



## **CAPACIDADES E COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL RURAL**

### **Autores:**

Patricia Maíssa Ferragoni da Cruz - UFABC - [patferragoni@uol.com.br](mailto:patferragoni@uol.com.br)

### **Resumo:**

Cada vez mais se verifica a urgência de se pensar o território de maneira mais abrangente possível, dando atenção, principalmente, às áreas que não tem tido longa tradição no planejamento. Para tanto, neste artigo pretende-se discorrer sobre o poder municipal no planejamento e gestão de áreas rurais, ressaltando as suas competências previstas pela Constituição e leis específicas, assim como também analisando as suas capacidades. O município, desta forma, teria atuação fundamental no ordenamento local das suas zonas rurais, assim como na conexão de atividades que se dão tanto no campo e na cidade. O plano diretor, apesar das suas reconhecidas dificuldades de elaboração e execução, seria um dos instrumentos básicos nos quais esse ente federativo poderia se utilizar para direcionar o desenvolvimento do rural.

# CAPACIDADES E COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL RURAL

## RESUMO

Cada vez mais se verifica a urgência de se pensar o território de maneira mais abrangente possível, dando atenção, principalmente, às áreas que não tem tido longa tradição no planejamento. Para tanto, neste artigo pretende-se discorrer sobre o poder municipal no planejamento e gestão de áreas rurais, ressaltando as suas competências previstas pela Constituição e leis específicas, assim como também analisando as suas capacidades. O município, desta forma, teria atuação fundamental no ordenamento local das suas zonas rurais, assim como na conexão de atividades que se dão tanto no campo e na cidade. O plano diretor, apesar das suas reconhecidas dificuldades de elaboração e execução, seria um dos instrumentos básicos nos quais esse ente federativo poderia se utilizar para direcionar o desenvolvimento do rural.

Para tanto, divide-se esse documento em algumas seções específicas. A primeira seção é sobre a competência legal dos municípios incidente no rural, isto é, o que diz a Constituição sobre o que é responsabilidade da autarquia local. A segunda parte é destinada a apresentar as bases do Estatuto da Cidade, de 2001, assim como o que seria o Plano Diretor, um dos instrumentos mais básicos de planejamento do município, definido por lei federal. A seção três, por sua vez, traz, de forma sucinta, as principais críticas ao plano diretor, mesmo que neste trabalho se considere o seu valor. Na quarta parte, discute-se quais são as principais formas de atuação dos municípios, através do Plano Diretor, para o desenvolvimento das suas zonas rurais, sem conflitar com as competências de outras esferas. Na quinta seção, fala-se sobre a possibilidade de inserção do planejamento municipal a um contexto um pouco mais amplo, para que se incorpore objetivos regionais e o plano diretor seja desenhado em conjunto com as unidades mais vizinhas. E, por fim, na última seção, descreve-se algumas dificuldades que se observa pelos municípios para elaborar seu PD e quais são os desafios a serem enfrentados.

**Palavras-chave:** planejamento territorial, rural, municípios, poder municipal, competência.

## COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS

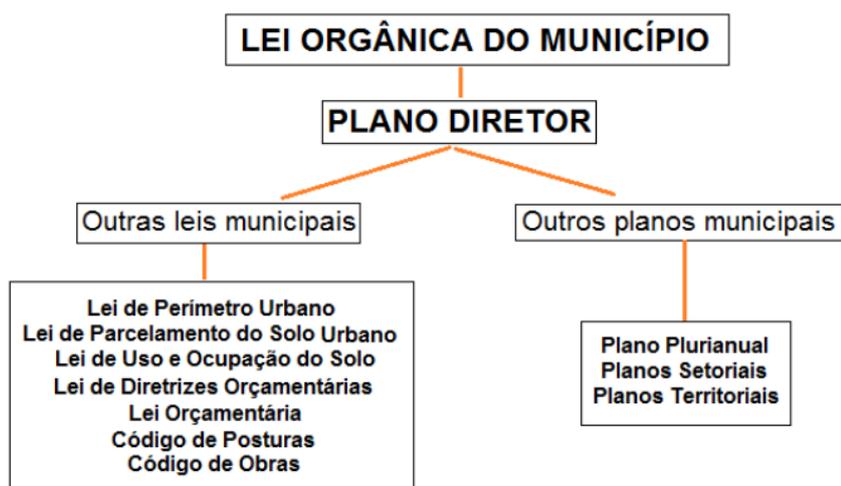
A partir de 1988, pela Constituição, o município se configura como um dos entes federativos brasileiros, como também são a União, os estados e o Distrito Federal. Nas últimas duas décadas, o Brasil tem passado por um processo forte de municipalização, gerado principalmente pela reforma na política fiscal (com o Fundo de Participação dos Municípios - FPM) e pela transferência de funções que antes eram exercidas exclusivamente pelo poder federal e estadual. Além do repasse do FPM e de mecanismos de arrecadação própria, os municípios ganham recursos (totais ou parciais) que vem do ICMS, do ITR, de Assistência Social, do PRONAF, dos Fundos de Saúde e de Educação etc (CAMPANHOLA, GRAZIANO DA SILVA, 2000).

Constitucionalmente, o município tem a competência de legislar sobre qualquer questão de relevância local, complementando as leis federais e estaduais, sendo responsável pela criação e organização de distritos e prestação de serviços básicos de interesse coletivo, como é o caso do transporte público (SAULE JR., 2004).

Compete ao município também o ordenamento territorial, o planejamento, o controle de uso, o parcelamento e a ocupação do solo, assim como a proteção do patrimônio histórico cultural local. É o município que define os parâmetros, por exemplo, para o cumprimento ou não da função social da propriedade urbana e da cidade (SAULE JR., 2004).

Segundo Moraes (2012), a hierarquia legal do município está representada na figura 01, tendo a lei orgânica como legislação máxima, seguida pelo Plano Diretor e depois outras leis e planos que também são importantes para o planejamento municipal.

**Figura 01:** Hierarquia legal do município.



Fonte: Moraes, 2012 (adaptado).

Quando se fala em “planos” a serem elaborados pelo município, deve-se sempre ser lembrada a sua distinção com “projetos”. Uma atividade do poder público se torna um “plano” quando abrange todo o espaço que lhe tem competência e seu conteúdo objetiva a organização e criação de equipamentos para esse espaço; além de ter necessidade de execução, revisão e atualização; interferência da maioria da população; e quando também as decisões políticas são importantes (VILLAÇA, 1999b).

## ESTATUTO DA CIDADE E PLANO DIRETOR

Quando se fala em planejamento municipal, é comum vir em mente os instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade, lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, foi criado para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que se referem à Política Urbana (BRASIL, 1988).

O artigo 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano exercida pelo município “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, utilizando como instrumento básico o plano diretor (PD). Já o artigo 183, decreta sobre o usucapião, que é o direito de “todo aquele que possuir, como sua, área urbana até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirirá o seu domínio”, desde que não seja uma terra pública e o possuidor não seja dono de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Cidade regulamenta todas as exigências constitucionais, cria normas na regulamentação do uso da propriedade urbana “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, fixando diretrizes básicas para essas ações (BRASIL, Lei nº 10.257, 2001).

