



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,
SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**DESENVOLVIMENTO RURAL E SEGURANÇA
ALIMENTAR**

**ANÁLISIS CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DE LA DICOTOMIA URBANO-
RURAL: A PARTIR DE LA PERSPECTIVA DEL PLANEAMIENTO Y DEL PLAN
DIRECTOR DE FOZ DE IGUAZÚ.PR**

ADELIO RAMON VILLALBA

Foz do Iguaçu

2016



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,
SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**DESENVOLVIMENTO RURAL E SEGURANÇA
ALIMENTAR**

**ANÁLISIS CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DE LA DICOTOMIA URBANO-
RURAL: A PARTIR DE LA PERSPECTIVA DEL PLANEAMIENTO Y DEL PLAN
DIRECTOR DE FOZ DE IGUAZÚ.PR**

ADELIO RAMON VILLALBA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (ILAESP), como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar.

Orientador: Prof. Dr. Exzolvildres Queiroz Neto

Foz do Iguaçu

2016

ADELIO RAMON VILLALBA

**ANÁLISIS CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DE LA DICOTOMIA URBANO-
RURAL: A PARTIR DE LA PERSPECTIVA DEL PLANEAMIENTO- DEL PLAN
DIRECTOR DE FOZ DE IGUAZÚ.PR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (ILAESP), como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Exzolvildres Queiroz Neto
UNILA

Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira
UNILA

Prof. Ma. Geisiane Michelle Zanquetta de Pintor
UNILA

Foz do Iguaçu, 03 de novembro de 2016

Dedico este trabajo a lo/as trabajadores/as de
los campos Latino-Americano.

AGRADECIMENTOS

En primer lugar, agradezco a mi profesor orientador no solo por la Constante orientación en este trabajo, pero sobre todo por su comprensión y buena predisposición.

A los profesores de banca por la orientación y la contribución en el trabajo.

A la secretaria de planeamiento del Municipio de Foz de Iguazú, por la recepción y colaboración.

A mis colegas y amigos del curso, que formo parte de mi trayectoria académica.

VILLALBA, Adelio R. ANÁLISIS CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DE LA DICOTOMIA URBANO-RURAL: A PARTIR DE LA PERSPECTIVA DEL PLANEAMIENTO Y PLAN DIRECTOR DE FOZ DE IGUAZÚ.PR.2016. 31. p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Desenvolvimento rural e Segurança Alimentar) –Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2016.

RESUMEN

Este discute los avances conceptuales y metodológicos sobre los conceptos “Urbano-Rural” y las dificultades que representa incorporar en el proceso del planeamiento del municipio, con un enfoque adecuado, un abordaje que consiga atender la complejidad de las exigencias de las realidades socios-espaciales del municipio. Pretende ampliar debates sobre las importancias de una adecuada conceptualización de Urbano-Rural en el campo teórico y práctico para responder al cambio que viene ocurriendo en la actualidad. Plantear soluciones frente a la nueva realidad de transformación socio-espacial del territorio. Visando la necesaria comprensión de la relación ente urbano-rural y la urgencia de adoptar un recorte metodológico capaz de evidenciar y reflejar las realidades de los municipios, entendimiento que permita construir un instrumento de planeamiento integral que garantice un adecuado ordenamiento y derecho de las ciudadanías en general y el desarrollo de la manera sustentable del municipio, tanto del punto de vista material y como humano.

Palavras claves: Debate conceptual. Plan diretor. Estatuto de Cidades. Planeamento del Município. Recorte Metodológico.

VILLALBA, Adelio R. ANÁLISE CONCEITUAL E METODOLOGICA DA DICOTOMIA URBANO-RURAL: APARTIR DA PERSPECTIVA DO PLANEJAMENTO E PLANO DIRETOR DE FOZ DO IGUAÇU PR. 2016. 31. p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Desenvolvimento rural e Segurança Alimentar) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2016.

RESUMO

Este discute os avanços conceituais e metodológicos sobre o conceito "Urbano-Rural" e as dificuldades que representa incorporar no processo de planejamento de um município com enfoques adequados, uma abordagem que consiga compreender as complexidades das exigências das realidades sócio-espacial do município. Pretende ampliar debates sobre a importância de uma adequada conceptualização de Urbano-Rural no campo teórico e prático para responder as mudanças que vem ocorrendo atualmente. Além de sugerir soluções para a nova realidade de transformação sócio espacial do território. Visando a necessidade de compreender a relação entre Urbano-Rural e a urgência de adotar um recorte metodológico capaz de evidenciar e refletir nas realidades dos municípios, deste modo construir um instrumento de planejamento integral que garanta o direito da cidadania em geral e o desenvolvimento do município de maneira sustentável, tanto do ponto de vista material como humano.

Palavras chave: Debate conceitual. Plano diretor. Estatuto das cidades. Planejamento do município. Recorte metodológico.

