



# O Rural nos instrumentos de planejamento territorial: o caso dos municípios do COREDE Norte do RS

**Daniela Oliveira**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre – RS – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5597-8618>

**Cássio Alexandre Bariviera**

Universidade Federal da Fronteira Sul – Chapecó – SC – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0589-5726>

## Resumo

Mesmo sendo maioria no território brasileiro, as regiões rurais e os municípios de pequeno porte populacional são frequentemente desassistidos pelo poder público no que se refere ao planejamento territorial, ficando à mercê de instrumentos básicos e generalistas, normalmente direcionados as áreas urbanas, ou elaborados para grandes centros urbanos. Dadas as mudanças ocorridas na trajetória do planejamento territorial no Brasil, principalmente no que se refere ao período pós Constituição Federal de 1988, e ao Estatuto da Cidade, este trabalho se propõe a investigar se e como o rural tem sido tratado pelos instrumentos de planejamento territorial dos 32 municípios do Corede Norte-RS. Para isso realizou-se uma pesquisa documental nos instrumentos de planejamento e leis orgânicas dos municípios em análise (obtidos em sítios digitais das prefeituras municipais e em repositórios de legislações disponíveis na internet). Os documentos foram catalogados e posteriormente analisados, a fim de identificar elementos relacionados com as questões e hipóteses previamente estabelecidas. Observou-se a predominância de instrumentos básicos da política urbana em praticamente todos os municípios analisados, os quais, além de perpetuarem noções exclusivamente urbanas para o planejamento, e exclusivamente agrícolas para o espaço rural, relegam o espaço rural a outras normativas federais, por vezes, orientadas por instituições diversas (Incra, Conama, Código Tributário, etc.) e que não chegam na escala local do planejamento. Nos casos onde o rural foi incluído pelos instrumentos de planejamento dos municípios, estes seguem atrelando-o a ótica de oposição à cidade e atribuindo-lhe apenas uma destinação agro-silvo-pastoril.

**Palavras-chave:** Planejamento territorial. Rural. Urbano. Planejamento urbano e regional. Desenvolvimento rural.

## The Rural in territorial planning instruments: the case of the municipalities of COREDE Norte-RS-Brazil

### Summary

Even though they are the majority in Brazilian territory, rural regions and municipalities with small populations are often neglected by the public authorities with regard to territorial planning, being at the mercy of basic and generalist instruments, normally directed to urban areas, or elaborated for large urban centers. Given the changes that have taken place in the

trajectory of territorial planning in Brazil, mainly with regard to the period after the Federal Constitution of 1988, and the Statute of the City, this work proposes to investigate whether and how the rural has been treated by the instruments of territorial planning of the 32 municipalities of Corede Norte-RS. For this we used a research (documentary) in planning instruments of the 32 municipalities analyzed. There was a predominance of basic instruments of urban policy in virtually all municipalities analyzed, which, in addition to perpetuating exclusively urban notions for planning and exclusively agricultural for rural areas, relegate rural areas to other federal regulations, sometimes oriented by different institutions (Incra, Conama, Tax Code, etc.) and that do not reach the local scale of planning. In cases where rural areas were included in the municipalities' planning instruments, they continue to link them to an opposition perspective to the city and assign them only an agro-silvo-pastoral destination.

**Keywords:** Territorial planning. Rural. Urban. Urban and regional planning. Rural development.

### Lo Rural en los instrumentos de planificación territorial: el caso de los municipios de COREDE Norte do RS

#### Resumen

Si bien son mayoría en el territorio brasileño, las regiones rurales y los municipios con poca población son a menudo desatendidos por las autoridades públicas en lo que respecta a la planificación territorial, quedando a merced de instrumentos básicos y generalistas, normalmente dirigidos a las áreas urbanas, o elaborados para grandes centros urbanos. Dados los cambios ocurridos en la trayectoria de la planificación territorial en Brasil, principalmente en lo que se refiere al período posterior a la Constitución Federal de 1988 y al Estatuto de la Ciudad, este trabajo se propone investigar si y cómo lo rural ha sido tratado por los instrumentos de planificación territorial de los 32 municipios de Corede Norte-RS. Para ello se utilizó una investigación (documental) en instrumentos de planificación de los 32 municipios analizados. Predominaron instrumentos básicos de política urbana en prácticamente todos los municipios analizados, los cuales, además de perpetuar nociones exclusivamente urbanas para la planificación y exclusivamente agrícolas para las áreas rurales, relegan las áreas rurales a otras regulaciones federales, a veces orientadas por diferentes instituciones (Incra, Conama, Código Tributario, etc.) y que no alcanzan la escala local de planificación. En los casos en que las áreas rurales fueron incluidas en los instrumentos de planificación de los municipios, estos continúan vinculándolas a una perspectiva de oposición a la ciudad y asignándoles únicamente un destino agrosilvopastoral.

**Palabras llave:** Planificación territorial. Rural. Urbano. Planeación urbana y Regional. Desarrollo Rural.

#### 1 Introdução

No que se refere ao planejamento territorial, a partir de 1988 a nova Constituição Federal atribuiu aos municípios a responsabilidade pela disposição do ordenamento territorial por meio do planejamento, controle do uso do solo, parcelamento e ocupação do território (DIAS, 2012). Posteriormente, em 2001, os capítulos 182 e 183 da mesma Constituição foram regulamentados na forma da Lei Federal nº 10.257, Lei do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que além de elencar uma série de instrumentos de planejamento aplicáveis à uma parcela importante de municípios brasileiros, também ampliou a área de abrangência dos planos diretores municipais, passando a englobar a unidade territorial dos municípios em sua totalidade, visando a integração e a complementaridade entre espaços rurais e urbanos (BRASIL, 2001).

Justifica-se a preocupação com a inclusão do rural nos instrumentos de planejamento territorial a uma série de fatores entre os quais (a) a valorização que o espaço rural recebe em abordagens de desenvolvimento rural nas quais “o espaço rural não se define mais exclusivamente pela atividade agrícola” (CARNEIRO, 1998, p. 56), dada a perceptível queda do número de pessoas ocupadas na agricultura e o aumento do número de pessoas residentes no campo que não exercem atividades relacionadas à agricultura; (b) ao surgimento de um número relevante de pequenos agricultores que combinam produção agrícola com outras fontes de geração de renda (GRAZIANO DA SILVA, 1996); e por fim (c) a crescente procura por espaços de lazer junto à natureza, e até mesmo a meios alternativos de vida no campo por pessoas oriundas dos centros urbanos, fazendo com que o rural passe a ser reconhecido como uma possibilidade para residência (CARNEIRO, 1998). Mendras (1976) sustenta que estas experiências, já conhecidas na realidade europeia a pelo menos algumas décadas, convertem o “campo” - categoria genérica - ou o rural, em um lugar de vida, ou seja, para além de um espaço de produção agrícola, e isto, segundo Carneiro (1998) certamente contribuiu para a elaboração de perspectivas críticas à ótica dualista que opunha o “rural” ao “urbano” também no Brasil.

Esta pesquisa tem por objetivos (a) verificar se e como o espaço rural tem sido incluído nos instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Corede Norte do RS, e (b) investigar se as novas perspectivas de ruralidade<sup>1</sup>, presentes nos estudos de desenvolvimento rural<sup>2</sup>, estão sendo incorporadas pelas políticas de planejamento territorial dos municípios.

Este estudo está organizado em quatro partes, sendo elas: i) introdução; ii) , síntese de instrumentos de planejamento urbano e territorial existentes no Brasil.; iii) apresentação dos principais instrumentos de planejamento territorial existentes nos municípios do COREDE Norte do RS e a análise sobre a presença e a qualidade do rural nestas legislações; e por fim, as seções iii e iv, onde são apresentadas as considerações finais e as referências bibliográficas utilizadas.

---

<sup>1</sup> Desde o final dos anos 1990, o tema da ruralidade brasileira tem sido objeto de novas reflexões, incorporando na análise elementos relacionados às crescentes inter-relações entre rural e urbano, às dinâmicas dos territórios, à diversificação das formas de trabalho e de renda no meio rural, à diversidade de atores e de suas formas organizativas, às diversas funções que a agricultura e o meio rural podem desempenhar, e à compreensão do meio rural como um “espaço de vida” e não somente de atividades agrícolas (WANDERLEY, 2009).

<sup>2</sup> De acordo com van der Ploeg et al. (2000), o paradigma da modernização da agricultura, que dominou a teoria, as práticas e as políticas, como a principal ferramenta para elevar a renda e o desenvolvimento das comunidades rurais, vem sendo substituído, por um novo paradigma, o do “desenvolvimento rural”, no qual se incluem a busca de um novo modelo para o setor agrícola, focado na sustentabilidade como meta, e com novos objetivos, como a produção de bens públicos (paisagem), a busca de sinergias com os ecossistemas locais, a valorização das economias de escopo em detrimento das economias de escala e a pluriatividade das famílias rurais. Para o caso brasileiro agrega-se a estes objetivos a redução da pobreza e da fome em áreas rurais, a valorização da democracia e da participação cidadã e o uso território como unidade de referência de ações e políticas públicas.

## 2 Planejamento territorial e os seus instrumentos no Brasil

Num primeiro momento, julga-se necessário uma diferenciação entre urbanismo, planejamento urbano e planejamento territorial. Após, os desdobramentos e instrumentos no Brasil serão apresentados.

Sobre o urbanismo e planejamento urbano, Rovati (2013) destaca que, enquanto o urbanismo tem vocação disciplinar e tem como objeto a à concepção arquitetural, reivindicando uma “competência para o projeto”; o planejamento urbano integra conhecimentos de diversas disciplinas (economia, geografia e sociologia, entre outros) e objetiva à elaboração e a gestão de “[...] planos, programas e projetos – inclusive, mas não necessariamente, de natureza arquitetônica; reivindica-se aí uma “competência para o planejamento e a gestão” (ROVATI, 2013, p. 33-34).