De uma maneira geral, o Estatuto criou muitos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários, que asseguram a existência de cidades cada vez mais justas e sustentáveis para todos, propondo o ordenamento, a garantia do cumprimento da função social da propriedade e a criação de planos diretores participativos, pelo poder municipal (OLIVEIRA, 2001).

Os instrumentos do Estatuto podem ser regulamentados e aplicados pelos municípios e devem ser inseridos em seus respectivos PDs, podendo receber diversos contornos, de acordo as políticas locais e as forças sociais principais. Essa autonomia municipal para definição dos seus instrumentos é benéfica, porque assim cada município pode adaptar seu instrumento para a sua realidade e também pode resolver, de forma mais aproximada, a disputa política por tais instrumentos (até na possibilidade de eles não serem aplicáveis e efetivados). São instrumentos entendidos como estratégicos para a garantia do direito à moradia e à cidade: o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC) de terrenos ociosos ou subutilizados, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, a outorga onerosa, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as Zonas Especiais de

Interesse Ambiental (ZEIAS) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) (KLINK, DENALDI, 2011).

O Estatuto ainda diz sobre a gestão democrática da cidade, que é o princípio de participação popular em todas as decisões de interesse público, com associações representativas no desenvolvimento dos mais diversos planos e projetos, assim como com audiências públicas, quando cabíveis, para o debate e encontro de melhores soluções para problemas que envolvam a todos (OLIVEIRA, 2001). Deste modo, há uma tentativa de quebra do padrão tecnocrata-centralizado que marcavam os planos anteriores, trazendo uma nova geração de PD, com novos atores, interesses e agendas (KLINK, DENALDI, 2011). O Plano Diretor, por fim, deixa de ser um plano de alguns, como era feito antes, para ser um plano de todos (OLIVEIRA, 2001).

A preservação, seja ela ambiental ou histórico-cultural, também está prevista pelo Estatuto. É recomendado que toda e qualquer produção e consumo de bens tenha em vista o respeito a uma sociedade mais igualitária e o uso racional de recursos naturais. Desta maneira, busca-se conservar a convivência homem e meio, seja esse ambiente natural ou construído. Caso um município tenha, dentro dos seus limites, por exemplo, uma área relevante para o meio ambiente, ele pode seguir as normas da Lei Federal nº 9.985/00, o SNUC, e criar a sua própria Unidade de Conservação (OLIVEIRA, 2001).

O Plano Diretor, nesse contexto, é o principal instrumento municipal para a política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo o planejamento e orçamento plurianual do município englobar todas as diretrizes e objetivos definidos pelo plano. Segundo Saboya (2007, p.39) e Villaça (1999a, p. 238), o PD pode ser definido como:

“Plano diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos.” (SABOYA, 2007, p. 39).

“Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.” (VILLAÇA, 1999a, p. 238).

O Plano Diretor é obrigatório, definido pelo Estatuto, para cidades com mais de 20 mil habitantes; cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; cidades pertencentes às áreas de interesse turístico, áreas de grandes empreendimentos com impactos ambientais significativos e/ou áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos geológicos e hidrológicos similares. Tais planos devem ser revistos, reanalisados e readequados a cada dez anos. Além disso, para

municípios com mais de quinhentos mil habitantes é exigido que seja elaborado um plano de transporte urbano integrado, que pode estar dentro do Plano Diretor ou ser feito separadamente (BRASIL, Lei nº 10.257, 2001).

O município se constitui como a escala de poder mais próxima da população e é por isso que se trata daquele que tem melhor capacidade para solucionar problemas mais cotidianos e é ele quem consegue articular o maior número de atores sociais para a participação pública, tais como associação de moradores, organizações não-governamentais e instituições privadas específicas (OLIVEIRA, 2001).

Um dos pontos mais interessantes do PD é o esforço para que o plano transcenda qualquer gestão administrativa, que mudam a cada 4 anos, com metas e diretrizes de longo prazo, que não estão e não podem estar submetidas a mudanças conjunturais. Outro ponto importante é que ele considera o dinamismo das cidades, assim como também a sua complexidade, pedindo a revisão periódica (OLIVEIRA, 2001).

Além do Plano Diretor, o zoneamento também merece destaque, pois é um instrumento bem difundido para o planejamento municipal do território, pois impõe certos limites tanto para a população como para a iniciativa privada. A maneira mais tradicional que aparece é o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo (ZUOS), que traz as permissões para uso industrial, comercial e residencial, com diferentes graus de flexibilidade (BRAGA, 2001). Zoneamento é diferente de Plano Diretor. Embora o discurso convencional pregue que todo Plano Diretor deve conter zoneamento, isso não acontece na grande maioria das vezes (VILLAÇA, 1999b).

O zoneamento é basicamente uma legislação urbanística que se diversifica ao longo do espaço. O seu uso iniciou-se no fim do século XIX, em São Paulo e no Rio de Janeiro, com a introdução de leis que baniam a criação de cortiços e vilas operárias e partes específicas da cidade. Tal instrumento surgiu no Brasil sem elaboração teórica e sem a influência de urbanistas e pensamento estrangeiro, mas atendendo a interesses das grandes elites. E é, segundo Villaça (1999b), uma das formas de planejamento que melhor funcionam no Brasil (VILLAÇA, 1999b).

Quanto à implementação, o zoneamento apresenta-se primeiramente como “macrozoneamento”, que pode ser urbano, de expansão urbana, rural e de macrozonas especiais (normalmente voltadas ao meio ambiente). E, depois, faz-se o zoneamento específico com as regras de uso e ocupação do solo definidas para cada uma dessas macrozonas, sendo mais comum se fazer isso apenas para a zona urbana (BRAGA, 2001).

Um dos macrozoneamentos mais importantes é o de expansão urbana, que deve ser bem criterioso, já que pode favorecer a especulação imobiliária, ao se facilitar a implantação de certos loteamentos, a criação de vazios urbanos e impulsionando que se crie uma rede de infraestrutura, serviços e equipamentos, trazendo grandes gastos públicos, já que normalmente são áreas que se localizam mais distantes dos grandes centros e aglomerados urbanos. Esta é uma das formas de planejamento que implicam no pensamento territorial e não apenas local ou setorial, pois traz muitas consequências (positivas ou negativas). É

através desse mesmo zoneamento que se pode proibir e evitar a ocupação de áreas sensíveis ambientalmente ou de grande risco geológico (BRAGA, 2001).

## CRÍTICAS AO PLANO DIRETOR E AO ZONEAMENTO

Várias podem ser as explicações sobre o porquê dos planos diretores no Brasil não terem sido respeitados como deveriam ao longo das últimas décadas. As grandes hipóteses que vem à tona seriam os maus políticos, o atraso que vem dos governos municipais, a descontinuidade de obras quando se mudam gestões e até mesmo falta de políticas específicas urbanas por parte do governo federal (VILLAÇA, 1999b).

Um dos grandes problemas da maioria dos planos diretores do passado (e do presente também) é que eles foram e são feitos de uma maneira muito genérica, com objetivos e diretrizes que acabam por não orientar nada no futuro (VILLAÇA, 1999a). É comum, por exemplo, associar o plano diretor ao mapa de zoneamento, ficando apenas restrito a o que seria uma lei de Uso e Ocupação do Solo, dividindo a parte urbana da cidade em zonas praticamente homogêneas com as quais quase as mesmas diretrizes poderiam ser aplicadas (FELDMAN, 1997).

