

O TURISMO NOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: O CASO DE PELOTAS/RS

Resumo: A instituição de Planos Diretores Municipais, além de ser obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes, torna-se uma ferramenta importante no planejamento dos espaços e seus múltiplos usos e funções, auxiliando na execução de ações e atividades no âmbito municipal, e entre essas atividades, o turismo. Além de refletir características singulares de cada município, o documento é indispensável para o conhecimento e estudo de gestores públicos, futuros profissionais e residentes dos municípios. Para isso, o objetivo do presente estudo é analisar a inserção do turismo no atual Plano Diretor Municipal de Pelotas, caracterizando-se, então, como um estudo exploratório, de abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental. Verifica-se que a ênfase dada a atividade turística no Plano Diretor Municipal de Pelotas volta-se para iniciativas de desenvolvimento turístico da zona rural do município. Reitera-se a importância do documento para a gestão de destinos turísticos, tornando-se uma ferramenta para a proteção do patrimônio em consonância com o desenvolvimento turístico e territorial dos municípios.

Palavras-chave: Turismo; Plano Diretor Municipal; Gestão de Destinos Turísticos; Planejamento Turístico.

Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil, elaborada em 1988, orienta em seu art. 182 que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988, p.01) atentando, também, ao parágrafo primeiro que institui “o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, [...] instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988, p.01). Em Pelotas, no Rio Grande do Sul, a lei nº 5502 de 2008 “institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no município” (PELOTAS, 2008, p.01), além de ressaltar que:

O Plano Diretor Municipal de Pelotas é o instrumento básico da política de desenvolvimento municipal, abrangendo os aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos do crescimento da cidade, visando a orientação da atuação do Poder Público e da iniciativa privada, bem como ao atendimento das necessidades da comunidade, sendo a principal referência normativa para as relações entre o cidadão, as instituições e o espaço físico municipal (PELOTAS, 2008, p.01).

Assim, os Planos Diretores Municipais (PDM) evidenciam as características particulares de cada localidade, ordenando o espaço e seus múltiplos usos, indicando áreas de interesse e regramentos específicos através de leis. Mas qual é a relação entre o turismo e os Planos Diretores Municipais?

Tonini (2008, p.213), em seu artigo sobre o Vale dos Vinhedos, no Rio Grande do Sul, que compreende os municípios de Bento Gonçalves, Garibaldi e Monte Belo do Sul, objetivou “analisar o papel do Estado e das políticas públicas



relacionadas a uma tipologia turística em ascensão: o enoturismo” através de entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental (TONINI, 2008, p. 214).

A autora constatou, pela análise nos PDMs, que o município de Bento Gonçalves estabelece a proteção da paisagem dos parreirais de uva na tentativa de fortalecer e perpetuar o enoturismo, além de delimitar a Zona de Preservação à Paisagem do Vale dos Vinhedos (ZPPVV), restringindo e protegendo o seu uso (TONINI, 2008). Em Garibaldi, o documento interpreta a zona rural como uma simples extensão da área urbana, permitindo seu uso para outras funções, ocupando o espaço até então utilizado para atividades agrícolas, sendo usado também para construção de condomínios e indústrias, expondo, assim, objetivos antagônicos entre municipalidade e empresas privadas no que tange ao turismo no município (TONINI, 2008). E em Monte Belo do Sul, a autora destaca a existência de orientação para o fomento à cultura e ao turismo, buscando a integração junto aos municípios vizinhos à região turística (TONINI, 2008).

Já no estudo “o Plano Diretor como estratégia de organização espacial e o planejamento turístico de Florianópolis-SC”, Santiago et al. (2008, p.64) analisaram “[...] o Plano Diretor como estratégia de organização espacial e planejamento turístico de Florianópolis” (SANTIAGO et al., 2008, p.64). Os autores concluíram que um dos fatores que tem contribuído para o crescimento urbano no município, acima da média nacional, são os empregos gerados através da atividade turística, em virtude da massificação do turismo no local (SANTIAGO et al., 2008, p.81). Além disso, os autores constatam que o PDM de Florianópolis “torna-se fundamental para tentar frear o crescimento desordenado [...] que traz consigo, inúmeros malefícios ao município” (SANTIAGO et al., 2008, p.81).