Logo, esses campos, embora próximos e complementares, são presididos por epistemologias diversas (ROVATI, 2013), e o mesmo se aplica ao planejamento territorial, dado seu enquadramento diverso em áreas distintas do conhecimento. Sobre este terceiro termo, recorre-se ao que sustenta Limonad *et. al.* (2021), onde primeiramente o território deve ser entendido como uma parcela do espaço socialmente apropriada, ou seja, “[...] o território se erige a partir da ação humana (social) de apropriação e/ou dominação sobre uma parcela do espaço social, com base em relações de poder concretas e simbólicas” (LIMONAD, *et. al.*, 2021, p. 9), sendo o espaço social, aquele descrito por Sánchez (1990, p. 18) e Santos (1996), ou seja, “[...] o espaço em sua totalidade (social e físico) e também a natureza, produzida e ressignificada”.

Posteriormente, o autor identifica o planejamento territorial como aquele que abrange tanto aspectos setoriais, quanto aspectos socioespaciais das intervenções sobre um determinado espaço social, sendo definido como “[...] um complexo conjunto de intervenções, conduzidas por diferentes agentes institucionais e atores sociais, em distintos setores e escalas” (LIMONAD, *et. al.* 2021, p. 10). Ou seja, sob esta ótica, o planejamento territorial viria a ser o grande guarda-chuva no qual estariam todas as demais políticas públicas setoriais, perpassando desde o direito à cidade, à moradia, à mobilidade urbana, bem como a gestão territorial e ambiental, concernente à organização social do espaço e à gestão e exploração dos recursos naturais, em escalas que se estendem do local ao nacional (LIMONAD, *et. al.* 2021, p. 10).

### 2.1 A política urbana brasileira

É a partir do surgimento das políticas urbanas que a dinâmica das cidades<sup>3</sup> começa a ser transformada. Para tanto, é necessário estabelecer um ponto de partida, e sobre isto Lefebvre (2001) destaca a industrialização europeia como sendo o fenômeno que pressupõe o rompimento do sistema urbano preexistente,

---

<sup>3</sup> Para o IBGE, os municípios constituem-se como as unidades de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa do Brasil, enquanto a localidade urbana onde está sediada a Prefeitura Municipal recebe a categoria de cidade e ambos possuem a mesma nomenclatura. No entanto, ainda podem existir dentro de um mesmo município, outras áreas urbanas com nomenclaturas distintas, atreladas politicamente e administradas pela sede principal, as quais são denominados distritos.

compreendido até então pelos aglomerados humanos, espaços do acúmulo e das trocas, proveniente dos excessos de produção oriundos do campo.

Benevolo (1982) identifica neste período o surgimento das primeiras políticas públicas voltadas às cidades da Europa, originadas pelos efeitos da cidade industrial. Sem nenhum regramento para a ocupação do solo urbano, as casas e as indústrias ficavam muito próximas, causando um incomodo mútuo. A rotina das indústrias despejava dejetos nos cursos d'água, prejudicando a saúde dos moradores do entorno, as ruas eram estreitas e tortuosas, e existia uma febre de adensamento, não permitindo nenhum espaço livre entre as casas e os demais edifícios. É diante deste quadro caótico que as primeiras políticas públicas urbanas começam a surgir, provenientes dos problemas de ordem sanitária promovidos pela cidade industrial (BENEVOLO, 1982, p. 49).

No cenário brasileiro, para além das questões de ordem sanitária das cidades coloniais, as políticas urbanas também emergem em conjunto com grandes transformações econômicas, sociais e políticas. No que diz respeito ao planejamento urbano propriamente dito, Zanon (2009) destaca que este se inicia no Brasil no final do século XIX, como uma resposta às mudanças do período pós Proclamação da República. Cabe aqui destacar que o urbanismo do final do século XIX e início do século XX, no Brasil, foi promovido e financiado pelas elites ruralistas do período, caracterizadas pelos grandes fazendeiros e detentores de terras, concentrados em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, grandes pólos de comércio da época (ZANON, 2019)<sup>4</sup>.

Logo, ao contrário do que cita Benevolo (1982) acerca do surgimento das políticas públicas destinadas às cidades da Europa, o planejamento urbano no Brasil e na América Latina de modo geral, surge associado a “arte urbana”, cujo discurso era dotado de um viés voltado ao embelezamento urbano e a criação de uma nova imagem para as cidades, o apagamento do passado colonial e a expulsão da classe mais pobre das áreas centrais (VILLAÇA, 1999).

A partir da década de 1930, a industrialização brasileira passou a ganhar um dinamismo próprio e, uma vez que o crescimento da riqueza no país e a centralização do capital em determinadas regiões configurou o novo cenário urbano da época, houve também a necessidade cada vez maior de grandes obras de infraestrutura e um planejamento urbano mais tecnocrata e cientificista passou a ser indispensável para a solução dos problemas urbanos decorrentes do período. Villaça (1999) caracteriza a década de 1930 pela transição das classes, visto que, de um lado se dava uma crescente organização e tomada de consciência pelas classes populares e operárias urbanas e, do outro, ocorria o enfraquecimento das classes dominantes, principalmente em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro. Todavia, nas décadas seguintes é a burguesia urbano-industrial que acaba assumindo cada vez mais o domínio da sociedade brasileira, substituindo a antiga dominação dada pelos moldes da aristocracia rural.

Os trinta anos seguintes são marcados pelo aumento da demanda por urbanização e planejamento nas cidades devido aos processos migratórios decorrentes da industrialização e modernização da agricultura. Neste período, Steinberger e Bruna, destacam que “[...] temas relacionados à redistribuição espacial

---

<sup>4</sup> A realidade brasileira deste período refletia a preponderância dos complexos rurais sobre a economia nacional, denotando uma ausência de dinamismo urbano, dado que a economia do período girava em torno da produção em larga escala de produtos primários e destinados ao mercado internacional.

e equidade regional, migrações, bem como a relação da temática urbana com a regional, estavam presentes em praticamente todos os planos nacionais” (STEINBERGER & BRUNA, 2001), os quais não foram eficazes, vez que a urbanização sempre foi um processo lento se comparado ao processo de crescimento das cidades. Também neste período, a população urbana do país ultrapassou a população rural, deixando a imagem de um país rural para trás (IBGE, 1970).

Para Melo (1982), o intervalo entre os anos de 1956 e 1961, considerado como o período da “industrialização pesada”, ocasionados pelos altos investimentos em infraestrutura pelo governo federal através do Plano de Metas (Governo de Juscelino Kubitschek), mobilizou diversos setores da economia e repercutiu diretamente nas cidades, tornando-as um grande atrativo para as populações do campo. A partir deste período, o projeto de desenvolvimento econômico e nacional passou a demandar, cada vez mais, de estruturas urbanas consolidadas tornando as cidades espaços essenciais para as mudanças econômicas desejadas, seja por já disporem da oferta de serviços públicos e infraestrutura ou por já abrigarem populações consideráveis (SANTOS, 1984).

Todavia Zanon (2019) destaca que neste período o planejamento das cidades era permeado por propostas elencadas a partir de cálculos e aparatos técnicos e de difícil assimilação pela administração pública. Na década seguinte, ainda que predominasse a ideologia tecnicista do planejamento urbano, as características dos planos urbanos alteram-se e estes se tornam simplistas e sem o rigor das análises técnicas. Conforme destaca Villaça (1999), nos anos de 1970, os planos passam da complexidade para o plano singelo e simples – na verdade simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de anos antes (VILLAÇA, 1999, p. 221).

É também a partir da década de 1960 e ao longo do período do regime militar, que se dá início à trajetória de lutas da sociedade brasileira em prol da reforma urbana, onde as principais urgências giravam em torno da questão fundiária. É importante frisar que durante o regime militar, ficou declarado o fim dos debates e ciclos de estudos urbanos, inviabilizando a realização da reforma urbana como um todo, permitindo apenas ações mais urgentes, como algumas que tratavam do déficit habitacional (MARICATO, 2014; SOUZA, 2001).

Nos anos 1980 o quadro geral das políticas urbanas se altera, as reivindicações populares ganharam força e visibilidade e os discursos marcados pela exigência de inclusão social como direito principal dos cidadãos ganharam ímpeto, fazendo com que a questão urbana se tornasse algo político e fundamental para o processo de justiça e democratização da sociedade brasileira (MARICATO, 2014; SAULE JUNIOR; UZZO, 2009). Por fim, em 1988, a promulgação da nova Constituição Federal, destinou, pela primeira vez, um capítulo inteiro à Política Urbana. Alocado no título “Da Ordem Econômica e Financeira”, no capítulo II, os artigos nº 182 e 183, definiram os principais limites à propriedade urbana e esclareceram o papel do poder público municipal em garantir aos cidadãos os direitos básicos de saneamento, moradia, mobilidade e lazer social, marcando o início do terceiro período citado por Villaça (1999).

Para Santos (2020), a partir da promulgação da nova Constituição Federal, se estabeleceu uma nova ordem urbanística no País, vez que até então as competências relacionadas ao planejamento urbano eram de domínio de uma alçada nacional e a partir daquele momento passaram a apresentar um caráter municipalizado,

transferindo a responsabilidade do planejamento urbano para os planos diretores municipais, caracterizando um avanço na autonomia dos municípios. Junto a isto se deu também uma ampliação da participação efetiva da população nas discussões e no entendimento do planejamento urbano, passando a vigorar uma visão mais abrangente sobre território, as funções sociais da propriedade e o direito à cidade.

Treze anos depois da promulgação da nova Constituição Federal as questões urbanas receberam a regulamentação dos artigos constitucionais através da criação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 e, desde então, o denominado Estatuto da Cidade passou a figurar como um artifício político, visto que por diversas vezes impossibilitou que interesses particulares se sobressaíssem aos interesses coletivos, contribuindo na atuação dos setores que trabalham em prol da sociedade civil e do direito público. Cabe aqui ressaltar que o Estatuto da Cidade apenas determina como a política urbana deve ser aplicada nos municípios, apresentando caminhos e possibilidades para a construção de cidades mais justas (CARVALHO, 2016; MARICATO, 2014) e que a principal ação pós-Estatuto das Cidades nas cidades brasileiras foi a criação de Planos Diretores “[...] para a parcela mais urbanizada dos municípios brasileiros” (MARICATO, 2014, p. 55).

