

Planejamento e gestão territorial de municípios de pequeno porte populacional: sobreposições e complementaridades das políticas urbana e rural

RESUMO

Selena Duarte Lage e Lage

selenalage@yahoo.com.br

Universidade Estadual de Campinas.
Campinas. São Paulo. Brasil.

Sidney Piochi Bernardini

spiochi@unicamp.br

Universidade Estadual de Campinas.
Campinas. São Paulo. Brasil.

Este trabalho trata do planejamento e gestão de enfoque territorial dos municípios brasileiros com população abaixo de cinquenta mil habitantes, excluídos os pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Tais municípios são maioria no Brasil e ocupam a maior parte do território nacional. Por apresentarem áreas urbanas mergulhadas em um universo rural, seu planejamento e gestão territorial encontraram aporte tanto na política rural quanto na política urbana impulsionadas no governo federal do Partido dos Trabalhadores (2003-2016). Porém, nota-se a sobreposição desarmônica dessas e demais políticas afetas ao tema. O objetivo do artigo é discutir como os principais instrumentos de planejamento e gestão da política urbana e da política rural territorial vêm se articulando, visando mitigar suas sobreposições e potencializar as complementaridades. Os métodos utilizados foram: pesquisa e análise bibliográfica e documental, especialmente a análise de Planos Diretores Municipais e Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável de seis municípios brasileiros nas cinco macrorregiões do país, e entrevistas semiestruturadas com gestores públicos dos referidos municípios. Como resultado, verifica-se a desarticulação das políticas e levantam-se questões que precisam ser consideradas para que se possa avançar rumo ao planejamento e à gestão territorial de molde interssetorial e interescalar nos municípios de pequeno porte populacional.

PALAVRAS-CHAVE: Municípios de pequeno porte populacional; Pequenas cidades; Política urbana; Política rural; Planejamento territorial; Gestão territorial.

1 INTRODUÇÃO

Os municípios de pequeno porte populacional são maioria no Brasil e ocupam consideráveis extensões em todas as cinco macrorregiões do país (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste). Aqueles com população até cinquenta mil habitantes correspondem a 87,5% dos municípios brasileiros, onde vivem 30,4% da nossa população (IBGE, 2021a). De modo geral, tais municípios apresentam enxutas malhas urbanas em meio a extensos territórios rurais, sendo chamados “municípios rurais”. Além da sua produção agropecuária – que cumpre importante papel na segurança alimentar e, em alguns casos, no provimento de divisas decorrentes de exportações – esses municípios geralmente também são depositários de rico patrimônio ambiental e histórico-cultural. Essas características têm sido cada vez mais valorizadas a partir do paradigma do desenvolvimento sustentável, de modo que, nos últimos anos, os municípios rurais vêm ganhando destaque entre estudiosos e formuladores de políticas públicas tanto das áreas rurais quanto das áreas urbanas (ABRAMOVAY, 2003; SOARES e MELO, 2010; SPOSITO e JURADO DA SILVA, 2013).

Do ponto de vista da política urbana, os planos diretores municipais afirmam-se como o principal instrumento de planejamento com vistas ao desenvolvimento sustentável. O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que define as regras relativas à elaboração dos planos diretores, ratificou a obrigatoriedade do instrumento para municípios com população acima de vinte mil habitantes, conforme já determinava a Constituição de 1988, e estendeu essa obrigação para municípios com menos de vinte mil habitantes em situações específicas, alargadas ainda mais pela Lei nº 12.608/2012 (BRASIL, 2001; 2012)¹. Além disso, o Estatuto da Cidade determinou que os planos diretores englobassem toda a unidade territorial municipal, ou seja, não apenas as áreas urbanas, mas também as áreas rurais dos municípios. Essa determinação é pertinente à realidade dos municípios de pequeno porte populacional, que apresentam forte interdependência econômica e social entre os espaços urbano e rural.

Paralelamente às discussões pelo viés do urbano, o desenvolvimento sustentável dos municípios de pequeno porte populacional também tem sido discutido pelos estudiosos dos espaços rurais. Estes, aludindo à forte sinergia entre o campo e a cidade, também têm considerado todo o território – áreas rurais e urbanas – dos municípios rurais. Em verdade, a partir da década de 1990, os estudiosos dos espaços rurais começaram a defender a necessidade de organizações supramunicipais para o planejamento do desenvolvimento territorial nas áreas interioranas do País (ABRAMOVAY, 2003; VEIGA et alli, 2001). Essas ideias deram ensejo à política rural de viés territorial desenvolvida no governo federal do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 2003 e 2016, no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituíram-se os Territórios Rurais, agrupamentos de municípios nas

¹ De acordo com a Lei nº 10.257/2001, os municípios com menos de vinte mil habitantes devem elaborar Plano Diretor caso sejam integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, ou estejam inseridos em áreas de especial interesse turístico ou de influência de empreendimentos de grande impacto ambiental, ou, ainda, onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos de parcelamento e edificação compulsórios. A Lei nº 12.608/2012 também incluiu na obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor as cidades inseridas no Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos, independentemente do tamanho populacional.

“microrregiões rurais”², que se tornaram o recorte-base na elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Concomitantemente, a Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades estava empenhada na campanha de elaboração dos Planos Diretores (PD), de âmbito municipal. Atualmente, há algumas centenas de municípios com população até cinquenta mil habitantes que contam com os dois instrumentos de planejamento e gestão territorial, ambos de pretensão abrangente e integrativa, envolvendo tanto as áreas rurais quanto as áreas urbanas dos municípios.

