ser entendido como o resultado da divisão do trabalho e das distinções de classe (ENDLICH, 2006).

Certa contradição, no tocante a organização produtiva, existe entre as dimensões rurais e urbanas. Enquanto que na dimensão rural as atividades primárias caracterizam a estrutura produtiva (principalmente a agropecuária), na dimensão urbana as atividades secundárias e terciárias organizam e estruturam a dinâmica produtiva.

Para entendimento do aspecto econômico que influencia a cidade, Endlich (2006) afirma que se deve estabelecer uma proporção do total de habitantes que vivem do produto da indústria e do comércio, e não da agricultura. De certa forma essa perspectiva nos leva a pensar que não basta um só tipo de atividade industrial, hereditariamente fixada, como no caso das aldeias industriais da Ásia e Rússia. Deve haver certa diversidade de ocupações industriais materializados na dimensão espacial urbano-rural.

Com base nisso tem-se a evidência da influência no espaço urbano-rural dos aglomerados industriais ou produtivos. E nessa lógica pode-se compreender também que a dimensão urbano-rural pode ser constituída, simultaneamente, por diferentes setores produtivos e diferentes aglomerações produtivas.

A desruralização da cidade no século XIX e a desindustrialização no século XX, expressa por Le Goff (1988), colocam a cidade contemporânea mantendo sua essência, que é a função de troca. Com base nisso a associação entre o rural e o urbano a uma determinada atividade econômica torna-se cada vez mais controverso.

Com base em Endlich (2006) esse critério parece não convencer quando considerado as diferenciações espaciais entre o rural e o urbano, pois os habitantes da cidade são vistos ora como produtores, ora como consumidores.

Nos dias atuais, há correntes de pensamento que defendem o novo rural e alertam para as múltiplas atividades que estão sendo práticas no campo, muito além das primárias. Segundo Abramovay (2000), habitantes do campo que trabalham na agricultura vem diminuindo e propõe que a ruralidade não se vincule a nenhum setor econômico.

Nessa proposta a compreensão do rural deve ser encarada como uma questão territorial, pois o uso do solo e as atividades secundárias e terciárias no campo estão se desenvolvendo cada vez mais e não se limitando apenas a agricultura, diferente do clássico modelo de zoneamento como ferramenta de planejamento, que aparta setores produtivos para garantia

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

de segurança e bem-estar no espaço urbano, ou pelo menos parte deste (SOUZA, 2004). Assim, o desenvolvimento rural passa a ser considerado como um conceito espacial e multissetorial. Abramovay (2000) e Veiga (2002) propõem rigidez na classificação de cidades no Brasil. Essa proposta defende que se deva adotar o rural e o urbano como adjetivos territoriais. Para que isso ocorra é necessário que indicadores como, por exemplo, a densidade demográfica seja somada nas dimensões urbanas e rurais.

Para Santos (1997) no atual período técnico, a compreensão do rural e do urbano não se restringe mais na visão isolada das duas dimensões e sim como conjunto da rede urbana. Assim, o modo de vida urbano estende-se até os limites geográficos alcançados pelos interesses, ações e conteúdos presentes nas cidades.

O alcance dessa influência não se deve apenas à centralidade exercida pela cidade, mas pelos investimentos efetuados por agentes urbanos no campo. Para complementar essa lógica, Beaujeu-Garnier (1997, p. 441) adiciona que “maior parte das transformações agrícolas só foram possíveis graças aos capitais e às inovações vindas da cidade”.

A intensificação da industrialização, da migração e da urbanização configuraram processos complexos de organização espacial, pautados pelo domínio das dinâmicas urbanas e por seu avanço em direção às zonas rurais. Tais processos foram caracterizados pela fragmentação no consumo dos espaços rurais, e, moldados pela resistência do rural tradicional, político-cultural e economicamente consolidados (MIRANDA 2009, p. 151).

Endlich (2006) completa essa idéia dizendo que os investimentos urbanos e as transformações no seu modo de vida extrapolam as cidades e, historicamente, o urbano atinge o rural. Nesse sentido, se materializa o predomínio do capital, impondo os interesses do urbano sobre o rural.