## 2.2 Histórico das legislações e instrumentos de planejamento no Brasil

Para Whitaker (2003, n.p.) no cenário europeu, os instrumentos de planejamento foram inicialmente criados como ferramentas jurídico-institucionais necessárias para que fosse permitido ao Estado exercer um controle eficaz sobre dinâmicas de produção e uso do espaço urbano, a fim de promover os interesses coletivos acima dos individuais, bem como mediar os conflitos decorrentes destes processos. Nestes moldes, os instrumentos de planejamento somente chegam ao Brasil após os anos de 1960 a partir das mobilizações em prol da reforma urbana e enquanto ferramentas que permitissem às prefeituras exercerem algum controle sobre as dinâmicas de produção das cidades.

Segundo Whitaker (2003), o que diferencia estas duas realidades reside no fato de que na Europa os instrumentos urbanísticos surgem no período pós-guerra e em paralelo à estruturação do Estado de bem-estar social, enquanto no Brasil, estes surgem como tentativa de enfrentamento ao modelo de sociedade e de cidades organizadas e construídas de maneira propositalmente desigual (WHITAKER, 2003).

A seguir são apresentados alguns dois principais instrumentos de planejamento atuantes nas cidades brasileiras:

No Brasil, segundo Villaça (1999), o primeiro e mais utilizado instrumento de planejamento foi o zoneamento, um procedimento para a setorização dos espaços urbanos baseados na função. No período do seu surgimento o zoneamento urbano baseava-se na reforma sanitária e nos preceitos estipulados pelo movimento moderno da época, o qual tinha como principal intuito a setorização e a organização do espaço urbano definidos pela função (abertura de ruas, criação de bairros e a instalação dos complexos industriais).

Este instrumento surge no Brasil no Rio de Janeiro e em São Paulo nas últimas décadas do Século XIX e, ainda segundo Villaça (1999), a introdução do zoneamento urbano no Brasil se deu sem qualquer aparato teórico e participação de estudiosos da cidade. Todavia, para este autor, este instrumento foi fundamental no processo de

planejamento urbano no Brasil e ainda é considerado, se não o principal, um dos mais importantes, visto que, apesar dos favorecimentos, contradições e características segregacionistas, contribuiu positivamente com o crescimento e adensamento das cidades brasileiras, evitando ocupações em áreas não recomendadas.

É também neste período que surge a primeira lei sobre a divisão territorial brasileira, o Decreto-lei nº 311 de 1938, o qual estabeleceu uma nova divisão para o território brasileiro, delimitando as zonas rurais e urbanas e definindo que as sedes municipais e distritos fossem transformadas em cidades, e que todo o resto fosse considerado como áreas rurais. Vigente até os dias atuais, esta lei é amplamente criticada por diversos estudiosos (BERNARDELLI, 2013; EDLICH, 2013; WANDERLEY, 2011; VEIGA, 2002), os quais acreditam que esses critérios não levam em consideração a função, dimensão ou situação dos territórios brasileiros (VEIGA, 2002). A figura legal do perímetro urbano também surge nesta época, com intuito de estabelecer os limites da área urbana dos municípios. Contudo, esta nomenclatura foi utilizada apenas para especificar o local de ações reguladas dentro da cidade, sem maiores especificações sobre o que de fato era urbano e o que era rural e, portanto, não foi utilizado como um instrumento de planejamento (CASTRO, 2017).

Em 1966, é promulgada a Lei Federal nº 5.172, a Lei do Código Tributário Nacional, que, mesmo não sendo considerado como uma lei urbanística, figura até os dias atuais como um importante instrumento de planejamento territorial na medida em que o artigo de nº 32, que trata do IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), estabelece critérios mínimos para uma área seja caracterizada como urbana, tais como: a presença de meio fio ou calçamento, canalização de águas pluviais, sistema de água, rede de iluminação pública, presença de equipamentos urbanos como escola e posto de saúde a uma distância menor de 3 km (BRASIL, 1966). O Artigo 32 define também que para que uma área seja considerada urbana é necessária a ocorrência de no mínimo dois destes elementos, denominados no texto da legislação como “melhoramentos”.

Com relação à área rural, Castro (2017, p. 103) destaca que o Código Tributário Nacional “[...] também é responsável pela regulação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), cobrado pela União, hoje com repasses aos municípios.” Contudo, Santos (2020) destaca que este critério favorece uma classificação bastante equivocada das zonas urbanas, vez que, se tomados como referência, o abastecimento de água, a rede de iluminação e calçamento por exemplo, estes são elementos facilmente encontrados em diversas áreas rurais do país, tornando confusas estas classificações. Cabe também ressaltar que sob as perspectivas exclusivamente tributárias, tanto solo o urbano quanto o rural, passam a ser analisados majoritariamente pela ótica do preço da terra no mercado, o que tornam suas análises simplistas e desfiguradas das suas caracterizações originais.

Posteriormente, em 1979, criada com o intuito de definir diretrizes para o parcelamento do solo urbano dos municípios, a Lei nº 6.766 de 1979, a Lei Lhemann, ou a Lei dos Loteamentos, contribuiu estabelecendo parâmetros como a dimensão mínima para os lotes e a porcentagem mínima de áreas verdes e de uso público, regulamentando a criação de novos loteamentos em áreas urbanas, ou de expansão urbana, e estabelecendo que os investidores/loteadores deveriam viabilizar a infraestrutura necessária e o poder público o acesso aos equipamentos de uso público. Em suma, esta lei entregou aos municípios a autonomia para regular a sua expansão

urbana com a delimitação do perímetro urbano e a modificação de seu zoneamento, ou seja, este marco legal passou a permitir aos municípios a transformação de áreas rurais em urbanas conforme achassem necessário (BRASIL, 1979; CASTRO, 2017).

#### *A nova Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores*

A aprovação da Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente os artigos nº 182 e 183, estabeleceram um novo marco referencial e, talvez, o início de uma visão de planejamento que viesse a extrapolar as escalas conhecidas até então. Estes artigos estabeleceram o Plano Diretor como instrumento fundamental à política urbana e garantiram aos municípios, em razão do interesse local, o papel de protagonistas em diferentes áreas. Além disso, o artigo de nº 30, inciso VIII, da referida Constituição, também impôs aos municípios a responsabilidade pela disposição do ordenamento territorial por meio do planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do território municipal (DIAS, 2012).

No que se refere a implementação destes artigos, Santos Junior e Montandon (2011, p. 27) destacam que os anos de 1990 representaram um período de transição, onde coabitavam “[...] novas e velhas práticas no campo da política urbana”, sendo as ‘novas práticas’ aquelas impulsionadas pela nova cultura ligada aos direitos sociais previstos na Constituição de 1988 e as ‘velhas práticas’ aquelas que ainda remetiam a “[...] cultura conservadora e aos paradigmas tecnocráticos que ainda vigoram em muitos municípios brasileiros”. Posto isto, somente treze anos após a nova Constituição Federal é que foi promulgada a Lei do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 2001, a qual regulamentou os Artigos de nº 182 e 183 da Constituição e apresentou o Plano Diretor Participativo como o instrumento básico da política urbana brasileira, objetivando fortalecer a gestão democrática e a função social da cidade e da propriedade privada, com vistas a uma maior integração territorial e à diminuição das desigualdades socioespaciais.

A existência de Planos Diretores no Brasil é datada das primeiras décadas do século XX, contudo é somente a partir da década de 1950, com a intensa migração de pessoas do campo para as cidades que estes e outros instrumentos de planejamento territorial começaram a ampliar seus objetivos e preocupações, passando a incluir questões como o uso do solo e a integração entre os diversos setores e funções da cidade, como moradia, saúde e o bem-estar da população. Para alguns autores os planos diretores naquele momento trouxeram uma primeira noção de integração entre cidade e sua região (NYGAARD, 2005; VILLAÇA, 1999). Entretanto, durante este período as práticas autoritárias ignoravam a realidade das cidades e desconsideravam os apelos da sociedade e de suas reais problemáticas, fossem elas rurais ou urbanas.

Após a promulgação do Estatuto da Cidade, a ideia de um planejamento voltado às políticas públicas urbanas e democráticas ganhou força (PRUDENTE, 2017), e neste momento o Plano Diretor passa a atuar, por meio do poder público, na construção participativa de iniciativas que visem ampliar e reformular ofertas de serviços públicos essenciais e assegurar melhores condições de vida para a população através de diretrizes e propostas a curto, médio e longo prazo, descritas e executadas na forma de uma lei municipal. Outra novidade introduzida pelo Estatuto das Cidades foi a obrigatoriedade dos planos diretores para: (a) cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes; (b) cidades localizadas em regiões metropolitanas; (c) cidades onde o poder público municipal queira utilizar o parcelamento e/ou edificação compulsórios,

o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos; (d) cidades situadas em áreas especiais voltadas ao turismo e, por fim, (e) cidades inseridas na área de influência de grandes empreendimentos ou atividades de grande impacto ambiental em nível regional ou nacional (BRASIL, 2001).

Por último, é importante destacar o que traz o Estatuto da Cidade a respeito da participação popular, vez que, através dele tornou-se também obrigatório aos processos de elaboração e revisão de planos diretores, o sistema de acompanhamento e controle social previsto pelo art. 42, sistema esse que visa garantir a gestão democrática e participativa de todo o processo de planejamento territorial dos municípios. Complementar a isso, a Resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades, também aborda especificamente a importância da participação popular em todas as etapas do processo de elaboração de Planos Diretores, visando garantir à toda população (urbana e rural) o direito de voz nas tomadas de decisões, bem como garantir a transparência e a ampla publicização de todas as suas etapas e resultados.

#### *O Plano Diretor em Municípios de Pequeno Porte Populacional I*

De acordo com IBGE (2010) Municípios de Pequeno Porte Populacional I são aqueles que tem população total até 20.000 habitantes<sup>5</sup>. Conforme demonstrado no tópico anterior o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº10.257/2001) ampliou o leque de municípios obrigados a elaborar planos diretores, incluindo, em algumas situações, municípios com população inferior a 20 mil habitantes. Além disso, o Estatuto da Cidade também ampliou a área de abrangência dos planos diretores, que passaram a englobar não apenas as áreas urbanas e de expansão urbana, mas também as áreas rurais dos municípios, transpondo a questão urbana para uma questão territorial<sup>6</sup>.