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

CODEFOZ	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
EC	Estatuto de cidades
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PDMFOZ/2006	Plano diretor municipal de Foz do Iguaçu
SP	Secretaria de Planejamento de Foz do Iguaçu

SUMARIO

1 INTRODUCCIÓN	10
2 MARCO TÉORICO-CONCEPTUAL	13
2.1 URBANO-RURAL EN EL CONTEXTO BRASILEIRO	13
2.2 ASPECTOS NORMATIVOS - EL RURAL EN EL PLAN DIRECTOR DE FOZ DE IGUSU.....	14
2.3 UNA PERSPECTIVA MÁS AMPLIA DE LA COMPRENSIÓN DEL ESPACIO RURAL.....	16
3 DISCUSIONES DEL RESULTADO	18
3.1 EL ABORDAJE A PARTIR DEL INSTRUMENTO PLAN DIRECTOR DE FOZ 2006 Y LA ÓPTICA DE LOS ACTORES LOCALES	18
3.2 LA IMPORTANCIAS Y LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	20
3.3 LA LÍNEA QUE SEPARA EL ESPACIO RURAL Y URBANO.....	21
3.4 EN BUSCA DE AMPLIAR LA COMPRENSIÓN DEL ESPACIO URBANO-RURAL.....	22
4 CONSIDERACIONES FINALES.....	26
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	28
APENDICE.....	30
A) QUESTIONÁRIOS PARA TRABAJO DE CAMPO.....	30

1 INTRODUCCIÓN

En Brasil, el desafío de superar la dificultad teórica y metodológica sobre el concepto urbano y rural sigue siendo un problema para los investigadores y formuladores de políticas públicas. Para el contexto brasileño, los cambios que viene ocurriendo en las configuraciones socios territoriales en los últimos tiempos revela la necesidad de profundizar los debates a fin de comprender las nuevas dinámicas existentes en los territorios urbano y rural. En la medida que las ciudades crecen y las actividades productivas se diversifican, es más complicado diferenciar entre espacio urbano y rural cada vez más se entrelazan en el territorio.

En el contexto de planeamiento, se arrastran las herencias de las legislaciones desfasadas. Como resultado, se repiten el error de abordar metodológicamente como recorte insuficiente creando dificultad de construir instrumentos de planeamiento capaces de producir efectos satisfactorios a nivel local.

Este trabajo pretende discutir los avances conceptuales y metodológicos sobre los conceptos “Urbano-Rural” y las dificultades que representa incorporar en el proceso del planeamiento con un enfoque adecuado, un abordaje que consiga atender las exigencias de las realidades socios espaciales del municipio. Tomando como referencia de análisis las bibliografías referentes al tema, la legislación vigente Ley Federal 10.257 / 2001 mejor conocido como el Estatuto de la Ciudad y en el Plan Director de Foz do Iguazú, Ley Complementaria N° 115 de 9 de octubre de 2006 como principal referencia de aplicación de la investigación.

El planeamiento urbano en Brasil sufre cambios significativos a partir de la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y del Estatuto de Ciudades – Lei 10.257/01. Unos de los cambios fue establecer metas para lo cumplimiento da función social de la propiedad, la inclusión territorial donde los propietarios tendrá que cumplir determinadas reglas a favor do intereses colectivo.

El crecimiento demográfico las configuraciones de un espacio más complejo de urbanización y la trasformación de espacio rural son factores que llevaran a repensar los conceptos y metodologías del abordaje. Los procesos de elaboración del Plan

Director para los municipios con más de 20.000 habitantes, que irá determinar la realidad de cada uno de los Municipios conjugado con la participación política de los más diversos actores como asociaciones representativas de la sociedad, iniciativa privada y el propio poder público.

En este contexto Foz do Iguazú es un municipio brasileiro del Oeste de Paraná, que es el séptimo más poblado, con 253.962 habitantes. Posee una superficie total de 617,7 km² cuadrado, donde 99,7% de su población residen en la zona urbana y apenas 0,83 % se considerada rural, según las estimativas del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2010). Su plan director se instituyó en 9 de octubre de 2006, cumpliendo con el mandato constitucional.

El objetivo de este trabajo es ampliar debates sobre las importancias de una adecuada conceptualización de Urbano-Rural en el campo teórico y práctico para responder al cambio que viene ocurriendo en la actualidad. A fin de plantear soluciones frente a la nueva realidad de transformación socio-espacial del de territorio, visando la necesaria relación entre urbano-rural y la urgencia de adoptar un recorte metodológico capaz de evidenciar y reflejar las realidades de los municipios.

Para lograr los objetivos propuestos, fueron adoptados los siguientes procedimientos: Investigación teórica - con análisis y la revisión de las fuentes de las literaturas que se ocupan del tema / materia objeto de estudio, la realización de estudio de las leyes estadual y municipales, con mayor énfasis en la Ley complementario Nº 115 de 9 de octubre de 2006, Plan Director municipal de del Municipio de Foz de Iguazú- Paraná (PDMFOZ/2006); Investigación de campo – con visitas y entrevistas exploratorias en las siguientes instituciones: Secretaria de Planeamiento del municipio y el Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguazú (CODEFOZ), donde se recogen datos sobre el desarrollo de la investigación.

El trabajo está estructurado de las siguientes maneras: en la primera parte se presenta los abordajes teóricos que discuten sobre el avance conceptuales sobre rural-urbano. En la segunda parte se pretende observar en el contexto de Plan Director (2006) la dificultad de incorporación del concepto, de la construcción del instrumento de planeamiento y gestión en el contexto local. Específicamente en la Ley Complementario de Plan director 2006 del municipio de Foz de Iguazú. Y por último,

presentar de manera resumida los principales aspectos del desarrollo del trabajo y los temas en destaque como los resultados de la investigación.

