



## **PLANOS DIRETORES E ÁREAS RURAIS: Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento**

### **Autores:**

Henrique Barandier - IBAM - [henrique.barandier@ibam.org.br](mailto:henrique.barandier@ibam.org.br)

Eduardo Domingues - UNIRIO - [eduardo@domingues.fm](mailto:eduardo@domingues.fm)

Hélio Beiroz - IBAM - [helio.beiroz@ibam.org.br](mailto:helio.beiroz@ibam.org.br)

### **Resumo:**

O presente artigo tem por objetivo contribuir para a reflexão teórica sobre o papel do Município na gestão territorial, em especial, no que diz respeito ao tratamento das áreas não urbanas nos planos diretores. A compreensão do território municipal de forma mais integrada, envolvendo o entendimento das relações entre espaços urbanos e rurais, dos meios de produção no ambiente rural, dos ativos ambientais, da sociobiodiversidade no município, mostra-se cada vez mais essencial para definição de estratégias de desenvolvimento local que devem pautar e estar expressas nos planos diretores municipais. Numa primeira parte, trata da competência do Município para intervir na área rural. Em seguida, aborda aspectos técnicos e metodológicos para leitura do território rural em processos de elaboração ou revisão de planos diretores. Por fim, apresenta a proposta de macrozoneamento desenvolvida para um município do Sul de Minas Gerais.

# **PLANOS DIRETORES E ÁREAS RURAIS**

## **Notas sobre competências do Município e referências para concepção de macrozoneamento**

### **INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem por objetivo contribuir para a reflexão teórica sobre o papel do Município na gestão territorial, em especial, no que diz respeito ao tratamento das áreas não urbanas nos planos diretores. A compreensão do território municipal de forma mais integrada, envolvendo o entendimento das relações entre espaços urbanos e rurais, dos meios de produção no ambiente rural, dos ativos ambientais, da sociobiodiversidade no município, mostra-se cada vez mais essencial para definição de estratégias de desenvolvimento local que devem pautar e estar expressas nos planos diretores municipais.

A Constituição Federal de 1988 alçou o Município à categoria de ente federativo autônomo e definiu, entre suas competências, a de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. A atuação do Município na regulação do uso e ocupação do solo urbano estava já presente na tradição brasileira, por meio da edição das normas urbanísticas e de instrumentos de planejamento do desenvolvimento urbano, licenciamento urbanístico e execução de obras públicas. Contudo, sempre predominou visões que associavam desenvolvimento urbano à expansão urbana e sempre se privilegiou concepções de planejamento a partir das dinâmicas essencialmente urbanas.

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, definiu, no parágrafo 2º do artigo 40, que “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”. Tal dispositivo enseja a discussão do que estaria efetivamente na competência do Município para além dos limites definidos como perímetro urbano. Ao mesmo tempo, sugere que a própria delimitação das áreas aptas à urbanização depende da interpretação de condicionantes sociais, econômicas e ambientais presentes nas áreas rurais. Observa-se, entretanto, que, apesar de avanços em relação a essa visão mais abrangente do território municipal requerida pelo Estatuto da Cidade, os processos de elaboração ou revisão de planos diretores têm esbarrado em grande fragilidade de informações organizadas para o planejamento da área rural na perspectiva do Município.

No âmbito do plano diretor, é o macrozoneamento que deve expressar a visão do território municipal, identificando as diferenças internas e promovendo a espacialização de diretrizes. Neste artigo, busca-se compartilhar o modo como essas questões vêm sendo

trabalhadas em experiências de pesquisa e de assessoria técnica desenvolvidas pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Numa primeira parte, se trata da competência do Município para intervir na área rural. Em seguida, são abordados aspectos técnicos e metodológicos para leitura do território rural em processos de elaboração ou revisão de planos diretores. Por fim, é apresentada a proposta de macrozoneamento desenvolvida para um município do Sul de Minas Gerais<sup>1</sup>. Na metodologia adotada, emprega-se revisão bibliográfica, análise de legislação, considerações sobre método e instrumentos de análise e estudo empírico, complementando-se, desta forma, as visões dos raciocínios dedutivo e indutivo.

## COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA ÁREAS RURAIS

A partir do ponto de vista jurídico, macrozoneamento, que nada mais é que um zoneamento em escala mais abrangente, se constitui numa organização de planejamento que divide o território em porções de acordo com características comuns semelhantes, indicando os tipos de uso permitido, incentivado ou proibido para o local, bem como o tipo de ações que o Poder Público planeja para aquela determinada área, de prestação de serviços públicos, obras ou incentivos.

Na visão de Silva (2006, pg. 240, 241), o zoneamento é a repartição do território municipal sob três aspectos: destinação da terra, uso do solo e características arquitetônicas. Em relação à destinação da terra, salienta que:

Sob o primeiro aspecto, cuidar-se-á de dividir o território do Município em zonas urbana, zonas urbanizáveis, zonas de expansão urbana e zona rural – o que define a qualificação urbanística do solo (...)

Fica patente nessas linhas a tradicional dicotomia entre solo urbano e rural, como se o uso do solo rural e a vida na área rural estivessem do lado de fora do planejamento municipal e, mais do que isso, fora do alcance dos serviços públicos municipais. Seria como se a vida humana na área rural não dissesse respeito ao Município; uma verdadeira negação do princípio da dignidade da pessoa humana e do objetivo da autonomia municipal, que visa a melhor efetivação dos direitos fundamentais, sendo, assim, incompatível com a supressão do olhar local sobre a parcela rural do território. E continua:

---

<sup>1</sup> Entre 2017 e 2018, o IBAM prestou assessoria técnica à Prefeitura de Três Corações, MG, na revisão do plano diretor e legislação urbanística. A proposta de macrozoneamento descrita neste artigo, como objetivo ilustrar a transposição do debate teórico para um caso concreto é parte desse trabalho, do qual os autores deste artigo participaram diretamente. Cabe assinalar, entretanto, que o trabalho desenvolvido pelo IBAM com a equipe técnica municipal, com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e com a realização de eventos públicos se concluiu com a entrega de minutas de anteprojeto de lei do plano diretor, de parcelamento do solo urbano e de uso e ocupação do solo. A partir daí, o Executivo Municipal deverá consolidar os projetos de lei a serem encaminhados para a Câmara Municipal para seguir o processo legislativo, não tendo participação do IBAM nessas etapas.

Mas, apesar de denominar-se zoneamento urbano, não deve restringir-se a fixar o uso do solo urbano. Há que projetar-se para fora do perímetro urbano, visando a ordenar o uso de todo o solo sob jurisdição municipal. Ainda que os Municípios não tenham competência para definir o uso do solo para fins agrícolas e pastoris, o certo é que lhes cabe orientar a urbanificação do seu território, pelo quê se insere em sua competência declarar que o solo fora do perímetro urbano não deve urbanizar-se – com o quê, em verdade, de modo negativo, estarão qualificando o solo que há de permanecer com seu uso rural. (SILVA, 2006, pg. 241)

Se, por um lado, esta visão contempla o poder de polícia municipal para fiscalizar e embargar atividades urbanas (parcelamento do solo para fins urbanos) e para zelar pela qualidade ambiental das edificações em áreas rurais, por outro, contudo, ela não avança na plena superação da dicotomia urbano X rural, porque não contempla a prestação de serviços público, tampouco a defesa do meio ambiente e ainda a questão da segurança alimentar e nutricional, política pública que abrange, em vários aspectos, a relação cidade-campo.

No entanto, existe espaço para atuação municipal na área rural, como se depreende das competências constitucionais dos entes da Federação. Não é à toa que o §2º do artigo 40 do Estatuto da Cidade determina a inclusão de todo o território municipal no plano diretor. Seguindo o curso das competências constitucionais, é preciso, inicialmente, consignar que, quanto ao ordenamento territorial urbano, não há dúvidas que este se situa na competência municipal, respeitadas as diretrizes gerais da União e dos Estados.

Já quanto ao ordenamento territorial rural, a questão carece de maiores considerações. Isto se dá porque o tema da política agrícola vem disciplinado na Constituição de forma genérica, em oposição à política urbana que vem especificamente indicando o papel da União como responsável por diretrizes gerais e dos Municípios como executores da Política Urbana. De acordo com o artigo 187 da Constituição Federal – CF, a “política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes”. Por não haver menção expressa aos Municípios, a competência para traçar e executar a política agrícola é da União, em parceria com os setores indicados no dispositivo.