No ano de 2015, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2015), dos 3914 municípios com menos 20 mil habitantes, 52,1% não tinham planos diretores e 15,6% diziam estar no processo de elaboração. Lage e Filho (2021) destacam que, de modo geral, estes municípios de pequeno porte populacional caracterizam-se por pequenas áreas urbanas em meio a extensos territórios rurais, nos quais a produção agropecuária cumpre um importante papel na segurança alimentar e na vitalidade econômica, assim como são também portadores de um rico patrimônio ambiental e de modos de vida cada vez mais valorizados na sociedade contemporânea.

Entretanto, no que se refere aos instrumentos de planejamento territorial em municípios de pequeno porte populacional, Veiga (2002, p. 55) sustenta que “[...]foi uma falha imperdoável do Estatuto das Cidades não (re) definir o que é cidade, prologando a vigência de uma aberração que coloca o Brasil entre os países mais atrasados do mundo do ponto de vista territorial.” Possivelmente a crítica feita por Veiga (2002) sobre o Estatuto da Cidade, mais do que evidenciar a necessidade de um plano/lei voltado para o Brasil rural, denuncie a padronização do Estatuto da Cidade diante das muitas e diversas realidades municipais do Brasil. Tal padronização é

---

<sup>5</sup> Para IBGE (2010) o mapa de porte dos municípios apresenta a divisão de municípios com a seguinte classificação: Municípios de Pequeno Porte I: até 20.000 habitantes; Municípios de Pequeno Porte II: de 20.001 até 50.000 habitantes; Municípios de Médio Porte: de 50.001 até 100.000 habitantes; Municípios de Grande Porte: de 100.001 até 900.000 habitantes; Metrópole: 900.001 habitantes ou mais.

<sup>6</sup> Sendo estes os critérios a legislação não atribuíram a obrigatoriedade do Plano Diretor para pelo menos 70,33% dos municípios do país, onde residem aproximadamente 17,12% da população total (IBGE, 2010; LAGE e FILHO, 2021).

explicitada por exemplo, nos instrumentos elencados como conteúdo mínimo dos planos diretores municipais, sendo eles: a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; b) direito de preempção; c) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; d) operações urbanas consorciadas; e, e) transferência do direito de construir, etc., (BRASIL, 2001, Art. 42), instrumentos estes instituídos para dar conta de uma realidade encontrada mais facilmente nos grandes centros, onde predominam dinâmicas econômicas e imobiliárias intensas e onde a alçada do poder técnico-administrativo, jurídico e financeiro é capaz de amparar estes instrumentos, ao contrário dos municípios de pequeno porte populacional (LAGE e FILHO, 2021).

#### *A Extensão do Plano Diretor sobre o território rural*

No que se refere a extensão do Plano Diretor sobre o território, a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, apresenta o que segue:

O § 2º do artigo 40 estabelece que o Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo, assim o Plano Diretor deve abranger tanto a zona urbana como a zona rural do Município. O Estatuto da Cidade define a abrangência territorial do Plano Diretor de forma a contemplar as zonas rurais com respaldo no texto constitucional, uma vez que a política urbana, de acordo com a diretriz prevista no inciso VII do artigo 2º do Estatuto da Cidade, deve promover a integração e a complementaridade entre atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência. [...] O sistema de planejamento municipal, que é matéria do Plano Diretor, por exemplo, deverá ser constituído por órgãos administrativos regionalizados que compreendam também a região rural. (BRASIL, 2002, s/p).

Entretanto, Mesquita e Ferreira (2016) destacam que o planejamento do território como um todo, urbano e rural, ainda é muito incipiente ou até mesmo inexistente devido: a) a ausência de metodologias para uma completa interpretação e organização destas áreas; b) o preconceito ainda existente em relação ao espaço rural; c) as dificuldades encontradas em relação às competências entre as esferas municipal, estadual e federal com relação às legislações das áreas rurais; d) à ausência de estruturas administrativas adequadas para o exercício do planejamento urbano/rural; e) à falta de recursos técnicos e tecnologias apropriadas; f) à dificuldades de acesso a dados e materiais sobre as áreas rurais; e g) à falta de profissionais habilitados para a coordenação e gestão destes planos. Para estes autores, embora as regiões rurais demandem da mesma sistemática para o processo de planejamento das áreas urbanas, estas necessitam de uma determinada especialização e experiência por parte dos planejadores, uma vez que carecem de atenção e de metodologias próprias para uma solução mais eficaz de seus problemas.

Ou seja, apesar das boas intenções do Estatuto da Cidade, este definiu os elementos de abrangência do Plano Diretor, sem antes articular com os outros níveis federativos, como a União e os estados, gerando conflitos de atribuições, uma vez que as áreas rurais são constitucionalmente de competência da União, favorecendo interpretações e entendimentos divergentes (ZUQUIM, 2008).

Dentro das atribuições sobre o espaço rural de cada ente federativo, cabe a União por exemplo: a) legislar sobre o direito agrário; b) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; c) desapropriar terras por interesse social para fins de reforma agrária; d)

executar a política agrícola; d) instituir impostos sobre a propriedade territorial rural (BRASIL, 1988). Aos estados, cabem as funções remanescentes, ou seja, aquelas que não pertencem nem ao município, nem à união. No território rural por exemplo, o estado é autorizado pelo Estatuto da Terra (BRASIL, 1964), a realizar vistorias, cadastramentos e avaliação das propriedades rurais localizadas em seu território, sempre respeitando a lei federal. Ao município, segundo Saule Jr. (2004), cabe, promover o planejamento municipal sobre todo o seu território, com base no que diz o artigo n° 30 inciso IX, da Constituição Federal, assim como, garantir o acesso a equipamentos básicos e infraestruturas a toda população, sem distinção do local de sua residência. Para Saule Jr. (2004) “[...] padece de vício constitucional o Plano Diretor que se restringir apenas à zona urbana e de expansão urbana” (SAULE, JR, 2004, p. 47).

Diante disto, para que se tenha um tratamento imparcial aos habitantes do município, o mesmo deve adotar um Plano Diretor que abranja áreas urbanas e rurais, sendo indispensável que haja uma maior integração entre a questão urbana e a questão agrária, dado que, por vezes, o ordenamento do território e o disciplinamento do uso do solo rural, instituídos por legislações federais e estaduais, não consideram as necessidades e o interesse dos habitantes locais, questão que vai de encontro a que destaca (MIRANDA, 2008, p. 110) ao sustentar que é o município “[...] o ente com a melhor condição para planejar o desenvolvimento rural sustentável, a partir da compreensão das interfaces entre as questões urbanas e agrárias.”

### **2.3 O Corede Norte do Rio Grande do Sul: Caracterização socioeconômica e populacional**

Atualmente, segundo a SEPLAN (2015) o Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Norte (Corede Norte), abrange 32 municípios, sendo eles: Aratiba, Áurea, Barão de Cotegipe, Barra do Rio Azul, Benjamin Constant do Sul, Campinas do Sul, Carlos Gomes, Centenário, Charrua, Cruzaltense, Entre Rios do Sul, Erebangó, Erechim, Erval Grande, Estação, Faxinalzinho, Floriano Peixoto, Gaurama, Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul, Itatiba do Sul, Jacutinga, Marcelino Ramos, Mariano Moro, Paulo Bento, Ponte Preta, Quatro Irmãos, São Valentim, Sertão, Severiano de Almeida, Três Arroios e Viadutos.

No ano de 2010 a população total da região era de aproximadamente 221.418 habitantes, com cerca de 72% habitando as áreas urbanas e 28% as áreas rurais (IBGE, 2010). Erechim é o município mais populoso com aproximadamente 106.603 habitantes (45,88% da população total da região)<sup>7</sup>, seguido por Getúlio Vargas, com 17.308 habitantes e os demais municípios com populações inferiores a 10 mil habitantes (FEE, 2019). Destaca-se ainda que dentre os 32 municípios abordados, 24 possuem população inferior a 5 mil habitantes.

O mapa a seguir (Mapa 01) apresenta informações sobre população urbana e rural na região, mostrando que nos 24 municípios com população inferior a 5 mil habitantes a maioria é residente de áreas rurais. Ou seja, mesmo que a maioria da população da região resida em áreas urbanas, devido principalmente ao município de

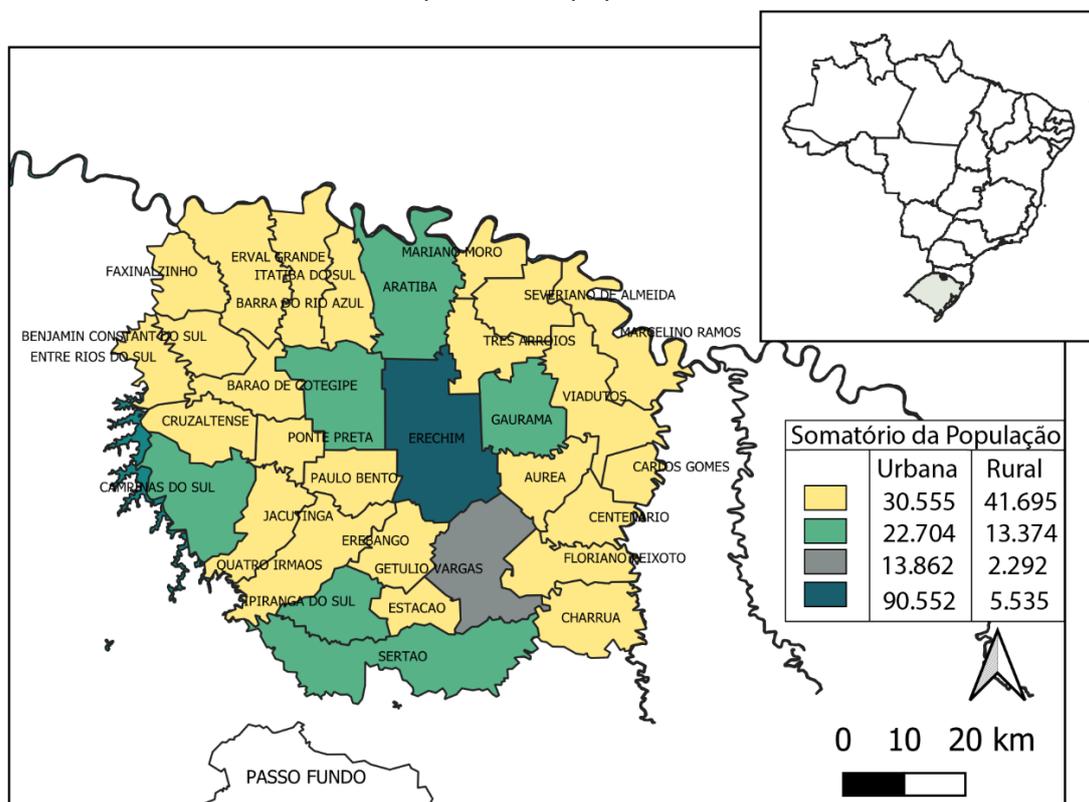
---

<sup>7</sup> Erechim é considerado como centro sub-regional de classe A (IBGE, 2010).