2 MARCO TÉORICO-CONCEPTUAL

2.1 URBANO-RURAL EN EL CONTEXTO BRASILEIRO

En la primera década del siglo XX la sociedad brasileña se caracteriza como ampliamente rural, a partir de 1940-1980 se observa un fuerte cambio en la distribución poblacional en el área urbana y rural. Se evidencia un vaciamiento de campo y el crecimiento desordenado de las ciudades y la formación de centro metropolitano son reflejo evidente que señala un país de otros tiempos (Sathler, 2006).

Conforme Sathler (op. cit.) a partir de 1980 ocurrió un cambio significativo en el medio rural brasileño, donde se observa una emergencia de un espacio rural multifuncional, con mayor diversificación económica en cual lo sistema de producción tradicionales y tecnificado se confluyen en un mismo espacio. La expansión de tejido urbano sobre las áreas rurales y el aumento de ocupaciones de personas en actividades que hasta entonces eran considerada como exclusivamente urbano, indican la existencia de un nuevo paradigma socio espacial.

Ante estos la inadecuación de la definición de lo que es urbano y rural en la legislación supone una dificultad imperante. Esta definición siempre es un tema de debate y propuestas, los investigadores sugieren dos tipos de definiciones, en lo cual de forma general son asociado a dos grandes abordajes: dicotómica y continua, de Bertrand, (1973) citado por Sathler, (2006). La primera sugiere una polarización y la segunda supone una aproximación entre el mundo urbano y rural.

As definições existentes do que seja rural e urbano, de uma forma geral, são associadas a duas grandes abordagens: a dicotômica e a de *continuum*. Na primeira, a ênfase recai sobre as diferenças que se estabelecem entre estes dois espaços, sendo o campo pensado como algo que se opõe à cidade. Na segunda, ocorre uma aproximação entre o espaço rural e a realidade urbana. (SATHLER, 2006, p.3).

Para el contexto brasileño la colocación teórica de la definición cambia, este pasa a percibirse como *continuum* rural-urbano. Acompañado a la sorprendente transformación que viene experimentando las configuraciones socio espacial del territorio. El foco de estudios pasa de un escenario de vaciamiento social del campo a un proceso de reestructuración del espacio rural más complejo y diversificado.

O chamado "Novo Rural" brasileiro se apresenta como a principal evidência de que as relações dicotômicas existentes entre as áreas urbanas e rurais, tornam-se cada vez mais distantes de representar de forma adequada a realidade. Sendo assim, a idéia de *continuum* rural-urbano se apresenta como a formulação teórica mais coerente para o caso brasileiro, indicando a crescente necessidade de se abolir de vez qualquer perspectiva dicotômica. (SATHLER, 2006, p.7)

El aporte teórico del "Novo Rural" de Silva (1997) citado por Sathler permite evidenciar lo límite de la comprensión del abordaje dicotómica de la realidad de la área rurales y urbano, advierte sobre la insuficiencia para representar las realidad existente en la actualidad. La idea de *continuum* rural-urbano se tiende a adoptar como una formulación teórica más acertada para representar el caso brasileiro.

2.2 ASPECTOS NORMATIVOS - EL RURAL EN EL PLAN DIRECTOR DE FOZ DE IGUSU

Para la experiencia brasileña, la aprobación del "Estatuto de ciudades" (Ley Federal nº 10.257/01) se constituye en un avance apreciable en materia de marco jurídicos para el cumplimiento de la función socio ambiental de las ciudades y de las propiedades. El estatuto de ciudades reglamenta y coloca al plan director como principal instrumento de política de desarrollo y expansión de los municipios. Para la creación de la propuesta del Plan director, se establece como principal requisito la participación de la ciudadanía en lo proceso de elaboración e implementación, y el Estatuto de la Ciudad, a su vez, amplió este ámbito por los artículos 2, VII, que establece la directriz de "integración y complementariedad entre las actividades urbanas y rurales", y 40, § 2, expresando este último claramente que "el plan director debe cubrir el territorio del municipio en su conjunto" (Ley Federal Nº 10.257, de 7/10/2001). Este enfoque innovador de gestión territorial permite colocar en debate un proceso de lectura multidimensional del territorio. Tratando el territorio y el espacio urbano y rural como complementos en el proceso de planeamiento y gestión de los proyectos sectoriales.

En la práctica, la propuesta de esta base legislativa amplía las posibilidades de revertir la situación de la limitada racionalidad del abordaje del territorio, pasan a debatir aspectos socio espaciales que no formaban parte del debate en el contexto de

planeamiento local y de administración pública. Así la definición urbana y rural dentro del contexto del plan director es un abordaje insuficiente. Trabajar a partir de la demarcación del perímetro urbano establece una separación entre la zona considerado como urbano y rural. Para el efecto de planeamiento, esta medida no parece satisfactoria debido la necesidad de profundizar hacia la comprensión de las realidades, pasando de una racionalidad simplificado a un abordaje que consiga trabajar y comprender la complejidad del territorio resultante a partir de los nuevos procesos socios territoriales.

En su esencia práctica, la legislación vigente se enfrenta una serie de inadecuaciones que arrastran un problema conceptual metodológico y dificultad de formular un adecuado recorte para el análisis del territorio. Esta concepción se corresponde en el tiempo en que el estado era preponderantemente rural y toda sede de municipio es considerado como ciudad, indistintamente a sus característica y funcionalidad.

Do ponto de vista da legislação, existe, no Brasil, uma série de inadequações na caracterização do que seja rural e urbano, que geram problemas conceituais e metodológicos conhecidos, há décadas, por muitos estudiosos do assunto. A legislação vigente data do Estado Novo (Decreto-lei 311 de 1938), momento em que o país era vastamente rural, e considera urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila) sem levar em conta suas características estruturais e funcionais. (SATHLER,2006, p.7).

Conforme Veiga (2002, p.33), para que el análisis de la configuración territorial pueda ultrapasar la ilusión impuesta por las normas legales es preciso combinar los criterio de tamaño poblacional del municipio con por lo menos otros dos: su densidad demográfica y su localización criticando los criterios de IBGE.

El autor trae crítica del criterio del Decreto - Ley 311/1938 para definir qué es ciudad en Brasil, considerándolo como puramente formal, no es coherente con la realidad brasileña. El autor trata de demarcar lo urbano y lo rural, teniendo en cuenta estos conceptos ciudad y de campo como sinónimos, respectivamente, y dijo que Brasil es mucho menos urbano que muestran las estadísticas.

Con fines del planeamiento y ordenamiento del territorio de lo municipio, el recorte plantado a partir del perímetro urbano es la línea que separa el urbano del rural no representa la realidad de modo satisfactorio, una vez que los intereses

políticos, económico y tributario pueden prevalecer en el momento de su demarcación (Veiga, 2002).

2.3 UNA PERSPECTIVA MÁS AMPLIA DE LA COMPRESIÓN DEL ESPACIO RURAL

Para los municipios se viene trabajando para mejorar el ordenamiento del territorio, pero ni siempre se consigue construir instrumento legal y planeamiento satisfactorio para abordar los problemas que implica el espacio territorial dentro del contexto local. Santoro *et al*, (2004) reflexiona en este sentido:

A problematização do espaço é estratégica na medida em que aumenta a procura por informação e conhecimento para se planejar o território do município, entendido como um conjunto complexo de zonas urbanas e rurais, como determina o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), superando assim a falsa dicotomia entre espaços urbanos e rurais. As discussões, a informação e o conhecimento assim reunidos apontam para a importância desses territórios complementares em termos de planejamento e elaboração de políticas setoriais. (SANTORO *et al*, 2004, p.5).

Para Maluf (2004), la incorporación de las áreas rurales en los planes directores es una oportunidad para abordar el mundo rural. Del mismo modo hace una crítica al enfoque adoptado por la ley Estatuto de Ciudades (2010), que reglamenta la creación del plan director municipal e invita para una comprensión más amplia del mundo rural.

Desde logo, há que estabelecer uma compreensão sobre o mundo rural e as atividades nele desenvolvidas que supere o nítido viés urbano do enfoque adotado no Estatuto da Cidade, que toma o rural como uma 'extensão do urbano' e propõe como diretriz a "urbanização do rural". Não se trata de recolocar visões dicotômicas sobre o rural e o urbano, negando o promissor caminho aberto pelos recentes enfoques nos territórios que requerem considerar a interação entre o urbano e o rural. (MALUF, 2004, p. 38).

Esto invita la conceptualización del espacio sea trabajado en el orden de complejidad, especificidad y comprendida en su conjunto y entendido como complementarios en su interacción. Del mismo modo plantea superar la preponderancia del urbano con respecto al rural, de este modo evitado la urbanización de rural.

Para que procesos de planeamientos avancen en esa dirección, es necesario que adopte nuevos caminos y trascender el límite planteado hasta este momento por las legislaciones vigente y considerar otros aspectos (MALUF, 2004).

Contudo, para se chegar a estratégias de desenvolvimento rural é necessário ultrapassar os limites convencionais dos Planos Diretores físico-territoriais e passar a lidar com processos sociais e econômicos, com a lógica das cadeias produtivas e dos circuitos regionais etc. (MALUF, 2004, p.38).

Hasta aquí planteamos los avances que se viene discutiendo en las academias por los investigadores con intuito de superar las dificultades teóricas y metodológicas de urbano-rural. Para una mejor comprensión de las realidades y ofrecer repuesta al problema sobre lo abordaje del planeamiento del territorio, atendiendo a las complejidades en que se presenta la producción del espacio en las diferentes escalas del territorio.

3 DISCUSIONES DEL RESULTADO

Como parte importante de la investigación, el trabajo de campo facilitó la aproximación a la realidad que busca esclarecer el objeto de estudio. La técnica de las entrevistas, en este caso, fueron aplicadas a seis personas que se encuentran relacionadas directamente con la temática, ya que esto actúan directamente en la elaboración y ejecución del instrumento PD y de las políticas promovidas por el poder local, desde el secretario de planeamiento del municipio de Foz de Iguazú. El levantamiento del testimonio subsidia la discusión del resultado, junto a investigaciones bibliográficas y de estudio de documentos. Por lo tanto este capítulo del trabajo es dedicado exclusivamente a discutir el resultado de la investigación.

3.1 EL ABORDAJE A PARTIR DEL INSTRUMENTO PLAN DIRECTOR DE FOZ 2006 Y LA ÓPTICA DE LOS ACTORES LOCALES

El Plan director 2006 de Foz de Iguazú surge de la obligación de los municipios de más de 20.000 habitantes, construyan de una forma democrática sus respectivos planes directores exigidos por la Ley Federal 10.257 / 2001, mejor conocido como el Estatuto de la Ciudad. Las normas de los artículos 182 y 183 de parámetros de la constitución Federal establecen las directrices de la política y gestión urbana del Brasil.