Segundo Saboya (2007), outra problemática, já citada, é que os planos diretores mais clássicos são tecnocráticos, nos quais técnicos escreviam quais deviam ser os rumos das cidades e quais caminhos deveriam ser percorridos para isso, sem a consulta pública, sem o envolvimento popular necessário (VILLAÇA, 1999a). A ideia difundida aqui é que tanto o planejamento urbano, como o Plano Diretor, são objetos de elaboração de especialistas, que propõem “formas racionais de organização social” (VILLAÇA, 1999b).

Outra hipótese para entender o não funcionamento dos PDs, seria que as constantes alterações de nomes, conteúdo e metodologias de elaboração dos planos faziam (e fazem) parte de manobras das elites para perpetuar a ideologia dominante, renovando e fortalecendo sua hegemonia e assegurando o seu poder (VILLAÇA, 1999b).

Uma das estratégias era criar PDs complexos, extensos, recheados de mapas, estatísticas, por equipes especializadas e multidisciplinares, com um leque de problemas e que levassem em consideração todos os temas relacionados à cidade, que, entretanto, não traziam resultados e efetividade alguma (VILLAÇA, 1999a, 1999b).

Assim, alguns autores acreditam que os planos diretores têm se mostrado ineficientes e distantes do que é propriamente a gestão. Muitos dos documentos legais não trazem mecanismos e instrumentos que efetivamente garantem a sua implementação. O PD seria como um “plano discurso”, com a função de ocultar problemas reais das cidades e levar em consideração a voz de principalmente uma pequena parcela da população (VILLAÇA, 1999a).

Segundo Saboya (2007), são problemas dos planos diretores mais tradicionais: 1) A classificação do urbano apenas por Uso e Ocupação do Solo; 2) A elaboração tecnocrática; 3) Normas principalmente a agentes privados; 4) Uso exclusivo do zoneamento para regular uso do solo; 5) Alta complexidade e englobamento de vários assuntos; 6) Cidade vista como algo técnico; 7) Falta de reconhecimento de conflitos sociais, econômicos e espaciais; 8) Falta de reconhecimento da desigualdade social e seus efeitos no território; 9) Idealização de um projeto ideal de cidade a ser construída ao longo do tempo; 10) Utilização de normas urbanísticas rígidas; 11) Não consideração da cidade “ilegal”; 12) Não mensuração dos custos da implementação do plano.

Ao longo de 50 anos (entre os anos de 1940 e 1990), o plano diretor não chegou perto de atingir os objetivos os quais propunha, muitos paravam em gavetas de gabinete e como obras de referência. Como em 1988 foi criada a nova Constituição com a exigência de PD para algumas tipologias de municípios brasileiros, muitos começaram a elaborá-lo, porém negando aquele estilo de plano tradicional recheado de páginas e com diagnóstico técnico apurado para fazer o que estava em alta na época: a politização do plano diretor transformando-o num projeto de lei e também o introduzindo a questão da reforma urbana e elementos que pudessem atender a justiça social. O plano diretor virou não apenas algo científico e técnico, mas também político. E quanto ao conteúdo, começou-se a focar apenas nos aspectos que são de real competência municipal (VILLAÇA, 1999b).

Acompanhando este processo, depois de 2001, com o Estatuto da Cidade, muita coisa mudou. Afinal, agora a elaboração do Plano Diretor trazia novidades tais como a tentativa de cumprimento da função social da propriedade urbana, o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio da função social da cidade, da igualdade e da justiça social e, por fim, talvez a mais importante, a ideia de gestão democrática da cidade.

E mesmo após o Estatuto das Cidades, pode-se separar algumas críticas ao Plano Diretor. A primeira delas seria a própria insuficiência do Estatuto como um instrumento que transforma as cidades, já que usa apenas a propriedade privada como referência para o Uso e Ocupação do Solo. Depois, pode-se criticar os pactos que se fazem, que dão a “ilusão” de participação pública nos processos. Não sendo um problema propriamente do PD, mas sim das grandes desigualdades do país, que fazem com que a participação popular plena seja algo quase intangível. Neste caso, as elites usariam de recursos que os outros grupos não têm (mídia, pressão a vereadores e técnicos etc) para atender aos seus pedidos, mas fazendo com que tudo seja levado a crer que se está se tomando as melhores medidas e de forma democrática (KLINK, DENALDI, 2011).

O zoneamento oficializa a definição do ordenamento do solo após discussões e disputas entre interesses públicos e privados, mas também traz críticas como o Plano Diretor, já que muitas vezes é incongruente, por vezes defendendo o que é de ganhos coletivos e, por vezes, de grupos específicos. Outra questão é a especulação imobiliária gerada, como já dito, de forma direta ou indireta pelo zoneamento. Quando se aumenta o perímetro urbano para uma zona que antes era rural, por exemplo, o preço da terra se eleva e o há lucros do seu proprietário, mesmo sem ele ter feito nada para isso. Outro ponto negativo do zoneamento é a sua grande eficiência quando o assunto é a segregação socioespacial. Essa situação se nota, tomando como exemplo, quando se afasta a chegada

de classes médias aos bairros mais nobres com a proibição de construção de prédios de apartamentos, com o discurso de que ali se deseja a preservação de um patrimônio paisagístico e arquitetônico específico. Sobre esse assunto, Villaça (1998, p. 338-339) diz:

“o zoneamento, que é elaborado tendo em vista a solução de problemas dos bairros das classes média e acima da média e o atendimento a requisitos e padrões urbanísticos dessas classes. O conflito entre usos, um problema menor para nos bairros populares, é uma questão central nos zoneamentos convencionais.(...) Tais leis são voltadas para solucionar problemas de aparência e cumprir os requisitos das burguesias; nos bairros populares, quando existem são extremamente permissivas (como exige o mercado), portanto inócuas” (VILLAÇA, 1998, p. 338-339).

Para Braga (2001), apesar de tudo, o zoneamento pode ser um instrumento utilizável e para tentar promover o desenvolvimento das funções sociais da cidade e proporcionar o bem estar da população:

1) Deve ser abandonada a ideia de “cidade funcional”, onde cada pedaço do território tem que ter uma função. Esse fato só pode ocorrer quando há situações extremas, como a presença de uma indústria nociva;

2) Delimitação de densidades urbanas com limite de coeficientes de aproveitamento só deve ser feita quanto à capacidade de suporte dos equipamentos sociais e urbanos e/ou limitações ambientais;

3) Deve existir participação da população no planejamento da ordenação, assim como se deve ter transparência.

Segundo Marcelo Lopes de Souza (2003) apud Saboya (2007), só quando há condições favoráveis de implementação dos instrumentos e planos é que eles são eficazes e autoaplicáveis, senão eles ficam apenas como meros recursos. A pressão popular, o monitoramento e a fiscalização contínua são essenciais para o seu funcionamento.

Segundo o guia elaborado pelo Ministério das Cidades (2004, p. 19) para que o PD seja transparente e público:

“é importante construir estratégias eficazes de comunicação pública, de amplo alcance. Rádio, televisão, jornais, internet, cartilhas, teatro, carro de som são meios muito úteis para mobilizar os cidadãos e divulgar as informações e propostas, na medida em que sejam sistematizadas nas diversas etapas e eventos. É indispensável usar também, nessa divulgação, as redes sociais estabelecidas na sociedade civil organizada – associação de moradores, entidades de classe, ONGs, entidades profissionais, sindicatos e instituições que tradicionalmente falam diretamente aos cidadãos, como a igreja, a rede escolar, dentre outras. A população deve saber onde encontrar documentos para consulta, em prédios da Prefeitura e em outros pontos da cidade. No caso de já haver redes e estruturas de

orçamento participativo, é muito importante envolvê-las no processo de elaborar o Plano Diretor de cada cidade” (BRASIL, 2004, p. 19).