Erechim, grande parte dos municípios (24 municípios) possuem população predominantemente rural.

Segundo a Seplan (2015) atualmente a região dispõe de uma base agropecuária relacionada à produção agroindustrial, onde se destacam a criação de aves, bovinos e suínos, atividades estas situadas mais ao norte da região, enquanto mais ao sul, predomina a produção de grãos. Esta divisão das atividades agropecuárias ocorre devido as condições naturais do terreno, uma vez que nas regiões mais ao norte os solos são mais acidentados e florestados, o que dificulta a produção em larga escala, enquanto mais ao sul, os solos são mais ondulados e de vegetação campestre, permitindo uma agricultura mais intensiva e o uso de máquinas e equipamentos de maior porte. Outro fator que influencia nesta distribuição da produção agropecuária é o tamanho dos estabelecimentos agropecuários já que, segundo Piran (2015), ao norte encontram-se propriedades menores, de até 50 hectares, enquanto ao sul, as propriedades são maiores, com 200 hectares ou mais.

Mapa 1: Somatório da população residente em áreas urbanas e rurais de acordo com o parâmetro populacional



Fonte: IBGE (2010)

A produção industrial na região caracteriza-se pela produção de produtos alimentícios e pela indústria de cabines, reboques e carrocerias de veículos automotivos, localizadas em sua maioria na cidade de Erechim. De acordo com informações do IBGE (2018), a agricultura é atividade predominante na formação do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios da região, seguida pelo setor de serviços, o qual predomina na formação do PIB de 8 municípios, pela seguridade social, em 4 municípios, e pela produção de energia, em 2 municípios. A atividade industrial e a pecuária predominam, cada uma destas, em 1 único município.

## 2.4 Metodologia

Partiu-se do uso de uma pesquisa documental (BARDIN, 1977) nos instrumentos de planejamento e nas leis orgânicas dos 32 municípios do Corede Norte do RS. As buscas ocorreram em sítios digitais das prefeituras e também em repositórios disponíveis na internet. Após coletadas, as legislações foram catalogadas e analisadas por meio de uma ferramenta de busca por palavras-chave, a fim de identificar elementos relacionados com as questões e hipóteses previamente estabelecidas pelo objetivo desta pesquisa. Neste caso, as palavras-chave utilizadas foram: a) rural; b) campo; e c) agrícola. Com base nos resultados identificados, foram feitos recortes dos trechos onde cada uma destas palavras estavam inseridas. Posteriormente, o teor destes recortes foi novamente avaliado e categorizado, a fim de identificar o modo como estes termos foram utilizados em cada legislação analisada.

## 3 Os Instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Corede Norte-RS

Antes de adentrar nas análises, recorreremos novamente a uma definição de instrumentos de planejamento territorial, os quais aqui são consideradas todas as legislações utilizadas pelo poder público a favor do exercício do controle sobre as dinâmicas de produção das cidades e dos territórios municipais de modo geral (WHITAKER, 2003).

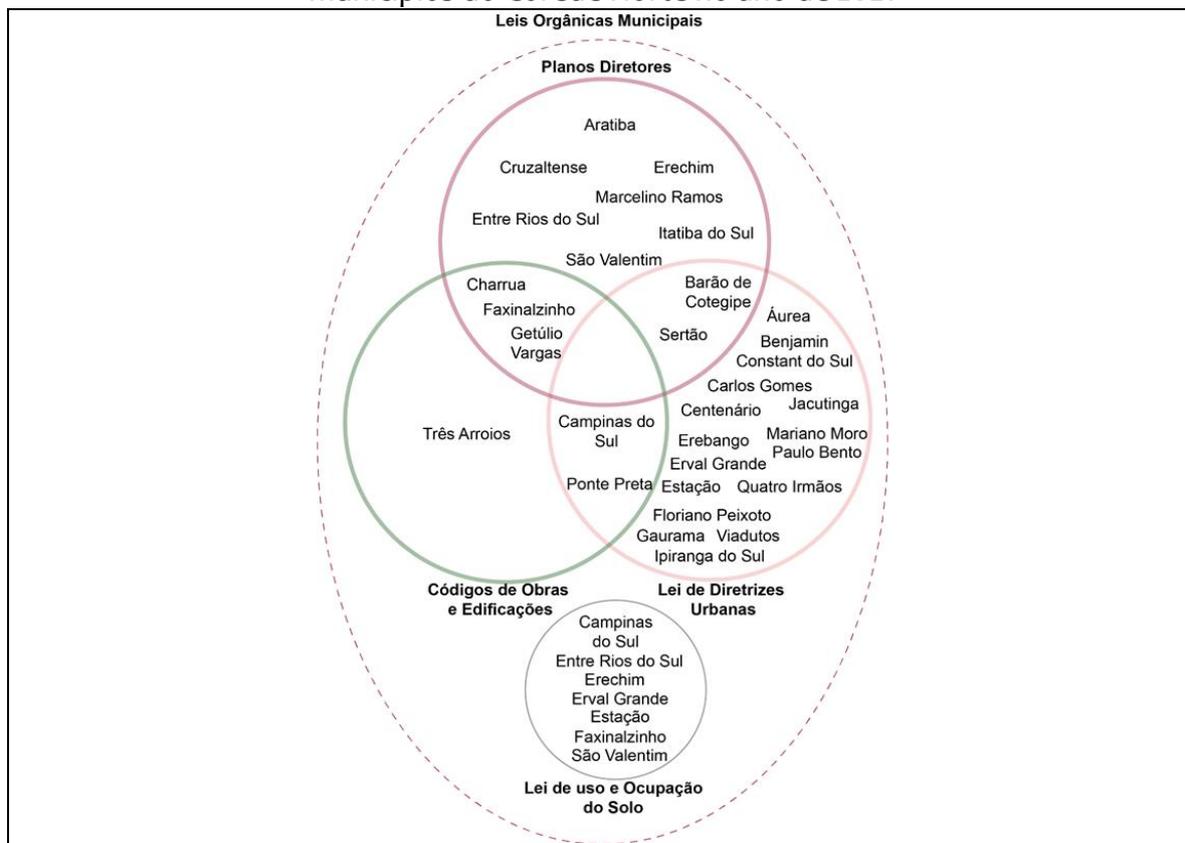
Um ponto importante a destacar é que, com exceção dos Planos Diretores Participativos, ou seja, aqueles cujos parâmetros já possuem como base o que descreve a Lei Federal nº 10.257 de 2001, boa parte das demais leis identificadas nos municípios analisados fazem referência ao que Lage e Filho (2021) definem como legislações urbanas básicas, que são a Lei do Perímetro Urbano, a Lei de Zoneamento e/ou Uso e Ocupação do Solo, a Lei de Parcelamento e o Código de Obras. Por fim, um outro ponto considerado por esta pesquisa foi a inclusão das Leis Orgânicas Municipais no universo analisado, dado que, mesmo que estas leis não figurem como leis urbanísticas propriamente ditas, dentro da hierarquia legal dos municípios a Lei Orgânica é a principal legislação municipal, seguida pelo Plano Diretor e somente depois, por outras leis e planos municipais, e portanto, portadora de importantes parâmetros norteadores na elaboração das legislações municipais (MORAES, 2002).

Na figura seguinte (figura 01), são apresentados os principais instrumentos de planejamento territorial identificados nos municípios da região do Corede Norte do RS. Pode-se observar que o instrumento de planejamento mais recorrente entre os municípios desta análise é a Lei de Diretrizes Urbanas, seguido pelos Planos Diretores, e então pelos Códigos e Obras e Edificações e Leis de Uso e Ocupação do Solo<sup>8</sup>. A seguir são apresentadas as análises de cada um dos instrumentos de planejamento identificados e demonstradas a forma como o espaço rural é tratado por cada uma destas legislações.

---

<sup>8</sup> Também foram identificadas outras leis e em menor número, tais como: a) Plano de desenvolvimento urbano; b) código sanitário; e c) política de desenvolvimento econômico, social e urbano, todavia, quando feitas as buscas pelos termos estipulados na metodologia desta pesquisa, estas apresentavam resultados pouco relevantes para a sua inclusão junto às demais leis analisadas.

Figura 01: Principais instrumentos de planejamento territorial identificados nos municípios do Corede Norte no ano de 2021



Fonte: BARIVIERA, C, A. 2021.

### 3.1 O rural nas Leis Orgânicas Municipais

Dentre os 32 municípios abordados foram identificadas 7 situações em que o rural foi citado em suas Leis Orgânicas. No quadro a seguir são apresentados alguns apontamentos de acordo com as situações:

Quadro 01: O rural nas Leis Orgânicas Municipais

Presença do rural em políticas e ações públicas	Número de municípios e situações
Nas políticas de fomento às atividades econômicas	Em 23 municípios. As atividades econômicas previstas, e as políticas de fomento, destinam-se a atividades agropecuárias. Apenas a Lei Orgânica do município de Charrua faz referência à inclusão de práticas de turismo no espaço rural como uma alternativa econômica e como uma maneira de estimular a permanência das populações no campo.
Em políticas públicas para a saúde, saneamento básico, educação, transportes, manutenção de estradas vicinais, serviços de coleta de lixo, abastecimento de água, energia elétrica e telefonia.	Em 23 municípios estão previstos para a população urbana e rural
Em políticas de universalização do ensino fundamental completo e de programas de ensino profissionalizante	Em 23 municípios estão previstos para áreas urbanas e rurais
Em ações de criação e manutenção de áreas de lazer, recreação e prática de esportes	Em 23 municípios estão previstas ações para áreas rurais
Previsão de uso dos solos no meio rural	Ainda exclusivamente relacionadas à produção agrícola
Previsão de estratégias para a manutenção da população no meio rural	Em 9 municípios. Nestes casos as estratégias apontadas se restringem ao estímulo as atividades agropecuárias
Previsão de interação entre a população urbana e rural	Em 8 municípios. Nestes estão previstas atividades como feiras e visitas guiadas ao campo, por exemplo.