Así, en Foz de Iguazú el plan director fue instituido por la Ley Complementaria Nº 115 en 9 de octubre de 2006, construido con la función de ser un instrumento básico de la política del desarrollo y la expansión urbana y una parte integral del proceso de planificación, con el plan plurianual las directrices presupuestarias y el presupuesto anual incorporan las directrices y prioridades contenidas en el mismo, todo ello en apoyo de una ciudad sostenible. Siendo este colocado como de referencia obligatoria de los agentes públicos que actúan en la producción y gestión, aplicado en todo su territorio. Tales características se pueden comprobar en el artículo 1, 2 y 3 de la ley que creó el Plan Director del municipio de Foz de Iguazú de la siguiente manera:

Art. 1º O Plano Diretor Municipal de Foz do Iguaçu – PDMFOZ/2006 – é o instrumento de planejamento estratégico do desenvolvimento e expansão urbana do Município e de referência obrigatória dos agentes públicos e

privados que atuam na produção e gestão da cidade e aplicar-se-á em toda extensão territorial do município.

Art. 2º Este Plano está fundamentado nas determinações dispostas no § 1º, do art. 182, da Constituição Federal, na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade –, no Decreto Estadual nº 2.581 de 17 de fevereiro de 2004, no inciso XV, do art. 4º e nos arts. 182 a 187, da Lei Orgânica do Município de Foz do Iguaçu, que tratam da Política Urbana.

Art. 3º O Plano Diretor Municipal — é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporar as políticas públicas, programas, projetos, planos, diretrizes e as prioridades nele contidas. (PDMFOZ, 2006).

El Estatuto de la Ciudad (2011) en su orientación enfatiza en la autonomía del municipio y, por otro lado, un carácter democrático participativo en la construcción del Plan Director (2006), como resultado del esfuerzo de democratización la Misma enfatiza el poder municipal. En ese sentido, esta legislación refuerza las orientaciones autónoma y descentralizada, empoderando a la esfera local para legislar sobre su territorio. El EC coloca al Plan Director como principal instrumento de planeamiento estratégico de desarrollo y expansión urbana, aplicado a todo el territorio del municipio.

A este instrumento se atribuye, en el contexto local, una función disciplinador de lo territorio del municipio, visando un proceso de desarrollo ordenado del municipio, pensado con base a un diagnóstico del espacio. Los actores envolviendo el instrumento PDMFOZ/2006 lo consideran como de alcances amplios.

En la reflexión de lo entrevistado de la Secretaria de Planeamiento del municipio de Foz de Iguazú este representa cuanto sigue:

O plano diretor abrange a área social, econômica, ambiental e de desenvolvimento. Seu funcionamento é dado por um diagnóstico, uma leitura do espaço urbano da cidade, de como a cidade está se desenvolvendo, e em cima dessas tendências ou vocações são traçadas linhas gerais de ação e planejamento desse equilíbrio sócio econômico. Na média do possível o plano diretor procura direcionar o crescimento do espaço. (R. A. Investigación de campo, 9 de junio de 2015).

Esta constatación frisa el entendimiento y la importancia que representa para el gobierno local el instrumento plan director en el contexto de la investigación de este trabajo. Que el mismo será discutido con mayor profundidad en el capítulo siguiente.

3.2 LA IMPORTANCIAS Y LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El carácter participativo de la construcción del instrumento plan director en el municipio está relacionado con la capacidad de generación de suficiente debate en el espacio de la toma de decisiones, capaz de construir un instrumento jurídico y de planeamiento de políticas de desarrollo territorial conjuntamente la representación del poder institucionalizado local y la participación ciudadana, en el caso de del instrumento del plan director.

Para Barros *et al* (2010), el Estatuto de Ciudades (2011) establece en su artículo. 2, II gestión democrática de la ciudad como una guía general para la aplicación de la política urbana, y dedicar un capítulo entero a este tema, disposiciones de las artes 43, 44 y 45 (traducción nuestra).

En el proceso de elaboración en la administración municipal, facilito la participación a partir de debates, audiencias y consultas públicas, guiado por la propuesta presentado por el equipo técnico de la secretaria de planeamiento, en donde se contó con la participación de diferentes actores sociales, grupos organizados representativo del municipio. Con la investigación de campo, se demostró que esta participación ha sido insuficiente, debida a la poca experiencia de participación delos actores locales, al mismo tiempo se observa el poco interés en formar parte del debate y, consecuentemente, un pobre resultado de los grupos de trabajo.

En la práctica, se plantea una divergencia con respecto al planteamiento de una mejor comprensión de espacios y de las realidades del municipio, sugerida por los debates teóricos y los logros alcanzados a través de la participación de los diferentes aceptores a nivel de municipio de Foz de Iguazú. Dando lugar a construcción de un instrumento de planeamiento marcadamente centralizada y simplista, abordada a partir de una visión tecnocrática y verticalidad de la preponderancia de la visión urbana de desarrollo.

La importancia de lo dialogo entre los sectores y la participación o no de las mismas influye sustancialmente en la calidad y eficacias del instrumento del plan director. Pude aportar elementos innovadores para un abordaje integral sobre las realidades socio territorial del municipio tanto en el espacio urbano como rural. La

participación se presenta como una condición básica para democratización del acceso y la construcción de un proyecto de planeamiento territorial inclusivo de alcance global visando el desarrollo del municipio.