No entanto, historicamente, no Brasil, não se verifica um diálogo, ou complementaridade harmônica entre as políticas, programas e propostas das agendas urbana e rural. Essa é uma questão que tem ganhado relevância nos tempos atuais, uma vez que as fronteiras entre os modos de vida, as atividades e ocupações rurais e urbanas estão cada vez mais fluidas (MONTE-MOR, 2006; ENDLICH, 2013; FAVARETO e EMPINOTTI, 2021). Nesse âmbito, o objetivo deste artigo é discutir como os principais instrumentos de planejamento e gestão da política urbana – o PD – e da política rural territorial – o PTDRS – vêm se articulando, com vistas a mitigar suas sobreposições e potencializar as complementaridades. Pretende-se contribuir para um maior diálogo entre as abordagens rural e urbana e entre os profissionais dos dois campos de atuação, trazendo à tona alguns dos desafios atuais ao planejamento e à gestão territorial dos municípios brasileiros de pequeno porte populacional.

A perspectiva de uma abordagem territorial que considere as inter-relações campo-cidade e cidade-região demanda uma interrelação das diversas políticas públicas que têm referência no território, bem como a articulação entre as diferentes escalas de intervenção. Esse parece ser um dos maiores desafios atuais do planejamento e gestão territorial no Brasil.

2 METODOLOGIA E ESTRUTURA

Este artigo abarca os municípios brasileiros com população de até cinquenta mil habitantes excluídos os pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, os quais foram considerados pelas políticas rural e urbana no governo federal do PT entre 2003 e 2016. Trata especialmente daqueles com menos de vinte mil habitantes pelo fato de terem sido recentemente, desde o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), incluídos na política urbana. Para análise dos PTDRS e dos PDs e suas inter-relações, foram selecionados seis municípios nas cinco diferentes macrorregiões do país, apresentados na Tabela 1.

²Para a política de desenvolvimento rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário, foram classificadas como rurais as microrregiões (conforme divisão do IBGE) com densidade demográfica menor que oitenta habitantes por quilômetro quadrado e população média por município de até cinquenta mil habitantes. Partindo dessa seleção inicial, iniciou-se um processo que envolveu os governos estaduais e os atores sociais das microrregiões rurais para instituição dos Territórios Rurais com a exclusão e/ou inclusão de municípios, a partir de critérios de identidade política, econômica, cultural, histórica, geográfica etc. (ECHEVERRI, 2010).

Tabela 1 – PTDRS e PD analisados

Macrorregião	UF	Território Rural	Ano PTDRS	Município / População*	Ano PD
Norte	PA	Transamazônica	2010	Brasil Novo 15690 hab.	2013
	TO	APA Cantão	2006	Dois Irmãos do Tocantins 7161 hab.	2006
Nordeste	PB	Cariri Oriental	2010	Caraúbas 3899 hab.	2014
Sudeste	ES	Caparaó	2009	Dores do Rio Preto 6397 hab.	2018
Sul	RS	Região Central do RS	2009	Restinga Seca 15849 hab.	2010
Centro-Oeste	MS	Grande Dourados	2006	Glória de Dourados 9927 hab.	2016

Fonte: Elaborado pelos autores.

*De acordo com o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010).

A seleção dos municípios pautou-se nas classificações e tipologias dos trabalhos “Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil” (IBGE, 2017) e “Tipologia das Cidades Brasileiras” (BITOUN e MIRANDA, 2009), de modo que os municípios selecionados fossem representativos das situações predominantes ou mais recorrentes dos municípios de até vinte mil habitantes de cada uma das cinco macrorregiões do país. Em cada macrorregião, foram selecionados municípios com a mesma classificação de pelo menos 20% dos municípios de até vinte mil habitantes com PD pós-Estatuto da Cidade e, dentre estes, aqueles com cidades com a mesma tipologia de pelo menos 20% das cidades e que fossem pertencentes a Territórios Rurais.

A partir dessa seleção preliminar, iniciaram-se as buscas na internet pelos documentos dos PTDRS e PDs, dando preferência àqueles disponíveis na sua integralidade, inclusive com os anexos. Por fim, foram selecionados os municípios cujas gestões municipais deram abertura ao contato, pois foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores municipais em cada município durante o primeiro semestre de 2021. Estas entrevistas trataram especificamente da implementação dos PDs.³

Os resultados deste trabalho são fruto principalmente da leitura analítica dos conteúdos dos PTDRS e dos PDs, visando verificar em que medida as propostas

desses documentos se sobrepõem e, em outro sentido, quais seriam as contribuições “exclusivas” de cada um deles. Uma vez que a análise desses documentos demanda uma compreensão mais alargada sobre o cenário institucional-normativo no qual se inserem, o artigo inicialmente apresenta um panorama das normativas e políticas públicas de viés territorial que incidem sobre os municípios brasileiros de pequeno porte populacional desde a Constituição de 1988 (item 3) e compara as políticas rural e urbana desenvolvidas no governo federal do PT entre 2003 e 2016 (item 4). No item 5 apresentam-se os resultados e conclusões referentes à análise dos PTDRS e PDs, problematizando a instituição das políticas e seus instrumentos sem a devida articulação entre eles. As considerações finais (item 6) apontam questões que precisam ser consideradas para que se possa avançar rumo ao planejamento e à gestão territorial de molde interssetorial e interescalar que levem em conta os municípios de pequeno porte populacional.