A transformação da urbanização brasileira, segundo Santos (1996, p. 19) aconteceram de maneira lenta, pois durante séculos o Brasil foi um país agrário. Segundo o autor essa transformação precisou de mais de um século, ou seja, partiu do século XVIII ao século XIX para que a maturidade urbana brasileira acontecesse e chegassem, no século XX, as suas características atuais.

É verdade que dinâmicas de reconfiguração econômica que, de certa forma, repensa as estruturas produtivas no espaço urbano-rural gera impactos nas configurações produtivas mais tradicionais e conservadoras. Transformações conceituais e comprovações empíricas em territórios diversos podem contribuir para dinâmicas econômicas que passam

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

oportunizar um desenvolvimento local mais livre e igualitário numa perspectiva sustentável.

Não há como negar o alto grau de concentração demográfica nas metrópoles e litoral no território brasileiro, mas já se percebe uma redução da migração populacional para esses destinos (MIRANDA 2009). A comunidade e sua administração local nessa perspectiva são fundamentais no momento que passam a relacionar sua formação histórica, nos seus vários aspectos, dentro de uma perspectiva endógena que caminhe para o estabelecimento de diretrizes de desenvolvimento voltado para suas potencialidades locais e, a partir destas, gerar maior autonomia para divergir ou convergir com linhas do desenvolvimento regional.

É preciso ter ciência na tendência de valorização de espaços de oportunidades em detrimento da aposta em áreas mais estagnadas. Dessa forma, segundo Miranda (2009, p. 154), “pensar o desenvolvimento do território municipal na atualidade não pode prescindir de uma visão integradora das particularidades regionais”.

4 O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO/RS

O Plano Diretor de Cerro Largo foi instituído por meio da Lei nº 2276/2010, que estabelece diretrizes de desenvolvimento para o Município. Seu propósito é expresso no seu art. 2, o qual dispõe que o Plano Diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento do Município e integra o processo de planejamento municipal”. Para as finalidades deste artigo, destacamos alguns dispositivos da lei sob análise, considerando a relevância destes frente ao tema escolhido.

O Plano Diretor constitui-se de um conjunto normativo, que abarca, conforme o disposto no seu art. 3.º e incisos, lei do perímetro urbano, lei do parcelamento do solo urbano e pelo plano ambiental. O conjunto de leis que tem o Plano Diretor como principal marco normativo engloba também o código municipal de obras e o código de posturas municipais, indicadas como leis complementares (art. 3.º, § 1.º, PDDI-CL).

A função social da cidade e da propriedade, a sustentabilidade e a gestão democrática são balizadores da política de desenvolvimento municipal, em consonância com os preceitos constitucionais da Política Urbana, também consubstanciados no Estatuto da Cidade. A lei busca estabelecer meios, através de seus instrumentos, para afirmação da função social da cidade, que tem como seu instrumento básico para a política de desenvolvimento urbano justamente o conjunto de normas que compõem o plano diretor (art. 182, § 1.º, Constituição Federal de 1988). Conforme Camarossano (2006, p. 22), a função social da cidade pode ser sintetizada da seguinte forma: “o adequado desenvolvimento urbano constitui também condição fundamental para o desenvolvimento de atividades econômicas que ocorrem nas

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

“... e sem as quais não são criadas riquezas a serem compartilhadas pelo corpo social”.

Segundo Silva (2008, pp. 99-100), os planos diretores passam por mudanças quanto a sua abrangência normativa: surgem como instrumentos normativos definidores do desenho da cidade, especialmente relacionado com o traçado urbano, localização de edifícios públicos e foco na estética urbana; passam a normatizar as edificações nas cidades, conforme suas funções econômicas e arquitetônicas; com o tempo, passa-se a concepção de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, como instrumento determinante para o processo de planejamento e organização do espaço urbano, considerando a integração de objetivos físicos, econômicos, sociais e administrativo; e, por fim, contemporaneamente, passam a ser considerados como instrumentos básicos para política urbana, voltado para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, conforme o mencionado art. 182 da Constituição Federal de 1988.

Nomeada como Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Municipal (PDDI-CL), a Lei Municipal 2276/2010 de Cerro Largo dispõe, por dever constitucional, sobre a função social da cidade e da propriedade urbana:

Art. 4º- A política de desenvolvimento municipal deve se pautar pelos seguintes princípios:

- I** - Função social da cidade;
- II** - Função social da propriedade;
- III** - Sustentabilidade;
- IV** - Gestão democrática.