Segundo Sanoff (2000) apud Saboya (2007), são três principais objetivos da participação popular no planejamento:

I. A promoção de confiança nas instituições, já que há a abrangência da sociedade na decisão, sendo mais provável a efetivação dos planos;

II. A permissão para que as pessoas sejam realmente ouvidas, melhorando o que é proposto no planejamento;

III. A criação do senso ou acordo da comunidade, com discussões e reuniões.

Sanoff (2000) também explica que a participação é importante segundo vários pontos de vista. O primeiro deles é o social, isto porque os anseios coletivos acabam sendo, de certa forma, respondidos; o segundo é o dos próprios atores, que ficam com impressão de terem “feito a diferença”; o terceiro é em relação aos técnicos, já que se melhora a qualidade das informações para o planejamento.

O planejamento viria, então, como uma disputa pelas políticas públicas e pelo poder de todas as instituições políticas daquele espaço. A estrutura do território seria produto de inúmeros processos e atores próprios do local. O plano diretor seria, em tese, um dos instrumentos de regulação que o município se utilizaria para a distribuição de recursos entre as organizações sociais e para o combate da segregação (MARQUES, 2016).

Assim, pode-se dizer que, além de aumentar a qualidade dos planos, a população começa a se entender e compreender a necessidade dos outros e há a possibilidade de criar uma linha com as principais propostas que façam com que todos ganhem o máximo possível.

Rainer Randolph (2007), por sua vez, apenas alerta que corriqueiramente existirão formas de pressão até mesmo mais fortes do que a própria participação popular dos debates públicos formais, tais como as matérias que são pagas para aparecer na imprensa e as reivindicações que são feitas diretamente sobre vereadores e sobre o próprio chefe do Executivo. Deve-se sempre atentar para que o envolvimento popular não seja de influência simplória e sirva apenas como uma legitimação do plano proposto, para conferir o mínimo de democracia, igualdade e justiça às decisões feitas.

O mesmo guia do Ministério das Cidades (2004) também diz sobre a elaboração e o funcionamento do plano diretor e as etapas que devem ser seguidas:

1ª etapa: “Leitura da cidade e do território”, na qual se tenta identificar e compreender a situação do município, a área urbana e a área rural, seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades, com o trabalho de técnicos e da escuta à população, e com a criação de diagnósticos (dados e informações) relevantes para as próximas etapas, assim como a criação de mapas temáticos, de caracterização e de distribuição da população e seus movimentos, de uso de solo, de infraestrutura urbana e de atividade econômica do

município. Sendo que nesta etapa é necessário considerar a dinâmica imobiliária, a legislação vigente, estudos já existentes e o confronto das leituras técnicas com as comunitárias;

2ª etapa: Formulação de propostas, com os resultados obtidos na etapa anterior, selecionando-se os temas prioritários a serem trabalhados para a futura intervenção, assim como os seus objetivos e estratégias;

3ª etapa: Definição dos instrumentos, com o diálogo com o Estatuto das Cidades, com a realização de conferências e audiências públicas que cheguem a então na Lei do Plano Diretor;

4ª etapa: Início do sistema de gestão e planejamento do município, com a criação de conselhos e formas de monitoramento do PD (BRASIL, 2004).

Ainda segundo o guia (2004):

“A conclusão do Plano Diretor não encerra o processo de planejamento. Ajustes podem e devem ser feitos. É recomendável que o próprio Plano Diretor determine os meios e a sistemática para revisá-lo. Conforme o Estatuto da Cidade, a lei que institui o Plano Diretor deverá ser revista pelo menos a cada 10 anos. A revisão e os ajustes deverão ser discutidos e acordados de forma integrada com os demais fóruns de discussão atuantes no município, consolidados em conferências municipais e articulados com as demais ações implementadas pelos diferentes níveis de governo” (BRASIL, 2004, p. 32).

Para finalizar, Saboya (2007) faz uma síntese do que os planos diretores devem ter para serem efetivos:

a) Dar enfoque ao caráter estratégico, com caminhos para se atingir os objetivos propostos, com temas prioritários e eixos principais de atuação, programas e ações;

b) Englobar todo o território do Município;

c) Não fazer ou evitar o zoneamento tradicional, ficando apenas como mais um instrumento;

d) Dirigir os orçamentos públicos, fazendo, enfim, a integração entre planejamento-gestão, através de leis de diretrizes orçamentárias, plano plurianual, programas, projetos;

e) Criar flexibilidade nas normas, em especial nas ZEIS;

f) Trazer a cidade “ilegal”, com as ZEIS, programas de regularização fundiária e inversão de prioridades nos investimentos;

g) Não esquecer dos mecanismos de captação de recursos para as obras públicas;

h) Fazer com que existam parâmetros para se cumprir a função social da cidade e da propriedade;

i) Democratizar a política e dividir as responsabilidades quanto aos investimentos e à gestão do espaço;

j) Garantir a reprodução econômica e social com redistribuição de renda;

k) Colaborar para a diminuição das desigualdades socioespaciais (SABOYA, 2007).

Segundo Villaça (1999b), a credibilidade e o conteúdo dos PDs estão diretamente conectados com o avanço da consciência coletiva e de como e quanto as classes políticas sociais estão organizadas. Como a história no país se processa lentamente e se tem um grande “atraso” na formação política brasileira, o planejamento no Brasil também se avançará de forma vagarosa e gradual.

## A ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO NO PLANEJAMENTO DAS ÁREAS RURAIS

Como não se deixa claro a abrangência territorial do Plano Diretor, a sensação que fica, a princípio, é que ele deve ser elaborado e utilizado apenas para as regiões urbanas (SAULE JR., 2004). Entretanto, o Estatuto da Cidade estabelece que a política urbana executada pelos municípios deve ter como objetivo o ordenamento e o aumento das funções sociais da cidade, levando em consideração a “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência”. Assim, fica estipulado, pelo Estatuto da Cidade, que o plano diretor deve englobar o território do município como um todo e não somente o meio urbano, como geralmente se faz e acontece atualmente (MIRANDA, 2008).

De fato, nenhuma legislação brasileira faz a discriminação entre os habitantes de acordo com o local em que vivem. Independente se é morador de área urbana, rural, de preservação ambiental, histórica, de interesse turístico ou social, o cidadão tem o direito e tem que ter o acesso a infraestruturas adequadas e serviços essenciais, como transporte coletivo, escolas, hospitais, lazer e comércio. Além disso, a proteção do meio ambiente, o fomento da produção, o cuidado com a saúde, a assistência social e o abastecimento alimentar não são privilégios do meio urbano (SAULE JR., 2004; MIRANDA, 2009).

O Plano Diretor pode e deve ser uma boa ferramenta para englobar o planejamento dessas situações as quais demandam o campo e, ainda, contemplar a solução de problemas de extrema urgência do meio rural como é a pobreza e a insegurança alimentar e nutricional (SANTORO, COSTA, PINHEIRO, 2004).