3 PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: DIFERENTES POLÍTICAS E ESCALAS DE INTERVENÇÃO QUE SE CRUZAM

Atualmente, no Brasil, o planejamento e a gestão territorial pautam-se por políticas urbanas, ambientais e agrícolas provenientes de diferentes níveis de governo. Essas políticas se cruzam de forma descoordenada, especialmente no caso dos municípios de pequeno porte populacional, em que as políticas urbanas não prevalecem sobre as demais, pois neles as políticas agrícolas e ambientais têm um peso igual – senão maior – ao das políticas urbanas.

Em relação ao planejamento e à gestão territorial, a distribuição de competências entre as três instâncias de governo (nacional, estadual e municipal) estabelecida na Constituição de 1988 é imprecisa em vários pontos. São definidas como competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proteger o meio ambiente, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988, art. 23).

À União compete privativamente legislar sobre o direito agrário (BRASIL, 1988, art. 22), sendo a política agrária regulamentada pela própria Constituição nos artigos 184 a 191, e pelo Estatuto da Terra - Lei nº 4504/1964, que regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola. O Instituto Nacional da Reforma Agrária (INCRA), autarquia federal, tem como competência executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário, incluindo o gerenciamento da ocupação e uso das áreas rurais.

Para os Estados, a Constituição não define as atribuições exclusivas, reservando a esses entes as competências que não lhe sejam vedadas pelo texto constitucional (BRASIL, 1988, art. 25, §1º). Com o passar do tempo, os Estados acabaram absorvendo muitas das atribuições relacionadas à proteção e preservação ambiental, como a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Este instrumento é originário da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) e foi regulamentado em âmbito nacional pelo Decreto nº 4.297/2002, que o define como instrumento de organização do território para garantir o

desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população, podendo ter abrangência regional ou local (BRASIL, 2002). Em 2012, a Lei nº 12.651 determinou que os Estados que não possuíssem seus ZEE teriam cinco anos, a partir da data de publicação da Lei, para a sua elaboração e aprovação (BRASIL, 2012, Art. 13, §2º). Proveniente da agenda ambiental, os ZEE estaduais têm considerado principalmente as áreas naturais e pouco artificializadas, ou seja, as áreas rurais.

No âmbito estadual também foram definidas as Unidades de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, pelas quais elabora-se os Planos de Bacias Hidrográficas e realiza-se a gestão de outorga da água, conforme estabelecido na Política Nacional de Recursos Hídricos e seu Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997). Pode-se dizer que esta é uma política já consolidada no país, mas verifica-se que tem como enfoque os aspectos de qualidade e quantidade da água, com pouca ou nula atenção às questões de planejamento e gestão do uso e ocupação do território (PERES e SILVA, 2013).

Além disso, os Estados, por meio de autarquias ou empresas públicas, quase sempre são responsáveis pela operação dos serviços de saneamento, especialmente água e esgoto, nas áreas urbanas e urbanizadas, mesmo fora dos perímetros urbanos. A Política Nacional de Saneamento (Lei nº 11.445/2007) define como titulares dos serviços públicos de saneamento básico os Municípios e o Distrito Federal e, desde as alterações realizadas pela Lei nº 14.026/2020, também os Estados, em conjunto com os Municípios, nos casos em que estes compartilham instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual (BRASIL, 2007, art. 8º).

Aos Municípios, a Constituição estabelece as competências de legislar sobre assuntos de interesse local e de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988, art. 30). Como o direito agrário é de competência privativa da União e o regramento e a fiscalização de áreas de importância ambiental ocorre, quase sempre, sob a supervisão dos Estados, o texto constitucional deixa margens para interpretações divergentes sobre a competência municipal principalmente no que concerne às áreas rurais.

Para alguns, a competência sobre o uso e ocupação do solo das áreas rurais é da União já que as políticas agrária e agrícola são de sua competência e o ordenamento do solo rural é de atribuição do Incra. Outros, a exemplo de Saule Jr. (2004), argumentam que a competência municipal de legislar sobre assuntos de interesse local e de promover adequado ordenamento territorial pressupõe que o Município tenha o poder de disciplinar o uso e ocupação do solo em todo o seu território, não apenas nas áreas urbanas. Com efeito, o Estatuto da Cidade estabeleceu que os planos diretores municipais devem englobar todo o território dos municípios, isto é, suas áreas urbanas e rurais (BRASIL, 2001, art. 40, § 2º). Mas o fato do Município disciplinar assuntos que também são tratados pelos demais entes federativos não significa a exclusão da participação destes. Ao contrário disso, o autor chama atenção para o pressuposto constitucional do pacto federativo, em que as políticas públicas locais devem ser desenvolvidas de forma integrada e articulada com a União e os Estados.

Diante desse arcabouço institucional complexo, o território torna-se alvo da sobreposição de políticas e ações que se instauram em camadas de atuação, regulação e intervenção sem que se tenha uma orquestração das mesmas, já que o pacto federativo é falho nesse sentido, não mencionando como se articulam. Mirando os aspectos institucionais, as atuações territoriais podem, a partir das várias esferas, por um lado, conter contradições quanto aos objetivos que preconizam e, por outro, sobrecarregar o ente federativo mais frágil, no caso os municípios, especialmente os de pequeno porte populacional. As políticas rural e urbana da gestão PT (2003-2016) são sintomáticas deste problema.

A política de desenvolvimento rural promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário a partir de 2003 complexificou ainda mais a estrutura federativa, pois criou uma instância de planejamento e gestão que extrapola a divisão trina entre União, Estados e Municípios. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) adotou o Território Rural como eixo central das ações, numa escala de atuação maior que a municipal, mas aquém da estadual. Essa escala de atuação foi reconhecida como a mais apropriada por se entender que a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento, ao passo que a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e das especificidades locais. O território, para além do espaço físico, era entendido como espaço de múltiplas dimensões (econômica, social, ambiental etc.), as quais se vinculam e interagem e, portanto, devem ser pensadas em sua totalidade, incluindo os campos, as cidades e suas interações (BRASIL, 2005).

Esse rural não restrito à delimitação político-administrativa ou à produção agrícola fundamenta-se em pelo menos duas premissas. A primeira é o reconhecimento de que o universo rural não se limita às atividades primárias; mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais são suas características espaciais, isto é, o menor grau de artificialização do ambiente, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais. A segunda, profundamente vinculada à primeira, é o entendimento de que o rural e o urbano, apesar de serem categorias espaciais que guardam especificidades próprias, conformam elos tão fortes entre si que constituem uma unidade indissolúvel (ABRAMOVAY, 2003). Tais ideias foram se delineando em função de transformações sociais, econômicas e políticas ocorridas em todo o mundo a partir do final do século XX. Destaca-se a modernização da produção agropecuária, a descentralização econômica e a crescente integração dos mercados, que repercutiram na emergência de uma nova ruralidade e de novas acepções e interações rural-urbano/campo-cidade (WANDERLEY, 2000; ABRAMOVAY, 2003). No Brasil, essas transformações mesclaram-se ao processo de abertura política e de reconhecimento social, econômico e político da agricultura de base familiar a partir da organização política do setor (FAVARETO, 2010).

Deve-se mencionar ainda os novos conceitos e abordagens que surgiram no final do século XX e que passaram a influenciar as concepções e as práticas de planejamento dos territórios no Brasil, destacando-se o chamado “desenvolvimento sustentável” (GUIMARÃES NETO, 2010). Nessa abordagem, considera-se a interdependência das dimensões sociais, econômicas e ambientais, influenciando os enfoques e instrumentos tanto da política ambiental, quanto da política urbana e também da política rural de viés territorial.

O Pronat (2003-2019) estabeleceu o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), que deveria ser elaborado de forma participativa para o conjunto de municípios componentes dos Territórios Rurais, considerando suas questões econômicas, sociais, ambientais, etc. Assim, a política rural de viés territorial passou a permear diferentes políticas e instâncias de planejamento e gestão governamental, entre elas a política urbana, que, principalmente a partir do Estatuto da Cidade, vem se consolidando via planos diretores de âmbito municipal. Ao mesmo tempo, a partir de 2003, a Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades iniciou a campanha nacional para elaboração dos planos diretores participativos, visando transformar o desafio da obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores municipais⁴ em oportunidade para se repensar o processo de desenvolvimento urbano nos marcos do Estatuto da Cidade em todo o país (SUTTI, 2018).

Desse modo, no caso dos municípios com população até cinquenta mil habitantes, verifica-se a existência de ao menos três instrumentos de planejamento e gestão territorial provenientes de diferentes agendas: ZEE (escala estadual), PTDRS (escala microrregional) e PD (escala municipal). Embora o PD provenha da agenda urbana e o PTDRS, da agenda rural, ambos consideram as áreas urbanas e rurais em uma perspectiva local de atuação. Por isso, a seguir, faremos uma comparação entre as duas políticas e seus instrumentos, visando verificar em que medida poderiam se articular e se complementar, ou mesmo “aprender” uma com a outra para a superação de suas limitações.

4 POLÍTICA RURAL TERRITORIAL VERSUS POLÍTICA URBANA

A política rural de viés territorial, diferentemente da política urbana, não está fundamentada na Constituição Federal de 1988. O Artigo 21, inciso XX, da Constituição estabelece como atribuição da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, mas não há a recíproca para o rural. O capítulo “Da Política Urbana” (Capítulo II do Título VII) não é seguido por capítulo referente à Política Rural, mas sim pelo capítulo intitulado “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária” (Capítulo III do Título VII). Conforme ressaltam Medeiros e Dias (2011), na Constituição Federal o rural é visto principalmente como espaço de produção, não sendo prevista uma política de desenvolvimento que induza a considerá-lo como espaço de vida, sociabilidade e cultura.

Inseridos nesse background normativo e conceitual, os estudiosos e formuladores das políticas rurais de viés territorial (intersectorial e de abrangência para além do meio rural) ainda estão em busca de instrumentos de planejamento e gestão pertinentes à realidade do “novo rural”: pluriativo, complexo e imbricado às questões urbanas (EMPINOTTI e FAVARETO, 2021). Por outro lado, embora a política urbana pós-Estatuto da Cidade tenha abarcado também as áreas rurais, suas origens e fundamentos inegavelmente vinculam-se ao meio urbano (LAGE e FRANCISCO FILHO, 2020). Assim, encontramos-nos em um contexto em que ambas as políticas carecem rever seus enfoques e instrumentos e, para tal, mostra-se imprescindível o diálogo entre elas.

⁴ A primeira versão do Estatuto da Cidade determinava que os municípios obrigados a elaborar o Plano Diretor deveriam fazê-lo até outubro de 2006. Em 2008, a Lei nº 11.673 alterou o prazo para 30 de junho de 2008.

No âmbito da política urbana, o Estatuto da Cidade e seu principal instrumento – o PD – aplica-se a todos os municípios brasileiros, inclusive àqueles de pequeno porte populacional⁵. De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2021 (IBGE, 2021b), 2287 municípios brasileiros com população até cinquenta mil habitantes tinham PD (47%), sendo que 1351 destes tinham menos de vinte mil habitantes (40% dos municípios brasileiros com população até vinte mil habitantes).

Os planos diretores no Brasil, pelo menos desde os planos compreensivos da década de 1960, apresentam como característica a pretensão multissetorial e integrativa, ao abordarem diferentes dimensões da realidade (econômica, social, físico-espacial) integradas num documento único de propostas (LAGE e FRANCISCO FILHO, 2020). Desde a Constituição, os PDs devem ser aprovados pelas Câmaras municipais, tornando-se leis, e, desde o Estatuto da Cidade, devem ser elaborados de forma participativa, além de ser obrigatória a instituição de sistemas de acompanhamento e controle dos planos (quase sempre concretizados via conselhos municipais instituídos na própria lei do PD). Uma vez elaborados os PDs, os gestores públicos municipais, em conjunto com os munícipes-cidadãos, se tornam responsáveis pela sua implementação.

No âmbito da política rural via Pronat (2003-2019), foram instituídos 164 territórios rurais e seus respectivos PTDRS, abarcando 2500 municípios (51% dos municípios brasileiros com população até cinquenta mil habitantes). O Pronat apresentava uma estrutura de gestão participativa e descentralizada, que incluía as três instâncias de governo: no âmbito federal, era gerido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Territorial; no âmbito estadual, pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável; e no âmbito local, pelos Colegiados Territoriais (Codeters), a quem cabia a coordenação da elaboração dos PTDRS, bem como a gestão e controle do Programa no âmbito local. Os Codeters agregavam entidades e agricultores familiares do conjunto de municípios componentes dos territórios rurais, portanto, extrapolavam a instância municipal (ECHEVERRI, 2010). Tanto os Territórios Rurais como os colegiados territoriais não eram instâncias legalmente formalizadas e os PTDRS também não eram previstos nem instituídos em leis.

Assim, no quesito normativo-institucional, a política urbana está mais consolidada, a começar pela sua regulamentação na Constituição Federal de 1988. Entende-se que a obrigatoriedade dos planos diretores e dos conselhos municipais ligados à sua implementação tornarem-se leis ajuda a garantir a continuidade da política pactuada em âmbito local independentemente do alinhamento político em quaisquer das três instâncias de gestão. Já a política territorial rural, por dispor de frágil arcabouço institucional-normativo, tornou-se muito dependente de um ambiente político favorável nas instâncias estadual e nacional. Por outro lado, a gestão social da política territorial rural se estabeleceu mais encorpada que a da política urbana por, pelo menos, duas razões: 1. Foram instituídos espaços formalizados de participação social nas três instâncias de gestão articulados entre si (pelo menos idealmente); 2. Os colegiados territoriais constituíram-se o “eixo central da política”, a partir dos quais se elaborava os PTDRS e buscavam-se as

articulações e negociações para sua implementação. No caso da política urbana, o caminho é inverso: a partir dos planos diretores foram instituídos os conselhos municipais, que tinham a atribuição principal de acompanhar a implementação do plano, embora seja comum que a formação desses conselhos se desse pelos grupos gestores que estiveram na condução do processo de sua elaboração.

Destaca-se como diferencial na experiência do Pronat a articulação entre os três entes federativos, em especial o envolvimento dos governos estaduais (ARAÚJO, 2010) e é justamente nesse aspecto que parece ter avançado mais quando comparada à política urbana implementada pelo Ministério das Cidades, que se deu muito focada no âmbito municipal. Araújo (2010) pondera que a experiência da política rural territorial traz uma contribuição importante ao manter a descentralização do planejamento e das ações, assim como a participação social fomentada por tal descentralização, mas sem perder de vista escalas mais amplas de planejamento e ação (estadual e nacional), vislumbrando um modelo de “descentralização coordenada”. Em verdade, verifica-se um duplo desafio na consolidação do planejamento e gestão territorial de molde intersectorial e insectorial: a coordenação horizontal (entre diferentes setores) e vertical (entre diferentes instâncias).

5 RESULTADOS: PTDRS VERSUS PD E O ORDENAMENTO TERRITORIAL MUNICIPAL

Este item apresenta os resultados gerais encontrados a partir da análise dos conteúdos dos PTDRS e PDs, sem destacar, entretanto, as especificidades de cada caso analisado.

Em relação ao conteúdo dos PDs, verificou-se que todos contemplaram as áreas urbanas e rurais dos territórios municipais, conforme determinação do Estatuto da Cidade, mas, mais do que isso, as leis pretenderam-se instrumentos de planejamento e gestão do desenvolvimento global dos municípios, isto é, suas diretrizes e propostas não se restringiram ao ordenamento territorial. Todos os PDs analisados apresentam objetivos, diretrizes e propostas relacionadas a políticas de temáticas diversas, não necessariamente vinculadas ao território, como as de saúde, educação, economia etc.; porém, apresentam uma ênfase na questão territorial *stricto sensu* ao dedicarem títulos ou capítulos específicos ao “ordenamento territorial” ou ao “uso e ocupação do solo”, onde são estabelecidas diretrizes e parâmetros relativos ao uso e ocupação do solo, a começar pelo zoneamento do território.

Quanto ao PTDRS analisados, embora tenham dado ênfase aos problemas relacionados às condições de vida na área rural e às cadeias produtivas ligadas à agricultura de base familiar, apresentaram, assim como os PDs, objetivos e propostas de temáticas diversas - saúde, educação, saneamento etc – visando ao desenvolvimento integral dos territórios rurais. Assim, contém propostas vinculadas a aspectos físico-espaciais, como a melhoria das condições das estradas vicinais ou a recuperação das Áreas de Preservação Permanente, por exemplo, mas nenhum dos PTDRS analisados apresenta qualquer proposta de ordenamento ou regulação integral do uso e ocupação do território. Não há, portanto, mapas de zoneamento, tampouco diretrizes ou propostas “especializadas”.

Em relação à implementação dos PDs, a despeito de as áreas rurais terem sido consideradas nas propostas, verificou-se pelas entrevistas que as medidas relativas

ao regramento de uso e ocupação dessas áreas não têm sido obedecidas pelos proprietários/usuários da terra, nem fiscalizadas pelas gestões municipais. Nota-se que, no caso dos municípios de pequeno porte populacional, à falta de clareza das atribuições das gestões municipais nas áreas rurais soma-se a falta de recursos técnicos e financeiros para o controle e fiscalização dos vastos territórios municipais.

Sobre a questão, deve-se destacar que a inclusão das áreas rurais no ordenamento municipal via planos diretores é muito recente, não havendo tal tradição na conduta do planejamento municipal em décadas anteriores. A exigência para esta abrangência a partir do Estatuto da Cidade lançou mais um problema controverso e um paradoxo para o planejamento do território, já que os conhecimentos produzidos neste âmbito e os instrumentos normativos voltam-se para as áreas urbanas, dificultando uma efetiva gestão de uso e ocupação do solo nas áreas rurais. A essa exigência determinada pelo nível federal não houve a devida correspondência de uma base normativa que pudesse auxiliar os municípios a, de fato, estabelecer uma política territorial nas áreas rurais.

Além disso, verificou-se a não efetivação das propostas que extrapolaram o planejamento e a gestão sobre o uso e ocupação do solo, como as de saúde, educação e assistência social. Tais políticas estão subordinadas a leis e verbas federais e estaduais específicas e, portanto, escapam à autonomia das administrações municipais. Outras propostas mais vultosas, mesmo estritamente vinculadas ao planejamento e à gestão territorial, também não se efetivaram por serem muito caras e complexas para os recursos próprios dos municípios. Aquelas que se efetivaram deram-se via transferências voluntárias dos governos federal ou estadual, nem sempre vinculadas às determinações dos próprios planos.

No caso da política rural via Pronat, a partir das demandas dos Territórios Rurais estabelecidas nos PTDRS, eram previstas articulações institucionais horizontais (entre diferentes estruturas governamentais e entre estas e a iniciativa privada) e também verticais (entre os diferentes níveis de governo) para a implementação das propostas e projetos. Em relação à operacionalização dos recursos, os territórios rurais dependiam dos Estados e Municípios, pois a estrutura federalista brasileira só reconhece os Estados e municípios como esferas administrativas passíveis de serem proponentes de projetos e de receber recursos federais. A dependência era maior em relação às municipalidades, que eram as entidades executoras dos recursos destinados ao “Pronaf Infraestrutura e Serviços”, linha do Pronaf⁶, que se tornou a principal fonte financeira do Pronat (MEDEIROS; DIAS, 2011).

Pela análise dos PDs e PTDRS, não se verificou uma tentativa de coordenação ou complementaridade harmônica entre as propostas, o que poderia, inclusive, viabilizar o financiamento de algumas delas. Em síntese, o que se constatou a partir da análise é que, embora ambos os planos tenham estabelecido políticas setoriais comuns, assim como alguns tipos de intervenções territoriais, não se articularam

⁶ O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado em 1996 com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares. A linha do Pronaf denominada “Infraestrutura e Serviços Municipais” tinha como objetivo melhorar as condições gerais dos municípios e viabilizar a permanência dos agricultores nas atividades produtivas. Por não se tratar de um crédito individual, mas sim voltado às comunidades rurais, se tornou a principal fonte financeira do Pronat desde a criação do Programa.

para compartilhar e unificar as propostas estabelecidas, deixando de aproveitar as sinergias para viabilizar ações e otimizar os recursos envolvidos.

No que concerne às proposições de ambos, destaca-se que os PTDRS não tratam do ordenamento do território dos municípios na sua integralidade. As ações propostas pelos PTDRS não vislumbram, por exemplo, estratégias ou instrumentos de direcionamento ou contenção da expansão urbana. Portanto, entende-se que o ordenamento do território municipal seria uma contribuição indispensável dos PDs nos municípios de pequeno porte populacional.

Desse modo, uma das possibilidades de articulação e complementaridade entre as políticas poderia se dar em função das orientações “natas” de seus instrumentos, que se vinculam às suas diferentes escalas de atuação. A escala municipal dos PDs é mais apropriada para lidar com o planejamento e gestão relacionados à dimensão físico-espacial dos territórios, viabilizando um ordenamento territorial mais apurado, que inclua situações próprias de cada município (como a consideração de vilas rurais, quilombos, enclaves urbanos, áreas de interesse ambiental local, etc.). Já a escala microrregional dos PTDRS revela-se mais adequada a propostas ligadas às dimensões econômicas e sociais, uma vez que o planejamento limitado à circunscrição municipal tem se mostrado insuficiente para permitir a realização de potencialidades socioeconômicas e socioambientais nos municípios de pequeno porte populacional. Uma articulação entre tais tipos de propostas daria aos PDs um caráter mais pró-ativo de execução de ações territoriais e aos PTDRS, um caráter mais normativo quanto aos limites das intervenções e priorização das ações. Trata-se, portanto, de políticas que poderiam se complementar e, mais que isso, potencializar os resultados uma da outra, partindo do princípio de que o município é, desde o Estatuto da Cidade, o ente federativo responsável pelo ordenamento territorial municipal, seja em áreas urbanas ou rurais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS AO PLANEJAMENTO E À GESTÃO TERRITORIAL DE MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE POPULACIONAL

Verifica-se que as questões relativas ao planejamento e à gestão territorial dos municípios de pequeno porte populacional são atravessadas por um desafio de ordem estrutural: a falta de um sistema articulado intergovernamental de planejamento e gestão. Este poderia ser formulado junto a uma Política Nacional de Ordenamento Territorial, que nunca chegou a ser instituída no Brasil, embora tenha havido esforços nesse sentido⁷. Essa política poderia funcionar como base de articulação horizontal entre as demais políticas que atuam sobre os territórios e também de articulação vertical para orquestrar os diversos entes federativos que atuam sobre os mesmos.

A ênfase do planejamento e gestão no âmbito municipal desde a Constituição de 1988 – da qual é fruto os PDs – está vinculada ao processo de redemocratização pós-ditadura militar, no bojo do qual se defendia a instância local como a mais adequada à participação da sociedade civil e seu controle sobre as políticas públicas. Além disso, a grande extensão territorial e a diversidade de situações socioespaciais encontradas no país também justificam o enfoque local no

planejamento e gestão de políticas públicas. No entanto, importa ressaltar que a perspectiva do local ratificada pela Constituição de 1988 não precisa nem deve se limitar a uma perspectiva municipal apenas.

Especialmente no caso dos municípios de pequeno porte populacional, tem sido cada vez mais explicitada a importância das interações de âmbito supramunicipal, seja pelas questões ambientais, econômicas ou sociais. Além de potencializar os esforços e oportunidades de desenvolvimento, a adoção da escala microrregional pode induzir uma atmosfera de mais cooperação - e menos disputa - entre os municípios. Nesse sentido, pode ser vista como a escala ideal para prover os municípios pequenos de mais recursos técnicos, humanos e financeiros sem perder o controle local sobre as políticas e sobre seus territórios.

No campo da política urbana, as discussões referentes à necessidade de articulações de âmbito microrregional, que agregue municípios com interesses e problemas comuns, têm se dado apenas no tratamento das regiões metropolitanas, culminando na instituição do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), ou a partir do estabelecimento de Consórcios Públicos para políticas setoriais. Pela política rural, está tramitando no Congresso Nacional, desde 2017, o Projeto de Lei da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PL nº 6.904), que visa oficializar os Territórios Rurais como unidades de planejamento e execução das ações da Política. Entretanto, o PL brevemente menciona os instrumentos para o planejamento e a gestão intergovernamental do arranjo microrregional, não estabelecendo os meios concretos de consolidação da governança interfederativa (BRASIL, 2017).

No campo normativo, ressalta-se a necessidade de esclarecimentos relativos às atribuições de cada ente federativo (União, Estados e Municípios) no que concerne ao ordenamento territorial. Esse seria um primeiro passo para modular uma mais bem articulada distribuição de competências entre as três instâncias de planejamento e gestão e entre estas e novos possíveis arranjos na escala microrregional. Mas além de estabelecer maior precisão institucional, é recomendável também estruturar uma articulação horizontal e vertical no que concerne às políticas territoriais, evitando-se sobreposições e potencializando possíveis sinergias, inclusive para a destinação dos recursos.

Destaca-se especialmente a indefinição sobre as atribuições dos Municípios para atuação fora das áreas urbanas, já que a Constituição atribui competências comuns aos três entes relacionadas ao uso e ocupação do solo rural. Desse modo, a determinação imposta pelo Estatuto da Cidade de que o Plano Diretor deve abranger todo o território municipal (áreas urbanas e rurais), sem detalhar o papel do PD e dos Municípios num sistema intergovernamental de planejamento e gestão territorial, acabou por embaralhar ainda mais a nebulosa distribuição de competências constitucional.

Além disso, o Estatuto da Cidade apresenta poucas diretrizes e instrumentos que orientem o ordenamento territorial nas áreas rurais dos municípios, ao mesmo tempo que a política de desenvolvimento rural acabou não contribuindo para o estabelecimento deste ordenamento, deixando os municípios brasileiros de pequeno porte populacional num “vácuo” institucional-normativo relativo a essa questão. Deve-se ressaltar que os municípios de pequeno porte populacional, por ainda abrigarem grande diversidade social, cultural e ambiental, podem ser vistos como lugar de resistência ao modelo de desenvolvimento atualmente em falência

e, adicionalmente, como lugar privilegiado para a emergência de novos modelos socialmente mais justos e ambientalmente menos desastrosos.

Spatial planning and management of small population municipalities: overlapping and complementarities of urban and rural policies

ABSTRACT

This work deals with the spatial planning and management of Brazilian municipalities with a population of less than fifty thousand inhabitants, excluding those belonging to metropolitan regions or urban agglomerations. Such municipalities are the majority in Brazil and occupy most of the national territory. Because they have urban areas immersed in a rural universe, their spatial planning and management found support in both rural and urban policies promoted in the federal government of the Partido dos Trabalhadores (2003-2016). However, there is a disharmonious overlap of these and other policies related to the theme. This article aims to discuss how the main planning and management instruments of urban policy and rural policy have been linked, aiming to mitigate their overlaps and enhance complementarities. The research methods were: bibliographical and documentary analysis, especially the analysis of Municipal Master Plans and Territorial Plans for Sustainable Rural Development of six Brazilian municipalities in the five Brazilian macro-regions, and semi-structured interviews with public managers of the referred municipalities. As a result, the work shows the disarticulation of the policies and raises issues that need to be considered in order to advance towards spatial planning and management in an intersectoral and interscale manner in small population municipalities.

KEYWORDS: Small population municipalities; Small towns; Urban policy; Rural policy; Spatial planning; Spatial management.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. O Futuro das Regiões Rurais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. 149p.

ARAÚJO, Tânia B. Pensando o Futuro das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. et al. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol.12). p. 197-217.

BITOUN, Jan.; MIRANDA, Lívia. (Orgs). Tipologia das Cidades Brasileiras. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.904-A, de 2017. Institui a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR). Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2123648>> Acesso em: 3 mar. 2020

BRASIL. Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2022. Regulamenta o art. 9o, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil -SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 1o de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 9433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. Brasília: SDT/MDA, 2005 (Série Documentos Institucionais 02-2005). Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download.php>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e Evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETO, A. et al. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol.12). p. 81-114.

EMPINOTTI, Vanessa.; FAVARETO, Arilson. Notas sobre os desafios do planejamento rural frente às transformações do início do século XXI. In: DEPONTI, C. M.; FREITAS, T. D.; FAVARETO, A (Orgs.). Três décadas de planejamento em áreas rurais: balanços e perspectivas. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. p. 31-55.

ENDLICH, Ângela Maria. Perspectiva sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Orgs.). Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural. 3. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p.11-31.

FAVARETO, Arilson. Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial. In: FAVARETO, A. et al. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 12). p. 15-46.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Antecedentes e evolução do Planejamento Territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. et al. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 12). p. 47-80.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Contagem da População 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2021a. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2021b. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2023.

LAGE, Selena D. L. Planejamento e Gestão Territorial de Municípios de Pequeno Porte Populacional: Análise da relevância do Plano Diretor e da adequação do Estatuto da Cidade aos municípios de até vinte mil habitantes. 2022. Tese (Doutorado em Arquitetura, Tecnologia e Cidade) - Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2022.

LAGE, Selena D. L.; FRANCISCO FILHO, Lauro Luiz F. A construção do Estatuto da Cidade e da ideia de Plano Diretor numa perspectiva histórica: discutindo a adequação destes instrumentos aos municípios de pequeno porte populacional. Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo (Online), v.18, p.1-16, 2020. <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v18i1p1-16>

MEDEIROS, Leonilde; DIAS, Marcelo. Bases para a construção de um marco jurídico-normativo do desenvolvimento territorial no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.) Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para construção de um marco jurídico-normativo. Brasília: IICA, 2011a (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol.13). p. 127-237.

MONTE-MÓR, Roberto Luís M. O que é urbano no mundo contemporâneo. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.111, p.9-18, jul./dez. 2006.

PERES, Renato B.; SILVA, Ricardo S. Interfaces da gestão ambiental urbana e gestão regional: análise da relação entre Planos Diretores Municipais e Planos de Bacia Hidrográfica. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), v.5, n.2, p.13-25, jul./dez. 2013.

SAULE JR., Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. In: SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (Orgs.). O município e as áreas rurais. São Paulo: Instituto Pólis, 2004 (Cadernos Pólis, 8). p. 41-52.

SOARES, Beatriz; MELO, Nágela Aparecida. Cidades Médias e Pequenas: Reflexões sobre os desafios no estudo dessas realidades. In: LOPES, D. M. F.; HENRIQUE, W. (Orgs). Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso. Salvador: SEI, 2010. p. 229-250.

SPOSITO, Eliseu; JURADO DA SILVA, Paulo Fernando. Cidades Pequenas: Perspectivas Teóricas e Transformações Socioespaciais. Jundiaí: Paco Editorial, 2013. 148p.

SUTTI, Weber. O Ministério das Cidades e o ciclo de planos diretores do século XXI. In: BONDUKI, N. (Org.). A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 139-177.

VEIGA, José Eli da et alli. O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001. 108p.

WANDERLEY, Maria de Nazareth. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. Estudo Sociedade e Agricultura, v. 8, n. 2, p.87-145, 2000.

Recebido: 02 nov. 2024.

Aprovado: 07 dez. 2024.

DOI: 10.3895/rbpd.v14n1.17155

Como citar: LAGE, S. D. L.; BERNARDINI, S. P. Planejamento e gestão territorial de municípios de pequeno porte populacional: sobreposições e complementaridades das políticas urbana e rural. **R. Bras. Planej.**

Desenv. Curitiba, v. 14, n. 01, p. 191-210, jan./abr. 2025. Disponível em:

<<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Selena Duarte Lage e Lage

Cidade Universitária Zeferino Vaz - Barão Geraldo, Campinas - SP

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