Art. 5º - A função social da cidade corresponde ao direito à cidade, nele compreendidos os direitos à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e acessibilidade ao trabalho, à cultura e ao lazer.

Art. 6º - Para cumprir a sua função social, a propriedade deve atender, simultaneamente, no mínimo, as seguintes exigências:

- I** - intensidade de uso adequada à disponibilidade da infra-estrutura urbana e de equipamentos e serviços, atendendo aos parâmetros urbanísticos definidos pelo ordenamento territorial determinado neste Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Municipal;
- II** - uso compatível com as condições de preservação da qualidade do meio ambiente, da paisagem urbana e do patrimônio cultural, histórico e arqueológico;
- III** - aproveitamento e utilização compatíveis com a segurança e saúde de seus usuários e da vizinhança.

No tocante a política de desenvolvimento sócio-econômico do Município é estabelecida as seguintes e abrangentes diretrizes que relacionam desenvolvimento econômico e social com

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

a qualidade ambiental, conforme o PDDI, art. 13 e incisos: fortalecer a agroindústria, ampliando o valor agregado da produção primária; estimular o fortalecimento das cadeias produtivas do Município e da região; fortalecer a produção agropecuária do Município e diminuir a dependência no abastecimento; apresentar alternativas ao pequeno produtor de como explorar suas propriedades de forma racional, ambientalmente correta e lucrativa; promover a gestão ambiental, através da conservação dos solos, gestão por micro-bacias hidrográficas, proteção de matas ciliares, de nascentes e vegetação nativa; atrair novos setores produtivos para o Município, em consonância com a política de desenvolvimento regional; fortalecer a política de incentivo à implantação de indústrias; incentivar o empreendedorismo, a partir da identificação de vazios econômicos no Município, através de ferramentas de geografia de mercado; consolidar o setor industrial do Município como espaço físico, disciplinando sua ocupação e expansão; fortalecer as atividades comerciais do Município, através da estruturação e consolidação do centro urbano tradicional.

As legislações que regulam o uso e ocupação do solo, normalmente dispõem sobre zoneamentos que contemplam usos e parâmetros urbanísticos, (como volumetria, densidade e impacto) dentre os quais estão as zonas industriais, tal como disposto no PDDI-CL, art. 56. O zoneamento permite controle e definição da localização de determinadas atividades, com o escopo de preservar o interesse coletivo, especialmente frente às atividades poluentes. Empreendimentos que pelo porte ou natureza possam causar incômodo para a coletividade devem ser restringidos quando as suas localizações.

Não obstante, nos novos planos diretores o zoneamento tende a relativizar a separação funcional característica dos zoneamentos mais tradicionais, de modo que a preocupação que norteia as normas é romper com a “restrição detalhista e a monotonia funcional”, estabelecendo trato mais flexível por meio, por exemplo, do uso alternativo ou do solo ou mescla entre usos primariamente estabelecidos na lei (SOUZA, 2004, pp. 265-266). O Plano Diretor em pauta trata basicamente de dois tipos de uso, além das regras de zoneamento, de modo que é possível a verificação caso a caso das atividades, desde que não sejam prejudiciais ao bem-estar coletivo. Dispõe o PDDI-CL:

Art. 49 - as atividades urbanas são classificadas de acordo com os seguintes tipos de uso:

I-Uso característico - o mais adequado para cada Zona, devendo predominar sobre os demais.

II-Uso admitido - os que, embora não correspondendo à característica, complementam a atividade principal, sem comprometer a adequada e indicada, bem

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

como a harmonia da atividade urbana.

§ 1.º - A Prefeitura Municipal de Cerro Largo poderá licenciar atividades não especificadas em lei, necessariamente através de análise prévia e individual, e ainda mediante apresentação de estudo de impacto ambiental e impacto de vizinhança conclusivo e favorável, e com parecer, também favorável, do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

§2.º - A liberação de uma atividade numa determinada zona de uso não se constitui em uso característico e admitido, cada caso será analisado isoladamente (sic).