O município deve ter um olhar para o desenvolvimento do seu território como um todo, até porque, o desenvolvimento efetivo da cidade não é independente do

desenvolvimento do campo. E, como já se viu anteriormente, o meio rural em boa parte dos municípios brasileiros não se caracteriza exclusivamente pela produção primária. O Plano Diretor pode vir a ser o grande responsável pela conexão entre as atividades não agrícolas desenvolvidas no rural, com aquelas que acontecem nas cidades (SAULE JR., 2004; NAKANO, 2004).

Cada município brasileiro apresenta a sua própria realidade: o seu contexto político, sua base econômica, os seus grupos sociais, o seu estágio de consolidação urbana e perfil rural, que tipo de serviços e de infraestrutura apresenta etc. Não existindo, deste jeito, modelos inteiramente replicáveis (NAKANO, 2004).

Segundo Nakano (2004), quando se faz um planejamento, deve-se, inicialmente, “ler o território”. Englobar o meio rural no Plano Diretor é construir a leitura do território rural, de acordo com as suas particularidades e suas diversas funções: a sua distribuição da população pelo território, a sua paisagem física e biológica e o seu desenvolvimento econômico e ambiental. O rural, por si só, já se diferencia do urbano na forma com que se ocupa e usa o solo, assim, diretrizes específicas para esse meio, como a localização de equipamentos, serviços públicos e determinadas infraestruturas devem ser discutidas, já que não se pode valer das mesmas regras utilizadas no planejamento urbano (SANTORO, COSTA, PINHEIRO, 2004).

O ordenamento do território dos municípios, assim como a definição do uso e ocupação do solo rural, comumente feito apenas por leis federais e estaduais, sem a participação do município, também não pode ser admitido, pois, dessa forma, há o distanciamento das reais necessidades e interesses dos moradores com aquilo o que é proposto (SAULE JR., 2004).

O município deve assumir, utilizando o Plano Diretor como instrumento e em parceria com a população local, a definição dos usos, ocupações e exploração do seu território, identificando realmente o que é preciso. O ideal é que o plano diretor seja elaborado com o envolvimento de moradores e lideranças do meio rural. O primeiro passo seria mapear os atores envolvidos e propor uma metodologia para que esses atores participem das discussões e do planejamento rural. Por vezes, a instauração de processos participativos no meio rural pode parecer um desafio, mas não é impossível. Uma pesquisa com as famílias rurais sobre as suas expectativas sobre as condições atuais e o futuro, assim como a coleta de dados socioeconômicos, já é um começo. Para discussão do território de forma integrada, pode-se também promover a associação de movimentos sociais do espaço urbano e do espaço rural que lutam por causas e direitos similares, como, por exemplo, o Movimento Sem Teto (MST) e o Fórum Nacional de Reforma Urbana (MALUF, 2004; SANTORO, COSTA, PINHEIRO, 2004).

As perguntas que devem ser respondidas pelo município para o planejamento do meio rural são:

a) Quais são os interesses que incidem e que devem incidir sobre a situação atual e sobre o futuro dos espaços rurais no município ou na região?

b) Quem são os agentes portadores destes interesses e que precisam ser mobilizados para, com eles, construir pactos e acordos sobre os problemas, sobre a situação desejada, e sobre os meios para isto?

c) Que método pode dar conta de identificar estes interesses e os agentes deles portadores, de diagnosticar a situação atual, de construir esta visão de futuro, e de mobilizar os meios e instrumentos para concretizá-la (FAVARETO, 2014)?

Quando se faz um Plano pelo município, ouvindo a população e levando em consideração as diretrizes impostas por leis federais e estaduais, permite-se com que, de alguma forma, se estabeleça o pacto federativo e as políticas públicas a serem implementadas fiquem mais efetivas e mais articuladas e integradas com as da União e as do estado (SAULE JR., 2004).

Pouco mais de 70% dos municípios do Brasil tem uma comissão de desenvolvimento rural, instruindo milhares de pessoas pelo país. Sabe-se que dos 4000 conselhos municipais de desenvolvimento rural existentes no Brasil 1500 já elaboraram um plano municipal de desenvolvimento, com o objetivo de descentralizar as políticas públicas e construir o poder de forma localizada. Apesar de serem precursores do planejamento territorial brasileiro, apresentam-se muito voltados apenas para a agropecuária e não transcendem o planejamento além dos limites dos municípios (ABRAMOVAY, 2009).

Para o exercício do planejamento do desenvolvimento rural em escala local, de acordo com Favareto (2014), deve-se, por fim, considerar quatro aspectos relevantes:

1) O entendimento que o meio rural não é um setor e sim um espaço, já que o rural tem pessoas, habitações, atividades e conservação ambiental, que não necessariamente estão vinculadas à agricultura.

2) A integração de políticas e marcos de planejamento no meio rural, com a inserção de políticas de infraestrutura, de política ambiental, de políticas sociais e de políticas de desenvolvimento econômico, mesmo que singulares e diferentes das aplicadas no meio urbano.

3) Mobilização da diversidade de forças sociais e não somente aquelas tradicionalmente identificadas com o urbano ou com a agricultura, sendo que muitos são os atores sociais existentes no meio rural e que não tem voz no planejamento.

4) Consideração das tendências atuais e as quais se querem chegar, através de um bom reconhecimento do território local e da definição de diretrizes adequadas para a transformação do futuro num intervalo definido de tempo.

O plano diretor, com a preocupação do território como um todo, poderia conter um macrozoneamento urbano e outro rural. No macrozoneamento urbano, identificar-se-iam as áreas prioritárias, secundárias e restritas para o aumento da ocupação e do adensamento, de acordo com redes de abastecimento de água e esgotos, fornecimento de energia elétrica e gás, transporte coletivo e informações geotécnicas e de riscos socioambientais. Assim,

apareceriam as áreas especiais de interesse ambiental, de interesse social, de preservação histórica ou cultural e, até mesmo, para a agricultura urbana (NAKANO, 2004).

No macrozoneamento rural, identificar-se-iam áreas com topografia, solo e infraestrutura própria para as mais diferentes tipologias de produção agropecuária, extração vegetal, mineral e para usos não agrícolas como turismo, moradias, sítios de veraneio etc. Os dois princípios norteadores da demarcação de terras devem ser a democratização do acesso à terra e o da proteção ambiental. Como a definição agrária é função do INCRA, o mais importante aqui seria identificar as áreas não agricultáveis (de risco) e analisar quais são os seus possíveis usos e ocupação do solo (NAKANO, 2004).

As informações mais relevantes, segundo o Ministério das Cidades (2004), para se fazer o macrozoneamento rural são:

- A forma como se estrutura as propriedades imobiliárias rurais com atividades agropecuárias, de extração vegetal e exploração mineral, tendo as suas características quanto ao preço da terra, grau de concentração fundiária e perfil de arrendamento;
- As tendências para a transformação na produção agropecuária, extração vegetal e exploração mineral;
- Os principais meios de transporte e destinos dos produtos agropecuários, da extração vegetal e exploração mineral;
- O perfil do solo geotécnico e de produção agrícola;
- O perfil planialtimétrico da zona rural, já que declividades condicionam as formas de mecanização da produção e do cultivo;
- A forma de organização da produção e produtores, bem como o arranjo e as cadeias produtivas e as respectivas condições dos seus trabalhadores;
- As áreas agriculturáveis e não agriculturáveis;
- As áreas de recursos naturais preservados;
- As áreas de recursos naturais com necessidade de recuperação;
- O passivo ambiental;
- O perfil socioeconômico e a localização das sedes rurais;
- Os loteamentos clandestinos, de acordo com sua estrutura fundiária, condições urbanísticas e perfil socioeconômico;
- Os condomínios residenciais fechados (formais ou não);

- A existência de indústrias potencialmente poluidoras;
- A forma como se organizam as atividades agropecuárias, extrativistas, de exploração mineral e os núcleos de moradias, formais e clandestinos, assim como seus possíveis conflitos;
- O perfil dos bens e imóveis de interesse histórico, arquitetônico e cultural;
- O cadastro georreferenciado dos imóveis rurais para a visualização da estrutura fundiária, através dos dados do INCRA, cartórios, empresas públicas como EMATER e Secretarias Estaduais e Municipais de Agricultura (BRASIL, 2004).

Nas zonas rurais, as áreas ambientalmente importantes aparecem como nascentes, mananciais hídricos, cursos d'água, maciços vegetais, APPs, reservas legais etc. A qualificação dessa diversidade, assim como a forma como esses recursos se apresentam (conservados ou não) é importante para o desenvolvimento de estratégias. Os impactos da agroindústria, monocultura, agrotóxicos, queimadas e outros devem ser analisados também (BRASIL, 2004).

O município é o responsável pela definição entre o limite urbano e rural. Geralmente, o que é urbano se localiza numa área com extensão e oferta de serviços públicos, com grande densidade populacional e viária. Já o que é rural se situa num local com restrita ou parcial disposição de serviços e equipamentos públicos, com propriedades grandes e predomínio de atividades agrícolas e de áreas de preservação. Primeiramente, o município declara o que é urbano e, por exclusão, o que sobra é rural (SPAROVEK; VIANA; BARRETTO, 2004).

Existem alguns problemas, do ponto de vista do planejamento, quando se faz a definição do meio urbano e rural de um município. Segundo Sparovek, Viana e Barretto (2004), tal delimitação segue interesses citadinos e imobiliários que não são irrelevantes. A tributação feita pelo município dentro da cidade, através do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), é bem mais onerosa em comparação ao ITR, o imposto federal pago na zona rural. Uma das primeiras questões seria justamente a falta de limites existentes entre o urbano e o rural, que faz com que o pagamento de um imposto ou de outro seja conflitante. Outro ponto seria a possibilidade de existência de imóveis predominantemente rurais, que cumpram a sua função social de propriedade, dentro dos limites urbanos definidos. Não sendo razoável o município tributar com o IPTU um proprietário de um imóvel que, de certa forma, contribui para o abastecimento alimentar e geração de riquezas da cidade (LIMA, LIRA, 2012). É complicado haver embates no território em relação a esses dois impostos, já que ambos apresentam arranjos, entendimentos do espaço, formas e objetivos totalmente diferentes.

Outro grande problema é o fato de que o território está em constante transformação, com mudanças de usos e conversões de terras rurais em urbanas, criando zonas cada vez mais heterogêneas, com grande dificuldade na definição do que é cada imóvel. Um dos grandes fenômenos atuais é exatamente essa conversão, com loteamentos habitacionais e implantação de equipamentos de grande porte, como supermercados,

postos de gasolinas com lojas e indústrias ou complexos industriais. Configurando-se numa situação em que há uma conversão contínua de hectares rurais em metros quadrados urbanos (SAULE JR., 2004; NAKANO, 2004).

Quanto ao parcelamento urbano em imóveis rurais, o INCRA estabelece:

“o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado em zona urbana ou de expansão urbana, assim definida por lei municipal, rege-se pelas disposições da Lei nº 6.766, de 19/12/79, e das legislações estaduais e municipais pertinentes” e “em tal hipótese de parcelamento, caberá ao INCRA, unicamente, proceder, a requerimento do interessado, à atualização do cadastro rural, desde que aprovado o parcelamento pela Prefeitura Municipal ou pelo Governo do Distrito Federal, e registrado no Registro de Imóveis” (INCRA, 1980, instrução nº 17-b).

O parcelamento urbano só é permitido pelo INCRA em áreas que, por suas características e situação, sejam próprias para a localização de serviços comunitários das áreas rurais circunvizinhas; sejam oficialmente declaradas zonas de turismo ou caracterizadas como de estância hidromineral ou balneária; comprovadamente tenham perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento (NAKANO, 2004).

Se por um lado existe a expansão urbana e, por outro, inicia-se a alteração de atividades agrícolas em não agrícolas em espaços rurais, começa a existir um conflito no que diz respeito às competências dos órgãos públicos sobre cada tipologia do território. Já se sabe que o órgão competente pelo solo rural é o INCRA, mas como sua gestão está ligada inteiramente a questão agrária e a processos de colonização específicos, pode-se dizer que a sua responsabilidade, controle e fiscalização quando envolve um imóvel rural que está começando a ter fins urbanos é fraca e ineficiente (MIRANDA, 2009; SAULE JR., 2004).

Como não tem a participação do instituto federal e como não tem a aprovação municipal, porque os municípios não têm legislações próprias que regulem o parcelamento do solo rural ou proíbem isso, muitos loteamentos criados em áreas rurais recentemente constam como clandestinos. Tal irregularidade, além de prejudicar os atores envolvidos, também pode afetar o meio ambiente e recursos hídricos, que acabam sendo explorados sem controle público por essas ocupações (SANTORO, COSTA, PINHEIRO, 2004).

A abertura de condomínios residenciais em áreas rurais também está sendo vista, pelo Ministério Público, como uma agressão à lei, afinal os módulos mínimos criados são menores (e não poderiam ser) que os módulos rurais e tais propriedades são essencialmente urbanas e não cumprem a função que a propriedade rural cumpriria. Uma justificativa para esses loteamentos e condomínios residenciais cada vez mais crescentes no meio rural é o preço da terra, que é mais barata, além da possível fuga dos problemas urbanos, como violência, poluição, estresse etc (SANTORO, COSTA, PINHEIRO, 2004).

A fim de evitar esses conflitos e responder a processos como o esvaziamento urbano, muitos defendem que a regulação do uso e ocupação do solo fique completamente nas

mãos dos municípios, já que o seu olhar seria o território como um todo, englobando áreas rurais e urbanas, e não fragmentada, como é hoje. Nesta perspectiva, os municípios brasileiros devem arranjar alguma maneira de articular com o INCRA, já que a regulação das formas de uso, ocupação e parcelamento do solo no território municipal, de forma local, é de seu inteiro interesse, mas, ao mesmo tempo, não se pode invadir a competência constitucional da União para regular o uso agrário da zona rural (MIRANDA, 2009; SAULE JR., 2004; NAKANO, 2004).

É claro que a regularização das ocupações em meio rural tem que ser extremamente criteriosa para não induzir novas ocupações, principalmente em áreas mais distantes do perímetro urbano. Uma ideia para que pudesse existir essa regularização seria redefinir o perímetro urbano, englobando as regiões de expansão urbana, os loteamentos e condomínios já existentes e áreas de possível e futura ocupação. O Plano Diretor, elaborado pelo município, entraria como o instrumento base para definição de diretrizes e critérios neste processo (NAKANO, 2004).

A simples divisão do território como hoje é feito, com fins tributários, deveria ser substituída, na opinião de Saule Jr. (2004), pela divisão do território a partir de funções sociais, vocações e necessidades dos habitantes. O que se deveria analisar, sempre e de qualquer forma, é o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, seja ela urbana e rural, a fim de redistribuição de riquezas e combate às desigualdades sociais em qualquer parte do território.

## INTEGRAÇÃO AO PLANEJAMENTO REGIONAL

Segundo o guia para elaboração de Planos Diretores, do Ministério das Cidades (2004), são localidades passíveis de planejamento regional: áreas metropolitanas, conjuntos de áreas mineradoras e petrolíferas, conjuntos históricos e turísticos, regiões costeiras, entornos de reservas naturais ou de reservatórios artificiais, espaços de conservação que preveem ocupações urbanas como as Áreas de Proteção Ambiental e Unidades de Conservação de Uso Sustentável, conjunto de pequenas indústrias, centros universitários, entre outros (BRASIL, 2004).

Quando definidas estas territorialidades, normalmente os limites político-administrativos institucionalizados são deslocados, de forma natural, ocorrendo até mesmo a superposição em relação aos municípios, com a criação de novas gestões, de conflitos e lutas sociais para a solução de problemas que envolvam a todos (BRASIL, 2004).

Nesses municípios localizados em áreas com as mesmas características e interesse ou que estejam localizadas próximas a municípios com grandes restrições ambientais, o interessante é que, após um grande mapeamento regional, sejam preparadas as estratégias para o planejamento e gestão do território como um todo, para que se evitem no futuro grandes conflitos e problemáticas dificilmente solucionáveis (NAKANO, 2004).

Se, nesse contexto, é elaborado um Plano Diretor que não está articulado com os da sua vizinhança, é bem comum que não surtam bons resultados, nem em relação a região a que se está envolvido e nem mesmo para o próprio município (BRASIL, 2004). Assim, é nessa perspectiva que os planos diretores seriam elaborados de forma conjunta, numa articulação intermunicipal ou deveriam, pelo menos, ao serem elaborados, prestar atenção aos objetivos do planejamento regional e também o que dizem os planos diretores dos outros municípios integrantes dessa zona (NAKANO, 2004).

Embora não existam passos concretos a serem seguidos para o envolvimento e integração regional nos Planos Diretores, é essencial que os municípios sigam as seguintes recomendações do Ministério das Cidades (2004):

a) É importante que, para o nivelamento dos princípios dos PDs da região e para também a economia de recursos, seja feita a capacitação conjunta de equipes técnicas e representantes da sociedade civil de todos os municípios envolvidos;

b) Entre as primeiras etapas do processo do Plano Diretor, devem ser levantados estudos recentes feitos em escala regional (diagnóstico econômico ou de bacias hidrográficas, por exemplo) e também os planos já elaborados (ou em elaboração) dos municípios vizinhos;

c) Pode ser proposta a criação de equipes municipais que integrem um conselho de articulação regional, em relação à preparação de PDs;

d) Os PDs devem levar em consideração questões comuns a todos, conflitos existentes e pactos construídos para o regional;

e) É interessante a criação de um ambiente próprio para negociação a fim de instituir mecanismos de solidariedade regional;

f) A compra de equipamentos de informática e softwares pode ser dividida pelos municípios, assim como dados já produzidos que levam em conta a caracterização regional (levantamentos aerofotogramétricos, socioeconômicos e geotécnicos municipais);

g) Ao longo da discussão do PD, pode-se criar encontros, ora para debater problemas e oportunidades de ordem local, ora de ordem regional, assim como também organizar reuniões com temáticas específicas;

h) Quando há possíveis impactos em propostas de um município para outro e quando há projetos de outros entes federativos, tudo deve ser discutido de forma conjunta;

i) A identificação de espaços deteriorados e precários e de territórios de alto valor ambiental e cultural deve ser feitas coletivamente;

j) Pode ser criada uma agenda regional sobre os temas mais estratégicos, objetivos comuns e temas prioritários;

k) O Uso e Ocupação do Solo e as diretrizes propostas devem ser articuladas ao planejamento regional (BRASIL, 2004).

## DIFICULDADES E DESAFIOS PARA OS MUNICÍPIOS

Sabe-se da existência de diversos tipos municípios, variando todos de acordo com os mais diversos fatores: localização, dimensão territorial, economia, tamanho e crescimento da população, densidade demográfica, história, se está em região metropolitana ou amazônica, ou nas novas fronteiras agrícolas do centro-oeste, nas antigas colônias do sul do Brasil etc. (BRASIL, 2004). Enfim, o planejamento municipal de cada um deles será diferente e não há uma receita para todos seguirem, já que estão inseridos cada um num contexto específico.

Via de regra, os municípios, principalmente os menores, sofrem com muitas dificuldades operacionais de planejamento e gestão do território, assim como a falta de diretrizes e instrumentos para o seu desenvolvimento, já que não tem suporte administrativo, técnicos qualificados e até mesmo instrumentos de trabalho. O primeiro passo é medir a capacidade, potencial e limites de gestão tendo como base o lastro institucional e o grau de mobilização social, para então começar a de pensar no Plano Diretor (BRASIL, 2004).

Para dividir custos, como já citado, pode ser uma estratégia de municípios fazer o seu PD em conjunto, através de consórcios, associações, fóruns ou comitês, com outros municípios que integrem o mesmo contexto regional, dividindo dados, mapas, estudos de consultorias, cadastros etc. Sugere-se, quando há poucos recursos também, a utilização de dados do IBGE, de plantas dos serviços de abastecimento de água ou da rede elétrica e o levantamento em campo apenas com equipe técnicas de topografia para atualização de planta e a listagem de informações socioeconômicas sobre as famílias moradoras e as atividades instaladas, que também não é muito custoso (BRASIL, 2004).

É comum, a população estar organizada, em pequenos municípios, apenas quando os assuntos são a saúde e a educação e também sempre há atividades promovidas pela Igreja ou por grupos rurais produtivos, e apenas isso. É essencial a criação de um espaço institucional para a participação pública nestas localidades para que se aumente o número de atores e a representatividade (BRASIL, 2004).

Ao reunir a sociedade civil ou os diversos grupos de interesses dela, é importante tentar responder, em equipe, três perguntas-chave básicas: “Que município temos?”, “Que município desejamos?” e “Que acordos podemos firmar para alcançar o que desejamos?”. Assim, já se pode começar a pensar nas diretrizes do Plano Diretor a ser elaborado.

Depois, deve-se enumerar quais problemas que devem ser enfrentados e suas possíveis soluções; levar em consideração o contexto que está se inserido, a região, as redes urbanas as quais pertence e as dinâmicas estaduais; buscar apoio dos governos estaduais e

federal para melhor qualidade do Plano Diretor a ser construído; e, por fim, reconhecer a variabilidade de interesses e que apenas a gestão democrática trará resultados efetivos para o local.