A compreensão parcial do artigo 187 da CF leva ao equivocado entendimento de que a única atuação estatal sobre as áreas rurais se dá na forma de planejamento da política agrícola. No entanto, a atuação estatal sobre áreas rurais vai além da política agrícola, em setores que desafiam também a atuação municipal. Torna-se importantíssimo, nesta perspectiva, compreender o conceito e extensão da política agrícola, eis que o Município somente atuará nessa seara de acordo com as regras da legislação federal (Lei nº 8.171/91) e não por designação constitucional. Política Agrícola compreende, nos termos da Lei de Política Agrícola nº 8.171/91, o planejamento agrícola (agropecuário, agroindustrial e das atividades pesqueira e florestal); a pesquisa agrícola; a assistência técnica e extensão rural; a defesa agropecuária; a informação agrícola, a proteção ao meio ambiente e o incentivo e

apoio às atividades de produção, comercialização, abastecimento e armazenagem, associativismo e cooperativismo e financiamento e crédito rural.

Mesmo nessas áreas em que o Município não detém competência constitucional, a Lei de Política Agrícola atribui aos Municípios um papel complementar para auxiliar a União e os Estados, como por exemplo na questão do sistema de informação agrícola do artigo 30, da pesquisa do parágrafo único do artigo 11, e do planejamento do artigo 8º.

Além da atuação municipal na política agrícola através da participação do sistema de informações, da pesquisa e do planejamento, como se viu, e também no poder de polícia de fiscalização e de controle das edificações, o Município tem competência na área rural para ações de proteção ao meio ambiente, prestação de serviços públicos, fomento a atividades produtivas, ao turismo rural e à defesa das populações indígenas e quilombolas, através do apoio necessário ao desenvolvimento da vida digna e autodeterminação e da prestação de serviços públicos de maneira apropriada a suas tradições e culturas.

No que toca à competência municipal sobre áreas rurais, é importante esclarecer que a Constituição estabelece as competências, isto é, os limites de atuação de cada ente federativo, em competências executivas (para realizar ações específicas ou coordenadas em políticas públicas) e legislativas (para editar leis), dividindo-as entre os três entes federativos. O artigo 30 da Constituição estabelece direta e expressamente a competência municipal executiva, dentre as quais destacam-se as competências para prestar serviços públicos de interesse local; atuar na educação infantil e fundamental, na saúde, no ordenamento territorial e na proteção ao patrimônio histórico-cultural local. Veja-se a redação integral do dispositivo, com os devidos destaques:

Art. 30. Compete aos Municípios:

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

**II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os **serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo**, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, **programas de educação infantil e de ensino fundamental**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, **serviços de atendimento à saúde da população**;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - **promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local**, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Certo é que os serviços públicos não são exclusivos da área urbana, embora possam ser direcionados prioritariamente às localidades com maior demanda e a partir de critérios de sustentabilidade econômica, como é o caso do transporte coletivo de passageiros. Importante discussão que ainda não está adequadamente tratada em nossa doutrina é saber até que limite o poder público municipal está obrigado a prestar serviços públicos, ainda que essenciais, de saúde, educação e saneamento a indivíduos situados em qualquer localidade do território municipal. É necessário que haja um mínimo de habitantes para configurar a obrigação do Município? Quanto se pode exigir dessas pessoas que se desloquem para ter acesso aos serviços públicos? Os critérios são os mesmos para todos os tipos de serviços? Tais questões requerem aprofundamentos que desviariam do foco principal e imediato deste trabalho, de identificar possibilidades e obrigações de atuação do Poder Público municipal nas áreas rurais, mas não necessariamente a extensão de seus limites.

A par das competências executivas do Município expressas no artigo 30, o ente local participa das competências comuns do artigo 23, que são competências executivas, tendo o Município atribuição para: (destaque para as competências que se aplicam às áreas rurais)

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - **cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência**;

III - **proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos**;

V - **proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

**VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;**

**VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;**

**VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;**

**IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;**

**X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;**

**XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;**

**XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.**

No aspecto da competência legislativa, o Município participa ainda da competência concorrente entre a União e os Estados, que está disciplinada no artigo 24, sendo atribuição da União traçar diretrizes gerais (CF, art. 24, §1º) e dos Estados suplementar a legislação federal existente ou editar leis na ausência de diretrizes nacionais (CF, art. 24, §§ 2º, 3º e 4º). Ao Município compete legislar sobre os temas do artigo 24 no que concerne ao interesse local (CF, art. 30, I). Logo, dos temas do artigo 24 aplicam-se aos Municípios, no estrito interesse local, legislar sobre:

**I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;**

**II - orçamento;**

**VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;**

**VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;**

**VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;**

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

A análise dos artigos 21 e 22 da Constituição Federal mostra que não se insere na competência da União o poder de fiscalizar edificações na área rural. Contudo, não se pode admitir que a atividade privada de edificação fique livre de fiscalização. O Município deve defender o interesse público, no âmbito local, para garantir que as habitações e demais edificações atendam ao mínimo de conforto e segurança, bem como para verificar se as obras não afrontam o meio ambiente.

No artigo 23, IX, in fine, é atribuída competência ao Município para promover melhoria das condições de saneamento básico.

O exercício dessas competências pressupõe a atuação do poder de polícia do Município, que pode verificar se as obras em si e se a edificação pronta não causarão dano ao meio ambiente, terão soluções adequadas ao esgotamento sanitário e serão seguras para uso pelos particulares.

Meirelles (2000) confirma a possibilidade de o Município exercer seu poder de polícia nas áreas rurais:

O município geralmente controla as construções urbanas, mas nada impede que estenda a sua fiscalização às edificações da zona rural, desde que edite normas próprias para essas obras. (MEIRELLES, 2000, pg. 205).

Essa interpretação da Constituição, que permite a atuação municipal sobre áreas rurais, está de acordo com o entendimento de Saule Júnior (2004), para quem a Constituição não diferencia o bem-estar dos habitantes das áreas urbanas do bem-estar dos habitantes das áreas rurais e por isso estabelece o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para todos seus habitantes, independentemente de sua localização. Interpretação diversa, aliás, violaria frontalmente o princípio da igualdade (CF, art. 5º) e o objetivo da República de reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º).

O problema surge porque não se teve uma legislação infraconstitucional que tratasse adequadamente da questão das “cidades rurais” isto é, dos espaços não destinados à produção, bem como do espaço periurbano ou rurano (NAKANO, 2004, pg. 32), sendo ainda aplicados os conceitos tributários para esta diferenciação, que não atende os reclames

do planejamento municipal. A superação desta dicotomia vem embasada na visão de Saule Júnior:

Em contrapartida, as missões constitucionais estabelecidas como campo de atuação comum da União, estados e municípios, que são normas constitucionais dirigentes para a execução da política urbana municipal, pressupõem uma intervenção por parte do município abrangendo toda a sua população e, portanto, todo seu território.

Não fosse essa a leitura das normas constitucionais, como seria possível o município proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; cuidar da saúde e assistência pública; manter programa de educação pré-escolar e de ensino fundamental; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, sem considerar a totalidade do seu território e de sua população? E sem contar que as atividades agrícolas e agrárias continuam sendo a principal atividade econômica dos municípios situados no interior dos estados, sendo muitos dos produtos oriundos da agro-indústria fonte de exportação. (SAULE JÚNIOR, 2004, pg. 46)

Voltando ao tema do macrozoneamento, vimos que, no caso das áreas urbanas, ele objetiva organizar o território em porções com a finalidade de indicar tipos de uso permitido, incentivado ou proibido para o local, bem como o tipo de ações o Poder Público planeja para aquela determinada área, de prestação de serviços públicos, obras ou incentivos. Já em relação às áreas rurais, o macrozoneamento indicará as ações públicas a serem realizadas de acordo com a vocação e finalidade identificadas na fase de diagnóstico. Assim, o Município pode identificar que determinada região de seu território agrícola tem vocação para produção de exportação ou para agricultura familiar, se a área é de especial interesse para moradia e vida plena de população indígena ou quilombola, se tem vocação para turismo ou mesmo se deve ser destinada à proteção ambiental.

Nakano elenca o conteúdo do macrozoneamento rural, confira-se:

No macrozoneamento rural é importante identificar áreas com solos, topografia, acessibilidades e infra-estruturas adequadas para as diversas formas de produção agropecuária, extração vegetal, exploração mineral, usos não agrícolas como, por exemplo, turismo, chácaras de veraneio, moradias permanentes, dentre outras. O princípio da democratização do acesso à terra rural deve orientar a demarcação dessas macrozonas. E o princípio da sustentabilidade ambiental deve orientar a classificação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, segundo o estado de conservação dos recursos naturais e sua capacidade de regeneração, nos casos de degradação. Tal princípio deve nortear também a identificação

dos locais com maciços vegetais compostos de diversas espécies, em distintos estágios de preservação. (NAKANO, 2004, pg. 32

Uma vez definida a competência municipal para atuação em diversos setores nas áreas rurais, a definição dos tipos de áreas e as possibilidades de intervenção do poder público municipal serão melhor exploradas a seguir.

## ABORDAGEM DAS ÁREAS RURAIS EM PLANOS DIRETORES

É no município que os planos e políticas – mesmo aqueles não elaborados pelo governo municipal – ganham materialidade sobre o meio ambiente, atividades econômicas e pessoas. É, então, imprescindível que o governo e os atores sociais municipais sejam capazes de ler qualificadamente o território, identificando processos que tenham rebatimento sobre a qualidade de vida da população. Dentre os processos pode-se destacar aqueles que têm influência sobre (e também sofrem influência das) políticas setoriais de saúde, educação, segurança (social, ambiental, frente à criminalidade, etc.), saneamento, mobilidade e qualidade ambiental, segurança alimentar, geração de emprego e renda, resiliência climática, gestão e controle ambiental.

O papel do município no planejamento e gestão das áreas urbanas, como já destacado anteriormente, se encontra muito mais consolidado e incorporado às práticas da gestão local do que o papel frente às áreas rurais. As áreas não urbanas dos municípios, com exceção de áreas de proteção ambiental reconhecidas em lei, geralmente são contempladas nos Planos Diretores como macrozonas uniformes, sobre as quais se propõe um conjunto de diretrizes gerais – quando o fazem – que pouco colaboram para tomada de decisão ou para construção de estratégias de desenvolvimento territorial efetivas.

Nesse cenário, ignora-se que, além de suas responsabilidades sobre o espaço rural, que não são poucas, o município por meio das estratégias de políticas setoriais pode induzir ou desestimular processos que têm relação direta com o desenvolvimento territorial rural. Os exemplos são extensos, dentre os quais, alguns podem ser destacados, tais como:

- Planejamento e controle do processo de chacreamento;
- Planejamento e controle da expansão do perímetro urbano;
- Atuação no licenciamento ambiental rural e apoio à execução, análise e validação do cadastro ambiental rural (CAR);
- Criação e gestão de Unidades de Conservação;
- Propiciar e incentivar a participação da população rural nos conselhos municipais;
- Incentivar a produção agrossilvopastoris familiar orientada à segurança e soberania alimentar dos produtores e do próprio município, por meio apoio técnico, capacitação, benefícios fiscais, organização de feiras públicas, fortalecimento das estruturas socioprodutivas, inclusão em contratos de compras públicas, etc.;

- Garantir a abrangência da disponibilidade e acesso a serviços de transporte, saúde, educação, saneamento e segurança;
- Orientar incentivos econômicos a cadeias produtivas de baixo impacto, como turismo cultural, histórico, ecológico e esportivo;
- Apoiar processos de reconhecimento e valorização de povos tradicionais, seus elementos étnicos, históricos e culturais;
- Apoiar ativamente os órgãos estaduais e federais no controle, fiscalização e monitoramento ambiental;
- Priorizar a adequação e integração das estratégias de desenvolvimento local aos objetivos de Unidades de Conservação estaduais e federais presentes no município;
- Estabelecer normas e diretrizes orientadas ao conforto climático-ambiental das residências rurais, apoiando os processos de conversão das residências inadequadas;
- Firmar parcerias com instituições de pesquisa, extensão e assistência técnica agrossilvopastoril para indução e fortalecimento de atividades orientadas à geração de emprego e renda no campo, sob a ótica da justiça socioambiental e uso sustentável dos recursos naturais;
- Construção do cadastro fundiário rural, visando promover transparência sobre a estrutura fundiária, identificar e atuar junto com órgãos estaduais e federais no combate a processos de concentração de terras ou de formação de minifúndios.

A lista acima, apesar de abranger um amplo conjunto de elementos, não exaure as possibilidades, especialmente se se considerar a grande diversidade de formas de relação entre sociedade e meio ambiente nos espaços rurais das diferentes regiões do Brasil. Característica que reforça e evidencia a necessidade da construção de estratégias de leitura adequada do território de cada município, dentre as quais destacamos a criação, qualificação e efetivo uso de sistemas de informação. A partir de SIG, por exemplo, é possível identificar a distribuição espacial do acesso e disponibilidade de serviços públicos de responsabilidade municipal, identificando lacunas, ou concentrações inadequadas, e permitindo a (re)formulação de estratégias de enfrentamento da questão.

É importante que se perceba que em parte significativa dos temas citados anteriormente a competência municipal é complementar, suplementar, compartilhada ou mesmo não contemplada. Podemos citar como exemplo a instalação de empreendimentos de alto impacto e o manejo florestal, cujos processos de licenciamento ambiental ocorrem na esfera estadual ou federal. Contudo, não devem ser ignoradas as possibilidades de se firmar de parcerias, cooperações, ou convênios entre as diferentes esferas da Federação para a execução de ações em que o município pode se beneficiar ao assumir determinado papel.

Um exemplo de tal caso, que se refere especificamente ao território rural, é a possibilidade da Secretaria da Receita Federal, em nome da União, celebrar convênio com os municípios para delegar a eles as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança relativas ao ITR, segundo as Instruções Normativas da Receita Federal Brasileira (RFB) nº 1.640/2016 e nº 1.739/2017. Dentre os requisitos para celebração consta que o município deverá dispor de estrutura de tecnologia da informação suficiente para acessar os sistemas da RFB, incluindo equipamentos e redes de comunicação (IN nº 1.640/2016, art. 7º, inciso I). Obviamente, além da estrutura de tecnologia da

informação para acesso, a construção de um SIG municipal que inclua dados e informações sobre a estrutura fundiária da área rural é imprescindível para que o município possa atuar adequadamente na fiscalização e cobrança do ITR.

Outro exemplo de iniciativa intimamente relacionada à anterior e que pode compor o conjunto de ações iniciais para a construção de base de dados sobre o território, é apoiar o processo de análise dos dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR), ou mesmo sua validação, e assessorar os pequenos produtores de seu território na elaboração dos Projetos de Recuperação de Áreas Degradadas. Em parceria com governos estaduais, responsáveis pela análise e validação em primeira instância, se pode celebrar convênios para que órgãos municipais possam atuar na análise ou mesmo validação dos dados do CAR. Salvo situações peculiares, é uma possibilidade de desonerar os órgãos estaduais do imenso esforço necessário ao tratamento dos dados do cadastro e de medida que pode integrar estratégia de descentralização das atividades de regularização ambiental de forma semelhante a outras estratégias de descentralização de atividades de gestão ambiental que passaram a ser compartilhadas entre os entes da Federação. Para o município, as bases do CAR, mesmo considerando que são autodeclaratórias e demandam relativo esforço de análise e correção, podem gerar informações relevantes acerca da estrutura fundiária, uso do solo e condições de conservação ambiental das áreas rurais.

É necessário destacar que entre as atribuições passíveis de serem assumidas pelos municípios no âmbito da descentralização da gestão ambiental (Lei Complementar nº 140/2011), encontra-se o licenciamento ambiental rural (LAR) de atividades de impacto local, procedimento que visa garantir que atividades executadas nas propriedades rurais e que sejam potencialmente causadoras de impacto ambiental estejam de acordo com normas, ou restrições, que garantam o controle, compensação e/ou mitigação de tais impactos. O LAR, entretanto, só pode ser emitido para atividades desenvolvidas em imóveis devidamente inclusos no CAR, o que reforça a importância do município construir/adotar um sistema de informações capaz tanto de incorporar os dados do CAR, quanto oferecer ferramentas para as análises necessárias para expedição e registro do LAR ou ainda a fiscalização e monitoramento do cumprimento das exigências estabelecidas para mitigação, ou controle dos impactos ambientais.

A construção do sistema de informações – envolvendo tanto dados/informações geográficas/espaciais quanto cadastrais – dialoga ainda com o adequado cumprimento das competências comuns estabelecidas pelo Inciso XI do artigo 23 da CF, que se refere ao registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais.

No conjunto de atividades e instrumentos sob a égide da elaboração e revisão de Planos Diretores Municipais, o macrozoneamento talvez seja aquele que permite maior profundidade e amplitude de definição de estratégias sobre o espaço rural. Para cumprir tal papel, no entanto, é importante que o espaço rural não seja visto como “o que sobra” após se trabalhar sobre o espaço urbano, que é como geralmente ele é abordado nos Planos Diretores Municipais. O macrozoneamento é não apenas um fim (produto) mas também um meio (atividade) onde são levantados e analisados dados e informações do território. Desse modo, além de ter como objetivo estabelecer normas e diretrizes para cada macrozona, tem

o potencial de proporcionar a criação, ampliação ou atualização dos sistemas de informação municipais.

É necessário enfatizar que os processos de zoneamento, no que se refere a metodologias e elementos que compõem as zonas, não são engessados. Mesmo em face de uma estrutura que eventualmente demande a incorporação de toda a área rural a uma única macrozona, é possível, a exemplo do que se faz com a área urbana, se conceber zoneamento em maior nível de detalhe da área rural. Ocorre, no entanto, que muitos municípios possuem conjunto precário e incompleto de informações e dados sobre as suas áreas rurais. Fruto em grande parte do apenas recente aumento da responsabilidade municipal sobre estas áreas, mas também das disputas de interesses sobre a terra rural que se aproveitam da baixa institucionalidade das dinâmicas fundiárias.

Diante de tal precariedade uma estratégia válida é a identificação de áreas prioritárias para intervenções, ou definição de diretrizes específicas, na forma de recortes espaciais que se sobrepõem à macrozona rural. Trata-se da identificação de porções do território onde processos que demandam indução ou combate foram identificados, mas não são passíveis de delimitação espacial precisa, ou onde a indução/combate depende de ações específicas de políticas públicas setoriais tratadas por outros documentos legais (que não o Plano Diretor Municipal e suas leis complementares). Como exemplos, pode-se citar áreas de priorização para recuperação e conservação ambiental, que demandem intervenções para incorporação à cadeia econômica do turismo, para fortalecimento das atividades agrossilvopastoris de produção de alimentos. Tais áreas receberiam, por meio da lei do Plano Diretor Municipal, diretrizes voltadas a orientar as estratégias setoriais para enfrentamento das demandas identificadas e/ou teriam requisitos mais específicos quanto a estudos de impacto ambiental ou de vizinhança, com vistas a prevenir aspectos indesejáveis.

Foi nessa linha de atuação que se estruturou, como se verá a seguir, o macrozoneamento que integra a proposta de revisão do Plano Diretor de Três Corações, no Sul de Minas, concluída recentemente como resultado de processo de assessoria técnica à Prefeitura Municipal.

## **MACROZONEAMENTO: CONCEPÇÃO DA PROPOSTA PARA TRÊS CORAÇÕES, MG**

O Município de Três Corações, situado no Sul de Minas, tem cerca de 80 mil habitantes. Nas últimas décadas, vem registrando taxas de crescimento populacional decrescentes, chegando a 1,09% ao ano entre 2000 e 2010. Apesar de apresentar vantagens locais frequentemente ressaltadas, sua posição equidistante de Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro, não se traduz em pujança econômica. De acordo com a classificação do IBGE no estudo sobre “Regiões de Influências das Cidades”, trata-se de “Centro de Zona A”, que corresponde a cidade “de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata” e que exerce “funções de gestão elementares” (IBGE, 2008).

A formação de Três Corações tem início no século XVIII com ocupações ao longo do Rio Verde (em torno do qual a cidade se estrutura) associadas a atividades mineradoras. A chegada da estrada de ferro em 1884 possibilita a inserção da localidade na economia pecuarista, passando Três Corações, na década seguinte, a sediar importante Feira de Gado que impulsionaria seu desenvolvimento. No início do século XX, apesar de duas grandes enchentes sofridas e da perda de importância da região com a ascensão de São Paulo, a cidade se consolida com melhorias de infraestrutura e a conformação da atual área central.

Entre as décadas de 1940 e 1950, duas grandes instituições chegam a Três Corações: em 1942 é implantado, a cerca de 5 km da cidade, o Sanatório e Leprosário Santa Fé, dedicado ao tratamento de hanseníase baseado no isolamento dos pacientes e suas famílias em hospitais-colônias. Em seguida, no ano de 1950, se instala a Escola de Sargento de Armas (ESA) do Exército que até hoje exerce grande influência na cidade, tanto por ocupar grande área junto ao centro, quanto pela quantidade de pessoas que atuam na instituição e seu impacto na economia local.

Nos anos 60 e 70, a consolidação da malha rodoviária que atravessa o município, com destaque para a BR-381 (Rodovia Fernão Dias) que liga Belo Horizonte a São Paulo, passando por Três Corações, e a implantação de um distrito industrial indicavam novos cenários de desenvolvimento. Entretanto, Três Corações nunca se firmou como município de base industrial relevante. Nas décadas seguintes, o início de um movimento de dispersão da urbanização e a desativação da estrada de ferro, deixando para trás relevante patrimônio ferroviário sem uso, marcam transformações significativas na paisagem urbana. Em 2000, a maior cheia já registrada do Rio Verde deixou grande parte da cidade submersa.

Desde os anos 2000, observa-se o movimento simultâneo de ocupação, ainda que lenta, de loteamentos abertos nas décadas anteriores e de abertura de novas frentes de urbanização, sobretudo ao longo da atual Av. Deputado Renato Azeredo que correspondia à rodovia estadual que ligava a cidade à Rodovia Fernão Dias. Ao mesmo tempo em que se intensifica a dispersão urbana, têm início ações de reconhecimento do centro como patrimônio a ser preservado, a partir do inventário de vários imóveis de interesse histórico e cultural. Contudo não se constituiu até o momento uma política mais consistente de preservação do patrimônio cultural.

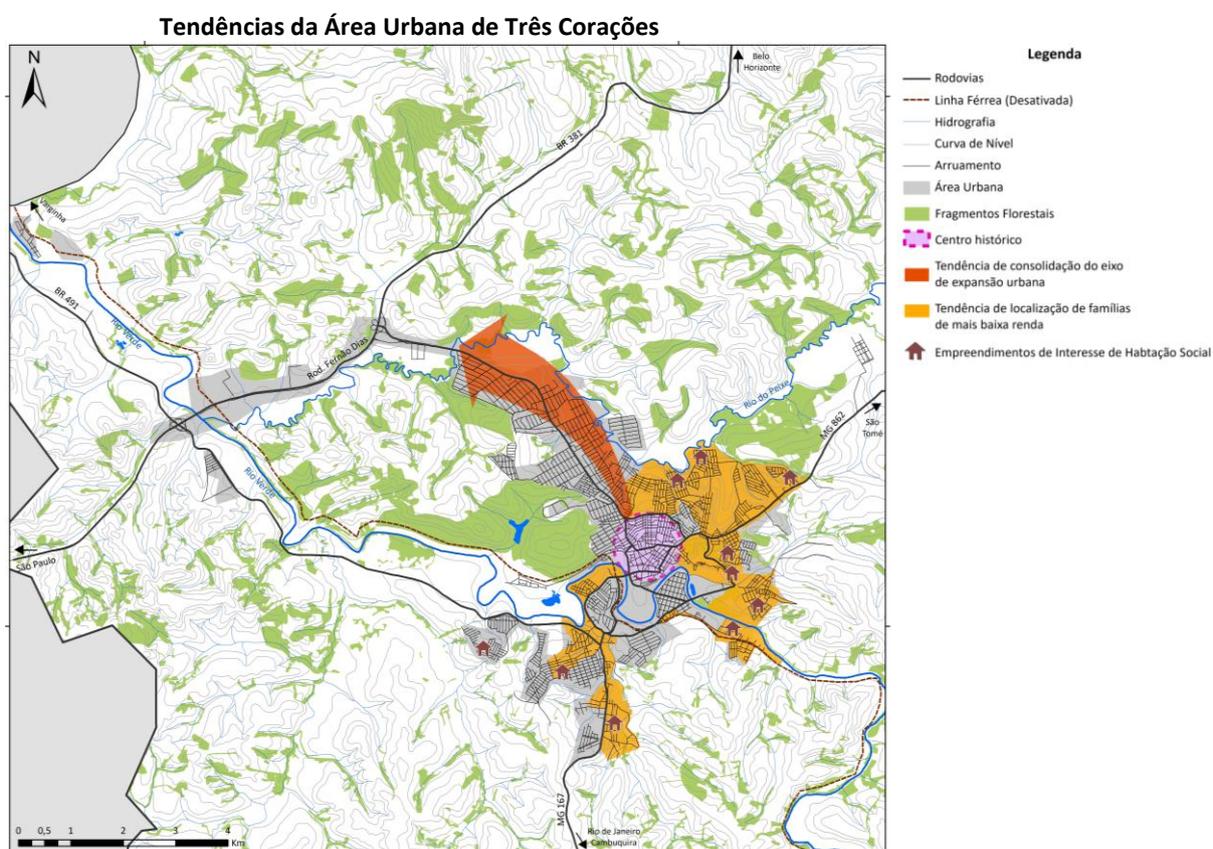
A compreensão desses aspectos que sintetizam o processo de urbanização de Três Corações permitiu, no âmbito do processo de revisão do Plano Diretor realizado entre 2017 e 2018, identificar com mais clareza as tendências atuais da área urbana do município. Nesse sentido, alguns processos merecem destaque:

a) A expansão da urbanização ocorre em velocidade muito maior que a capacidade da cidade de ocupar as novas áreas urbanas, resultando num imenso estoque de terrenos vazios. Estima-se que a quantidade de terrenos vazios existente seria capaz de absorver, com tranquilidade, o crescimento populacional dos próximos dez anos, possivelmente até dos próximos vinte anos, mantendo-se o padrão morfológico atual em que predomina unidades unifamiliares com alguns pequenos edifícios.

b) O principal vetor de expansão urbana atual (bairros em torno da Av. Deputado Renato Azeredo) é também para onde se tem dirigido prioritariamente investimentos públicos, notadamente a recente construção do Centro Administrativo da Prefeitura e a construção em fase inicial do novo Fórum. Essa área de ocupação mais recente é também onde tem se localizado famílias de maior poder aquisitivo, fazendo com que a expansão urbana se configure também como processo de segregação urbana.

c) O processo de segregação urbana se confirma pela identificação da localização das famílias de mais baixa renda, que se dá predominante fora daquela área de ocupação mais recente e da área central.

A figura abaixo ilustra as grandes tendências da área urbana de Três Corações, sobre os quais as propostas para a revisão do Plano Diretor buscam incidir.



Fonte: IBAM, 2018.

O Plano Diretor de 2006, elaborado já no marco do Estatuto da Cidade, havia estabelecido perímetro urbano, zona de expansão urbana, zonas especiais de preservação ecológica e zonas especiais de interesse social. Ainda que essas definições precisassem ser reavaliadas à luz das interpretações das prioridades atuais do município, foram tomadas como pontos de partida para estruturação do zoneamento urbano proposto no processo de revisão, que envolveu também a elaboração de propostas de revisão das leis de parcelamento e de uso e ocupação do solo, de modo a garantir a coerência da legislação urbanística.

A área rural de Três Corações, entretanto, não era visível no Plano Diretor de 2006. O macrozoneamento estabelecia tão somente a divisão entre área urbana e área rural. As diretrizes contidas no plano eram de caráter geral. Ainda que possivelmente corretas, não orientavam muito claramente estratégias territoriais ou de desenvolvimento rural a serem implementadas pelo município.

Assim sendo, um dos grandes desafios do processo de revisão do Plano Diretor de Três Corações foi o de construir uma leitura da área rural que pudesse subsidiar propostas de intervenção mais consistentes. Para tanto, se atuou em três frentes principais: a montagem de uma base cartográfica a partir de informações georreferenciadas obtidas em fontes diversas (IBGE, CPRM, Governo do Estado de Minas Gerais, entre outras), análise de imagens de satélites e levantamentos de campo. É importante ressaltar que a Prefeitura não dispunha de base de informações minimamente organizada sobre a área rural<sup>2</sup>. Não tinha nem mesmo um mapa que indicasse, mesmo que aproximadamente, a localização das várias comunidades rurais. Esse processo de trabalho permitiu traçar o quadro de tendências da área rural e, a partir dele, juntamente com a análise da dinâmica urbana, estruturar o macrozoneamento.

A extensa área rural de Três Corações é caracterizada pela distribuição pulverizada de pequenas propriedades familiares, comunidades rurais e grandes produtores de forma que é difícil identificar padrões de agrupamentos espaciais dessas três categorias. Contudo, é possível perceber certa tendência de concentração das propriedades de maior porte, e mais mecanizadas, nas porções leste, nordeste e sudeste do território municipal, especialmente quando se distancia do perímetro urbano.

As grandes propriedades apresentam expressiva mecanização na proporção de sua extensão, envolvendo silos de armazenagem de grãos, pivôs de irrigação, uso intenso de tratores e aplicação de agrotóxicos. A paisagem, composta principalmente por colinas suaves e baixadas planas, favorece a instalação de atividades agropecuárias, destinando-se à produção principalmente de grãos, frutas e derivados de leite.

Apesar de não se ter tido acesso a séries históricas de dados da atividade rural de Três Corações, as análises empreendidas indicam um processo continuado de enfraquecimento da produção familiar. Das 29 comunidades rurais identificadas no município, apenas duas desenvolvem atualmente produção relevante. As demais acabam sendo fornecedoras de mão de obra barata para propriedades de maior porte ou para serviços de baixa qualificação na área urbana. Destaca-se ainda que as comunidades rurais enfrentam adversidades relevantes relacionadas à precariedade no acesso a serviços de saneamento, abastecimento de água, energia elétrica e educação, comprometendo as possibilidades de manutenção da produção familiar.

---

<sup>2</sup> Apesar dos avanços tecnológicos, muitos municípios têm ainda bases cartográficas muito precárias e/ou desatualizadas, como era o caso em tela. De acordo com a Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) do IBGE, 2015, apenas 20,7% (1.152) municípios possuem base cartográfica digitalizada e 10,3% (572) municípios possuem sistemas de informações geográficas.

A densa rede de drenagem que permeia o território, incluindo áreas úmidas nos terrenos mais planos de baixa altimetria relativa, é elemento que demanda atenção quanto à conservação e preservação ambiental, especialmente em relação à manutenção da vegetação e proteção dos recursos hídricos. Ainda que se observe presença expressiva de vegetação ciliar às margens dos rios, a largura das faixas florestadas é, em grande parte dos casos, inferior ao estabelecido na legislação vigente, configurando déficit de Áreas de Preservação Permanente (APPs). Esse aspecto, além de ter reflexo sobre a fragmentação do habitat, acarreta o escoamento da drenagem em direção ao leito dos rios de forma mais rápida, logo, tornando as áreas a montante sujeitas a inundações e enchentes. Tal situação também ocorre quando as áreas próximas aos principais canais de drenagem são ocupadas com produções de pouca capacidade de retenção de água e solo, como pasto e grãos de menor porte.

Condição semelhante ocorre em relação às Reservas Legais (RL) dos imóveis rurais. Ao se observar os dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para o Município conjuntamente com imagens aéreas e orbitais, é possível notar que há muitas sobreposições entre áreas declaradas como APP e áreas declaradas como RL, além daquelas declaradas como RL onde a vegetação não se encontra em bom estado de conservação, ou mesmo, em alguns poucos casos, onde a área declarada como RL têm visualmente as mesmas características de cobertura das áreas de pasto adjacentes.

A combinação de fragmentação do habitat, carência de matas ciliares, uso intenso de recursos hídricos para irrigação mecanizada nas grandes propriedades, que também fazem uso de agrotóxicos e cultivam eucalipto em bosques de extensão significativa, sugere a necessidade de atenção antes que tais fatores desencadeiem processos de degradação ambiental mais severos, tais como: processos de assoreamento e contaminação dos corpos hídricos, de perda de solos e de sua qualidade, e riscos de inundações e enchentes.

Os pontos aqui expostos sintetizam a leitura das tendências observadas na área rural de Três Corações que deveriam ser objeto de propostas do plano diretor para revertê-las. Além da formulação de diretrizes nesse sentido, o macrozoneamento buscou indicar territorialmente prioridades programáticas.

A partir das condicionantes físico-territoriais presentes em Três Corações (hidrografia, topografia, rodovias, linha férrea, fragmentos florestais), dos projetos previstos e seus impactos e do reconhecimento das dinâmicas socioambientais incidentes, foram definidos três pilares que sustentam a formulação da proposta para ordenamento territorial: proteção e recuperação ambiental do território; estruturação e fortalecimento socioeconômico da comunidades localizadas no espaço rural; qualificação ambiental urbana.

O macrozoneamento proposto é, então, composto de macrozonas, delimitadas por polígonos que estabelecem diferentes destinações para diferentes parcelas do território municipal, e por áreas especiais, que se sobrepõem espacialmente às macrozonas, indicando localizações para as quais são propostas ações programáticas.

Das quatro macrozonas previstas, três podem ser consideradas mais ou menos convencionais: a Macrozona Urbana, a Macrozona Industrial e a Macrozona Rural

Sustentável. A quarta, denominada Macrozona de Estruturação e Transformação Territorial, é bem própria de Três Corações. Localizada junto à área já urbanizada, ela engloba extensa área pública que vem sendo objeto de especulação em torno de diferentes grandes projetos (aterro sanitário, presídio, estádio, plantas industriais etc.). Estando a área situada fora do perímetro urbano, o entendimento adotado foi o de que seria necessário trazer para os instrumentos de planejamento mecanismos que permitam (e obriguem) a tramitação de tais projetos no licenciamento municipal. As macrozonas são assim definidas:

#### Macrozona Rural Sustentável

Corresponde às áreas do Município destinadas ao aproveitamento sustentável pelo desenvolvimento de atividades agropecuárias, extrativistas e turísticas, visando propiciar a geração de renda local, a melhoria nas condições de vida da população rural, respeitar a cultura das comunidades tradicionais e garantir a preservação e conservação ambiental e cultural de Três Corações.

#### Macrozona Industrial

Corresponde à porção do território ocupada pelo Distrito Industrial situado ao longo da Rodovia BR-381 (Rodovia Fernão Dias).

#### Macrozona Urbana

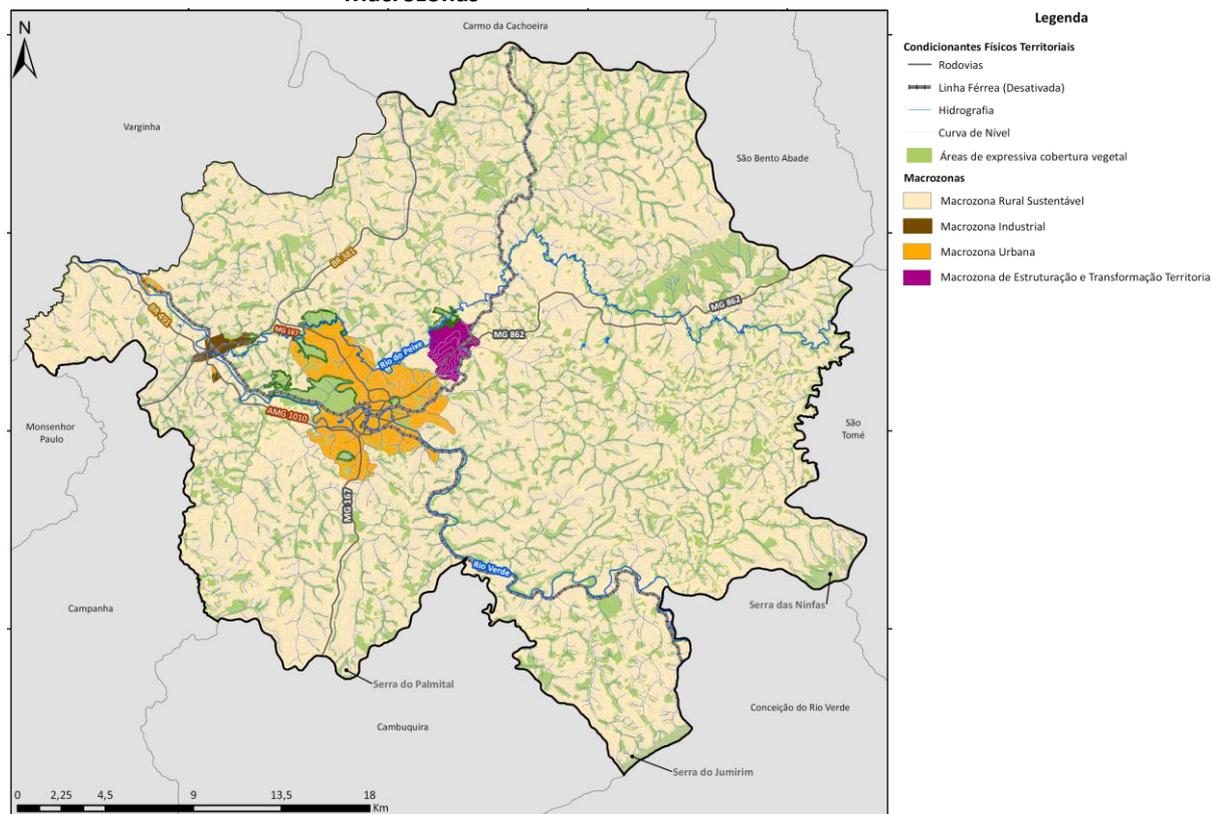
Compreende as áreas passíveis de urbanização, incluindo tanto as áreas já parceladas como as áreas de expansão urbana.

#### Macrozona de Estruturação e Transformação Territorial

Engloba extensa área pública situada ao longo da Rodovia MG-862, próxima à malha urbana consolidada no trecho em direção a São Tomé das Letras, onde se instalam grandes equipamentos, com potencial para a expansão de usos e atividades diferenciados, cujos impactos e porte determinam localização fora da malha urbana consolidada.

A figura a seguir ilustra a configuração das macrozonas:

## Proposta de Revisão do Plano Diretor de Três Corações Macrozonas



Fonte: IBAM, 2018.

As áreas especiais, por sua vez, constituem uma inovação na concepção do macrozoneamento, pois se caracterizam por sua dimensão programática, razão pela qual não tem seus polígonos de incidência precisamente delimitados. Quando necessária, tal delimitação se dará no curso do próprio programa, projeto ou ação. São três os tipos de áreas especiais previstos, cada um representado a seguir com o respectivo mapa:

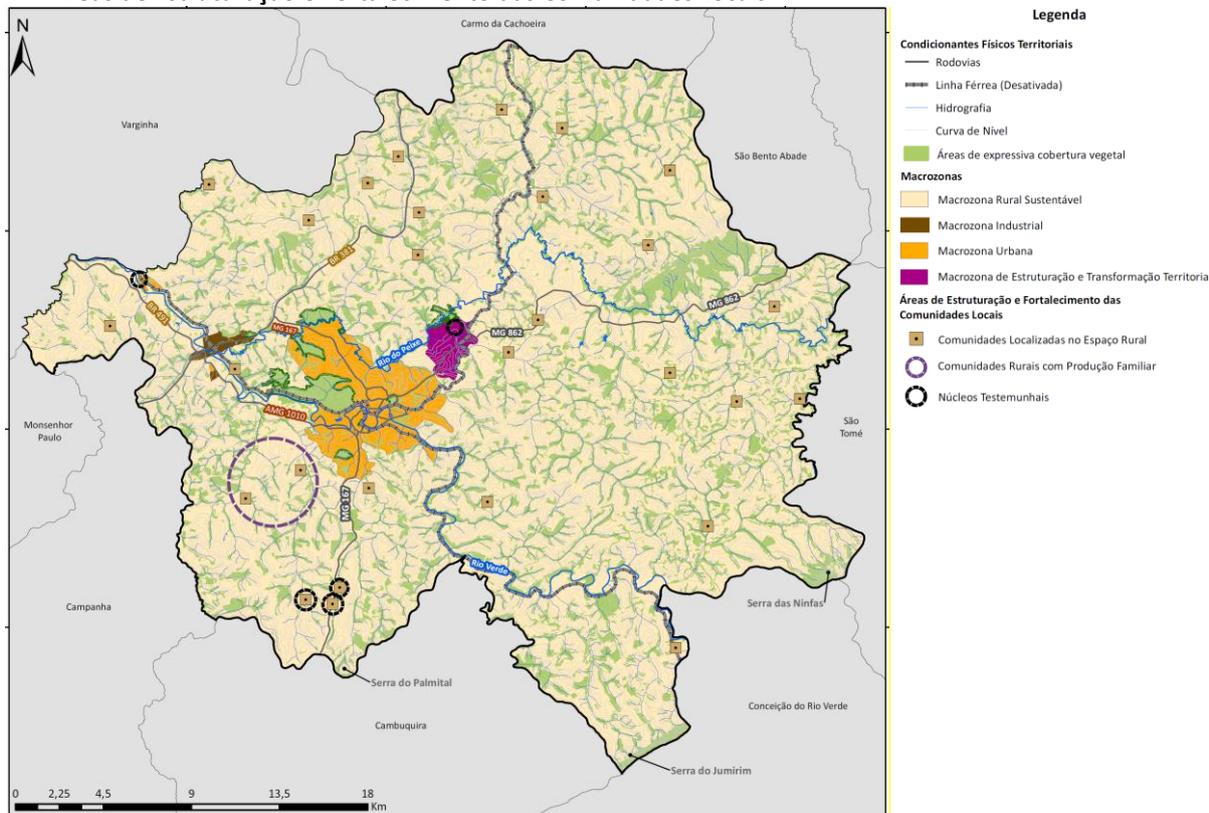
### Áreas Especiais de Estruturação e Fortalecimento de Comunidades Locais

Abrangem as comunidades localizadas no espaço rural em geral, aquelas com produção familiar e os Núcleos Testemunhais do Município, definidas da seguinte forma:

- I. Comunidades localizadas no espaço rural: são todos os assentamentos ou grupos humanos fixados na Macrozona Rural, incluindo os não dedicados à produção agropecuária e, ainda, aqueles localizados em áreas de transição, próximos à malha urbana consolidada, mas fora do perímetro urbano.
- II. Comunidades rurais com produção familiar: são as comunidades identificadas como produtoras de agricultura familiar, onde devem ser incentivadas a organização e a qualificação socioproductiva.
- III. Núcleos Testemunhais: são as localidades cujos atributos do território e/ou patrimônio construído possuem valor histórico-cultural ou por abrigar comunidades tradicionais, sendo assim consideradas as localidades de Flora,

Colônia Santa Fé, Taquaral, Cota e Portão de Cambuquira, além de outras que venham a ser identificadas com tais valores.

**Proposta de Revisão do Plano Diretor de Três Corações**  
**Áreas de Estruturação e Fortalecimento das Comunidades Locais**



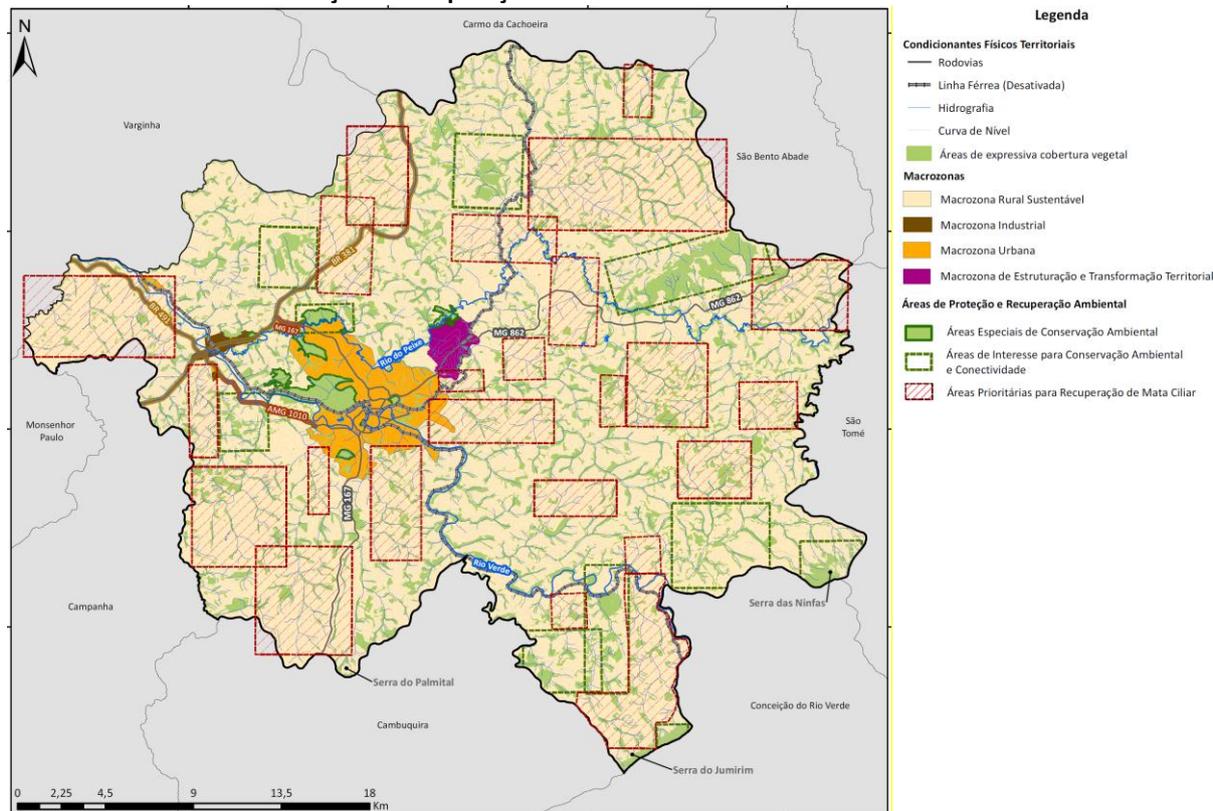
Fonte: IBAM, 2018.

**Áreas Especiais de Proteção e Recuperação Ambiental**

Têm a função de integrar e formar corredores ecológicos, a partir da conexão de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais (RLs), reduzindo os impactos negativos da fragmentação de habitats sobre a biodiversidade local e aumentando a qualidade ambiental do Município, compreendendo:

- I. Áreas Especiais de Conservação Ambiental: são as áreas verdes consolidadas, já delimitadas pelo Município e ratificadas nesta Lei;
- II. Áreas de Interesse para Conservação Ambiental e Conectividade: são as áreas de cobertura vegetal mais densa e de extensão expressiva, identificadas no Município por meio da análise de dados e imagens, que devem ser objeto de medidas de proteção, incluindo a criação de Unidades de Conservação quando for o caso;
- III. Áreas Prioritárias para Recuperação de Mata Ciliar: são as áreas que apresentam maior déficit de matas ciliares, devendo ser objeto de ações de recuperação das formações vegetais nas margens de rios e córregos.

## Proposta de Revisão do Plano Diretor de Três Corações Áreas de Proteção e Recuperação Ambiental



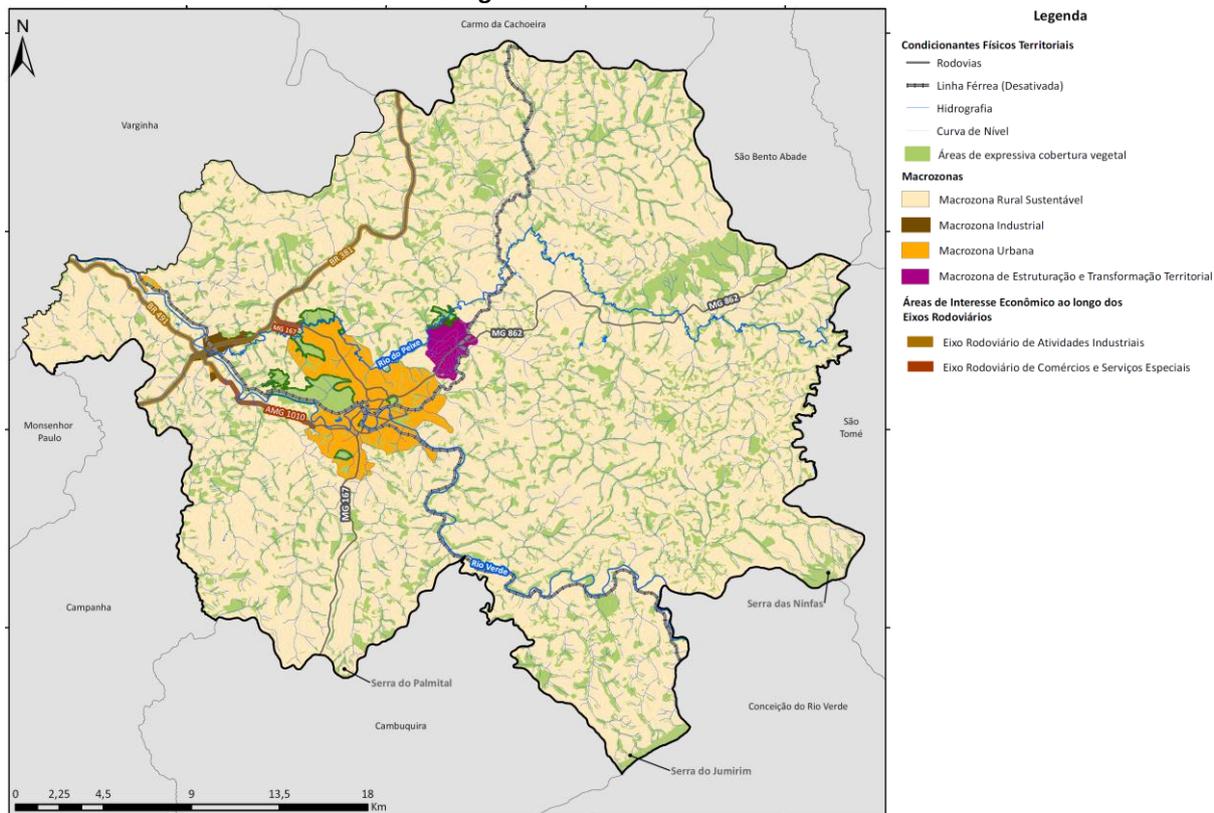
Fonte: IBAM, 2018.

### Áreas Especiais de Interesse Econômico ao longo dos Eixos Rodoviários

Abrangem as terras lindeiras às rodovias, onde poderão se instalar atividades econômicas industriais e de logística, bem como comércio e serviços especiais que, em razão do potencial impacto de seu funcionamento, são incompatíveis com os usos da área urbana consolidada, podendo serem subdivididas em:

- I. Eixo Rodoviário de Atividades Industriais e de Logística: Rodovias BR-381 (Rodovia Fernão Dias), BR-491 (entre a Rodovia Fernão Dias e Varginha) e MG-862 no trecho da Macrozona de Estruturação e Transformação Territorial;
- II. Eixo Rodoviário de Comércio e Serviços Especiais: Rodovia MG-167 (entre a Rodovia Fernão Dias e a Macrozona Urbana).

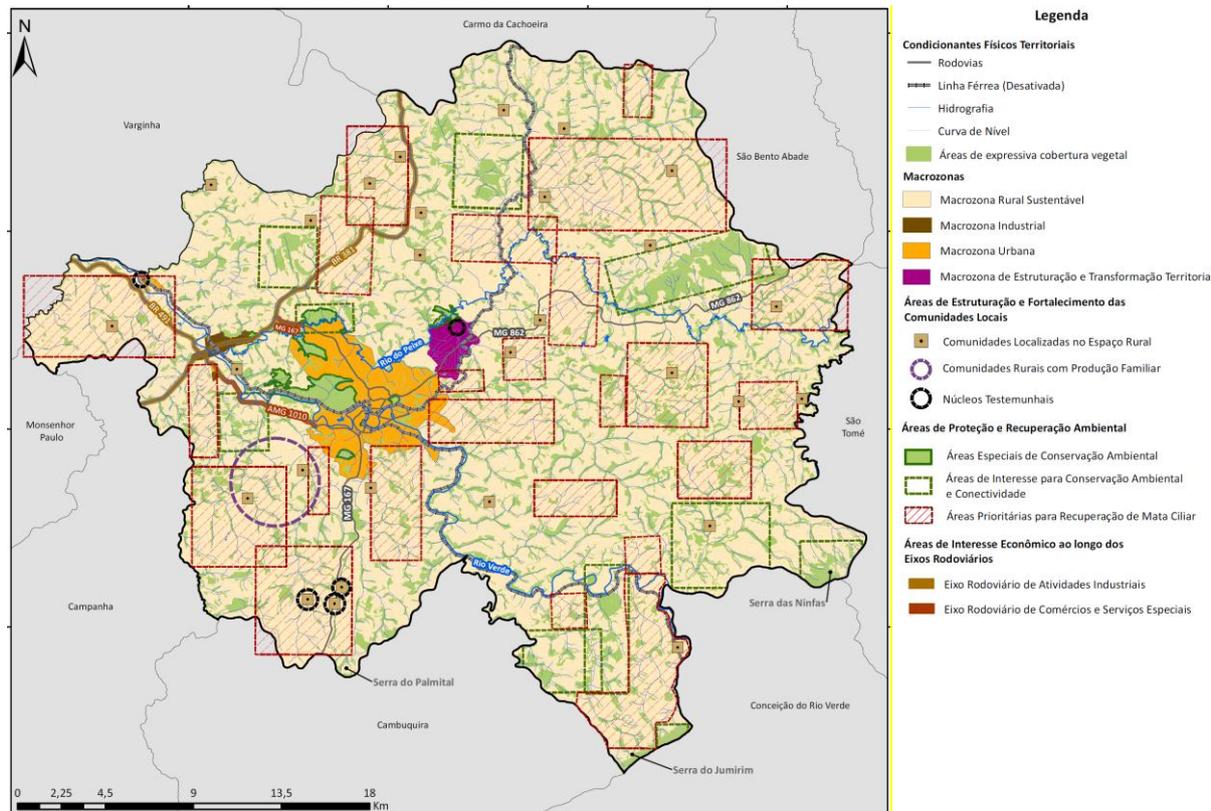
**Proposta de Revisão do Plano Diretor de Três Corações  
Áreas de Interesse Econômico ao Longo dos Eixos Rodoviários**



Fonte: IBAM, 2018.

A sobreposição das macrozonas e áreas especiais conforma a proposta de macrozoneamento que indica, simultaneamente, a destinação das diferentes parcelas do território, com diretrizes próprias para cada uma delas, e prioridades de ação na perspectiva de um cenário de sustentabilidade para o município. A figura a seguir representa a consolidação da proposta de macrozoneamento:

## Proposta de Revisão do Plano Diretor de Três Corações Macrozoneamento



Fonte: IBAM, 2018.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, a competência municipal de planejamento territorial não se exaure em definir áreas urbanas, urbanizáveis e áreas não urbanizáveis (rurais). O Município atua diretamente na proteção ambiental e na prestação de serviços públicos à população rural, bem como no fomento às atividades produtivas e no desenvolvimento humano em todo seu território contemplando, inclusive, comunidades tradicionais.

Apesar de expressivos avanços nas últimas décadas nos textos legais e normativos acerca do papel municipal no planejamento, gestão e ordenamento do território rural, ainda não estão consolidadas as estratégias por meio das quais os instrumentos de planejamento poderão arcar com as demandas e potenciais relacionados a tal papel. O processo de descentralização das diversas atribuições do poder público para o ente municipal ocorreu de forma gradual e de maneira tal que se por um lado permitiu certo grau de continuidade, por outro lado levou à formação de demanda quase contínua de interpretação, normatização e contextualização das novas atribuições aos heterogêneos cenários municipais. Somado a outros fatores, esse aspecto tem potencial impacto negativo na incorporação de novas atribuições nos instrumentos de planejamento e gestão. Tal impacto tem reflexo também sobre a percepção dos elementos transversais e complementares que podem ser alvo de estratégias, ou seja, políticas públicas setoriais que são planejadas sobre o território e que

ao mesmo tempo influenciam e são influenciadas pelos instrumentos de planejamento territorial.

É necessário consolidar uma interpretação acerca do papel do Município sobre as áreas rurais com grau de clareza suficiente para embasar metodologias de elaboração de instrumentos de planejamento que contemplem as atribuições específicas (municipais) e as complementares à atuação dos outros entes federativos. De forma que será possível ao Município não apenas cumprir com seus deveres, mas também apoiar os órgãos estaduais e federais e ainda elaborar estratégias de indução (ou de “desencorajamento”) de processos sobre os quais sua competência para intervenção não seja direta, mas que são desejáveis (ou indesejáveis) em seu território. Há que se considerar, entretanto, que a maior parte dos municípios não está, atualmente, em condições de exercer plenamente suas atribuições e, menos ainda, ir além delas, na perspectiva de suplementar as atribuições estaduais, federais ou atuar estrategicamente na indução ou desestímulo a processos em que sua incidência seja indireta.

O comando emitido pelo Estatuto da Cidade, de que as propostas resultantes do Plano Diretor devem considerar a abrangência sobre todo o Município, clarifica o alcance da competência do Governo Local para exercer o planejamento e o controle do uso e da ocupação do solo sobre todo o território municipal. Nesse sentido, confirma o macrozoneamento – parte integrante do Plano Diretor – como a principal ferramenta para a organização das estratégias de desenvolvimento e de ordenação sobre a integralidade de seu território.

O método utilizado para concepção do macrozoneamento proposto no âmbito do processo de revisão (ainda em curso) do Plano Diretor de Três Corações, cuja estrutura está descrita neste artigo, foi pensado de forma a colaborar na construção do sistema de informações municipais e apontar diretrizes com vistas a servirem de referência a diversas políticas públicas setoriais com incidência no território. Assim, se pode avançar no debate sobre o próprio papel do Município como protagonista na definição de estratégias de desenvolvimento local, buscando orientar a integração de políticas, a valorização de ativos ambientais, a indicação de prioridades de ação e a formulação de alternativas sustentáveis de promoção social e econômica de diferentes grupos sociais e comunidades localizadas na área rural.

Essa experiência mostra-se como contribuição interessante para alimentar a reflexão teórica sobre os temas abordados neste artigo que envolvem competências do Município sobre seu território e o conteúdo dos planos diretores que têm sido revisados por muitos municípios. É sempre bom lembrar, que o desenvolvimento do Município é, na maioria dos casos, interligado, não se podendo falar efetivamente de desenvolvimento urbano sem que haja também desenvolvimento rural, em que a população localizada na área rural tenha qualidade de vida, moradia, saúde, trabalho e que o próprio espaço natural tenha uso sustentável. É nesta direção que desejamos que os municípios possam avançar nos momentos de revisão de seus instrumentos de planejamento territorial para que esses se caracterizem como efetivos planos de desenvolvimento humano.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição Federal da República do Brasil, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.171/91, Nacional de Política Agrícola.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 140/2011, Lei de Licenciamento Ambiental Rural.

\_\_\_\_\_. Receita Federal. Instrução Normativa (RFB) nº 1.640/2016.

\_\_\_\_\_. Receita Federal. Instrução Normativa (RFB) nº 1.739/2017.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Regiões de Influência das Cidades (2007). Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2000.

NAKANO, Kazuo. O Plano Diretor e as zonas rurais. In: O Planejamento do Município e o Solo Rural. SANTORO, Paula e Pinheiro Edie,(Org). São Paulo: Polis, 2004. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/o-planejamento-do-municipio-e-o-solo-rural/> Acessado em 20/11/2018.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. In: O Planejamento do Município e o Solo Rural. SANTORO, Paula e Pinheiro Edie,(Org). São Paulo: Polis, 2004. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/o-planejamento-do-municipio-e-o-solo-rural/> Acessado em 20/11/2018.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros. 2006.