Sendo assim, o estudo aprofundado dos PDMs mostra-se uma ferramenta importante para o planejamento e a gestão turística dos municípios. Esse trabalho pretende colocar em voga o olhar atento aos PDMs no contexto do turismo nos municípios e seus espaços. Portanto, o objetivo deste estudo é analisar a inserção do turismo no atual Plano Diretor Municipal de Pelotas. Salienta-se que esse estudo foi elaborado a partir da participação na disciplina de Gestão de Destinos Turísticos, aliado ao interesse em refletir as relações entre o turismo e o espaço urbano.

Metodologia

O estudo caracteriza-se por ser do tipo exploratório, de abordagem qualitativa. Ele foi executado através da pesquisa bibliográfica, entendendo-a como um instrumento para o referencial teórico a fim de entender as diferentes contribuições científicas que se realizaram sobre determinada temática ou fenômeno (CAJUEIRO, 2013). Para a coleta das informações foi utilizada a pesquisa documental no atual Plano Diretor Municipal de Pelotas, levando-se em consideração que o documento prevê alterações na lei, ressaltando seu caráter temporal. A pesquisa no documento foi efetuada através do uso de três palavras-chave: turismo, turístico e turística. Na análise dos resultados, as palavras-chaves são apresentadas em *itálico*, demarcando a posição onde se encontram no texto. Com isso, foi possível identificar as relações entre o documento supracitado e o turismo no município foco deste trabalho.



Resultados e Discussões

A busca pelas palavras-chave turismo, turístico e turística no Plano Diretor Municipal de Pelotas resultou nos elementos que serão apresentados e aprofundados neste capítulo. Cabe ressaltar que somente serão apontados dados pertinentes à busca compreendendo as palavras-chave, portanto, excluindo-se dos resultados e discussões o restante das informações presentes no documento. Para isso, os dados foram organizados por eixos, que serão indicados a seguir:

1) Princípios e Diretrizes do PDM: o documento institui, no que se refere às diretrizes (art.7º), em seu parágrafo XXXIV:

Fortalecer a identidade sócio-cultural [sic] da população, evidenciando as potencialidades do território rural como vetor de desenvolvimento local e regional, para além da produção estrita de alimentos e de matérias primas, promovendo atividades vinculadas ao *turismo*, artesanato, prestação de serviços, conservação do patrimônio cultural, ecológico e paisagístico (PELOTAS, 2008, p.03).

2) Potencialidades para o desenvolvimento sustentável: descritas no Sistema de Ideias e Modelo Urbano (Livro II), no art. 15º, itens III e IV, são propostos:

III - EIXO AGROINDUSTRIAL, ECOTURÍSTICO E RESIDENCIAL: desenvolvimento alternativo do Corredor Rural, seguindo o sentido noroeste do Município, oferecendo alternativas para o desenvolvimento da agroindústria, do *ecoturismo* e dos espaços residenciais, potencializando o eixo definido pelo "cruzamento em T da Estrada Geral (Monte Bonito-Cascata-Quilombo) com a Estrada da Maciel-Triunfo (Rincão da Cruz-Triunfo), como atrator de ações compatíveis com a realidade ambiental e de usos ali existentes (PELOTAS, 2008, p. 07).

IV - A CIDADE DAS LAGOAS NO "CAMINHO DO GAÚCHO": Valorização do Patrimônio Hídrico, aproveitando o posicionamento da cidade na Lagoa dos Patos, como importante centro de *turismo* náutico, e valorização da cultura gaúcha, integrando a organização de uma rede de Centros de Tradições Gaúchas visando o desenvolvimento cultural e econômico da região (PELOTAS, 2008, p. 07).

3) Áreas Especiais de Interesse (AEI): são definidas como:

Os espaços do território municipal que, em razão de suas características ambientais, sociais e de ocupação, bem como dos interesses públicos delas decorrentes ensejam regramento especial como instrumento de gestão, visando o cumprimento de seus objetivos (PELOTAS, 2018, p.01).