Fonte: Autores, 2024.

Os dados do quadro mostram que 23 municípios incluem o rural nas suas estratégias de desenvolvimento, mas que as estratégias apontadas se restringem ao fomento às atividades agropecuárias. Somente em um caso um tipo de atividade não agrícola foi apontado, neste caso o turismo rural, em Charrua. Corroborando com isso, identifica-se que a previsão de uso dos solos ainda é restrita às atividades agropecuárias nos municípios, visto que as Nas Leis Orgânicas o uso do solo ainda é restrito ao uso com atividades agropecuárias.

Em paralelo identifica-se um número considerável de municípios (23) nos quais há a previsão de políticas e prestação de serviços de saúde, educação, transportes, manutenção de rodovias, eletrificação e abastecimento de água para as áreas rurais. Este aspecto é bastante significativo, diante do fato de estarmos tratando de Leis Orgânicas, leis estas que ocupam o topo da hierarquia legal dos municípios e refletem-se diretamente nas demais legislações.

### 3.2 O rural nos Planos Diretores Participativos

O Plano Diretor, após a Lei Orgânica municipal, figura como um dos principais mecanismos de gestão do território, incidindo diretamente nos rumos que o município irá tomar com relação ao seu desenvolvimento territorial, organizando o território no presente e preconizando os desejos e anseios da municipalidade a médio e longo prazos (MORAES, 2002). Cabe aqui destacar, novamente, que antes da promulgação do Estatuto da Cidade não era comum ao Plano Diretor a incorporação das áreas rurais dos municípios.

A seguir são apresentados os resultados encontrados quando analisamos o conteúdo dos Planos Diretores e a presença e tratamento do meio rural:

- (a) Dos 32 municípios da região, apenas 11 possuem Planos Diretores, ou variações deste, sendo eles: Aratiba (2008)<sup>9</sup>, Charrua (1994), Cruzaltense (2008)<sup>10</sup>, Entre Rios do Sul (2009), Erechim (2016), Faxinalzinho (2012), Getúlio Vargas (1992), Itatiba do Sul (2009), Marcelino Ramos (2013), São Valentim (1984) e Sertão (2009), cabendo também destacar a carência de atualização identificada na maioria destes instrumentos, vez que de acordo com a Lei 10.257 de 2001, estes deveriam ser atualizados a cada 10 anos.
- (b) Destes municípios, apenas 7 enquadram-se dentro dos parâmetros estabelecidos pela Lei Federal nº 10.257 de 2001 para sua obrigatoriedade, sendo eles: Erechim, devido ao patamar populacional e Aratiba, Cruzaltense, Itatiba do Sul, Entre Rios do Sul, Faxinalzinho e Marcelino Ramos, por cumprirem o que diz o item 5º do artigo 41º do Estatuto da Cidade, cujo trata da obrigatoriedade do Plano Diretor para os municípios inseridos na área de influência de grandes empreendimentos ou atividades de grande impacto ambiental em nível regional ou nacional, neste caso pelas barragens das usinas hidrelétricas. Nos demais municípios os Planos foram adotados de maneira facultativa, sendo alguns, inclusive, anteriores ao Estatuto da Cidade.
- (c) Os únicos Planos Diretores em que os espaços rurais estão incluídos no instrumento de planejamento são aqueles municípios inseridos na área de influência de grandes empreendimentos ou atividades de grande impacto ambiental em nível regional ou nacional. Do mesmo modo, estes são os únicos municípios a disporem de macrozonas nos espaços rurais e, conseqüentemente, de dispositivos legais para o seu uso e ocupação, estabelecendo parâmetros para edificações agrícolas e para as atividades permitidas para cada zona, índices para ocupação, áreas de preservação, zonas de reserva legal, zonas de produção agrícola, entre outros.
- (d) No que diz respeito as normas para edificações no meio rural, os Planos identificados são omissos no quesito edificações residenciais, dando mais atenção a parâmetros mínimos para edificações agrícolas, como aviários e

<sup>9</sup> As datas referem-se aos anos de promulgação dos Planos Diretores dos referidos municípios.

<sup>10</sup> O município de Cruzaltense possui um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental Sustentável (PDDUAS) tendo como base a Lei Federal 10.257 de 2001 e a Lei Estadual 10.116, a qual dispõe de critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências.

chiqueirões, com exceção do Plano Diretor de Erechim, que mesmo não estipulando macrozonas rurais, determina parâmetros mínimos para edificações residenciais situadas na área rural, tais como: a) taxa de ocupação máxima de 10% do terreno; b) altura máxima de 3 (três) pavimentos; c) recuo mínimo de qualquer divisa e/ou acesso de 5 (cinco) metros; d) a exigência de acesso, energia elétrica, água potável e tratamento de efluentes domésticos; e e) o respeito as condicionantes ambientais, históricas e culturais pertinentes do local.<sup>11</sup>

- (e) Apenas Marcelino Ramos e Entre Rios do Sul incluem, em seus Planos Diretores, práticas para além da agricultura nos espaços rurais. Nestes casos as atividades são o turismo em áreas rurais e o turismo náutico em função dos lagos das respectivas usinas hidrelétricas, bem como produção agroindustrial de caráter familiar.
- (f) Os municípios de Aratiba, Entre Rios do Sul, Faxinalzinho, Itatiba do Sul e Marcelino Ramos integram os Planos Diretores com outros instrumentos de planejamento, tais como planos de desenvolvimento rural, planos de complementação do sistema viário municipal e planos diretores específicos para vilas, povoados, núcleos urbanos ou rurais.
- (g) No que se refere à oferta de serviços e infraestrutura pública em áreas rurais, existe a preocupação de alguns municípios com a pavimentação das estradas rurais principais e com a qualidade das estradas vicinais, com a ampliação da frota de maquinários para promover assistência aos produtores rurais, e com a inclusão do meio rural em programas de saneamento e com a promoção da saúde pública nas áreas rurais.
- (h) Outro ponto que precisa de destaque é a presença do rural em aspectos ambientais tratados no Planos Diretores, sendo aspectos apontados: a) a preocupação de alguns municípios com impactos ambientais das práticas produtivas urbanas e rurais; b) a necessidade de fortalecimento do poder de polícia do Município sobre o uso do solo urbano e rural através de controle e fiscalização sobre a utilização do território; c) a necessidade de garantia de um ambiente urbano e rural qualificado através da preservação dos recursos naturais. Verificou-se também o estabelecimento de diversas normas de caráter proibitivo com relação ao uso de agroquímicos e agrotóxicos em áreas de produção, bem como a proibição de atividades que ameacem extinguir em áreas protegidas a flora e a fauna regional. É evidenciado a necessidade de monitoramento e controle do uso dos solos urbano e rural, da poluição do ar, do solo e, principalmente, dos mananciais e dos recursos hídricos, bem como a instauração de cinturões verdes com o objetivo de amenizar os conflitos entre as atividades rurais e urbanas.

---

<sup>11</sup> Um elemento a ser destacado refere-se ao fato de que boa parte destes planos determinam que toda e qualquer obra, seja construção, reconstrução, reforma ou acréscimo em edificações, deverá ser primeiramente aprovada pelo Poder Público municipal competente, no entanto, tal prática ainda não se mostra eficiente, dado que durante as visitas de campo, constatou-se que em algumas situações, quem faz a aprovação de novas obras no meio rural, quando estas são de fato enviadas para um processo de aprovação, dado que esta também não é uma prática habitual, é a secretaria de desenvolvimento econômico e não o setor técnico de análise de projetos ou obras que dá o aval para a sua construção.

A partir destes resultados pode-se afirmar que nos Planos Diretores analisados existe uma preponderância do rural enquanto um espaço destinado à produção agrícola, principalmente quando este é tratado pelo viés econômico. No entanto, diferente do que foi observado nas Leis Orgânicas, percebe-se nos Planos Diretores um tratamento do rural entremeado por outras funções, tais como a valorização e a preservação do patrimônio ambiental, a busca pelo diálogo com outros instrumentos de planejamento e com o desenvolvimento rural, a inserção de outras atividades econômicas, as intenções de complementaridade entre cidade e campo, a oferta de serviços e infraestruturas, etc., evidenciando portanto, a sua importância enquanto instrumento de planejamento, vez que é possível verificar avanços relevantes no que diz respeito ao atendimento mais adequado das demandas locais e uma visão mais integrada entre o rural o urbano. Todavia, estes avanços seguem sendo apresentados de maneira genérica, enquanto propostas, sem uma especificação mais clara no que se refere à sua implementação.

### 3.3 O rural nos Códigos de Obras e Edificações

O Código de Obras é uma importante legislação urbanística, dado o seu caráter normatizador e fiscalizador do espaço edificado, garantindo a segurança e a salubridade das edificações e do seu entorno. De modo geral, o Código de Obras de um município deve estabelecer: a) as normas técnicas para construção civil; b) os procedimentos para aprovação de projetos e obtenção de licenças para execução de obras; e c) os critérios para emissão do *Habite-se*, que é a certidão de que a obra foi concluída dentro dos parâmetros estabelecidos pela legislação e está apta para ser ocupada. Diante disso, interessa saber se os municípios estendem estas preocupações e regulações às construções rurais, em específico às habitações.

Dos 32 municípios que compõem o objeto deste estudo, 8 apresentam Códigos de Obras ou Códigos de Edificações e, destes, 7 apresentaram algum resultado com relação a existência de regulações sobre as edificações situadas no meio rural. Todavia nenhuma tratando de questões relevantes ao projeto, construção e ao uso das edificações voltadas à habitação, nem ao estabelecimento de padrões técnicos e ambientais mínimos desejáveis.