El Plan Director tiene como objetivo orientar la acción de los poderes públicos para que coincida con los intereses colectivos y garantizar de manera más justa los beneficios de la urbanización, garantizando los principios de la reforma urbana, derecho a la ciudad e ciudadanía, y la gestión democrática de la ciudad. Por lo tanto, la participación activa de los actores del diferente sector es la garantía de logro de estos objetivos.

3.3 LA LÍNEA QUE SEPARA EL ESPACIO RURAL Y URBANO

El contexto de la legislación del estatuto de la ciudad orienta una visión holística de pensar el territorio. Como el dicho anteriormente, en este contexto, el concepto de urbano rural es asumida en la perspectiva de *continuum* urbano-rural. Donde se enfatiza la necesidad de una concepción más amplia de espacio, cuya lectura es basado de forma multidimensional, de modo que el estatuto de la ciudad en efecto de planeamientos y ordenamientos territoriales, orienta a que el plan director sea aplicado en todo el territorio del municipio, desde el punto de vista físico territorial.

No obstante, el contexto de la ley complementaria PDMFOZ/2006, la línea que define el perímetro urbano se plantea como referencia de separación físico territorial. Esa constatación muestra las limitaciones del abordaje que se plantea en el contexto del planeamiento, presenta una grotesca incoherencia en su abordaje, reproduciendo concesiones limitada de en relación a las necesidades que plantea las nuevas realidades de configuración socio espacial del municipio. Como reflejo, produce vigencia de instrumento descontextualizado ante las necesidades que plantea los nuevos procesos socio espacial.

El sentido de integralidad del territorio pierde relevancia una vez que establece el perímetro urbano como una línea de demarcación, el espacio rural pierde importancia en el abordaje como parte de planeamiento en el instrumentó PDMFOZ/2006. Con esto se verifica la dificultad de análisis del espacio municipal para el planeamiento para la identificación y delineamiento del espacio distinto.

En el Planeamiento de PDMFOZ/2006 delimita legalmente el espacio urbano y rural, pero registra una ausencia en la hora de establecer regla de uso y ocupación del suelo para el área considerada rural. El instrumento PDMFOZ/2006, de preferencia se foca en el planeamiento urbana, conforme al testimonio de la entrevista “El Plan director tiene privilegiadamente un foco mayor en la ciudad” (A .R. Investigación de campo, 9 de junio de 2015).

La intervención en los espacios considerado legalmente como rural, se limita al reconocimiento físico territorial, conforme estudio de campo el entrevistado J.L caracteriza como:

A área rural tem uma tendência e uma dinâmica própria e o município só auxilia tecnicamente e através da secretaria da agricultura o desenvolvimento dessas atividades....

O uso fica, digamos assim, por conta da própria atividade rural dos produtores, eles se distribuem e as atividades rurais elas estão distribuídas de acordo com a própria tendência econômica, não há interferência do município neste sentido, não há um zoneamento rural. (J L. Investigación de campo, 9 de junio de 2015)

En este sentido se plantea una predominancia del espacio urbano y “sombreamiento” y disociación del espacio rural, fragilizando la posibilidad de instaurar un planeamiento adecuado.

3.4 EN BUSCA DE AMPLIAR LA COMPRESIÓN DEL ESPACIO URBANO-RURAL

Esta investigación ayuda a comprender que tanto en el campo teórico, conceptual y metodológico hay una tendencia de un abordaje más simplista de espacio y que en el momento de pensar un instrumento de desarrollo socio territorial el espacio urbano tiene mayor relevancia, y pierde sentido el debate de complejidad y plantea el espacio rural como extensión del urbano.

En este abordaje no parece efectivo para representar las realidades que observan actualmente en el territorio del municipio, en concreto en este espacio se plantea una dinámica de flujo e interacciones que no puede ser definida por el recorte simplificado de urbano rural planteado en concreto en la legislación vigente, se plantea la necesidad de la urgencia de una lectura amplios del complejo territorio rural-urbano

y comprende las especificidades que confluyen en estos espacios e incluir dentro de un objetivo de políticas de desarrollo.

Conforme Sathler (2006), O “*Novo Rural*” surge de la urbanización de las zonas rurales de Brasil, siendo, por lo tanto, la extensión del urbano. El espaciamiento del fenómeno urbano hace surgir nuevos límites entre las zonas urbanas y rurales, difícil de ser percibido y cada vez más indefinidos.

Sendo assim, a linha que define o perímetro urbano dos municípios torna-se um mecanismo de separação cada vez mais grosseiro e distante da realidade sócio espacial.

Mesmo se conseguíssemos realizar uma delimitação eficiente, não seria correto aderir a ideia de que o perímetro urbano é a linha que separa o urbano apenas do rural. Isso poderia ser aceito para representar o Brasil de um outro tempo. Nesse sentido, a linha de perímetro urbano poderia separar o urbano de uma realidade muito mais complexa, composta não somente do rural apontado pelos clássicos, mas também do “Novo Rural” e das áreas naturais. (SATHLER 2006, p.8).

Por lo tanto, es necesario buscar una conceptualización más amplia de estas categorías socio espacial. Este abordaje se constata en el contexto de planeamiento de un modo consistente a la crítica de Sathler (2006), ya que en la legislación plantea una diferenciación espacial arbitraria, a partir de perímetro urbano en donde prevalece la idea de sector y separación. Este abordaje no permite considerar una característica socio espacial específica y plantea una diferenciación inadecuada. En el sentido operacional, el abordaje del Plan Director de Foz do Iguazú se limita al abordaje más simplista, esa dificultad invalida en la práctica el instrumento de planeamiento de política de desarrollo del municipio y de implementación de políticas de desarrollo pensado y adecuado a las necesidades del municipio.

El municipio enfrenta un dilema de incorporar una intención de procesos de cambios en cuanto instrumento legales y producir un efecto en las políticas de desarrollo territorial. Pero este enfrenta una dificultad de lectura socio territorial que permita reflexionar más allá del abordaje tradicional de la legislación.

En las problemáticas, planteado en el párrafo anterior, se evidencia la dificultad de un abordaje que represente las nuevas exigencias del municipio, como territorios de complejidad, en donde refleje las características socio espacial del municipio.

El esfuerzo de comprender la realidad y los fenómenos espaciales, la relación entre urbano y rural ha sido motivo de estudios para los investigadores. El planteamiento teórico que comprende el espacio rural y urbano como un espacio interrelacionado y complementario permite avanzar hacia un camino que ayuda a representar las realidades en el campo teórico y práctico.

En la investigación de la esfera local, se constata que es incipiente la apropiación de este debate, pero, sin embargo, es crucial. La relación urbana-rural, de punto de vista de la gestión municipal, es un desafío. Por un lado, sin embargo, representa nuevas perspectivas de solución creativa colocando al municipio en el papel de sujeto de acción y valoriza como entidad en el contexto de desarrollo tanto local, regional y global. Realza su importante papel como orientador de uso del suelo y de los demás recursos. Implica la posibilidad de efectivamente cumplir su destino de adaptar las políticas municipales a las necesidades socio-ambientales y económicas de la región, con las directrices del Plan Director Municipal entre otros instrumentos de gestión.

El entendimiento de la relación urbano-rural representa integración y no división entre segmento. En ausencia de la dicotomía entre área urbano y rural, la separación entre ambas pasará a ser apenas una delineación temática y estratégica para fines de abordajes administrativos y tributarios, no más que eso, visando la integración y la complementariedad en tres actividades de los espacios urbanos y rurales. Para que el desafío pueda producir efecto concreto en la importancia del papel de la administración municipal, en este cuadro de gestión integral del territorio municipal es indispensable avanzar y profundizar en el debate.

La ampliación de debates sobre las importancias de una adecuada conceptualización de Urbano-rural en el campo teórico y práctico sugiere metodológicamente partir en busca de comprender las características específicas y funcionalidad del territorio, que permitirá la mayor eficiencia en la gestión del desarrollo.

Desde el punto de vista conceptual y metodológico la reflexión sobre el Urbano-Rural aún puede ser explorada, en tanto que esto sea comprendido de las mejores maneras posibles, por lo que es prudente afirmar que en este trabajo no pretende concluir sobre el tema. A medida que se profundiza en la comprensión, surgen nuevas

indagaciones a ser abordado en busca de explicar referente el fenómeno de la configuración socio espacial del territorio.

4 CONSIDERACIONES FINALES

En cuanto al debate de lo que es rural y urbano en el contexto brasileño, es innecesario insistir en las clasificaciones de considerar esta relación como puramente dicotómica. Sin embargo, hay que reconocer que hay un espacio continuo lleno de diferentes características funcionales. Las áreas de distinción para el desarrollo de la formulación de políticas no pueden tomar en consideración únicamente los criterios demográficos y espaciales, siendo necesario tener en cuenta las características culturales y socioeconómicas de las diferentes regiones.

En el contexto de la legislación vigente, metodológicamente el recorte de urbano- rural es insatisfactorio, hay una limitada comprensión del espacio, por lo tanto, no refleja las realidades y característica del municipio en su totalidad. Es innegable la importancia del Estatuto de la Ciudad para el ordenamiento territorial, pero poco o nada consigue para abordaje integral del municipio. El espacio considerado como rural pierde importancia en relación a urbano en el proceso de planeamiento.

Hasta ahora la relación urbana-rural, de punto de vista de la gestión municipal de Foz de Iguazú, es un desafío, por otro lado, sin embargo, representa nuevas perspectivas de solución creativa, colocando al municipio en el papel de sujeto de acción y valoriza como entidad, en el contexto de desarrollo tanto local, regional y global.

El perímetro urbano que, de acuerdo con la legislación vigente es la línea que separa el urbano del rural, no representa la realidad de modo satisfactorio. El abordaje de integralidad del territorio pierde relevancia una vez que establece el perímetro urbano como una línea de demarcación, el espacio rural pierde importancia en el abordaje como parte de planeamiento en el instrumentó PDMFOZ/2006. Una comprensión más amplia del territorio plantea que la conceptualización del espacio sea trabajada en el orden de complejidad, especificidad y comprendida en su conjunto y espacio urbano-rural entendida como complementarios en su interacción. Del mismo modo, plantea superar la preponderancia del urbano con respecto al rural, de este modo evitado la urbanización del rural.

La relación urbano-rural representará integración y no división entre segmento. En ausencia de dicotomía entre área urbana y la rural, la separación entre ambas pasará a ser apenas una delineación temática y estratégica para fines de abordaje administrativo y tributario, no más que eso, visando la integración y la complementariedad entre las actividades del espacio urbano y rural.

La búsqueda de establecer un recorte metodológico adecuado al parecer pasa por reconocer la existencia de un espacio dinámico multifuncional, diversificado, con características propias, resultante de la producción histórica del espacio urbano y rural. Necesariamente, se debe avanzar hacia una mejor comprensión de las diferentes escalas y relaciones del espacio que permita reconocer y comprender dimensiones de naturaleza espacial, cultural, ambiental y económica en su totalidad. Siendo este válido para el campo académico como en la esfera de planeamiento del espacio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A, R. Entrevista concedida a Adelio R. villalba. Foz de Iguaçu el 9 de junio de 2016.

BARROS, A.M.F.B.; CARVALHO, C.S.; MONTANDON, D.T. **Estatuto da Cidade Comentado**. Brasília: 2010. Disponível en: <http://www.cidades.gov.br> . Acesso en noviembre de 2015.

BERTRAND, A. L. et al. **Sociologia Rural: Uma Análise Da Vida Rural Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 1973.

BRASIL. **Constitución de la república federal del Brasil de 1988**. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html>. Acceso en febrero del 2016.

_____. Lei Complementar n.º 115/2006. **Plano Diretor de Foz do Iguaçu**. Foz do Iguaçu 2006.

_____. Lei Federal Nº 10.257 de Julho/10/2001. **Estatuto da cidade: Brasília. 2011**.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponible en <http://www.censo2010.ibge.gov.br/> . Acceso en febrero del 2016.

J, L. Entrevista concedida a Adelio R. villalba. Foz de Iguaçu el 9 de junio de 2016.

MALUF, R. Plano Diretor Rural, Estratégias De Desenvolvimento Rural E Política Municipal De Segurança Alimentar E Nutricional Em Piracicaba. In: Santoro, Paula (Org.); Pinheiro, Edie (Org.) **O Município E As Áreas Rurais**. Instituto Pólis, P,34. (Cadernos Pólis, 8). 2004.

SANTORO, P. (Org); PINHEIRO, Edie (Org). **O município e as áreas rurais**. São Paulo, Instituto Polis, 2004. 64p. (Caderno Polis, 8).

SATHLER, Douglas. **O Rural e Urbano no Brasil**. Disponible en: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_777.pdf . Acceso en febrero del 2016.

VEIGA, José Eli. **Cidades Imaginárias. O Brasil É Menos Urbano Do Que Se Calcula.** Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

APENDICE

A) QUESTIONÁRIOS PARA TRABAJO DE CAMPO

Este cuestionário es parte de una investigación sobre el trabajo de conclusión de curso, en la carrera de DESENVOLVIMENTO RURAL E SEGURANÇA ALIMENTAR.

1) Cuál es la importancia del plan director del 2006, para la gestión del municipio con respecto a la regulación del uso y ocupación del suelo?

Qual é a importância do plano diretor de 2006 para a gestão do município com respeito à regulação do uso e ocupação do solo?

2) Crees que el plan director 2006 es un instrumento, que ayuda para el desenvolvimiento territorial, local tanto del ámbito urbano y Rural?

Acredita que o plano diretor de 2006 seja um instrumento que ajuda para o desenvolvimento territorial, tanto para a área urbana e rural?

3) En la propuesta inicial del plan director del municipio, hubo un interés de abarcar todo el territorio del municipio (tanto, ¿urbano cuando rural)?

Na proposta inicial do plano diretor do município, houve um interesse de abarcar todo o território do município (tanto urbano quanto rural)?

4) Cuál era el interés de envolver las propiedades rurales en la fase de la lectura socio territorial del municipio en la definición de la propuesta del Plan director?

Qual era o interesse de envolver as propriedades rurais na fase da leitura sócio territorial do município na definição da proposta do plano diretor?

5) En términos prácticos, el municipio en su competencia, con el Plan Director vigente, tiene la capacidad de promover el adecuado ordenamiento territorial, planeamiento, controle del uso, ¿parcelamiento y ocupación del suelo urbano y rural?

Em termos práticos o município em sua competência com o plano diretor vigente tem a capacidade de promover o adequado ordenamento territorial, planejamento, controle de uso e ocupação do solo urbano e rural?

6) Cuáles son las dificultades más sentidas?

Quais são as maiores dificuldades observadas?

7) Cuáles son los resultados o impactos en la configuración territorial?

Quais são os resultados ou impactos na configuração territorial?

8) Cuáles son los problemas que enfrenta la administración municipal para la ejecución de los directrices del Plan Director, en función del cumplimiento del objetivo de esta herramienta. ¿Teniendo en vista la Ley Federal que define y reglamenta el Plan Director?

Quais são os problemas que enfrentam a administração municipal para a execução das diretrizes do plano diretor, em função aos cumprimentos do objeto deste instrumento, tendo em vista a lei federal que define e regulamenta o plano diretor?

9) Según tu punto de vista, ¿cuáles serían los puntos a mejorar para que el Plan director sea un instrumento más adecuado para la administración pública y de gestión del desarrollo tanto rural cuando urbano?

Segundo seu ponto de vista, quais seriam os pontos a melhorar para que o plano diretor seja um instrumento mais adequado para a administração pública e de gestão do desenvolvimento tanto urbano quanto rural?