Sendo assim, quatro tipos de AEI são estabelecidas pelo documento (PELOTAS, 2018, p.01):

3.1) Áreas Especiais de Interesse Ambiental (AEIA), dividindo-se em:

3.1.1) Áreas Especiais de Interesse do Ambiente Natural (AEIAN);

3.1.2) Áreas Especiais de Interesse do Ambiente Cultural ou Construído (AEIAC);

3.2) Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS);

3.3) Áreas Especiais de Interesse de Ocupação Prioritária (AEIOP);

3.4) Áreas Especiais de Interesse de Ocupação Restrita (AEIOR);

Desta forma, a tabela 1 mostra a relação entre as palavras-chave propostas por esse estudo e as AEI enumeradas acima. Ressalta-se que foi subtraída a AEIA e utilizadas apenas suas subdivisões - as AEIAN e AEIAC - para a construção da tabela.

Tabela 1 - A incidência das palavras-chave nas AEI

	AEIAN	AEIAC	AEIS	AEIOP	AEIOR
“Turismo”	x	-	-	-	-
“Turístico”	-	x	-	-	-
“Turística”	-	-	-	-	-

Fonte: autoria própria (2019) com base em Pelotas (2018).

Assim, define-se as AEIAC como (Seção I, art. 50, parágrafo segundo):

[...] todo e qualquer bem ou direito de valor histórico, estético, artístico, cultural, *turístico*, arquitetônico, arqueológico, urbanístico e paisagístico, cuja conservação seja de interesse público (PELOTAS, 2008, p. 16).

Além disso, o documento descreve e delimita fisicamente diversas AEIACs no município (art. 70) e estabelece diretrizes a serem contempladas. Como as de nº 5 e 6, voltadas ao âmbito turístico:

5) Promover programas e ações *turísticas*, culturais, náuticos e ambientais municipais articulando-os aos programas regionais, nacionais e internacionais já existentes (PELOTAS, 2008, p. 29).



6) Incorporar a cultura da população da área como fator de divulgação do *turismo* e potencialização da inclusão social (PELOTAS, 2008, p. 29).

Já nas AEIANS (art. 53) “é permitido o uso e ocupação para moradia, atividades de lazer, esportes, cultura, *turismo*, pesquisa científica, educação, hospedagem, agropecuária, e nas hipóteses de utilidade pública e interesse social previstas em lei” (PELOTAS, 2018, p. 03).

Ainda no espectro das AEI, outra área relevante são os Projetos Especiais (Capítulo II, art. 119), ao qual percebe-se, na esfera turística, a:

CXXXV - Promoção de ações que contemplem o resgate e identificação do patrimônio material e imaterial de Pelotas, no âmbito da produção artesanal de produtos regionalmente referenciados, e com forte apelo social e cultural, como é o caso das denominações de origem, integrando esse processo a ações voltadas ao desenvolvimento de rotas etno-culturais no âmbito do *turismo* (PELOTAS, 2008, p. 52).

4) Urbanização da zona rural e turística: será permitido parcelamento do solo para fins urbanos em zonas rurais do município, desde que atendidas as disposições do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), sem prejuízo as demais exigências em vigor e atendimento aos requisitos, como por exemplo, o II: (PELOTAS, 2008): “ser oficialmente declarada zona de *turismo* ou caracterizada como estância hidromineral ou balneária” (PELOTAS, 2008, p. 68).

Com isso, o turismo no PDM do município de Pelotas se insere no reconhecimento dos recursos turísticos relacionados ao ambiente natural e cultural/construído, indicando potencialidades (ecoturismo, turismo náutico, etno-cultural). Incorpora, também, as singularidades da cultura local e a contribuição do turismo na identificação e valorização do patrimônio material e imaterial.

Encontram-se semelhanças entre Pelotas e Bento Gonçalves, estudada por Tonini (2008), pois ambos os municípios incluem, diante de suas particularidades, a consonância entre os elementos culturais, paisagísticos e turísticos nos seus PDMs. Pelotas com as áreas de especial interesse dos ambientes naturais e culturais/construídos, reconhecendo as potencialidades da zona rural e urbana. Já Bento Gonçalves protegendo a paisagem dos vinhedos por meio das ZPPVV. Em ambos os municípios, o documento evidencia os elementos turísticos singulares do local.