A lei em pauta dispõe sobre a obrigatoriedade de ajuste das atividades já estabelecidas e consideradas incompatíveis com os parâmetros legais na data de sua publicação, com a vedação de qualquer ampliação ou alteração nos imóveis nos quais se desenvolvem as atividades (art. 50, *caput*, PDDI-CL). Estabelece o prazo de dez anos (art. 50, § 1.º, PDDI-CL), para a adequação das atividades as disposições do Plano Diretor, sendo indicadas como medidas para induzir a realocação das atividades: redução ou isenção, permanentes ou temporárias, do IPTU; redução de taxas relativas aos serviços públicos municipais; investimentos públicos em infra-estrutura (art. 50, §3.º, PDDI-CL).

Para a realização dos princípios e diretrizes que elenca, o Plano Diretor estabelece um conjunto de usos estabelecidos quando de sua publicação, que relacionam a classificação das atividades e respectivas instalações, consideradas para a implementação dos instrumentos previstos na lei, como o zoneamento. São considerados como usos estabelecidos de caráter econômico (art. 51 e incisos, PDDI-CL): a atividade industrial, entendida como a transformação de matéria-prima em produtos acabados ou semi-acabados através de processamento industrial; a atividade de prestação de serviços, caracterizada exclusivamente pelo fornecimento de mão-de-obra, conhecimentos gerais ou especializados; a atividade de comércio atacadista, caracterizada pelo abastecimento do comércio por atacado; a atividade varejista, que atende diretamente o consumidor e; o depósito, caracterizado como local que se destina ao armazenamento de mercadorias.

Diante do proposto neste texto, cabe ressaltar que o Plano Diretor de Cerro Largo estabelece zoneamento para instalação de pequenas e microempresas, considerando o disposto no art. 52, v - "Indústria I - Estabelecimentos industriais de pequeno porte, cuja atividade não cause prejuízo à população no entorno". Existe, ainda, a possibilidade de determinada atividade, conforme o caso individualmente analisado, ser considerada como uso admitido, em consonância com o disposto no art. 49, II, PDDI-CL, exposto anteriormente. A atividade de "indústria II" é caracterizada pelos estabelecimentos que possam emitir barulho, tráfego, gases, poeiras e odores acima de níveis aceitáveis.

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

Os empreendimentos industriais com tal classificação só poderão ser instalados nas zonas industriais, após aprovação pelo Município, passando pela Secretaria da Saúde do Estado, a Secretaria do Meio Ambiente do Município, do próprio plano diretor e das leis complementares, conforme o art. 52, alínea x, PDDI-CL. Além disso, o código de obras do município estabelece que uma indústria do tipo II deve apresentar área mínima do lote nunca inferior a 800,00 m²; uma área de depósito descoberto com tamanho máximo igual ou maior a 30%, taxa de ocupação máxima de 70%, tratamento de paisagismo, organização do acesso de veículos pesados, local de carga e descarga, localização de reservatórios elevados, subestação de força, equipamentos de retenção (silos) de resíduos, lixo ou detritos não tóxicos da indústria e outras exigências de ordem técnica arquitetônica (art. 52, alínea x, números 1-4 PDDI-CL).

O plano diretor estabelece diretrizes específicas para as atividades industriais, destacando, do ponto de vista espacial as chamadas “Zonas Industriais”, sobre as quais remetemos às considerações já citadas sobre zoneamento, na qual destacamos que não se trata de um conceito absolutamente restritivo das atividades ao âmbito do zoneamento, considerando a possibilidade do uso admitido (art. 49, II, PDDI-CL), de modo que a licença para tais atividades industriais somente será concedida após análise específica e parecer favorável do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, com a devida apresentação do estudo de impacto ambiental e de impacto de vizinhança, bem como da licença dos órgãos Estaduais e Federais, quando necessárias.