Ou seja, não há preocupação por parte deste instrumento urbanístico, nos casos analisados, com relação às habitações rurais, assim como não ficam explícitas se para estas edificações cabem as mesmas normativas aplicadas às urbanas, tratando de maneira superficial um tema extremamente importante.

A grande questão a ser observada é que ao não estabelecer parâmetros e critérios mínimos para as construções rurais de caráter residencial, para além daquelas destinadas à criação de animais, galpões para armazenagem, etc., estas legislações tornam-se omissas em questões importantes para a habitabilidade, salubridade e para a preservação ambiental no espaço rural.

### 3.4 O rural nas Leis de Diretrizes Urbanas e demais Leis Urbanísticas Básicas

A Legislação Estadual, Lei Nº 10.116, Lei do Desenvolvimento Urbano (RIO GRANDE DO SUL, 1994) e a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE

DO SUL, 1989) preveem a instituição de uma Lei denominada Lei de Diretrizes Urbanas para todos aqueles municípios com população inferior a 20 mil habitantes.

Este instrumento urbanístico, assim como o Plano Diretor, atua como um agente regulador da função social da cidade e da propriedade privada, garantindo que o exercício deste direito não seja prejudicial ao bem coletivo e esteja respaldado em questões ecológicas locais no patrimônio cultural. Estabelece também critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana e diretrizes gerais para a ocupação do território pelos municípios (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Dentre os 32 municípios da região, 18 apresentaram Leis de Diretrizes Urbanas, sendo o termo rural utilizado apenas para referir-se à:

- a) Separação do território municipal entre áreas urbanas e rurais;
- b) Regulamentação de edificações para uso agrícola, como chiqueiros, aviários, depósitos, estábulos, matadouros, etc.;
- c) Busca pela integração e complementaridade entre atividades urbanas e rurais tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e ações visando a preservação da natureza para as presentes e futuras gerações;
- d) Situações em que o rural aparece atrelado ao parcelamento e ao uso do solo, todavia fazendo menção apenas à repartição das glebas, desde que respeitadas as legislações federais pertinentes, vide Estatuto da Terra, Lei nº 4.504 de 1964.

Destacam-se nestas legislações a previsão de diretrizes voltadas à busca pela integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento econômico, a preservação dos recursos naturais e o desenvolvimento rural como elementos norteadores, elementos estes que também integram a Lei Estadual de Desenvolvimento Urbano (RIO GRANDE DO SUL, 1994) e a Constituição Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Contudo, assim como os elementos previstos pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), não foram identificados mecanismos ou procedimentos legais necessários para a instituição destas diretrizes pelos municípios. Em suma, o foco predominante das Leis de Diretrizes Urbanas analisadas é direcionado às questões urbanas, ficando, portanto, o espaço rural relegado a questões bastante pontuais e sem grandes parâmetros para o seu uso e ocupação.

### 3.5 Leis de Uso e Ocupação do Solo

Com relação as Leis de Uso e Ocupação do Solo, estas fazem referência à Lei Federal nº 6.766 de 1979, a Lei Lehmann, ou a Lei dos Loteamentos. Dentre os 32 municípios abordados por esta análise, 7 apresentaram leis próprias destinadas a regulamentação do uso e da ocupação do solo. No que se refere à presença de temas que abordem o rural, foram identificadas somente 4 situações, apresentadas a seguir:

Quadro 02: Tratamento dado ao rural em Leis de Ocupação do Solo em municípios do COREDE Norte do RS

Definição de áreas rurais	É considerada área rural toda a área municipal não abrangida pela área urbana e de expansão urbana, desde que utilizada para execução de atividades que compreendam a exploração agropecuária ou extrativista.
Atribuições dadas ao espaço rural	Atividades agrícolas e agropecuárias, tendo como atividades complementares o agroturismo, as agroindústrias familiares e entre outras atividades afins
Parcelamento do solo	As legislações identificadas permitem apenas o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. As áreas rurais com características de expansão urbana devem primeiramente ser incorporadas ao perímetro urbano, após anuência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA para serem loteadas.
Loteamento de glebas rurais	Esta modalidade de loteamento não cabe às Leis de Uso e ocupação de solo, mas sim ao INCRA que, a partir do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504 de 1964, define que estes lotes somente podem ser desmembrados ou divididos se respeitados o módulo fiscal de 20 hectares (200.000 metros quadrados) vigente na região.

Fonte: Autores, 2024.

De forma diferenciada o município de Erechim permite o parcelamento do solo em área rural para loteamento de acesso controlado e voltado para atividades industriais e/ou para atividades de comércio e serviços ligados ao turismo e desenvolvimento. Nos demais municípios não há previsão legal de parcelamento de solos para a realização de atividades não agrícolas ou para moradias em lotes menores do que o módulo fiscal de 20 hectares.

### 3.6 Quadro síntese dos resultados

No quadro a seguir são apresentados de maneira sintética, as funções atribuídas ao rural em cada uma das legislações para cada um dos municípios analisados. Para esta síntese, e a partir dos resultados encontrados, estabelecemos os seguintes indicadores para o tratamento atribuído ao meio rural: (1) O rural tratado pela legislação enquanto um espaço exclusivamente agrícola (EA); (2) O rural tratado pela legislação enquanto espaço passível de outros usos e atividades (OUA), tais como atividades turísticas, agroindustriais e/ou de proteção ambiental; e (3) Quando o rural aparece apenas de maneira indireta na legislação (resultados não relevantes - RNR).

Quadro 03: Funções do espaço rural nos instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Corede Norte do RS (2021)

Municípios	Instrumentos de planejamento				
	Lei Orgânica	Plano Diretor	Código de Obras	Lei de Diretrizes Urbanas	Lei de Uso e Ocupação do Solo
Aratiba	EA	OUA	-	-	-
Áurea	EA	-	-	EA	-
Barão de Cotegipe	EA	EA	-	EA	-
Barra do Rio Azul	EA	-	RNR	-	-
Benjamin C. do Sul	EA	-	-	EA	-
Campinas do Sul	EA	-	EA	RNR	EA
Carlos Gomes	EA	-	-	EA	-
Centenário	EA	-	-	EA	-
Charrua	OUA	EA	EA	-	-
Cruzaltense	EA	OUA	-	-	-
Entre Rios do Sul	EA	OUA	-	-	EA
Erebango	EA	-	-	EA	-
Erechim	EA	EA	-	-	EA
Erval Grande	EA	-	-	EA	EA
Estação	EA	-	-	RNR	EA
Faxinalzinho	EA	OUA	EA	-	EA
Florianópolis	EA	-	-	EA	-
Gaurama	EA	-	-	EA	-
Getúlio Vargas	EA	EA	EA	-	-
Ipiranga do Sul	EA	-	-	EA	--
Itatiba do Sul	EA	OUA	-	-	-
Jacutinga	EA	-	-	EA	-
Marcelino Ramos	EA	OUA	RNR	-	-
Mariano Moro	EA	-	-	RNR	-
Paulo Bento	EA	-	-	RNR	-
Ponte Preta	EA	-	EA	EA	-
Quatro Irmãos	EA	-	-	EA	-
São Valentim	EA	EA	-	-	-
Sertão	EA	EA	-	EA	EA
Severiano de Almeida	EA	-	-	-	-
Três Arroios	EA	-	EA	-	-
Viadutos	EA	-	-	-	-

EA: Exclusivamente agrícola; OUA: Outros usos e atividades; RNR: Resultados não relevantes.

Fonte: BARIVIERA, C. A. (2022)

Pode-se verificar que o tratamento do rural como espaço exclusivamente agrícola (EA) ainda é predominante, principalmente nas leis orgânicas dos municípios. Indo além das leis orgânicas pode-se observar o predomínio do rural exclusivamente

agrícola (EA) e do indicador tratamento irrelevante dado ao meio rural (RNR). A presença de outros usos atribuídos ao meio rural ocorre quase exclusivamente nos planos diretores. Considerando que são poucos os municípios que possuem planos diretores, conclui-se pela baixa relevância do rural nas legislações dos municípios em estudo.

#### 4 Considerações finais

A questão levantada por esta pesquisa buscou identificar quais municípios do COREDE Norte do RS dispunham de instrumentos de regulação do espaço e caracteriza-los, bem como, identificar o tratamento dado ao meio rural dentro dos instrumentos de regulação do espaço. Como resultado, observou-se uma ampla gama de instrumentos de planejamento para cada um dos municípios abordados por este universo de análise, inclusive em alguns casos, a sobreposição destes.

Dentre os 32 municípios analisados, identificou-se a predominância dos instrumentos básicos da política urbana, que são aqueles caracterizados pelas Leis de Uso e Ocupação do Solo, Códigos de Obras e Leis de Diretrizes Urbanas, leis estas que, em sua maioria, perpetuam noções exclusivamente urbanas para o planejamento e exclusivamente agrícolas para o espaço rural. Ao ampliar a análise para as Leis Orgânicas municipais, uma vez que estas servem de base para o desdobramento em outras leis e planos na escala municipal, também se verificou estas mesmas noções acerca do espaço urbano e do espaço rural.

Também se conclui que poucos foram os municípios com Planos Diretores entre seus instrumentos urbanísticos, e em menor quantidade aqueles cuja base para sua elaboração foi o Estatuto da Cidade, cabendo ainda destacar a falta de atualização destes instrumentos, vez que a sua maioria já ultrapassou o prazo de 10 anos estipulados pela lei para sua renovação. Os únicos Planos Diretores em que os espaços rurais estão incluídos no instrumento de planejamento, mesmo que de maneira limitada, são aqueles municípios inseridos na área de influência de grandes empreendimentos ou atividades de grande impacto ambiental em nível regional ou nacional e que tem como base o Estatuto da Cidade.

Outros dois instrumentos chamam atenção pela maneira que o espaço rural é citado: os Códigos de Obras e Edificações e as Leis de Uso e Ocupação do Solo. O primeiro, ao se omitir das edificações residenciais, e enfatizar apenas parâmetros mínimos para edificações agrícolas, como aviários e chiqueirões, negligência questões importantes para a habitabilidade, salubridade e para a preservação ambiental no espaço rural, o que pode resultar em populações vivendo em situações de insalubridade e periculosidade. O segundo, ao não prever o parcelamento do solo para a realização de atividades não agrícolas ou para moradias/residências em lotes menores do que o módulo fiscal de 20 hectares, gera como consequência a ocupação desordenada e irregularidades fundiárias.