Verifica-se também uma ênfase a atividade turística no PDM de Pelotas voltada para iniciativas de desenvolvimento turístico da zona rural do município. Com isso, torna-se necessário atentar-se aos objetivos das municipalidades em relação as zonas rurais, visto que, como percebido por Tonini (2008), em Garibaldi houve divergências de objetivos em relação ao desenvolvimento rural, do poder público com a iniciativa privada, dificultando o desenvolvimento da atividade turística na localidade.



Considerações Finais

O presente estudo se propôs a analisar a inserção do turismo no Plano Diretor Municipal de Pelotas. Reitera-se a importância do conhecimento e estudo dos PDMs, principalmente por gestores públicos, futuros profissionais e residentes. Nesse estudo, evidencia-se a importância da utilização do Plano Diretor como instrumento para o planejamento e implementação de futuros planos, programas, projetos e ações turísticas nos municípios.

Conclui-se que o Plano Diretor Municipal de Pelotas considera o turismo como função importante na proteção dos espaços e no fortalecimento das identidades socioculturais, contemplando a atividade em diversos momentos no texto da lei. O PDM mostra-se uma ferramenta importante para pensar o turismo e os espaços de interesse turístico do município, oferecendo subsídios à gestão do destino turístico.

Constata-se, também, o interesse documentado em desenvolver ou potencializar projetos turísticos na zona rural do município, em ações voltadas ao ecoturismo, ao turismo náutico e etno-cultural. Porém, atenta-se às possibilidades descritas no PDM de Pelotas quanto ao parcelamento do solo nas zonas rurais consideradas turísticas para fins urbanos. Espera-se que as pessoas já residentes nesses lugares sejam reconhecidas como protagonistas desse território, tratando-se de enfrentar a alta especulação imobiliária e os possíveis processos de gentrificação.

Por fim, considera-se que o objetivo do trabalho foi atingido e pretende-se dar continuidade a pesquisa, visto que o PDM se constitui como um dos documentos para a coleta de dados do Trabalho de Conclusão de Curso, em andamento, sobre as relações entre o turismo e o espaço urbano de Pelotas. Sugere-se que em futuras pesquisas nesse tema se analise as alterações dos PDMs ao longo dos tempos, com o objetivo de investigar a mudança nas motivações e a evolução da inserção do turismo no ordenamento e desenvolvimento territorial dos municípios.

Referências

CAJUEIRO, Roberta Liana Pimentel. **Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 160 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 11 de maio de 2019.

PELOTAS. **Lei nº 5502, de 11 de setembro de 2008**: Plano Diretor Municipal de Pelotas, 2008. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-pelotas-rs>> Acesso em: 11 de maio de 2019.

PELOTAS. **Lei nº 6636, de 03 de outubro de 2018**: Plano Diretor Municipal de Pelotas, 2018. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2018/664/6636/lei-ordinaria-n-6636-2018-altera-a-lei-municipal-n-5502-de-11-de-se-tembro-de-2008-que-dispoe-sobre-o-plano-di-retor-de-pelotas-e-da-outras-providencias>> Acesso em: 14 de maio de 2018.

SANTIAGO, Alina; LOCH, Carlos; WALKOWSKI, Marines. O plano diretor como estratégia de organização espacial e o planejamento turístico de



Fórum Internacional de Turismo do Iguassu

Florianópolis-SC. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, n. 2, v. 2, p. 54-83, 2008. Disponível em: <<https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/103>> Acesso em: 11 de maio de 2019.

TONINI, Hernanda. Políticas públicas e turismo: enoturismo no Vale dos Vinhedos/RS. **Pasos - Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, n. 2, v. 6, p. 213-229, 2008. Disponível em: <http://www.pasosonline.org/Publicados/6208special/PS0208_6.pdf> Acesso em: 11 de maio de 2019.