A lei que estabelece o plano diretor expressa a importância do sistema de planejamento e gestão municipal na garantia da eficácia, eficiência e efetividade da gestão na melhoria da qualidade de vida da população e, ao mesmo tempo, assegurar o monitoramento e gestão da formulação e aprovação dos programas e projetos para implementação e na indicação das necessidades de detalhamento, atualização e revisão do próprio plano diretor. Destaca-se, desde a elaboração das políticas públicas relacionadas com o PDDI-CL até a fiscalização e acompanhamento destas, o princípio da gestão democrática da cidade (art. 4.º, IV), que determina a necessária e efetiva participação da comunidade, especialmente por meio do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. De acordo com Bucci (2006, pp. 336-337):

Deve-se frisar que a palavra “gestão”, que difere de mero “gerenciamento”, na medida em que a primeira compreende grande amplitude de responsabilidades de coordenação e planejamento, enquanto a segunda, mais usual na tradição das cidades brasileiras, diz respeito à simples execução cotidiana de tarefas e serviços de administração. Assim, a gestão democrática das cidades implica a participação dos seus cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas.

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

A legislação estabelece, ainda, o prazo de cinco anos para reavaliação quanto aos resultados da aplicação das diretrizes do plano diretor, procedendo-se às atualizações e adequações que se fizerem pertinentes, sempre com base no disposto no Estatuto das Cidades.

5 RESULTADOS

Com base na fundamentação teórica sobre os diferentes conceitos de aglomerados produtivos, reflexões sobre as perspectivas e conflitos entre o espaço urbano-rural, bem como algumas diretrizes do plano diretor de Cerro Largo/RS, pretende-se, nos próximos parágrafos discutir e refletir sobre algumas diretrizes de desenvolvimento do Município.

O primeiro ponto a ser considerado remete ao art.10, PDDI-CL, que versa sobre os objetivos gerais do plano diretor. No seu inciso I é clara a preocupação social, ambiental e econômica, portanto, o aspecto sustentável é contemplado. O termo “adequadamente” expresso no texto da lei, ao menos na aparência, determina a necessidade de controle, proteção e preservação das potencialidades naturais do Município. Numa perspectiva de desenvolvimento econômico esse cuidado deve ser tomado, pois há interesses de alguns setores industriais e agroindustriais que necessitam de grandes quantidades de recursos naturais para produzirem. Daí a pertinência da observação disposta no PDDI, não permitindo, pelo menos do ponto de vista legal, a utilização livre e sem limites de recursos naturais da localidade.

A prevenção com relação a distorções e abusos que são resultados do uso especulativo da terra como reserva de valor é também expresso no plano diretor, com a efetivação de instrumentos jurídicos e urbanísticos indicados no art. 92, II e alíneas do PDDI-CL, em consonância com os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, embora neste a classificação dos instrumentos se dê de forma diversa e mais específica, como o IPTU progressivo, indicado como um instituto tributário e financeiro (art. 4,º, IV, a, Lei 10257/2001). A preocupação do objetivo vai ao encontro de assegurar o cumprimento da função social da propriedade e, do ponto de vista teórico-legal está adequado aos preceitos constitucionais atinentes. De certa forma a especulação da terra passa a ser uma das disfunções oriundas do capitalismo que resultam em uma segmentação de classes no próprio espaço urbano-rural, resultando na ordenação da cidade pautada especialmente pelos vetores econômicos e mercadológicos, em detrimento das questões de ordem social, ambiental e cultural.

As disposições do Plano Diretor sobre o controle por parte do poder público são fundamentais, e estão em conformidade com os preceitos constitucionais sobre a política urbana e as funções sociais da cidade e da propriedade, especialmente no espaço urbano,

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

desde que seja garantia eficaz para os instrumentos adequados para evitar distorções econômicas no espaço urbano. Deve se buscar o equilíbrio entre interesse privado e interesse público, para garantia da função social da propriedade:

É em relação à propriedade urbana que a função social, como preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem seu alcance mais intenso, ao atingir o regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício. Pelo Primeiro cumpre um objetivo de legitimação, enquanto determina uma causa justificadora da qualidade de proprietário. Pelo segundo, realiza um objetivo de harmonização aos interesses sociais e dos privativos de seu titular, através da ordenação do conteúdo do direito (SILVA, 2008, p. 78).

O Plano Diretor de Cerro Largo elenca uma série de instrumentos que se prestam, direta ou indiretamente, para a afirmação da função social da propriedade, e evitar a não predominância de distorções no uso e na ocupação do espaço urbano, notadamente os problemas derivados da especulação imobiliária, como a ociosidade de imóveis, a fruição da infraestrutura urbana por parte da população e o processo de periferização, tendência que compromete o acesso de parcela da população às funções da cidade. Nesse sentido, cabe mencionar o art. 126, *caput*, do PDDI-CL, no qual está expresso que o parcelamento, edificação ou utilização constitui instrumento hábil para ser utilizado no sentido de evitar o crescimento da malha urbana além do esperado, e buscando a otimização dos recursos aplicados em infraestrutura urbana.

Cabe destacar como passíveis de imediata incidência nos casos em que não se observa a função social da propriedade os seguintes: parcelamento, edificação ou utilização compulsório, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Entende-se que os instrumentos, apesar de naturezas distintas, são complementares e podem ser sequenciais.

O parcelamento, edificação ou utilização compulsória constitui primeira medida para induzir que solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado deixe tal condição. Considera-se imóvel subutilizado aquele cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele derivada (Art. 5.º, § 1.º, I, Lei 10257/2001). Sujeitam-se a regra todos os proprietários de imóveis caracterizados conforme o dispositivo mencionado, desde que esteja localizado o imóvel em área sujeita a sanção. O PDDI-CL prevê tal instrumento e as áreas do território do município nas quais incide, entretanto, a necessidade de lei específica que regula os critérios, não obstante estes possam ser deduzidos a partir das normas do próprio Plano Diretor (art. 126, *caput*).

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

A não realização das medidas compulsórias para aproveitamento do imóvel, observados prazo e procedimentos indicados no art. 129 PDDI-CL, dá causa para utilização de outro instrumento, de natureza tributária: o IPTU progressivo, com aumento anual da alíquota pertinente, observado o teto de 15% do valor venal do imóvel. O Plano Diretor de Cerro Largo basicamente repete, em seu art.129, os dispositivos do Estatuto da Cidade pertinentes.

Em não sendo logrados os efeitos pretendidos com as medidas elencadas acima, o PDDI-CL prevê a desapropriação com pagamentos da dívida pública, e limita-se a tal dispositivo (art. 92, II, c), não estabelecendo maiores detalhes no corpo da lei. O Estatuto da Cidade, Lei 10257/2001, inovou com esta regra, de modo que tal modalidade de desapropriação é também denominada desapropriação-sanção, e podem ser utilizado decorrido cinco anos da cobrança de IPTU progressivo sem que o proprietário do imóvel tenha realizado a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, conforme o art. 8.º do Estatuto, em cujos incisos e parágrafos são dispostos maiores detalhes sobre o procedimento da desapropriação em questão.

No caso do fortalecimento da agroindústria, ampliando o valor agregado da produção primária o município, por meio do programa de apoio ao desenvolvimento agropecuário estabelece como uma de suas ações que vem sendo realizado o estímulo a novas alternativas na produção primária, com ênfase na implantação de agroindústrias familiares.

O estímulo e fortalecimento das cadeias produtivas é outra política de desenvolvimento econômico do município. Do ponto de vista conceitual a crítica se estabelece no sentido de que o plano diretor canaliza sua política pública a apenas um tipo de aglomerado produtivo, as “cadeias produtivas”.

Conforme abordamos na fundamentação teórica deste estudo o aglomerado em forma de “cadeia produtiva” se caracteriza em um encadeamento de empresas organizadas num processo consecutivo pelas quais insumos são movimentados e transformados por meio de num ciclo de produção, distribuição e comercialização de bens e serviços. Nesse aglomerado, não há a necessidade das empresas participantes estarem numa mesma região ou localidade, ou seja, elas podem estar em cadeia independente de estarem próximas geograficamente. E isso, pode resultar em um aglomerado produtivo de indústrias de produção de baixo valor agregado ou produtos semi-acabados transformando o município de exportador de produtos primários para, no máximo, exportador de produtos de baixo valor agregado, ou seja, a estrutura produtiva continuaria gerando subdesenvolvimento para o município.

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

Assim as transformações do espaço urbano-rural passam também pela organização produtiva que precisa de novas dinâmicas econômicas com foco na inclusão social por meio de uma distribuição de riqueza mais justa e igualitária. E, quando se tem, a oportunidade de debater com os diferentes atores e instituições locais parâmetros para concepção desses arranjos esse caminho pode resultar na melhoria da qualidade de vida da comunidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como propósito analisar diretrizes do plano diretor em relação aos conceitos de aglomerações produtivas dentro de uma perspectiva de desenvolvimento urbano-rural, no município de Cerro Largo/RS.

A estruturação produtiva tem seu papel na dinâmica espacial do urbano-rural, pois contribuiu para “moldar” ao longo da história diversos espaços territoriais. E essa dinâmica sempre se deu a partir de confrontos de interesses sociais, econômicos e ambientais.

Nessa perspectiva o município de Cerro Largo apresenta em seu plano diretor uma preocupação com diretrizes que possam ajudar no desenvolvimento local sustentável. Todavia, é importante considerar que alguns conceitos que aparentam ser sustentáveis podem, na sua essência, conduzirem para caminhos inversos, ou seja, como a exploração de recursos naturais, dependência econômica e concentração de renda.

Com base nisso não se quer afirmar que o plano diretor está conduzindo para um desenvolvimento não sustentável, mas sim, dizer que ajustes conceituais e pontuais podem ajudar na utilização de novas interpretações sobre a organização produtiva do município, muito além do “fortalecimento das cadeias produtivas”.

É preciso, nessa lógica, que as diretrizes de fortalecimento da estrutura produtiva do município passem a considerar outras manifestações de aglomerações produtivas, como, por exemplo, os “distritos industriais”, os “Clusters” e os “Arranjos Produtivos Locais”. Além disso, se ajustada e fundamentada as diretrizes do plano diretor, ao encontro de arranjos que atendam a uma legislação que vise maior equilíbrio entre desempenho econômico e inclusão social, o município poderá, por meio da organização e dinâmica dos seus espaços produtivos, oportunizar um desenvolvimento urbano-rural mais sustentável.

7 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Do setor ao território:** funções e medidas da ruralidade no

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

desenvolvimento contemporâneo. IPEA, 2000. 33 p.

BECATTINI, G. **Os Distritos Industriais da Itália. Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália.** Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

BEAUJEU-GARNIER, J. **Geografia Urbana.** 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. 525 p.

BUCCI, M. P. D. **Gestão Democrática da Cidade.** In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10257/2001. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CAMAROSSANO, M. **Fundamentos Constitucionais do Estatuto da Cidade.** In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10257/2001. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. **Globalização & inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul.** Brasília: IBICT/MCT, 1999.

CERRO LARGO. Lei nº 2276/2010 de 15 de dezembro de 2010. **Plano Diretor de Desenvolvimento no município de Cerro Largo e dá outras providências.** Cerro Largo: Câmara Municipal, 2010.

ENDLICH, Â. M. **Perspectivas sobre o urbano e o rural.** In: SPOSITO, Maria E. B. (Org.). Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2006, p.11-31

IGLIORI, D. **Economia dos Clusters Industriais e Desenvolvimento,** São Paulo: Iglu, 2001.

LE GOFF, J. **Por amor às cidades: conversações com Jean Lebrun.** São Paulo: Editora da Unesp, 1998. 159 p.

MARSHALL, A. **Princípios de economia:** tratado introdutório. Tradução revista de Rômulo Almeida e Ottolmy Strauch. 2. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro.** 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MIRANDA, L. I. B. de. **A reforma urbana, as políticas territoriais e a questão urbana-rural: uma integração necessária.** In: BITOUN, J.; MIRANDA, L. (Org.). Desenvolvimento e Cidades no Brasil. Recife: Fase/Observatório das metrópoles. 2009. p. 151-173. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/livro%20desenvol%20e%20cidades%20no%20brasil>

Eixo temático: EIXO 2: Sistemas Produtivos e Desenvolvimento Territorial

[-1.pdf](#). Acesso em: 20 mar. 2014.

PORTER, M. E. **Clusters and the new economics of competition**. Harvard Business Review, v.76, n.6, p.77-90, nov./dez. 1998.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1996. 157 p.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. 5. Ed. São Paulo: Hucitec, 1997. 124 p.

SILVA, J. A. da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008

SOUZA, M. L. de. **Mudar a Cidade**: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

VEIGA, J. E. **Cidades Imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002. 301 p.