Segundo o Ministério das Cidades (2004, p. 71), em seu guia, o plano diretor deve conter, pelo menos:

“a delimitação da zona urbana e rural; estabelecer em que áreas o município pode crescer em termos construtivos e também populacionais (adensamento construído e populacional); a identificação de áreas de risco ou muito vulneráveis (como encostas íngremes, áreas inundadas ou áreas de mangue); a reserva de espaços de preservação ambiental e de desenvolvimento das potencialidades municipais; a valorização do patrimônio cultural, a reserva de terrenos para produzir moradia digna para população de baixa renda, instrumentos para regularizar as moradias e a economia informal e para a gestão compartilhada na implementação e monitoramento do Plano Diretor” (BRASIL, 2004, p. 71).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se fala em desenvolvimento local, pode-se dizer que, pela interminável estruturação do espaço e pelas conquistas diárias da população, fala-se em um exercício de cidadania. O maior desafio é fazer com que existem planos e políticas que dialoguem bem o local com o global, produzindo renda e minimizando cada vez mais a desigualdade social.

O Estatuto da Cidade, instituído em 2001, veio para melhorar o que se fazia até então quanto às políticas urbanas. Muito do planejamento das cidades que era feito não surtia grandes efeitos e era passível de muitas críticas e desaprovações. Talvez o princípio mais revolucionário do EC para o ordenamento do território seja o da gestão democrática. É certo que existem muitas deficiências ainda na forma como se faz a participação popular nas discussões de planejamento no Brasil, entretanto, a partir do momento em que se evidenciam essas problemáticas, já é um ponto de partida para se fazer cada vez melhor. Definir no plano quais as metas, os prazos, os responsáveis e de onde será feito os financiamentos também auxiliam na maior efetividade do planejamento.

Através desse artigo, pode-se ver que o município tem a sua parcela de competência para atuar nas zonas rurais, mas seu envolvimento hoje ainda está bem restrito às áreas urbanas. O Estatuto da Cidade estabelece que o plano diretor dos municípios deve englobar o território do município como um todo e não só o meio urbano, como se faz atualmente. Não assumindo esse dever, o município fica zoneado apenas no perímetro das cidades e o meio rural fica esquecido. O município poderia zonear e estabelecer critérios para o uso sustentável do solo no campo, considerando as mais diversas funções que o espaço rural pode cumprir, criando limites para a expansão urbana e inserindo equipamentos públicos necessários. Vale lembrar a importância da participação pública em todo o processo de

elaboração do PD, a importância de um bom diagnóstico e que o plano não seja criado apenas como mera “intenção”, mas que seja autoaplicável.

Destaca-se a importância da existência de mecanismos específicos para contemplar a dimensão regional, com grandes reflexos para o planejamento do território rural. Os municípios, por si só, têm grande dificuldade de concretizar a articulação regional. Os planejadores devem prezar pela integração dos programas e pensar o território como um todo, formado por áreas urbanas, áreas rurais, áreas de interesse ambiental, áreas de interesse indígena, com articulações entre as cidades grandes, cidades médias, cidades pequenas e vilarejos, ou seja, uma articulação institucional que seja capaz de acelerar o efetivo desenvolvimento do território.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. O Futuro das Regiões Rurais. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- BRAGA, Roberto. Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. In: Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. pp. 95 a 109.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- BRASIL. Lei nº 10.257 (2001). Estatuto da Cidade. Palácio do Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em 21 de novembro de 2014.
- BRASIL. Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministérios das Cidades / Confea, 2004.
- CAMPANHOLA, Cleyton; GRAZIANO DA SILVA, José. Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais. In: Cadernos de Ciência e Tecnologia. Brasília: Embrapa, v. 17, nº 1, p. 11-40, 2000.
- FAVARETO, Arilson. O Planejamento do Desenvolvimento Rural nos Municípios. Artigo 6. Pag 74. Desenvolvimento Rural: Desafios do Planejamento Econômico e Ambiental. São Carlos, Editora Cubo: 2014.
- FELDMAN, Sarah. O zoneamento ocupa o lugar do plano: São Paulo, 1947-1961. In: VII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 1997 Recife. Anais... Recife: UFPE, 1997. p. 667 - 684.
- IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros – Munic. Disponível em: <<http://munic.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 23 de julho de 2015.

INCRA. INST/INCRA Nº17-b/80. Instrução nº 17-b, de 22 de dezembro de 1980. Disponível em:

<[http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos\\_internos/instrucoes/instrucao/117b\\_221280.pdf](http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao/117b_221280.pdf)>. Acesso em 16 de setembro de 2015.

KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. O plano diretor participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André (São Paulo). Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2011. vol. XV, nº 382. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-382.htm>>.

LIMA, Fabio Santos de; LIRA, Daniel Ferreira de. O Imposto Territorial Rural E A Função Social Da Propriedade Rural. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 101, jun 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11684](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11684)>. Acesso em 23 de novembro de 2014.

MALUF, Renato S. Plano Diretor Rural, estratégias de desenvolvimento rural e Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Piracicaba. Pág 37. O planejamento do município e o território rural. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

MARQUES, E. C. L. Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil. CEM: Textos para Discussão nº 018/2016. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole. Disponível em <[www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/1545-wp018.2016.vfmesmo.pdf](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/1545-wp018.2016.vfmesmo.pdf)>. Acesso em 05 de maio de 2018.

MIRANDA, Lívia Isabel Bezerra de. Dinâmica Urbana e Planejamento em Áreas de Transição Rural-Urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife Pernambuco (Brasil). Fase/Observatório das Metrôpoles Pernambuco, 2008.

MIRANDA, Lívia Isabel Bezerra de. Planejamento Em Áreas De Transição Rural-Urbana - Velhas Novidades Em Novos Territórios. Revista Brasileira de Estudos Urbanos E Regionais, V. 11, N. 1, 2009.

MORAES, Júlio Cesar de. Planejamento Municipal Participativo. EMATER. Disponível em:<<http://www.emater.go.gov.br/intra/wp-content/uploads/downloads/2012/03/Planejamento-Municipal.ppt>>. Acesso em 02 de outubro de 2016.

NAKANO, Kazuo. O Plano Diretor e as Zonas Rurais. Pág 25. O planejamento do município e o território rural. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

OLIVEIRA, Carolina Ribeiro de. O rural nos planos diretores pós-Estatuto da Cidade: o caso do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2011.

- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. Estatuto da cidade; para compreender... Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.
- RANDOLPH, Rainer. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. Scripta Nova. Revista electrónica de geografia e ciências sociais. Barcelona: Universidade de Barcelona, 1 de agosto de 2007, v. XI, n. 245 (17).
- SABOYA, Renato. Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos. 2007. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina. p. 39.
- SANTORO, Paula; COSTA, Christiane; PINHEIRO, Edie. Introdução. Pág 05. O planejamento do município e o território rural. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- SÃO PAULO. Constituição (1989). Constituição do Estado de São Paulo. Diário Oficial do estado de São Paulo, São Paulo, 6 out. 1989.
- SAULE JR, Nelson. A Competência Do Município Para Disciplinar O Território Rural. Pág 41. O planejamento do município e o território rural. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.
- SPAROVEK, Gerd; VIANA, Gisele Cunha; BARRETTO, Leonelli Alberto G. O. Pereira. A linha imaginária. Pág 14. O planejamento do município e o território rural. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.
- VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999a. p. 237 – 247.
- VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Fapesp/Studio Nobel. 1998. p. 338-339.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil, in Deák, C., Schiffer, S. R. (orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999b. pp. 169-244.