Diante destes aspectos, o que se observa é a existência de uma região sumariamente rural, contudo, profundamente carente de instrumentos de planejamento territorial que foquem e valorizem suas características e pensem no planejamento dos municípios em sua totalidade. Concluiu-se, desta forma, que os instrumentos de planejamento territorial dos municípios do Corede Norte no estado do Rio Grande do Sul, mesmo aqueles posteriores ao Estatuto da Cidade (BRASIL,

2001), seguem dando prioridade às áreas urbanas dos municípios em detrimento das áreas rurais, ou seja, relegando ao espaço rural o segundo plano no que se refere ao planejamento e atribuindo-lhe uma vocação agrícola.

Do mesmo modo, nas situações em que foram verificadas alguma apropriação do espaço rural pelos instrumentos analisados, este espaço segue sendo tratado em sua maioria, como espaço de produção agro-silvo-pastoril. Ou seja, para além da baixa incidência de casos em que o rural é de fato incluído nos instrumentos de planejamento territorial, quando incluso, este espaço segue atrelado a ótica de oposição à cidade, indo de encontro à bibliografia recente sobre desenvolvimento rural para a qual o rural precisa ser tratado como um espaço dinâmico, diverso e dotado de novos arranjos econômicos, sociais, culturais e em constante transformação.

## REFERENCIAS

BENEVOLO, Leonardo. **As Origens da Urbanística Moderna**. Editorial Presença/Martins Fontes: Lisboa, 1982. 166 p.

BERNARDELLI, Maria Lucia Falconi da Hora. O caráter urbano de pequenas cidades da região canavieira de Catanduva – SP. IN: SPÓSITO, M. E. B. WHITACKER, A. M. (Org.) **Cidade e Campo relações e contradições entre urbano e rural**. 3 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 33 – 52.

BRASIL. Decreto-Lei n. 311, de 2 de março de 1938. **Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências**. Coleção de leis da República Federativa do Brasil de 1938, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 1, p. 438-440, 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decretolei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: julho. 2020

BRASIL. Congresso. Senado. Lei nº 4.504, de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Lei Nº 4.504**. Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em: 02 dez. 2021.

BRASIL. Código Tributário Brasileiro. Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm). Acesso em: nov de 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 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**. Brasília: Congresso Nacional. 2001.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 273 p.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977. 229 p.

CARNEIRO, Maria, J. "Rural" como categoria de pensamento. **RURIS - Revista Do Centro De Estudos Rurais** – UNICAMP, 2008. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/661>

CARVALHO, Ana Paula Soares. **Estatuto da cidade e Juridificação da Reforma Urbana no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016. 240 p.

CASTRO, André S. **A lei do perímetro urbano e se impacto no desenvolvimento da cidade e do campo: análise do município de Ribeirão Preto (SP)**. Ribeirão Preto, SP, 2017. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2017.

CONSELHO DAS CIDADES. Resolução nº. 25, de 18 de março de 2005. Emitir orientações e recomendações para a elaboração do Plano Diretor.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. Planejamento e ordenamento territorial no sistema jurídico brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 194, n. 49, p. 107- 115, abr. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496581/000952688.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 jun. 2023.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro/RJ: IBGE, 2010. Disponível em: IBGE | Censo 2010 . Acesso em: out. 2020.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 1970**. Rio de Janeiro/RJ: IBGE, 1970. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=769&view=detalhes> . Acesso em: jun. 2023.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic 2015**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>. Acesso em: 10 nov 2021.

JÚNIOR, Nelson Saule; UZZO, Karina. **A trajetória da Reforma Urbana no Brasil**. Base de artigos do DPH, 2009. Disponível em: A trajetória da reforma urbana no Brasil (d-p-h.info) . Acesso em: dez de 2020.

JÚNIOR, Nelson Saule. A competência do município para disciplinar o território rural. p. 44 in: SANTORO, Paula (org.); PINHEIRO, Edie (Orgs.). **O município e as áreas rurais**. São Paulo. Instituto Pólis, 2004. Cadernos Polis 8.

LAGE, Selena Duarte Lage e; FRANCISCO FILHO, Lauro Luiz. PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANO-TERRITORIAL DE MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE POPULACIONAL: desafios à implementação do estatuto da cidade e dos planos diretores municipais. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 22, n. 0, p. 247- 260, 2021. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/5900>. Acesso em: 10 jun. 2023.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do Capital**. 2 ed. Rio de Janeiro. Editora DP&A. 2001.

LIMONAD, Ester; MONTEIRO, João C.; MANSILLA, Pablo (orgs.) et al. **Planejamento territorial volume 2: reflexões críticas e práticas alternativas** / Ester Limonad; João C. Monteiro; Pablo Mansilla (orgs.) et al. - São Paulo: Editora Max Limonad, 2021.

MENDRAS, Henri. **La fin des paysans**. Paris: Colin, 1976.

MESQUITA, A. P. De; FERREIRA, W. R. **Planejamento territorial: o rural no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Municipal**. In: Anais do IV Simpósio Nacional sobre Cidades Pequenas, Ituiutaba-MG. Anais... Ituiutaba-MG: Universidade Federal de Uberlândia, Observatório das Cidades, 2016.

MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de. **Planejamento e Produção do espaço em áreas de Transição rural-urbana: o caso da Região Metropolitana do Recife**. 2008. 270 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano e Regional) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife: UFPE, 2008.

NYGAARD, Paul Dieter. **Planos diretores de Cidades: discutindo sua base doutrinária**. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

PORTO ALEGRE. FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Corede Norte**. 2019. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfilsocioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Norte>. Acesso em: 20 dez. 2020.

PRUDENTE, Letícia, T. **INTERFACE RURAL-URBANA: Contribuições para o planejamento territorial no Brasil – Caso do assentamento rural Marapicu na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, outubro de 2017, 322 p.

ROVATI, João Farias. Urbanismo versus Planejamento Urbano? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, p. 33-58, maio 2013. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4169>. Acesso em: 07 set. 2021.

RIO GRANDE DO SUL - Lei nº 10.116 de 23 de março de 1994. **Dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências.** Porto Alegre, RS: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1994. disponível em: [www.al.rs.gov.br/legis](http://www.al.rs.gov.br/legis).

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul/Rio Grande do Sul.** Secretaria de 5. Ed. - Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, 125 p.: il. 2020 ISBN: 978-65-87878-00-3. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>

RIO GRANDE DO SUL - **Texto Constitucional de 03 de outubro de 1989.** Porto Alegre, RS: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1989.

SANTOS, C. N. Metrôpoles e outras Cidades Brasileiras – Bem Antes de 60, e muito depois de 80. **Espaço e Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, 7. 1984.

SANTOS, João Pablo dos. **INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO EM CIDADES PEQUENAS: Análise da relação rural/urbano em Pinhalzinho/SC (1961 – 2019).** 2020. 325 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – PROPUR/UFRGS.

SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT’ANA . Introdução. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (org.). **Planos diretores Municipais Pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: LETRA CAPITAL: OBSERVATÓRIO DAS CIDADES: IPPUR/ UFRJ, 2011

SILVA, José Graziano da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira.** 2. ed. Campinas: Unicamp, 1996. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/30anos/anovadinamicadaagriculturabrasileira.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução ao Planejamento e à Gestão Urbanos.** 1 ed. Rio de Janeiro – RJ: Bertrand Brasil, 2001, 558 p.

STEIBERGUER, M., & BRUNA, G. C. Cidades médias: elos do urbano-regional e público-privado. In T. A. Andrade, R. V. Serra (org.). **Cidades Médias Brasileiras** (pp. 35-77). IPEA. 2001.

VEIGA, José Eli. **Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula** (p.55-70). Campinas, SP: Autores associados, 2002.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, p. 169–243, 1999.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Um saber necessário: Os estudos rurais no Brasil**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011, 151 p.

WHITAKER, João Sette. **Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. 2003. Disponível em: <https://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2013/2/13/alcances-e-limitaes-dosinstrumentos-urbansticos-na-construo-de-cidades-democrticas-e-socialmente-justas>. Acesso em: 23 dez. 2003.

ZANON, Elisa Roberta. PLANEJAMENTO TERRITORIAL: reflexões sobre uma cultura em construção no brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal - RN. **Anais** [...]. Natal - Rn: Se, 2019. p. 01-17. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1480>. Acesso em: 15 nov. 2021.

ZUQUIM, Maria de Lourdes. **O Lugar do rural nos planos diretores municipais**. In: CONGRESSO LUSO BRASILEIRO PARA PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL, 3, 2008, São Carlos. **Anais...** São Carlos: STT/USP, 2008. p. 1-10. Disponível em: Acesso em: 09 jan. 2021

**Daniela Oliveira**. Doutorado em Desenvolvimento Rural. UFRGS. Docente Adjunto. E-mail: [daniela.oliveira@ufrgs.br](mailto:daniela.oliveira@ufrgs.br)

**Cássio Alexandre Bariviera**. Mestre em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento. IFSC. Professor substituto. E-mail: [cassio.bariviera@gmail.com](mailto:cassio.bariviera@gmail.com)

Submetido em: 14/06/2023      Aprovado em: 10/06/2024

#### CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

Conceituação (Conceptualization): Cássio Alexandre Bariviera  
Curadoria de Dados (Data curation) Cássio Alexandre Bariviera  
Análise Formal (Formal analysis) Cássio Alexandre Bariviera e Daniela Oliveira  
Obtenção de Financiamento (Funding acquisition)  
Investigação/Pesquisa (Investigation) Cássio Alexandre Bariviera  
Metodologia (Methodology) Cássio Alexandre Bariviera e Daniela Oliveira  
Administração do Projeto (Project administration)

Recursos (Resources)

Software

Supervisão/orientação (Supervision): Daniela Oliveira

Validação (Validation)

Visualização (Visualization)

Escrita – Primeira Redação (Writing – original draft): Cássio Alexandre Bariviera

Escrita – Revisão e Edição (Writing – review & editing). Daniela Oliveira

Fontes de financiamento: