UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo

SELENA DUARTE LAGE E LAGE

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

CAMPINAS
2022

SELENA DUARTE LAGE E LAGE

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

Tese de Doutorado apresentada a Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da Unicamp, para obtenção do título de Doutora em Arquitetura, Tecnologia e Cidade, na área de Arquitetura, Tecnologia e Cidade.

Orientador: Prof. Dr. Sidney Piochi Bernardini

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA SELENA DUARTE LAGE E LAGE ORIENTADA PELO PROF. DR. SIDNEY PIOCHI BERNARDINI.

CAMPINAS

2022

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Área de Engenharia e Arquitetura
Rose Meire da Silva - CRB 8/5974

L135p

Lage, Selena Duarte Lage e, 1980-
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 / Selena Duarte Lage e Lage. – Campinas, SP : [s.n.], 2022.

Orientador: Sidney Piochi Bernardini.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo.

1. Municípios de pequeno porte. 2. Planejamento territorial. 3. Plano diretor. 4. Cidades pequenas. 5. Planejamento urbano. I. Bernardini, Sidney Piochi, 1971-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Territorial planning and management of small-populated municipalities : Analysis of the relevance of the master plan and the adequacy of the city statute to municipalities with less than twenty thousand inhabitants
Palavras-chave em inglês:
Small population municipalities
Territorial planning
Master plan
Small tows
Urban planning
Área de concentração: Arquitetura, Tecnologia e Cidade
Titulação: Doutora em Arquitetura, Tecnologia e Cidade
Banca examinadora:
Sidney Piochi Bernardini [Orientador]
Gisela Cunha Viana Leonelli
Beatriz Ribeiro Soares
Laura Machado de Mello Bueno
Lívia Isabel Bezerra de Miranda
Data de defesa: 09-03-2022
Programa de Pós-Graduação: Arquitetura, Tecnologia e Cidade

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)
- ORCID do autor: https://orcid.org/0000-0001-9976-1034
- Currículo Lattes do autor: http://lattes.cnpq.br/0951227585050762

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL, ARQUITETURA E URBANISMO

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

Selena Duarte Lage e Lage

Tese de Doutorado aprovada pela Banca Examinadora, constituída por:

Prof. Dr. Sidney Piochi Bernardini
Presidente e Orientador(a)/UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

Profa. Dra. Lívia Isabel Bezerra de Miranda
UFCG – Universidade Federal de Campina Grande

Profa. Dra. Beatriz Ribeiro Soares
UFU - Universidade Federal de Uberlândia

Profa. Dra. Laura Machado de Mello Bueno
PUC-Campinas - Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Profa. Dra. Gisela Cunha Viana Leonelli
UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

A Ata da defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

Campinas, 9 de março de 2022

Ao meu filho Caio

AGRADECIMENTO

Agradeço aos professores doutores Lauro Luís Francisco Filho, Gisela Cunha Viana Leonelli e Sidney Piochi Bernardini, que de braços abertos me receberam na Pós ATC/FECFAU-UNICAMP.

Agradeço em especial ao Prof. Dr. Sidney, que aceitou me ter como orientanda já na reta final do trabalho, em função da aposentadoria do Prof. Dr. Lauro.

Agradeço à Profa. Dra. Laura Machado de Mello Bueno (PUC-Campinas) pelas preciosas contribuições no Exame de Qualificação.

Agradeço à UNICAMP, que tanto agregou em minha vida profissional e pessoal. E à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), pelo apoio financeiro para o desenvolvimento da pesquisa.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 (Processo nº 88882.435510/2019-01).

RESUMO

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) ampliou a gama de municípios obrigados a elaborar Plano Diretor, incluindo aqueles com menos de vinte mil habitantes em casos específicos. A Lei ampliou também a área de abrangência dos planos diretores, que passaram a ter de englobar toda a unidade territorial dos municípios, isto é, suas áreas urbanas e rurais. Entretanto, a prática de elaboração de planos diretores nos municípios de pequeno porte populacional, em especial daqueles com menos de vinte mil habitantes, tem revelado uma inadequação dos instrumentos disponíveis no Estatuto da Cidade para lidar com as demandas e dificuldades destes municípios. Paralelamente à discussão pelo viés do urbano, os estudiosos e formuladores de políticas públicas direcionadas aos espaços rurais também tem discutido normas e instrumentos voltados aos municípios de pequeno porte populacional, considerando tanto suas áreas rurais quanto urbanas. Nesse contexto, este trabalho tem como objetivos verificar a relevância dos planos diretores para os municípios de até vinte mil habitantes e a adequação do Estatuto da Cidade a estes municípios no que se refere ao instrumento do Plano Diretor. Para tanto, foi utilizada pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudos de caso de seis municípios de diferentes "tipos regionais dos espaços rurais" e "tipologias das cidades". Concluiu-se que a relevância maior do Plano Diretor para os municípios de pequeno porte populacional concentra-se no regramento de uso e ocupação do solo (planejamento e gestão de enfoque físico-espacial) e que há a necessidade de acréscimos na Lei do Estatuto da Cidade de modo a melhor direcionar a elaboração e revisão dos planos diretores municipais nesse sentido. Os dados e análises também trazem ponderações sobre a (des)coordenação de competências federativa e a necessidade de políticas e normas de articulação microrregional com foco nos municípios de pequeno porte populacional.

ABSTRACT

The City Statute (Law nº 10257/2001) expanded the range of municipalities required to prepare a Master Plan, including those with less than twenty thousand inhabitants in specific cases. The Law also expanded the scope of the master plans, which now have to encompass the entire territorial unit of the municipalities, that is, their urban and rural areas. However, the practice of preparing master plans in municipalities with small populations, especially those with less than twenty thousand inhabitants, has revealed an inadequacy of the instruments available in the City Statute to deal with the demands and difficulties of these municipalities. Parallel to the discussion from the urban perspective, the scholars and public policy makers linked to rural spaces has also discussed norms and instruments aimed at small-populated municipalities, considering both their rural and urban areas. In this context, this work aims to verify the relevance of master plans for municipalities with less than twenty thousand inhabitants and the adequacy of the City Statute to these municipalities with regard to the Master Plan instrument. For that, bibliographical research, documental research and case studies of six municipalities from different “regional types of rural spaces” and “typologies of cities” were used. It was concluded that the main relevance of the Master Plan for municipalities with small populations focuses on the regulation of land use and occupation (physical-spatial planning and management) and that there is a need for additions to the City Statute Law in order to better direct the elaboration and review of municipal master plans in this way. The data and analyzes also bring considerations about the (dis)coordination of federative competences and the need for policies and norms for micro-regional articulation with a focus on small-populated municipalities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Pré-Seleção dos municípios ilustrativos da diversidade socioespacial dos municípios brasileiros com população até vinte mil habitantes.....39

Quadro 1 – Municípios selecionados para os estudos de casos.....41
Quadro 5.1 – Síntese do conteúdo dos planos diretores analisados.....246
Quadro 5.2 – Síntese da implementação e eficácia dos planos diretores analisados.....252

Cartograma 4.1– Região Norte 146
Cartograma 4.2 – Região Nordeste.....149
Cartograma 4.3 – Região Sudeste 153
Cartograma 4.4 – Região Sul 156
Cartograma 4.5 – Região Centro-Oeste.....159
Cartograma 5.1 – Municípios selecionados para os estudos de caso.....165

Foto 5.1 – Vista aérea da Cidade de Dores do Rio Preto-ES.....168
Foto 5.2 – Vista da Serra do Caparaó em Dores do Rio Preto-ES..... 168
Foto 5.3 – Área central da Cidade de Dores do Rio Preto-ES..... 168
Foto 5.4 – Vista aérea da Cidade de Restinga Seca-RS..... 184
Foto 5.5 – Antiga estação ferroviária de Restinga Seca-RS..... 184
Foto 5.6 – Praia no Rio Vacacaí, no limite sul de Restinga Seca-RS..... 184
Foto 5.7 – Vista aérea da Cidade de Caraúbas-PB..... 196
Foto 5.8 – Rua Principal da Cidade de Caraúbas-PB..... 196
Foto 5.9 – Caatinga em época de seca na estrada de Caraúbas-PB a Barra de São Miguel-PB 196
Foto 5.10 – Vista aérea da Cidade de Glória de Dourados-MS..... 209
Foto 5.11 – Fazendas em Glória de Dourados-MS..... 209
Foto 5.12 – Fazendas em Glória de Dourados-MS..... 209
Foto 5.13 – Praça principal de Dois Irmãos do Tocantins-TO..... 219
Foto 5.14 – Rua da área urbana de Dois Irmãos do Tocantins-TO..... 219
Foto 5.15 – Vista da área rural de Dois Irmãos do Tocantins-TO..... 219
Foto 5.16 – Vista da área rural de Dois Irmãos do Tocantins-TO..... 219
Foto 5.17 – Vista aérea da Cidade de Brasil Novo-PA..... 231
Foto 5.18 – Vista da Cidade de Brasil Novo-PA..... 231
Foto 5.19 – Vista da Transamazônica em Brasil Novo-PA..... 231
Foto 5.20 – Vista da Cidade de Brasil Novo-PA..... 231

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 - Distribuição de territórios por Macrorregião – PRONAT e PTC (2009) .95
Tabela 3.1- Percentagem dos municípios e da população residente por classe de tamanho populacional – 1980, 1991, 2000 e 2010 107
Tabela 3.2 – Municípios em números absolutos e percentagem – 1980, 1991, 2000 e 2010.....107
Tabela 3.3 – População residente em números absolutos e percentagem - 1980, 1991, 2000 e 2010.....108
Tabela 3.4 – Tamanho médio dos municípios - 1980 e 2010.....110
Tabela 3.5 – Percentagem da população urbana e rural - 1980, 1991, 2000 e 2010 111
Tabela 3.6– Quantidade de municípios total e acima de 100 mil habitantes – 1980 e 2010.....112
Tabela 3.7 – Municípios e população em números absolutos e percentagem - 2010 115
Tabela 3.8 – Quantidade de Metrópoles, Capitais Regionais e Centros Sub-regionais e a média de suas áreas de influência - 2010 117
Tabela 3.9 – Tipologia das cidades dos municípios com população até vinte mil habitantes – Tipos 14, 16 e 18.....120
Tabela 3.10– Tipologia das cidades dos municípios com população até vinte mil habitantes – Tipos 15, 17 e 19.....120
Tabela 3.11 – Classificação REGIC dos municípios/arranjos populacionais com população até vinte mil habitantes.....123
Tabela 3.12 – Classificação dos municípios com população até vinte mil habitantes 124
Tabela 3.13 – Número e proporção de municípios com população até vinte mil habitantes e PD pós-EC – 2015 e 2018 128
Tabela 3.14 – Existência de instrumentos de planejamento e gestão territorial em municípios de até vinte mil habitantes - 2018 129
Tabela 3.15 – Dispositivos de cadastro e controle territorial em municípios com população até vinte mil habitantes.....130
Tabela 3.16 – Participação relativa das receitas municipais (em %) por classe de tamanho populacional do município 134
Tabela 3.17 – Recursos para gestão dos municípios com população até vinte mil habitantes 135
Tabela 3.18 – Distribuição do PIB por atividade (em %) segundo classe de tamanho populacional do município 137
Tabela 3.19 – Participação em consórcios públicos dos municípios com população até vinte mil habitantes 139

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA - Área de Proteção Ambiental

BNH - Banco Nacional de Habitação

CCJ - Comissão de Constituição e Justiça

CDCMAM - Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias

CDUI - Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

CEDRS - Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável

CEIC - Comissão de Economia, Indústria e Comércio

CEPEU - Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo

CIAM - Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

CMDR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil.

CNDR - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural

CNDRS - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

CNM – Confederação Nacional de Municípios

CNPU - Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas

Codeter – Colegiado Territorial

COMDUR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano

ConCidades - Conselho Nacional das Cidades

CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

EC – Estatuto da Cidade

EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança

FIPLAN - Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado.

FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPASE - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

ISSQN - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

LDU - Lei de Desenvolvimento Urbano

MATOPIBA - Região formada por áreas abrangendo os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

MC - Ministério das Cidades

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana

ONG – Organização Não-Governamental

PAC - Programa Aceleração do Crescimento

PD – Plano Diretor

PDBR – Política de Desenvolvimento do Brasil Rural

PDP - Plano Diretor Participativo

PEA - População Economicamente Ativa

PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios

PIB - Produto Interno Bruto

PIN - Programa de Integração Nacional

PL - Projeto de Lei

PMDR - Plano Municipal de Desenvolvimento Rural

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial

PPA - Plano Plurianual

PROINF – PRONAF Infraestrutura

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

PTC - Programa Territórios da Cidadania

PTDRS - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

PTDRSS - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário

REGIC – Regiões de Influência das Cidades

SAGMACS - Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais

SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SHRU - Seminário Habitação e Reforma Urbana

SIT - Sistema de Informações Territoriais

SNPLI - Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado

ZEE - Zoneamento Ecológico-Econômico

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 17
Objetivos e Recorte de Análise 20
Justificativa 21
Discussão sobre o Urbano e o Rural 23
Pontos de partida 27
Estado da Arte 28
Procedimentos metodológicos e Estruturação da Tese 36
Um pouco da trajetória da pesquisa 42
CAP. 1 – A CONSTRUÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE E DA CONOTAÇÃO ATUAL DO PLANO DIRETOR: OS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE POPULACIONAL PELO VIÉS DA POLÍTICA URBANA 46
1.1 A formação do pensamento urbanístico no Brasil e suas principais influências 47
1.2 Nasce o ideário da Reforma Urbana 53
1.3 Planejamento urbano no governo militar 57
1.4 Abertura democrática e as conquistas obtidas na Constituição de 1988 62
1.5 Da Constituição de 1988 ao Estatuto da Cidade 64
1.6 A conotação atual do Plano Diretor e os municípios de pequeno porte populacional 70
CAP. 2 – A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARA DESENVOLVIMENTO DO BRASIL RURAL: OS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE POPULACIONAL PELO VIÉS DA POLÍTICA RURAL 77
2.1 Novas dinâmicas socioeconômicas e a emergência das políticas de desenvolvimento rural com abordagem territorial 80
2.2 Antecedentes da política rural brasileira de enfoque territorial 85
2.3 O desenho institucional do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC) 88
2.4 O planejamento territorial rural pelo enfoque normativo 96
2.5 Avanços, limitações e transversalidades da Política Rural com a Politica Urbana . 99
CAP. 3 - PROCESSOS SOCIOESPACIAIS NO BRASIL PÓS-1980 E SUAS IMPLICAÇÕES AOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE POPULACIONAL 106
3.1 Processos socioespaciais no Brasil pós-1980 106
3.2 Funções dos municípios e cidades de pequeno porte populacional 115
3.3 Plano Diretor e outros instrumentos para o planejamento e a gestão territorial 127

3.4 Desafios ... 131
3.4.1 Administração pública arcaica e ineficiente ... 131
3.4.2 Dependência financeira ... 133
CAP. 4 – DISTRIBUIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E CIDADES DE PEQUENO PORTE POPULACIONAL ... 142
4.1 Região Norte ... 145
4.2 Região Nordeste ... 148
4.3 Região Sudeste ... 152
4.4 Região Sul ... 155
4.5 Região Centro-Oeste ... 158
4.6 Considerações finais ... 162
CAP. 5 – ESTUDOS DE CASO: ANÁLISE DO CONTEÚDO E DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES ... 165
5.1 Dores do Rio Preto-ES ... 167
5.1.1 Caracterização ... 167
5.1.2 Conteúdo do Plano Diretor ... 171
5.1.3 Implementação e eficácia do Plano Diretor ... 177
5.2 Restinga Seca-RS ... 181
5.2.1 Caracterização ... 181
5.2.2 Conteúdo do Plano Diretor ... 185
5.2.3 Implementação e eficácia do Plano Diretor ... 190
5.3 Caraúbas-PB ... 192
5.3.1 Caracterização ... 192
5.3.2 Conteúdo do Plano Diretor ... 197
5.3.3 Implementação e eficácia do Plano Diretor ... 202
5.4 Glória de Dourados-MS ... 205
5.4.1 Caracterização ... 205
5.4.2 Conteúdo do Plano Diretor ... 210
5.4.3 Implementação e eficácia do Plano Diretor ... 214
5.5 Dois Irmãos do Tocantins-TO ... 216
5.5.1 Caracterização ... 216
5.5.2 Conteúdo do Plano Diretor ... 220
5.5.3 Implementação e eficácia do Plano Diretor ... 224
5.6 Brasil Novo-PA ... 226

5.6.1 Caracterização 226
5.6.2 Conteúdo do Plano Diretor 232
5.6.3 Implementação e eficácia do Plano Diretor 235
5.7 Análise Cruzada 238
CONCLUSÃO 256
Relevância dos Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade para os municípios de pequeno porte populacional 256
Adequação do Estatuto da Cidade/Plano Diretor aos municípios de pequeno porte populacional 258
Outras considerações 264
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 267
APÊNDICES 281
APÊNDICE A: Roteiro das entrevistas semiestruturadas dos estudos de caso 282
APÊNDICE B: Planilhas: Região Norte, Região Nordeste, Região Sudeste, Região Sul e Região Centro-Oeste 284

INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) ampliou a gama de municípios obrigados a elaborar Plano Diretor, incluindo aqueles com menos de vinte mil habitantes caso sejam integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, ou que 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. Posteriormente, 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[1], independentemente do tamanho populacional (BRASIL, 2001, 2012).

Os municípios com população até vinte mil habitantes são maioria no Brasil e ocupam consideráveis extensões em todas as cinco grandes regiões do País (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste). Correspondem a aproximadamente 70% dos municípios brasileiros, onde vivem pouco mais de 17% da nossa população (IBGE, 2011). De modo geral, estes municípios apresentam diminutas malhas urbanas em meio a extensos territórios rurais.

Além da sua produção agropecuária – que cumpre importante papel na segurança alimentar e, em alguns casos, no provimento de divisas decorrentes de exportações – os municípios de pequeno porte populacional geralmente também são depositários de rico patrimônio ambiental e histórico-cultural. Tais características têm sido cada vez mais valorizadas a partir do paradigma do desenvolvimento sustentável, de modo que, nos últimos anos, estes municípios vêm ganhando destaque entre estudiosos e formuladores de políticas públicas tanto das áreas rurais quanto das áreas urbanas.[2]

---

[1] O Decreto nº 10.692/2021 instituiu o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. De acordo com o art. 3º do Decreto, a inscrição de Municípios no Cadastro Nacional ocorrerá por meio de solicitação do Município ou indicação do Estado ou da União (BRASIL, 2021).

[2] Desde final do século XX, estudiosos do meio rural vêm destacando as dimensões promissoras das chamadas "regiões rurais" (que incluem as cidades de pequeno porte) para o processo de desenvolvimento (ABRAMOVAY, 2003). No caso dos estudiosos das áreas urbanas, houve ampliação das pesquisas relativas a

Pelo viés do urbano, os planos diretores municipais afirmam-se, ao menos no discurso oficial[3], como a principal ferramenta de planejamento e gestão territorial com vistas ao desenvolvimento sustentável. O Estatuto da Cidade, nos seus artigos 39 a 42, define as normas relativas à elaboração dos planos diretores. Além de ratificar a obrigatoriedade do instrumento para municípios com população acima de vinte mil habitantes (conforme já determinava a Constituição de 1988), estendeu essa obrigação para municípios com menos de vinte mil habitantes em situações específicas (descritas anteriormente) e determinou que os planos diretores englobassem toda a unidade territorial municipal, ou seja, não apenas as áreas urbanas, mas também as áreas rurais.

Esta determinação é pertinente à realidade dos municípios de pequeno porte populacional, especialmente daqueles com população inferior a vinte mil habitantes, que apresentam forte interdependência econômica e social entre os espaços urbano e rural. Entretanto, a prática de elaboração de planos diretores nos municípios de pequeno porte tem revelado uma inadequação das diretrizes e instrumentos disponíveis no Estatuto da Cidade para lidar com as demandas e dificuldades destes municípios.

Sobre o assunto, duas questões aparecem de forma recorrente na literatura acadêmica: 1) Grande parte dos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade são factíveis apenas em cidades com uma forte estrutura administrativa e dinâmico mercado imobiliário (SOARES, 2008; SANTOS JR. e MONTANDON, 2011; OLIVEIRA e SANT'ANA, 2012; CNM, 2015; GUMA, 2016); 2) O Estatuto da Cidade não apresenta instrumentos para suporte efetivo ao planejamento e gestão das áreas rurais; estas, embora tenham sido formalmente incluídas nos planos diretores, são muitas vezes tratadas apenas como subservientes ao meio urbano, que segue como prevalente nas propostas (SANTORO e PINHEIRO, 2004; KRAMBECK, 2007; MESQUITA e FERREIRA, 2017; MEDEIROS, QUINTANS e ZIMMERMANN, 2017).

A gênese urbana do Estatuto da Cidade é confirmada na medida em que a Lei não exige Plano Diretor para todos os municípios brasileiros, muito embora,

---

cidades médias e pequenas a partir da década de 1980 (SPOSITO e JURADO DA SILVA, 2013; SOARES e MELO, 2010).

[3] Trabalhos como os de Villaça (1999, 2005, 2012) e o de Feldman (2005) argumentam que, na prática, o Zoneamento pode ser considerado o principal instrumento de planejamento e gestão urbanos.

tomando como foco o desenvolvimento integral, o ideal seria que a totalidade dos municípios contasse com sistema local de planejamento e gestão territorial. Aqueles com menos de vinte mil habitantes obrigados pela Lei Federal a elaborar Plano Diretor são os que se encontram em situações de iminente impacto urbanístico e, mesmo nessas situações específicas, a literatura acadêmica e a prática profissional revelam que os instrumentos do Estatuto da Cidade não são condizentes com a realidade urbana dos municípios de pequeno porte populacional.

Agrava-se a situação de inadequação do Estatuto da Cidade no que se refere às áreas rurais destes municípios, pois as demandas do universo rural e a forte inter-relação campo-cidade – característica marcante dos municípios de pequeno porte populacional – são parcamente consideradas pela Lei. Além disso, o Estatuto da Cidade negligencia as articulações intermunicipais, que têm importância significativa no atendimento às demandas por produtos e serviços mais complexos e qualificados nestes municípios.

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 os campos e as cidades, têm considerado todo o território (áreas rurais e urbanas) dos chamados "municípios rurais"[4]. 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 (VEIGA et alli, 2001; ABRAMOVAY, 2003; BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY, 2004).

O foco do planejamento em âmbito municipal é fruto da descentralização político-administrativa consolidada pela Constituição de 1988, quando os municípios ganharam status de ente federativo, com competências e atribuições. O processo de descentralização vivenciado no País vinculou-se 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. Entretanto, de acordo com os estudiosos do Brasil rural, embora o

[4] Não há critério único de identificação dos "municípios rurais". Nas atuais políticas brasileiras de desenvolvimento rural, têm sido utilizados como parâmetros para classificação dos municípios como rurais a densidade populacional abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado e população municipal inferior a cinquenta mil habitantes.

município possa ser uma instância adequada de controle das políticas públicas, o planejamento limitado a sua circunscrição, no caso dos municípios de pequeno porte, é insuficiente para permitir a realização do potencial produtivo e da capacidade de desenvolvimento socioeconômico aliado à conservação ambiental.

Essas ideias deram ensejo às políticas públicas desenvolvidas para os municípios de pequeno porte populacional no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, criada em 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituíram-se os “Territórios Rurais” (agrupamentos de municípios), que se tornaram o recorte-base na elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Paralelamente, o Ministério das Cidades estava empenhado na campanha de elaboração dos Planos Diretores Participativos, de âmbito municipal. Atualmente, há algumas dezenas de municípios com população inferior a vinte 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.

Objetivos e Recorte de Análise

Nesse contexto, este trabalho tem como objetivos avaliar a relevância dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade para os municípios com população inferior a vinte mil habitantes, a partir da análise da eficácia destas leis nestes municípios e, como consequência, avaliar a adequação do Estatuto da Cidade a estes municípios no que se refere ao instrumento do Plano Diretor.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa de enfoque marcadamente normativo, que visa contribuir com as discussões relativas a propostas de alterações e complementações à Lei n° 10.257 (Estatuto da Cidade) no que se refere ao Capítulo III (“Do Plano Diretor”) e a demais leis e políticas afetas ao planejamento e à gestão territorial, trazendo à luz os municípios de pequeno porte populacional pelo viés da Política Urbana. Como desdobramentos da pesquisa, podem ser entendidas como outras de suas contribuições a reunião e a sistematização de dados quantitativos e qualitativos referentes aos municípios e cidades brasileiros com população inferior a vinte mil habitantes.

Assim, o recorte de análise são os municípios brasileiros com população até vinte mil habitantes, excluídos aqueles componentes de áreas metropolitanas ou

aglomerados urbanos. Estes foram excluídos porque funcionam basicamente como extensões das cidades principais dessas áreas, partícipe de sua dinâmica, não apresentando, portanto, dinâmica própria.

O recorte baseado no tamanho populacional – vinte mil habitantes – é o mesmo utilizado pela Constituição de 1988 para definir os municípios não obrigados a elaborar Plano Diretor, dessa forma deixados fora do escopo de atuação do planejamento urbano. No entanto, a discussão referente aos municípios rurais pelo viés da Política Urbana está em sintonia com o que propõe a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) (BRASIL, 2004), em especial o documento "Tipologia das Cidades Brasileiras" (BITOUN e MIRANDA, 2009b)[5], elaborado como subsídio à formulação da PNDU. Neste documento, a atenção ao urbano não metropolitano, menos dinâmico e isolado é destacada entre os aspectos que definem a nova abordagem de política urbana sugerida.

Justificativa

A maior parte dos estudos urbanos tem focado nas grandes cidades porque nelas se encontram graves problemas de habitação e habitabilidade. Também as políticas públicas brasileiras, pelo menos ao longo do século XX, se concentraram nas principais cidades do País em função do projeto de fazer do Brasil uma potência urbano-industrial. Estas políticas resultaram em um país muito desigual, tanto em relação à distribuição de pessoas e atividades quanto no que se refere à distribuição de renda e oportunidades.

O que se vê é que as pequenas cidades brasileiras e seus campos circundantes, a despeito das imagens bucólicas ou poéticas que muitas vezes são criadas a seu respeito, apresentam muitos problemas socioespaciais e ambientais, ainda que em alguns aspectos em menor dimensão do que as grandes e médias cidades. O estudo do IBGE denominado "Características urbanísticas do entorno dos domicílios" (IBGE, 2012) revelou que os municípios com população até vinte mil habitantes apresentam índices abaixo da média nacional em quase todas as

[5] Este trabalho foi primeiramente publicado pelo Ministério das Cidades, em 2008. Em 2009 foi publicado pela Rede Observatório das Metrópoles, constituindo o segundo volume da coleção "Conjuntura Urbana".

variáveis consideradas desejáveis (à exceção da variável “Arborização”), referentes ao entorno dos domicílios situados em áreas urbanas.[6]

No século XXI, o projeto urbano-industrial perdeu espaço para o projeto agroexportador, sendo o Brasil reconhecido atualmente como uma das maiores potências exportadoras de *commodities* agropecuárias. No entanto, embora o projeto produtivista agroexportador seja dependente do espaço físico do campo, carrega o modelo de desenvolvimento de base urbano-industrial.

Todavia, observa-se um movimento de valorização das regiões interioranas do País que não se vincula apenas a questões de ordem econômica. Araújo (2010) aponta que a modernização conservadora do campo sob o comando do agronegócio patronal tem dividido a atenção com as questões relacionadas à preservação ambiental e à valorização da agricultura familiar, dos quilombolas, indígenas e toda a diversidade socioambiental encontrada principalmente nos municípios rurais. Diante desse novo quadro – que se afirma no paradigma do desenvolvimento sustentável – estudiosos e formuladores de políticas públicas têm defendido a emergência de mais e novas políticas voltadas às regiões rurais, incluindo política explícita para as pequenas cidades (ARAÚJO, 2010).

Além disso, desde o início do século XX, vem sendo discutido o papel do êxodo rural para o agravamento dos problemas espaciais e sociais das cidades brasileiras. Levando-se em conta o sistema urbano-regional, verifica-se que ações adotadas nos municípios de pequeno porte podem minimizar ou até inverter processos de evasão e impactar positivamente na dinâmica socioespacial dos grandes centros urbanos (VEIGA et alli, 2001; MIRANDA, 2009). Dessa maneira, os municípios de pequeno porte detêm um grande potencial para uma possível reconfiguração da rede urbana-regional que assegure uma mais equilibrada distribuição de bens, serviços e pessoas.

A perspectiva de uma abordagem territorial que considere as inter-relações campo-cidade e cidade-região demanda a articulação entre as diferentes

---

[6] Os índices são correspondentes ao percentual dos domicílios particulares permanentes urbanos que detém as características (variáveis) analisadas. As variáveis analisadas foram: 1.Identificação do logradouro; 2.Iluminação pública; 3.Pavimentação; 4.Meio-fio/guia; 5.Calçada; 6.Rampa para cadeirante; 7.Arborização; 8.Bueiro/boca de lobo; 9.Lixo acumulado nos logradouros; 10.Esgoto a céu aberto. Aquelas de número 1 a 8 são consideradas desejáveis. Em relação à variável 9, os municípios com população até vinte mil habitantes ficaram abaixo da média nacional e em relação à variável 10, se igualaram à média nacional (IBGE, 2012).

escalas de intervenção e a promoção de interfaces entre as diversas políticas públicas que têm referência específica no território. Este parece ser um dos maiores desafios atuais do planejamento e da gestão urbano-territorial no Brasil.

Tal desafio se torna ainda mais árduo neste momento de crise democrática e esfacelamento do Estado brasileiro (AVRITZER, 2019; SANTOS JR., LEITE e MULLER, 2020). Desde 2019 foram extintos o Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, os dois ministérios que, ainda que desarticulados[7], estavam caminhando rumo a uma maior integração entre os setores e as instâncias de governo para um planejamento abrangente e integrado dos municípios e territórios rurais, levando em consideração tanto as áreas urbanas quanto as rurais.[8]

Discussão sobre o Urbano e o Rural

O debate sobre o Urbano e o Rural é especialmente relevante nos estudos sobre municípios de pequeno porte populacional, pois neles os limites entre essas duas categorias de natureza socioespacial são bastante atenuados. As transformações socioeconômicas ocorridas em todo o mundo a partir principalmente do último quarto do século XX tornaram esses limites ainda mais fluidos.

Pela perspectiva do urbano, Sposito (2013) descreve três aspectos da urbanização contemporânea que repercutiram em uma maior dificuldade para distinguir os espaços urbanos e rurais. O primeiro refere-se à extensão das cidades a partir de novos loteamentos, incorporando terras rurais sem efetivamente ou imediatamente transformá-las em terras de uso e ocupação urbanos; o segundo trata da descontinuidade do tecido urbano possibilitado pelo transporte automotivo e pelas novas tecnologias de comunicação; e o terceiro refere-se ao ritmo acelerado das mudanças, que potencializam as transformações socioespaciais da cidade e do campo. Monte-Mór (2006) chama de “urbanização extensiva” o espraiamento por todo o território, integrando espaços urbanos e rurais, das condições materiais de

---

[7] Medeiros e Dias (2011b) expõem as dificuldades de articulação das políticas dos diferentes ministérios relacionadas ao desenvolvimento territorial das regiões rurais. Utilizando o trabalho de Abramovay *et al* (2006) como referência, citam especificamente a separação entre o Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a permanência das sedes dos pequenos municípios sob o âmbito do Ministério das Cidades.

[8] Para conhecimento dos propósitos e ações do Ministério das Cidades nos seus primeiros anos, ver Maricato (2005). Sobre as ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário para uma política integrada de desenvolvimento territorial, ver Echeverri (2010).

produção capitalista e reprodução da força de trabalho, assim como das dinâmicas sociopolíticas próprias das áreas urbanas, em função da difusão da lógica urbano-industrial.

Paralelamente, pesquisadores do meio rural têm discutido a emergência de uma “nova ruralidade” a partir dos processos globais de industrialização e urbanização (WANDERLEY, 2000). O termo, conforme usado por Wanderley (2000), faz referência tanto aos novos padrões materiais, culturais e sociopolíticos encontrados no meio rural quanto ao conjunto de novas atividades econômicas, para além das atividades agropecuárias, que vem sendo desenvolvido no campo desde o último quarto do século XX. Esse rural “pluriativo”, no qual convivem atividades agrícolas e não-agrícolas, trabalhadores do campo e da cidade, ficou conhecido no Brasil como “o novo rural brasileiro” (GRAZIANO DA SILVA, 2002).

Dessa forma, o “novo rural” está intrinsecamente vinculado aos novos padrões e parâmetros difundidos pelo modo de produção e consumo capitalistas e, nesse sentido, o conceito de urbanização extensiva converge (e não contradiz) com o de nova ruralidade. É pela ótica do urbano que o meio rural, na contemporaneidade, ganha novo significado e novas demandas, como as relacionadas à superação da pobreza /precariedade material.

Nessa perspectiva vislumbra-se a “sociedade urbana” (ou “o urbano”) anunciada por Lefebvre (1999). O autor, ao descrever a passagem da “cidade política” à “cidade mercantil” e desta à “cidade industrial”, prenuncia a “sociedade urbana” a partir do desdobramento dos processos, já em curso, de implosão e explosão da cidade industrial. Isto é, a cidade industrial, que é marcada pela lógica da produção, do consumo e do valor de troca, vê-se cada vez mais concentrada de coisas, atividades e pessoas, ao mesmo tempo em que se alastra por todo o espaço social o conjunto das manifestações (materiais e imateriais) da realidade urbana. Trata-se, assim, da superação da dicotomia urbano-rural, predominando na totalidade que se prenuncia a lógica da cidade sobre o campo.

Contudo, essa superação não atinge todo o espaço social da mesma forma nem ao mesmo tempo. No processo em curso há territórios coexistindo em diferentes estágios espaciais e temporais e que, para além disso, não necessariamente estão caminhando para uma realidade única e homogênea em

todas as suas dimensões. Assim, parece-nos pertinente a ideia de um *continuum*[9] que expressa uma totalidade integrada, sem, no entanto, desconsiderar a diversidade de formas e práticas socioespaciais coexistentes, às vezes até sobrepostas, associadas tanto ao meio rural quanto ao meio urbano.

Nesse *continuum* (ou totalidade integrada) do espaço social, predomina, na atualidade, a lógica capitalista de origem urbano-industrial, o que não pressupõe o desaparecimento da cidade e do campo enquanto unidades espaciais distintas no que se refere ao plano da forma. Atualmente, mais do que características ou práticas socioeconômicas, o que distingue as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais. Abramovay (2003) descreve três aspectos que definem os espaços rurais e, portanto, os diferem dos espaços urbanos: a relação com a natureza; a dispersão populacional; e a dependência do sistema urbano. Por isso, para além da discussão teórica, no âmbito pragmático o estabelecimento desses limites (campo/cidade; rural/urbano) ainda é importante, especialmente para elaboração e implementação de políticas públicas relacionadas ao planejamento territorial.

Mundo afora, são variados os critérios utilizados para operacionalizar a classificação das áreas urbanas e rurais, alguns deles estão descritos no IBGE (2017). Endlich (2013), sistematizando esses critérios, define-os em quatro tipos: 1) político-administrativo; 2) de corte populacional; 3) a partir da densidade demográfica; 4) a partir da ocupação econômica da população. É possível também utilizar a combinação de dois ou mais dos critérios. Todos os quatro tipos, conforme descreve a autora, apresentam problemas e deficiências.

No Brasil, a delimitação de rural e urbano é estritamente político-administrativa. O Decreto-Lei n° 311, de 1938 (ainda vigente), definiu como cidade toda sede de município e como vila as sedes de distritos. Caberia aos municípios estabelecer os limites de cidades e vilas e, por conseguinte, o que estivesse fora desses limites seria rural. Posteriormente, a Lei n° 6.766/1979 (ainda vigente) vai estabelecer a admissão do parcelamento do solo para fins urbanos – mediante

[9] Rosa e Ferreira (2013) apontam a inexistência de consenso em relação ao conceito de *continuum*. As autoras chamam atenção para a recorrência do uso do termo numa perspectiva de homogeneização dos aspectos socioculturais e econômicos. Entretanto, a definição do conceito manifesta neste trabalho, inspirada em Bell (1992, apud WANDERLEY, 2000) e Sposito (2013), ao contrário da visão fusionista, foca na ideia de complementariedade e integração do rural/urbano, campo/cidade.

loteamentos ou desmembramentos – somente em zonas urbanas ou de expansão urbana, definidas em lei municipal[10]. Assim, constituem-se urbano, no Brasil, os territórios inseridos nos perímetros urbanos definidos em legislação municipal, os quais abarcam as sedes municipais e distritais (quando estas existem). Rural seria então tudo aquilo situado fora dos perímetros urbanos.

Além das implicações relacionadas ao uso e ocupação do solo (possibilidade de parcelar mediante loteamentos ou desmembramentos), a delimitação dos perímetros urbanos também repercute em aspectos econômicos (a possibilidade de lotear aumenta a possibilidade de renda da terra) e tributários (em áreas urbanas é possível cobrar o IPTU, arrecadado pelo governo municipal, enquanto em áreas rurais cobra-se o ITR, arrecadado pelo governo federal[11]). Por isso, passou a se constituir uma disputa no interior dos municípios brasileiros entre o que deveria ser considerado urbano e rural, tendo em vista critérios que iam além de características socioespaciais, como as possibilidades de arrecadação de impostos e de especulação imobiliária. Como consequência, são muitos os casos em que áreas definidas como urbanas não correspondem à realidade territorial que apresentam.

Dessa forma, a definição vigente de urbano/rural no Brasil vem mostrando um país muito mais urbano do que realmente é, conforme argumenta Veiga (2002). Este autor defende o uso da combinação de dois critérios para caracterização dos municípios rurais brasileiros: aqueles com população abaixo de cinquenta mil habitantes e densidade populacional abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado. No entanto, embora esses critérios possam ser adequados na elaboração e implementação de políticas públicas em âmbito nacional e regional, tornam-se insuficientes na escala municipal. Isto porque, conforme aponta Endilich (2013), a densidade demográfica não se apresenta de maneira homogênea no território municipal e o tamanho da cidade não necessariamente é um parâmetro de sua importância e conexão com o urbano.

---

[10] A Lei n° 9.785/1999 vai acrescentar a possibilidade de parcelamento do solo para fins urbanos em zonas de urbanização específica.

[11] De acordo com o art. 153, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, o Imposto Territorial Rural (ITR) é de competência da União. Já o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Rural (IPTU) é de competência dos Municípios, de acordo com o art. 156, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

Pontos de partida

Neste trabalho partimos da premissa de que urbano e rural são fenômenos que se encontram interconectados pelo espaço social, ainda que em diferentes graus e nuances, enquanto campo e cidade são organizações socioespaciais distintas, porém complementares, da existência social.

Veiga (2002) argumenta que os núcleos urbanos dos municípios de até cinquenta mil habitantes não podem ser definidos como cidades, malgrado o fato de que no Brasil, desde o Decreto-Lei n° 311 de 1938, é legalmente considerada cidade toda sede de município. Entendemos que a Constituição de 1988 ratificou este status ao municipalizar os serviços públicos básicos, transferindo às prefeituras municipais a responsabilidade sobre tais serviços[12]. Desde então, todas as sedes municipais, mesmo as mais diminutas, têm relevante papel político-administrativo. Ademais, ainda que apresentem atributos territoriais similares aos dos espaços rurais, historicamente esses núcleos constituem lócus do poder político e da festa cultural ("cidade política") e de comercialização dos excedentes regionais ("cidade mercantil"), mesmo que não abriguem espaços de produção.

Assim, as sedes municipais (não necessariamente as áreas circunscritas pelos perímetros urbanos) dos municípios com menos de vinte mil habitantes serão aqui tratadas como cidades, uma vez que concentram as atividades administrativas e centralizam as atividades econômicas e sociopolíticas do território municipal como um todo. Além disso, são "nós" de interações em diferentes escalas, cumprindo o papel de intermediação entre os espaços rurais e o sistema de cidades. Já os perímetros urbanos que circunscrevem as sedes municipais (e, às vezes, também as sedes distritais) precisam ser revistos à luz dos propósitos do planejamento territorial em âmbito local.

O planejamento e a gestão territorial, na sua abordagem abrangente, consideram várias dimensões da realidade (físico-espacial, social, econômica, cultural etc.). Conforme expõe Silva (2013a), o termo "território" recebeu muitos conceitos e abordagens ao longo do tempo, sendo que as abordagens mais atuais

[12] A Constituição de 1988 estabelece como competência dos Municípios manter os serviços de educação infantil e de ensino fundamental e prestar os serviços de atendimento à saúde da população, além de organizar e prestar outros serviços de interesse local, a exemplo dos serviços de transporte coletivo e de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988, Art. 30).

definem o território como um espaço de construção social e poder instituído, portanto caracterizado por dimensões materiais e imateriais. Todavia, o significado de “território” e do adjetivo “territorial” não é único e varia conforme o campo de estudo e o viés da política que utiliza os termos. Pelo viés da Política Rural, têm sido utilizados para referir-se à superação da abordagem setorial ligada à produção agropecuária e também para designar uma escala de atuação sub-regional (além do município, mas aquém da escala estadual). Pela Política Urbana, o adjetivo “territorial” refere-se principalmente ao meio físico-espacial (ainda que esta dimensão da realidade seja indissociável das dimensões social, econômica e cultural) e também vem sendo utilizado para designar uma abordagem de escala municipal, para além do espaço intraurbano.

Este trabalho alinha-se com o entendimento dos termos validado pela Política Urbana e tem como foco a dimensão físico-espacial, especificamente as questões relativas ao ordenamento territorial e ao uso e ocupação do solo (urbano e rural). O foco na dimensão físico-espacial apoia-se em duas razões: a primeira delas vincula-se ao pressuposto de que esta é a base (ou a “espinha dorsal”) dos planos diretores municipais; a segunda, e talvez a mais importante, está relacionada ao cuidado em não extrapolar a alçada dos arquitetos-urbanistas, isto é, a principal contribuição destes profissionais no campo do planejamento e gestão do desenvolvimento territorial. Entretanto, partindo das questões físico-espaciais como eixo principal da discussão, inevitavelmente serão abordadas outras questões relacionadas ao desenvolvimento integral dos municípios de pequeno porte populacional.

A escala das análises será principalmente o Município, considerando as cidades e seus campos circundantes, uma vez que esta é a escala de abordagem dos planos diretores, conforme exigência do Estatuto da Cidade. Não obstante, intenta-se vincular o planejamento territorial de âmbito municipal ao planejamento em escala regional, tendo em vista que os municípios compõem uma totalidade maior (geográfica, socioeconômica e política) que precisa ser considerada.

Estado da Arte

Conforme já comentado, os estudos sobre o espaço urbano têm focado principalmente nas grandes cidades. No caso brasileiro, verificou-se uma ampliação

das pesquisas relativas a cidades médias e pequenas a partir da década de 1980, concentradas principalmente no campo da Geografia Urbana (SPOSITO e JURADO DA SILVA, 2013; SOARES e MELO, 2010). Ainda no final do século XX, contribuíram significativamente sobre a temática trabalhos de Milton Santos, como "Espaço e Sociedade" (SANTOS, 1979) e "A urbanização brasileira" (SANTOS, 1993), e de Roberto Lobato Corrêa, como "A rede urbana" (CORRÊA, 1989) e "Globalização e reestruturação da rede urbana: uma nota sobre as pequenas cidades" (CORRÊA, 1999).

Especificamente em relação às cidades de pequeno porte, o trabalho de Medeiros, Carvalho e Carvalho (2008) sistematizou as monografias, dissertações e teses acadêmicas produzidas até então e revelou uma maior expressividade numérica desses estudos somente a partir do início do século XXI, destacando-se a Universidade Estadual Paulista (campus Presidente Prudente), a Universidade Estadual de Londrina, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte e a Universidade Federal de Uberlândia. Somam-se a esses estudos artigos apresentados em congressos tanto de Geografia Urbana quanto de Arquitetura e Urbanismo; a reunião e/ou síntese de alguns deles geraram livros que hoje são referência sobre o tema, a saber: "Pequenas Cidades e Desenvolvimento Local" (ENDLICH e ROCHA, 2009)[13]; "Cidades Médias e Pequenas: Teorias, Conceitos e Estudos de Caso" (LOPES e HENRIQUE, 2010); Cidades Médias e Pequenas: Contradições, Mudanças e Permanências nos Espaços Urbanos" (DIAS e SANTOS, 2012)[14]; "Pequenas Cidades: uma abordagem geográfica" (SILVA, GOMES e SILVA, 2009)[15]; e "Cidades Pequenas: Perspectivas teóricas e transformações socioespaciais" (SPOSITO e SILVA, 2013)[16].

Verifica-se que a grande maioria dos trabalhos acadêmicos sobre municípios/cidades de pequeno porte trata de estudos de casos específicos ou abarca um recorte espacial delimitado no território nacional. Tais recortes espaciais

---

[13] Esta publicação foi fruto do I Simpósio sobre Pequenas Cidades e Desenvolvimento Local, realizado em 2008 pela Universidade Estadual de Maringá.

[14] Estas publicações foram fruto do I e II Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia, realizados em 2008 e 2011 pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) em parceria com a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), a Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

[15] Esta publicação é parte do projeto desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa em Estudos Urbanos e Regionais (GPEUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

[16] Trata-se da reunião/síntese de vários trabalhos e artigos dos autores sobre o tema.

não inviabilizam uma discussão mais ampla sobre o tema, mas acabam por vincular as conclusões dos trabalhos ao recorte adotado.

Tratando dos municípios de pequeno porte populacional pela perspectiva do rural, destaca-se o trabalho intitulado “O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento” (VEIGA et alli, 2001) e, a partir de 2010, os cadernos da série “Desenvolvimento Rural Sustentável”, realizada pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), destacando-se o Volume 12 (FAVARETO et al, 2010), o Volume 15 (BUARQUE et al, 2012) e o Volume 19 (LEITE, 2013), que tratam sobre políticas públicas e desenvolvimento rural sustentável em uma perspectiva territorial; e o Volume 22 (MIRANDA, 2017), que apresenta uma tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros, comentada mais adiante. Tais publicações desvinculam o espaço rural do setor agropecuário, apontando sua atual pluralidade de atividades, assim como a necessária sinergia entre o campo e as cidades pequenas, estas também consideradas componentes dos espaços rurais.

Segue a mesma linha de raciocínio a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR), Projeto de Lei nº 6.904, em tramitação no Congresso Nacional desde 2017. O Território Rural, unidade de planejamento e execução das ações da PDBR, é formado de agrupamentos municipais, compreendendo as áreas rurais e urbanas de municípios onde predominem dinâmicas e relações de interação entre as atividades rurais e urbanas. São diretrizes da Política, entre outras, a “potencialização da diversidade e da multifuncionalidade dos territórios rurais nas suas dimensões econômicas, sociais, culturais e ambientais”; e a “valorização das relações de interdependência e complementaridade entre as atividades das áreas rurais e urbanas” (BRASIL, 2017, Art. 5º).

No que concerne ao tema dos planos diretores municipais, em 2011 foi publicado pelo Ministério das Cidades em parceria com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR relatório de avaliação dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade (SANTOS JR. e MONTANDON, 2011). Apesar da abrangência deste trabalho – foram avaliados qualitativamente 526 planos diretores em todo o território nacional –, apenas 23 (4%) dos planos analisados eram de municípios com população até vinte mil habitantes, e suas avaliações mesclaram-se às avaliações dos demais planos na elaboração dos relatórios estaduais (síntese dos planos avaliados em cada estado) e do relatório nacional. Grosso modo, a

pesquisa demonstrou que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade foram incorporados pelos planos diretores, porém muitos ainda são os desafios legais, institucionais e culturais para a efetiva implementação dos mesmos.

Sobre planos diretores em municípios de pequeno porte populacional, foram encontradas duas dissertações de mestrado e dois artigos acadêmicos na bibliografia nacional. As dissertações (KRAMBECK, 2007 e GUMA, 2016) discutem a elaboração e implementação de planos diretores utilizando como estudos de caso municípios pequenos do estado de Santa Catarina. Guma (2016) foca suas análises nas áreas urbanas e ressalta a inadequação do Estatuto da Cidade à realidade das duas cidades pequenas consideradas, principalmente por não possuírem uma dinâmica urbana que demanda a maioria dos instrumentos da Lei e nem gestores públicos habilitados para a aplicação desses instrumentos. Krambeck (2007), apesar de mencionar a gênese urbana do Estatuto da Cidade, conclui serem viáveis adaptações na Lei para elaboração de planos diretores condizentes à realidade dos municípios rurais.

Quanto aos artigos (SOARES, 2008; OLIVEIRA e SANT'ANA, 2012), ambos abordam o problema da ineficiência administrativa ou deficiente capacidade técnica das administrações públicas dos municípios pequenos. Soares (2008) chama atenção para o fato de que os municípios pequenos, em geral, não conseguem se sustentar economicamente com seus próprios recursos. Oliveira e Sant'Ana (2012) destacam o fato de que os planos diretores, bem como os conselhos responsáveis pela sua implementação, não têm cumprido o papel de integradores das ações setoriais de ordenamento territorial, uma vez que, de modo geral, ações setoriais (como as relacionadas à habitação e saneamento, por exemplo) se concretizam por meio de recursos do Governo Federal sem integrar-se às políticas e ações previstas nos planos diretores.

Ainda sobre o tema, há o trabalho desenvolvido pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) intitulado "Planos Diretores para municípios de pequeno porte: Limites e perspectivas para aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade" (CNM, 2015). Com o propósito de auxiliar os gestores de municípios de pequeno porte na elaboração de seus planos diretores[17], o documento tem uma

[17] O documento é voltado para municípios com população de até cinquenta mil habitantes.

abordagem mais explicativa que analítica, mas faz-se importante na medida em que revela a necessidade de se pensar estes municípios nas suas especificidades.

Há também os trabalhos que discutem sobre a competência municipal para o planejamento e a gestão das áreas rurais e as interações entre as políticas de cunho territorial (urbanas/rurais; municipais/regionais). Dentro da primeira temática, destaca-se a publicação do Instituto Polis intitulada "O planejamento do município e o território rural" (SANTORO e PINHEIRO, 2004). Em relação às interações entre as políticas territoriais, há a publicação intitulada "Desenvolvimento e Cidades no Brasil: Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais" (BITOUN e MIRANDA, 2009a). Ambas as publicações mostram a necessidade de uma maior integração entre as políticas de enfoque territorial, a primeira delas focada no âmbito municipal, e a segunda, no âmbito regional/nacional.

Utilizando a escala municipal de análise, destacam-se quatro trabalhos recentes de abrangência nacional, que consideraram todos os municípios do território brasileiro, incluindo aqueles com menos de vinte mil habitantes: "Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos no Brasil" (IBGE, 2017); "Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros" (BITOUN et al, 2017); "Tipologia das Cidades Brasileiras" (BITOUN e MIRANDA, 2009b); e "Regiões de Influência das Cidades – REGIC" (IBGE, 2008, 2020).

A REGIC (IBGE, 2008, 2020) apresenta um quadro de referência da rede urbana brasileira visando contribuir para o planejamento da localização dos investimentos e da implantação de serviços (públicos e privados) em bases territoriais, assim como para as pesquisas de avaliação das condições de acesso da população aos bens e serviços que lhe são disponibilizados. Nestes trabalhos foi estabelecida uma hierarquia dos centros urbanos brasileiros[18], identificando suas áreas de influência/atuação no território. Os centros urbanos foram classificados em cinco grandes níveis: 1.Metrópole; 2.Capital Regional; 3.Centro Sub-regional; 4.Centro de Zona; 5.Centro Local. Por sua vez, os níveis foram subdivididos em dois ou três sub-níveis (à exceção do Centro Local): O nível "Metrópole" foi dividido em

[18] Tanto na REGIC 2007 (IBGE, 2008) quanto na REGIC 2018 (IBGE, 2020) as unidades de observação e apresentação de resultados não se limitaram às cidades/municípios isolados. Na versão de 2007 foram consideradas como unidades de análise as Áreas de Concentração da População (ACP) – Grandes manchas urbanas de ocupação contínua que abrangem dois ou mais municípios. Na versão de 2018 foram considerados os Arranjos Populacionais – Agrupamentos de dois ou mais municípios indissociáveis como unidade urbana, conforme estabelecido em outro estudo do próprio IBGE.

três sub-níveis (Grande Metrópole Nacional, Metrópole Nacional e Metrópole); o nível "Capital Regional" foi dividido em três sub-níveis (A, B e C); e os níveis "Centro Sub-Regional" e "Centro de Zona" foram sub-divididos em dois sub-níveis (A e B). A cada nível/sub-nível a área de influência da cidade é menor, até se restringir ao limite do próprio município apenas (no caso dos centros locais).

Para a categorização, primeiramente foram identificados e classificados os "centros de gestão do território"[19]; posteriormente, foram investigadas as ligações entre os centros urbanos (considerando não apenas os centros de gestão como também as demais cidades brasileiras), de modo a delinear as áreas de influências das cidades e a esclarecer a articulação das redes no território[20]. Ao fim e ao cabo, a hierarquia dos centros urbanos levou em conta a classificação dos centros de gestão do território, a intensidade de relacionamentos e a dimensão da região de influência de cada centro, assim como as diferenciações regionais.

A REGIC 2018 (IBGE, 2020) apresenta a mesma categorização e metodologia aplicada na REGIC 2007 (IBGE, 2008), com algumas poucas mudanças e aprimoramentos. Em relação à publicação de 2008, a publicação de 2020 revela um movimento de maior equilíbrio na rede urbana brasileira, apresentando um maior número de cidades em um nível hierárquico intermediário (capitais regionais e centros sub-regionais), embora as diferenças apresentadas não sejam significativas numa perspectiva nacional.

O trabalho "Tipologia das Cidades Brasileiras" (BITOUN e MIRANDA, 2009b)[21] foi elaborado pelo Observatório Pernambucano de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais a convite do Ministério das Cidades, no âmbito dos estudos e pesquisas do Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Seu objetivo foi o de identificar e classificar a diversidade das cidades brasileiras considerando sua inserção regional, de modo a contribuir no desenvolvimento de

---

[19] Para a definição e classificação desses centros foram utilizadas informações de subordinação administrativa no setor público federal e de localização das sedes e filiais de empresas, como também a oferta de equipamentos e serviços capazes de dotar uma cidade de centralidade (IBGE, 2008).

[20] Para os centros de gestão do território, estas ligações foram estudadas com base em dados secundários; para as demais cidades, foi realizada pesquisa direta (a partir de questionários), que levantou informações sobre uma ampla gama de relacionamentos (REGIC, 2008).

[21] A Tipologia das Cidades foi apresentada em 2005 ao Conselho Nacional das Cidades e, em 2008, foi publicada pelo Ministério das Cidades. A publicação de 2009, a que se refere este trabalho, foi realizada pela Rede Observatório das Metrópoles, constituindo o segundo volume da coleção "Conjuntura Urbana".

políticas públicas específicas, articulando a política urbana a uma política de desenvolvimento em escala regional/nacional.

Os indicadores utilizados para a classificação variaram para cada classe de municípios por tamanho populacional, partindo dos maiores espaços urbanos do País até chegar na classe das pequenas cidades em municípios com menos de vinte mil habitantes. Nesta classe, os dados utilizados para a tipificação das cidades foram: a proporção da População Economicamente Ativa (PEA) em atividades primárias, indicando a existência – ou não – de funções/atividades urbanas; e a localização dos municípios em regiões mais ou menos prósperas, conforme a inserção do município em um dos quatro tipos de microrregião definidos na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) de 2003[22].

Assim, na classe dos municípios com população até vinte mil habitantes, foram definidos seis tipos de cidade: Tipos 14, 16 e 18 "com relevantes atividades urbanas", sendo o Tipo 14 "em espaços rurais prósperos", o Tipo 16 "em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente", e o Tipo 18 "em espaços rurais de pouca densidade econômica"; e os tipos 15, 17 e 19 "com poucas atividades urbanas", sendo o Tipo 15 "em espaços rurais prósperos", o Tipo 17 "em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente", e o Tipo 19 "em espaços rurais de pouca densidade econômica". Além desses tipos, alguns dos municípios de até vinte mil habitantes (148 no total) foram classificados como tipos 1, 2 ou 3 quando partícipes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas (portanto não considerados neste trabalho).

Tomando como referência a experiência de elaboração da Tipologia das Cidades Brasileiras, o Observatório Pernambucano elaborou alguns anos mais tarde, desta vez a convite do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a "Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros" (BITOUN et al, 2017). Nesta experiência, a intenção era identificar os diferentes espaços rurais brasileiros articulando-os com a dimensão territorial, de modo a configurar uma representação da diversidade do território nacional enfocado a partir do seu mundo rural. Ou seja,

[22] A partir do cruzamento das variáveis "rendimento domiciliar médio" e "crescimento do PIB per capita", a PNDR classificou as microrregiões do Brasil em quatro grupos: Grupo 1 – Microrregiões de Alta Renda; Grupo 2 – Microrregiões Dinâmicas; Grupo 3 – Microrregiões Estagnadas; Grupo 4 – Microrregiões de Baixa Renda (BRASIL, 2003).

embora a premissa fosse semelhante à da Tipologia das Cidades – vislumbrar os espaços locais a partir de sua inserção regional/territorial – inverteu-se a perspectiva adotada naquele trabalho ao dar enfoque ao universo dos municípios de pequeno porte populacional. Além de identificar a diversidade dos espaços rurais brasileiros, visando ao aprimoramento das políticas públicas de desenvolvimento territorial, o trabalho também teve como objetivo contribuir ao debate da classificação entre espaço rural e espaço urbano no Brasil, objetivo este levado a cabo pelo trabalho do IBGE publicado em 2017 (comentado a seguir).

Para a classificação da Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais, a divisão de partida foi vinculada à natureza[23], separando os municípios em macrogrupos de acordo com o bioma predominante (Amazônia/Pantanal[24], Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga e Pampa). Para cada macrogrupo, foram feitas análises fatoriais multivariadas com base em variáveis de atributos das dimensões "Trabalho", "Condições de Vida" e "Socioculturais". Técnicas de agrupamento permitiram a identificação de padrões de agrupamentos de municípios, que foram categorizados em vinte e seis (26) tipos regionalizados, excluídas as metrópoles, capitais regionais e suas áreas de concentração populacional (conforme IBGE, 2008).

O trabalho do IBGE de 2017 teve como meta reconhecer na escala municipal os espaços urbanos e os espaços rurais[25], de modo a contribuir para ações públicas e privadas condizentes a cada tipo de município. Os municípios brasileiros foram classificados em "predominantemente urbanos", "intermediários" ou "predominantemente rurais". Para tanto, utilizou-se como critério a densidade de ocupação – a população em áreas de ocupação densa e a proporção da população em áreas de ocupação densa em relação à população total[26]. Aos municípios

[23] Esta divisão de partida se deu "considerando a importância da dimensão ambiental nas práticas sociais historicamente desenvolvidas pelas ruralidades" (BITOUN et al, 2017, p.52).

[24] "Os municípios dos biomas Amazônia e Pantanal foram agrupados, considerando o pequeno número (9) dos municípios predominantemente Pantaneiros e a presença de elementos naturais comuns, tais como ecossistemas aquáticos ou periaquáticos, ritmos sazonais das inundações interferindo na vida dos habitantes e dos calendários dos trabalhos agropecuários e forte presença da natureza ainda preservada." (BITOUN et al, 2017, p.71).

[25] Os termos urbano e rural aqui se referem a formas espaciais (meio urbano e meio rural).

[26] As células (unidades territoriais utilizadas para medição) de ocupação densa foram definidas como aquelas que apresentam mais de 300 hab/km² e cuja soma com as oito células contíguas apresenta um valor maior ou igual a 3000 habitantes. Unidades populacionais que apresentam mais de 75% da população residente em áreas de ocupação densa foram classificadas como predominantemente urbanas; unidades populacionais que

intermediários e predominantemente rurais foi feita uma sub-classificação como “adjacentes” ou “remotos” com base na sua localização/distanciamento em relação a centros urbanos de mais alta hierarquia[27].

Procedimentos metodológicos e Estruturação da Tese

Por se tratar de uma tarefa ousada, ao pretender considerar todos os municípios brasileiros com população de até vinte mil habitantes (3914 municípios no total), ou seja, perpassando uma diversidade enorme de situações geográficas e socioeconômicas, optou-se por lançar mão, no que se refere às bases lógicas da investigação, tanto do método dedutivo – que a partir de um quadro geral infere-se o particular – quanto do método indutivo – que a partir do particular procedem-se generalizações (GIL, 1999).

A combinação dos dois métodos se deu pela utilização de diferentes procedimentos metodológicos para a coleta de dados, quais sejam: 1) Pesquisa bibliográfica; 2) Pesquisa documental; 3) Estudos de caso. Enquanto o primeiro e o segundo pretenderam abranger todo o universo da pesquisa, utilizando-se especialmente de dados quantitativos e estatísticos, o terceiro partiu da seleção de municípios representativos da diversidade de situações encontradas para uma coleta de dados qualitativos particularizados. Dessa forma, a pesquisa segue de um quadro de referência geral – montado a partir de dados genéricos e quantitativos – para situações particulares – vislumbradas a partir de dados específicos e qualitativos – e daí retoma ao quadro geral com informações mais substanciosas, de modo a alcançar os objetivos da pesquisa.

Nos dois momentos da pesquisa – a montagem do quadro geral e os estudos de casos – foram utilizados os recortes das macrorregiões definidas pelo IBGE (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste). Pelo fato do trabalho abranger todo o vasto e diversificado território brasileiro, esta foi considerada a divisão mínima necessária para se evitar generalizações e distorções grosseiras.

---

apresentam entre 50% e 75% da população residente em áreas de ocupação densa foram classificadas como intermediárias; e as unidades populacionais com menos de 50% da população residente em áreas de ocupação densa foram classificadas como predominantemente rurais (IBGE, 2017).

[27] Foram classificados como remotos os municípios cujas sedes estão a uma distância relativa (calculada em tempo de deslocamento) acima da média nacional, simultaneamente, em relação a maiores hierarquias do REGIC mais próximas (Metrópole, Capital regional, Centro sub-regional). Foram classificados como adjacentes aqueles cuja distância é igual ou inferior à média nacional em relação a pelo menos um dos centros REGIC considerados (IBGE, 2017).

Na montagem do quadro geral, foram incluídas informações históricas e de evolução dos processos socioespaciais e políticos referentes ao planejamento e à gestão territorial dos municípios de pequeno porte populacional, assim como a sistematização e o cruzamento de dados provenientes dos trabalhos institucionais recentes de abrangência nacional, de modo a compor uma caracterização geral destes municípios na atualidade brasileira.

Nos estudos de caso, foram coletadas e organizadas informações mais específicas referentes aos municípios selecionados e sobre o conteúdo, a implementação e a eficácia dos planos diretores desses municípios para sanar ou minimizar seus problemas e demandas relativos ao ordenamento territorial. As informações sobre a implementação e a eficácia dos planos diretores foram obtidas a partir de entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores municipais, enquanto as demais informações se deram principalmente por dados secundários recolhidos em trabalhos diversos. O roteiro das entrevistas semiestruturadas encontra-se no Apêndice A.

A seleção dos municípios para os estudos de caso não foi tarefa fácil, visto que era preciso abarcar a maior variedade possível de situações socioespaciais encontradas no território nacional sem, no entanto, inviabilizar a coleta e a análise de dados qualitativos mais detalhados no tempo disponível para a pesquisa. Importa destacar que os casos selecionados não são unidades de amostragem. Pretendeu-se abarcar diferentes situações no sentido da aplicação da "lógica da replicação" (a qual difere da "lógica da amostragem"), visando a uma "generalização analítica" (que difere da "generalização estatística") (YIN, 2001).[28]

Um primeiro recorte para a seleção se deu pela verificação, entre os municípios brasileiros com população até vinte mil habitantes, de quais tinham Plano Diretor (PD) aprovado após o Estatuto da Cidade (EC), excluídos os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (Passo 1). Segundo os dados disponibilizados na "Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2015" (IBGE, 2015), tais municípios totalizam um mil cento e cinquenta e três (1153) no Brasil, sendo setenta e cinco (75) na Região Norte, cento e setenta e três (173) na Região

[28] De acordo com Yin (2001), a "lógica da replicação" se difere da "lógica da amostragem" no mesmo sentido em que a "generalização analítica" se difere da "generalização estatística". Enquanto esta última se faz a partir de amostragens representativas de um universo mais amplo, na generalização analítica busca-se generalizar um conjunto particular de resultados a alguma teoria mais ampla.

Nordeste, duzentos e dezessete (217) na Região Sudeste, seiscentos e dois (602) na Região Sul e oitenta e seis (86) na Região Centro-Oeste. As listas completas desses municípios, organizadas por macrorregião, encontram-se no Apêndice B.

Embora os estudos de casos não tenham pretensões de amostragem representativa, após este primeiro recorte a seleção dos municípios pautou-se por critérios de representatividade, isto é, intentou-se definir os municípios que melhor ilustrassem as situações e tipologias mais recorrentes em cada macrorregião do País. Assim, foram utilizados os dados provenientes de "Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos no Brasil" (IBGE, 2017) e "Tipologia das Cidades Brasileiras" (BITOUN e MIRANDA, 2009b) para verificar, em cada macrorregião, quais eram as tipologias de município e as tipologias de cidade mais frequentes entre os municípios com população até vinte mil habitantes e PD pós-EC. Primeiramente, foram verificadas as tipologias de município que abrangessem pelo menos 1/5 (20%) dos municípios com população até vinte mil habitantes e PD pós-EC em cada macrorregião, entendidas como tipologias de município predominantes (Passo 2) [29]. Depois, entre os municípios de tipologias predominantes (selecionados no Passo 2), foram verificadas as tipologias de cidade predominantes, assim consideradas aquelas classificadas em pelo menos 1/5 (20%) dos municípios (Passo 3) [30].

Por fim, verificou-se quais dos municípios pré-selecionados eram partícipes de Território Rural[31] (Passo 4), em função do entendimento de que a caracterização do ambiente rural em escala microrregional, viabilizada pelos Territórios Rurais, é essencial para um melhor conhecimento dos problemas e demandas dos municípios de pequeno porte populacional e para a articulação do planejamento urbano e regional. Chegamos então ao número de vinte e três (23) municípios na Região Norte, oitenta e um (81) na Região Nordeste, dezenove (19) na Região Sudeste, cento e setenta (170) na Região Sul e quinze (15) na Região Centro-Oeste.

---

[29] Como o trabalho do IBGE (2017) divide os municípios em cinco tipologias (urbano, intermediário adjacente, intermediário remoto, rural adjacente e rural remoto), aquelas com mais de 1/5 (20%) de ocorrência na macrorregião foram consideradas predominantes.

[30] Aqui a fração de 1/5 (20%) deu-se a partir da média do número de tipologias de cidade existentes entre os municípios de tipologias predominantes, que variou entre quatro e seis.

[31] De acordo com os dados do Sistema de Informações Territoriais (SIT), disponível em: http://sit.mda.gov.br/mapa.php. Acesso em 22 jan. 2021. No SIT, os Territórios Rurais estão numerados de 1 a 164.

O processo está esquematizado na Figura 1 (a seguir).

Figura 1 – Pré-Seleção dos municípios ilustrativos da diversidade socioespacial dos municípios brasileiros com população até vinte mil habitantes

Municípios com até 20 mil habitantes e PD Pós-EC	Macrorregião	Tipologia de Município Predominante	Tipologia de Cidade Predominante	Territórios Rurais
Total (1153)	Norte (75)	Rural Adjacente (41)	Tipo 17 (23)	TR-4; TR-13; TR-18; TR-22; TR-29; TR-87; TR-92; TR-95; TR-98; TR-107; TR-114; TR-124; TR-138 (23)
			Tipo 18 (10)	
		Rural Remoto (20)	Tipo 17 (10)	
	Nordeste (173)	Rural Adjacente (137)	Tipo 19 (69)	TR-1; TR-20; TR-21; TR-27; TR-28; TR-31; TR-34; TR-41; TR-42; TR-43; TR-45; TR-49; TR-55; TR-69; TR-76; TR-77; TR- 82; TR-84; TR-85; TR-90; TR-96; TR-105; TR-115; TR-131; TR-132 TR-135; TR-140; TR-142; TR-143; TR-159; TR-162; TR-164 (81)
			Tipo 17 (46)	
	Sudeste (217)	Rural Adjacente (133)	Tipo 16 (51)	TR-26; TR-48; TR-72; TR-100; TR-108; TR-109 (19)
	Sul (602)	Rural Adjacente (458)	Tipo 16 (174)	TR-9; TR-10; TR-11; TR-25; TR-30; TR-33; TR-56; TR-60; TR-66; TR-68; TR-70; TR-71; TR-75; TR-88; TR-104; TR-145; TR-146; TR-147; TR-155, TR-156 (170)
			Tipo 14 (129)	
	Centro-Oeste (86)	Urbano (21)	Tipo 16 (6)	TR-37; TR-47; TR-110; TR-113; TR-127; TR-157 (15)
			Tipo 18 (5)	
		Rural Adjacente (36)	Tipo 16 (14)	

Fonte: IBGE, 2015, 2017. BITOUN e MIRANDA, 2009b. SIT, 2021. Elaborado pela autora.

A partir dessa seleção preliminar, iniciamos as buscas pelos planos diretores dos municípios pré-selecionados via internet e fizemos os primeiros contatos nas prefeituras municipais via telefone e/ou e-mail, priorizando os municípios cujos planos diretores estavam disponibilizados de forma completa (corpo da lei e anexos) nos sítios eletrônicos. Esta segunda etapa do processo de seleção dos municípios esbarrou em várias dificuldades, destacando-se o contexto pandêmico que vivenciamos desde o início de 2020. A pandemia de Covid-19 repercutiu no forte direcionamento da atuação dos órgãos públicos municipais para o combate da crise sanitária e consequente fechamento desses órgãos para atendimentos externos de outra natureza. Além desse empecilho de ordem conjuntural, outras dificuldades encontradas foram:

- Inusual disponibilidade da lei do Plano Diretor nos sítios eletrônicos das prefeituras e câmaras municipais, sendo ainda mais rara sua disponibilização de forma completa, com todos os anexos;

- Desconhecimento da lei do Plano Diretor pelos funcionários das prefeituras e inatividade dos conselhos municipais ligados à questão territorial, o que restringiu as possibilidades de entrevistas;

- Desconfianças e falta de interesse em participar da pesquisa.

As buscas e tentativas se encerraram após serem conseguidas as entrevistas em seis municípios, abarcando as cinco regiões do País. A Região Norte foi a única contemplada com dois estudos de caso por ser a região de maior extensão territorial, uma vez que a seleção também pautou-se pela preocupação em abarcar diferentes biomas/tipos regionais do espaço rural, conforme Bitoun et al (2017).

Os municípios selecionados e algumas de suas características/classificações estão discriminados no Quadro 1 (a seguir).

Quadro 1 – Municípios selecionados para os estudos de caso

Macrorregião	Bioma / Tipo Regional do Espaço Rural	UF	Município	Pop. Total	Tipologia Município	Tipologia Cidade	TR (nº)
Norte	Amazônia Tipo 3	PA	Brasil Novo	15690	Rural Adjacente	Tipo 18	95
	Cerrado Tipo 9	TO	Dois Irmãos do Tocantins	7161	Rural Remoto	Tipo 17	13
Nordeste	Caatinga Tipo 23	PB	Caraúbas	3899	Rural Adjacente	Tipo 19	159
Sudeste	Mata Atlântica Tipo 14	ES	Dores do Rio Preto	6397	Rural Adjacente	Tipo 16	26
Sul	Pampa Tipo 25	RS	Restinga Seca	15849	Rural Adjacente	Tipo 16	75
Centro-Oeste	Mata Atlântica Tipo 16	MS	Glória de Dourados	9927	Rural Adjacente	Tipo 16	47

Fonte: Elaborado pela autora.

As informações e análises trazidas pela pesquisa organizam-se em cinco capítulos mais a Conclusão, além desta Introdução. Os dois primeiros capítulos, de caráter histórico, mostram como os municípios de pequeno porte vêm sendo incluídos nas políticas e legislações brasileiras ao longo do tempo. O Capítulo 1 trata do tema a partir do viés da Política Urbana, discutindo a construção do Estatuto da Cidade e da conotação atual do Plano Diretor desde o século XIX. O Capítulo 2 enfoca as políticas e legislações voltadas aos municípios de pequeno porte pelo viés da Política Rural, tratando principalmente das políticas de cunho territorial desenvolvidas pelo governo federal desde fins do século XX para o desenvolvimento do Brasil Rural.

Nos capítulos 3 e 4 foram reunidas informações e análises referentes à situação socioespacial recente dos municípios brasileiros com população de até vinte mil habitantes. O Capítulo 3 discute os papéis destes municípios e suas cidades no contexto nacional e local, os instrumentos de que dispõem para o planejamento e a gestão territorial e seus principais desafios concernentes ao tema. O Capítulo 4 apresenta a distribuição espacial pelo território nacional dos municípios e cidades com população inferior a vinte mil habitantes e discute, de forma genérica,

as características e demandas destes municípios e cidades, agrupados por macrorregião do País. Para cada macrorregião foi elaborado cartograma com o cruzamento de dados dos trabalhos “Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil” (IBGE, 2017); “Tipologia das Cidades Brasileiras” (BITOUN e MIRANDA, 2009b); “Regiões de Influência das Cidades - REGIC” (IBGE, 2008); e Informações Básicas Municipais de 2015 (IBGE, 2015).

O Capítulo 5 apresenta os estudos de caso, que pretenderam levantar de forma mais aprofundada as características e demandas dos municípios selecionados, bem como avaliar o conteúdo, a implementação e a eficácia dos planos diretores desses municípios para sanar ou minimizar suas demandas e problemas relativos ao ordenamento territorial.

Por fim, a Conclusão traz ponderações baseadas em tudo o que foi apresentado nos capítulos anteriores. As reflexões e análises finais são referentes à relevância do Plano Diretor para os municípios de até vinte mil habitantes e à adequação da legislação voltada ao planejamento e à gestão territorial, em especial o Estatuto da Cidade, para lidar com as especificidades destes municípios. Mesmo levando em consideração o vasto e diverso território do Brasil, as análises dos dados quantitativos e qualitativos permitiram identificar questões comuns entre os municípios brasileiros com população de até vinte mil habitantes que poderiam ser tratadas e/ou revistas no âmbito de políticas e legislações federais e estaduais.

Um pouco da trajetória da pesquisa

Para além do resultado final apresentado, faz-se importante registrar a trajetória da pesquisa, que culminou no conteúdo da tese e, portanto, justifica o produto entregue, tanto no que se refere aos seus pontos fracos quanto aos seus pontos fortes.

No início dos anos 2010, trabalhei, como Arquiteta-Urbanista, na coordenação da elaboração de planos diretores de municípios impactados pelo Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF), nos estados do Ceará, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte. Essa experiência me parece ser o ponto inicial da trajetória dessa pesquisa. Foram quase vinte planos diretores elaborados, todos em municípios com menos de vinte mil habitantes e com cerca da metade da população vivendo em área rural, o que me permitiu constatar na prática

como estávamos desprovidos de direcionamentos e instrumentos para o planejamento urbano-territorial desses municípios rurais. Desde então surgiu o desejo de pesquisar mais sobre o tema.

O projeto inicial apresentado à Pós ATC/FECFAU-UNICAMP propunha estudar sobre o tema a partir de um recorte microrregional – municípios de pequeno porte de determinado Território de Identidade situado no Triângulo Mineiro. No entanto, ainda na entrevista do processo seletivo, foi-me sugerido abranger a pesquisa para todo o território nacional, de modo a alargar também a sua contribuição.

Uma vez eliminada a proposta de recorte territorial, o escopo da pesquisa foi reduzido pelo recorte populacional – municípios de pequeno porte de até vinte mil habitantes. Para tanto foi utilizado como referência o recorte da própria Constituição e do Estatuto da Cidade, embora o mais recorrente na literatura nacional seja incluir na categoria "município de pequeno porte" os de até cinquenta mil habitantes ou mesmo, como sugere Milton Santos em "A Urbanização Brasileira" (SANTOS, 1993), os de até cem mil habitantes. Além do recorte populacional, o recorte temático inicialmente proposto seria a implementação nos municípios foco da pesquisa dos instrumentos de política urbana referidos no Artigo 42 do Estatuto da Cidade, que trata do conteúdo mínimo dos planos diretores.

Com o objetivo de recolher informações sobre a instituição e a aplicação dos instrumentos de política urbana, foram enviados questionários, por e-mail, para os um mil cento e cinquenta e três (1153) municípios brasileiros com população até vinte mil habitantes e Plano Diretor elaborado posteriormente ao Estatuto da Cidade. A tentativa inicial foi de obter dados estatisticamente representativos do universo abarcado pela pesquisa.

À época contei com a parceria de um grupo de graduandas do curso de Estatística da UNICAMP, através de uma disciplina em que os estudantes de Estatística ofereceram seus conhecimentos a pesquisadores de diferentes áreas de pesquisa da UNICAMP. As jovens graduandas da Estatística me assessoraram na formulação do questionário, utilizaram um programa para a busca e reunião dos endereços eletrônicos das prefeituras e fizeram cálculos sobre o número mínimo de respostas para amostragens consideráveis. Infelizmente, dos um mil cento e

cinquenta e três municípios, apenas seis me retornaram o questionário respondido, cinco deles da Região Sul e um do Estado de Goiás. E é preciso dizer que os questionários foram enviados em três momentos distintos, todos anteriormente à pandemia de Covid-19: primeiramente em meados de 2018, depois em meados de 2019 e novamente no início de 2020.

Em julho de 2020, a partir do Exame de Qualificação do trabalho, sucedeu-se uma guinada definitiva, em função principalmente das contribuições dos professores participantes da banca. Em especial, uma fala da Profa. Dra. Laura Machado de Mello Bueno (PUC-Campinas) ficou ecoando em mim, sobre o seu incômodo na ênfase ou importância que estava sendo dada ao Plano Diretor. Eu me dei conta de que aquele incômodo vinha de uma angústia comum entre os arquitetos-urbanistas, que tanto trabalharam em planos diretores sem perceberem mudanças efetivas nos municípios.

O jurista Edésio Fernandes, em alguns dos encontros que participou sobre os vintes anos do Estatuto da Cidade (completados no ano de 2021), comentou sobre as diferentes fases pelas quais passamos em relação à Lei desde a sua promulgação: primeiro a fase da euforia; depois a fase da desconfiança; e por fim a fase do descrédito, que ele tem percebido caminhar, desde o final dos anos 2010, para o que chamou de fase do abandono. Isto é, cada vez mais o Estatuto da cidade e seus instrumentos, incluindo o Plano Diretor, estariam sendo deixados de lado pelos gestores públicos e também pelos técnicos especialistas e pela Academia, o que seria uma pena, tal como jogar a água suja da banheira com o bebê junto.

Eu me graduei no auge da fase de euforia e lembro-me bem daquela atmosfera de esperança de que tempos melhores estavam por vir. Desde então trabalhei em vários planos diretores, em diferentes municípios. Afinal, foi tudo em vão? Essa pergunta motivou-me a pesquisar a relevância deste instrumento nos municípios foco da minha pesquisa, como uma espécie de prestação de contas a minha geração de arquitetos-urbanistas e a todos aqueles que vivenciaram a fase de euforia em relação ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor Participativo. Decidi abandonar de vez a pretensão de trabalhar com uma amostragem estatística e foquei nos estudos de caso visando verificar a implementação e a eficácia do Plano Diretor de modo geral – não apenas quanto aos instrumentos de política urbana –

para então, a partir dos estudos de caso, tentar extrair alguma generalização analítica sobre a questão.

Além disso, interesses demonstrados pelos membros da banca de qualificação ao PRONAT (Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais) e ao PTC (Programa Territórios da Cidadania) me fizeram ver que era preciso divulgar aos meus colegas arquitetos que, para além do Estatuto da Cidade e das campanhas dos Planos Diretores Participativos, outras políticas e normas estavam sendo pensadas no Brasil para os municípios de pequeno porte populacional. Conhecê-las se faz necessário não só para poupar-nos de discussões de temas já avançados em outras áreas de atuação, mas também para melhor delinear o campo de atuação da política urbana. Esses programas e suas trajetórias então acabaram ganhando um capítulo específico na tese (Capítulo 2), que faz um paralelo com o Capítulo 1, que trata da trajetória da politica urbana e seus instrumentos, sempre sob o enfoque dos municípios de pequeno porte.

Uma preocupação constante ao longo do processo foi avançar sobre o tema, evitando rediscussões e retrabalhos. O uso do sistema GIS foi fundamental nesse sentido, possibilitando o cruzamento de dados disponibilizados em estudos diversos e a síntese das informações em planilhas e bases cartográficas.

Infelizmente, a desconstrução institucional-normativa vivenciada no Brasil nos últimos cinco anos faz arrefecer os ânimos por avanços, mas seguimos na perspectiva de que outras e novas políticas públicas serão pensadas a partir do ponto em que paramos (ou em que começamos a retroceder, em alguns casos). É sob essa perspectiva/esperança que este trabalho se insere e se justifica.

CAP. 1 – A CONSTRUÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE E DA CONOTAÇÃO ATUAL DO PLANO DIRETOR: OS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE POPULACIONAL PELO VIÉS DA POLÍTICA URBANA

O conteúdo que compõe o Estatuto da Cidade é resultado de um longo processo de construção que tem influências de matrizes discursivas diversas. Os estudos e textos acadêmicos geralmente remontam suas origens ao Seminário Habitação e Reforma Urbana (SHRU), ocorrido no governo João Goulart a partir da perspectiva de realização das reformas de base; ou, num momento posterior, ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e sua Emenda Popular pela Reforma Urbana, articulados no fervor da movimentação nacional pela elaboração da Carta Constitucional de 1988. Entretanto, algumas influências do texto final da Lei são encontradas em tempos mais remotos de formação do pensamento urbanístico no Brasil. Outras referências são mais recentes e apareceram ao longo do processo de negociação política a partir da Assembleia Constituinte.

Na trajetória de consolidação do Planejamento Urbano no Brasil, observa-se também um processo de ressignificação da ideia de Plano Diretor. Este instrumento está presente entre nós desde a década de 1930 e resiste em manter-se no aparato legal-institucional do Planejamento Urbano brasileiro, ainda que com nova roupagem. Atualmente, o Plano Diretor pode ser considerado o principal instrumento brasileiro de planejamento e gestão urbanos, sendo regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

Este capítulo busca refazer o caminho de construção do Estatuto da Cidade e das ressignificações do Plano Diretor ao longo da história de formação do pensamento urbanístico e institucionalização do Planejamento Urbano no Brasil. A intenção é de, ao revisitar o passado, entender melhor o presente, em especial a conotação atual do Plano Diretor e sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade. Pretende-se também verificar o lugar que os municípios de pequeno porte populacional têm ocupado nessa trajetória.

1.1 A formação do pensamento urbanístico no Brasil e suas principais influências

Ao tratar da formação do pensamento urbanístico no Brasil de 1895 a 1965, Leme (2005) identifica três períodos distintos. O primeiro deles, entre 1895 e 1930, corresponde à gênese da preocupação com o urbano no País. Nesta época foram propostos e realizados melhoramentos físico-funcionais e estéticos em trechos específicos das cidades, como abertura de novas vias, implantação de infraestruturas de saneamento e ajardinamento de praças e parques.

Tais intervenções não partiam de uma compreensão ou reflexão da cidade em sua totalidade, sendo realizadas para atender as exigências da burguesia urbana ascendente. Os "planos de melhoramentos e embelezamento" almejavam alcançar um modelo de cidade inspirado no urbanismo barroco, difundido mundo afora principalmente a partir das reformas de Haussmann em Paris no final do século XIX.

No segundo período, de 1930 a 1950, observa-se uma nova fase de consolidação do Urbanismo enquanto área de conhecimento e de prática profissional no Brasil. Neste período foram elaborados planos que vislumbravam o conjunto das áreas urbanas, propondo a articulação entre os bairros e as áreas centrais das cidades através de sistemas de vias e de transportes[32].

Entre os planos de conjunto realizados destaca-se o plano de Agache para a cidade do Rio de Janeiro, datado de 1930, no qual aparece, pela primeira vez entre nós, a expressão "plano diretor" (VILLAÇA, 1999). Donat Alfred Agache foi fundador da *Société Française de Urbanistes*, criada em 1911, cuja influência foi decisiva na aprovação, em 1919, da chamada Lei Cornudet – primeira lei da França sobre desenvolvimento, embelezamento e extensão das cidades. Esta lei passara a exigir das cidades francesas de mais de vinte mil habitantes planos de desenvolvimento, embelezamento e extensão ("*aménagement, embelissement et extension")*, os quais balizariam estudos e propostas para cidades em países da América Latina e da África orientados por urbanistas franceses (LEME, 2005).

[32] Leme (2005) ressalva que os planos de saneamento, em particular os elaborados por Saturnino de Brito, desde o final do século XIX já eram elaborados com uma visão de conjunto; todavia, esta visão integrada só será ampliada aos planos de sistema viário e de transportes a partir dos anos 1930.

No final da década de 1920, Agache manteve um escritório no Rio de Janeiro durante três anos para elaborar estudos e propostas para a cidade. Neste período, difundiu seu conceito sobre Urbanismo (para ele, área de conhecimento na confluência da Ciência e da Arte) e a importância de disciplinar o futuro. Agache fazia analogia do funcionamento da cidade ao corpo humano[33] e, inspirado nas ciências médicas, defendia a realização de diagnósticos e prognósticos das cidades. Assim, a partir de estudos preliminares bastante completos da cidade do Rio de Janeiro, que incluíam sua história econômica e social e estudos relacionados ao saneamento da cidade, apresentou um detalhado conjunto de leis urbanísticas versando sobre loteamentos, desapropriações, gabaritos, edificações e estética urbana (VILLAÇA, 1999).

Dessa forma, o plano de Agache assume o "germe do planejamento integrado" (VILLAÇA, 1999), introduzindo por aqui não só o termo "plano diretor", mas também métodos e práticas de planejamento urbano. A influência de Agache repercutiu na formação dos primeiros profissionais urbanistas brasileiros que, por sua vez, atuaram também no Ensino Superior, na formação de novos profissionais urbanistas. Em palestra proferida em 1929 no Instituto de Engenharia de São Paulo, o engenheiro-arquiteto e professor Anhaia Mello[34] refere-se à Lei Cornudet da França e defende a necessidade da existência no Brasil de uma lei que obrigue todas as cidades acima de uma população determinada a organizarem um plano (MELLO, 1929).

A partir de meados dos anos 1930, outras cidades brasileiras elaboraram planos de conjunto, ou seja, planos que abrangiam toda a extensão das cidades e tratavam de aspectos diversos do espaço urbano. Todavia, Monte-Mór (2008) pondera que os planos urbanos elaborados nos anos 1930-40 focavam numa organização físico-funcional desvinculada da estrutura social em que estavam integrados. Já Villaça (1999) chama atenção para o fato de que, a partir dos planos urbanos abrangentes, as propostas neles contidas passam a não ser implementadas

---

[33] A analogia entre cidade e corpo humano surgiu ainda no século XIX na publicação *Teoría General de la Urbanización* (1867) do engenheiro espanhol Ildefonso Cerda. Neste texto o autor faz comparações usando as noções de circulação, alimentação, digestão e evacuação (CHOAY, 1985).

[34] Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia Mello foi um dos fundadores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e também prefeito da cidade de São Paulo em dois períodos (de dezembro de 1930 a julho de 1931 e de novembro a dezembro de 1931).

(os planos se transformam em “planos-discurso”), uma vez que se descolam dos reais interesses das classes dominantes.

Na época, exerceu importante influência no Brasil a Carta de Atenas, documento elaborado no quarto Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em 1933. Os princípios enunciados no documento revelam a nova fase dos planos urbanos, de enfoque muito mais amplo do que apenas ordenar, embelezar e sanear as cidades. A Carta preconiza que cada cidade estabeleça seu plano de desenvolvimento levando em consideração sua região de influência. “A cidade, definida como uma unidade funcional, deverá crescer harmoniosamente em cada uma de suas partes, dispondo-se os espaços e as vias de comunicação de tal forma, que se processem em equilíbrio as etapas de seu desenvolvimento.” (LE CORBUSIER, 1993).

No terceiro período definido por Leme (2005), de 1950 a 1965, a questão urbana amplia-se ainda mais. A ampliação é constatada tanto no que se refere à abrangência territorial dos planos – iniciam-se os planos regionais – quanto aos temas abordados, vinculando as questões físico-funcionais a questões sociais e econômicas.

Neste período, teve expressiva influência o Movimento Economia e Humanismo, proveniente da França e difundido no Brasil a partir de meados dos anos 1940 com a vinda do arquiteto-urbanista Gaston Bardet e do padre dominicano Louis Joseph Lebret. O Grupo Economia e Humanismo, reunido em La Tourrette-Rhone, França, em 1952, elaborou a Carta do Planejamento Territorial[35] (também conhecida como Carta de La Tourrette), que constituiria importante documento orientador dos planos urbanos e regionais. De acordo com o Movimento, o objeto do planejamento territorial é a organização racional do espaço e a implantação de equipamentos apropriados para o aproveitamento econômico e o desenvolvimento do homem, relacionando, assim, o meio-físico, a economia e a sociedade (LEBRET, 1958 apud BIRKHOLZ, 1983)

No Brasil, o grupo de urbanistas ligados ao Movimento Economia e Humanismo vão compor os escritórios da Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS), instituição criada por

[35] O título original é *Charte de l’Aménagement du Territoire.*

Lebret em 1947 com sedes em Recife, São Paulo e Belo Horizonte. Via SAGMACS, os profissionais do grupo, de formação multidisciplinar, vão elaborar importantes estudos e planos para cidades e regiões do País, “introduzindo técnicas de pesquisa e análise até então inexistentes no planejamento urbano brasileiro e incorporando a visão dos cientistas sociais do fenômeno urbano” (MONTE-MÓR, 2008, p.43).

Em continuação a essa experiência, o Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CEPEU)[36], inicialmente liderado por Anhaia Mello, aliou à influência francesa conceitos do planejamento urbano de origem inglesa (principalmente os referente à cidade-jardim de Ebenezer Howard) e da experiência norte-americana (principalmente referente ao Zoneamento[37]). O CEPEU elaborou planos para vários municípios do Estado de São Paulo, sempre envolvendo amplas pesquisas relacionadas a aspectos diversos (urbanísticos, socioeconômicos, político-administrativos) a partir de uma visão de urbanismo vinculada ao planejamento territorial (RAINHO e ANELLI, 2017).

Tanto Anhaia Mello como Lebret defendiam a abordagem da cidade em âmbito regional, assim como a contenção do crescimento das cidades e a descentralização urbana. Ambos também propunham o Zoneamento como instrumento de planejamento territorial, embora com enfoques diferentes. Enquanto Anhaia Mello, mais alinhado às práticas norte-americanas, apregoava a utilização do Zoneamento como ordenador e embelezador do espaço urbano e, nesse sentido, o instrumento contribuía especialmente para a valorização imobiliária, as propostas da SAGMACS, mais afinadas ao modelo alemão, defendiam o Zoneamento como parte de um plano geral, a ser definido após a opção de uma estrutura urbana de conjunto pensada em função da vida coletiva (FELDMAN, 2005).

De qualquer forma, ambas as experiências significaram uma expressiva ampliação do planejamento urbano no tocante às áreas de enfoque. Pode-se dizer que foram as primeiras experiências de planejamento integrado (intersetorial) que

---

[36] O CEPEU funcionou de 1957 a 1969 como órgão de extensão universitária da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Foi dirigido por Anhaia Mello no período de 1957 a 1961 e por Lauro Bastos Birkholz até o encerramento de suas atividades, em 1969 (RAINHO e ANELLI, 2017).

[37] Surgido em fins do século XIX na Alemanha, o Zoneamento se consolida ao longo dos anos 1920 na Alemanha e nos Estados Unidos e, a partir daí, se expande para quase todos os países (FELDMAN, 2005). Villaça (1999) informa que, no Brasil, a prática de zoneamento urbano inicia-se no Rio ele Janeiro e em São Paulo nas últimas décadas do século XIX. No entanto, Feldman (2005), ao tratar da prática em São Paulo, afirma que o zoneamento de conjunto só vai acontecer na cidade depois dos anos 1930.

caracterizou os anos 1960 e se impõe ainda hoje. Além disso, deram os passos iniciais para a institucionalização do Planejamento Urbano no Brasil, ao vislumbrar a questão urbana como parte do processo contínuo de planejamento inserido no contexto político-administrativo.

Pode ser considerado um marco desse novo modo de se pensar a questão urbana, que então se difundia na América Latina, a Carta dos Andes – documento formulado durante o Seminário de Técnicos e Funcionários em Planejamento Urbano realizado em 1958 na cidade de Bogotá, sob promoção do Centro Interamericano de Vivenda e Planejamento (CINVA). No documento, o Planejamento[38], a ser realizado pelos governos local, regional e nacional, é definido como processo de ordenamento e previsão para conseguir a utilização ótima dos recursos de uma sociedade. Dentro desse conceito global, o Planejamento Urbano "é a organização do espaço, atividade e função de uma cidade – levando em conta os fatores físicos, sociais, econômicos e políticos-administrativos – para alcançar o bem estar progressivo dessa coletividade" (A CARTA..., 1960, p.10).

A Carta dos Andes traz um novo ponto de vista ao discutir o Planejamento Urbano frente à realidade dos países em desenvolvimento. O documento contém muitas das discussões e instrumentos que, ao longo da trajetória do Planejamento Urbano no Brasil, serão retomados e redesenhados. Podemos destacar, como exemplo, a ênfase na participação da comunidade na formulação e adoção dos planos; o controle da especulação da terra a partir de instrumentos tributários e aplicação de contribuições de melhoria; a instituição de zonas com normas especiais para habitação de interesse social.

O documento estabelece o "Plano Geral Urbano" (PGU) como principal instrumento político-administrativo do processo de planejamento urbano. De acordo com o texto publicado, o PGU deve conter objetivos, princípios e normas expressos em um esquema físico, sendo necessária sua constante revisão e atualização. Na sua elaboração, deve-se considerar toda a área de influência da cidade, não se restringindo, portanto, às áreas urbanizadas (A CARTA..., 1960).

[38] A tradução de Gustavo Neves da Rocha Filho (A CARTA..., 1960) utiliza o termo planificação em vez de planejamento.

Em que pese à ênfase dada ao PGU, a Carta dos Andes também chama atenção para o planejamento regional e metropolitano[39] O planejamento em nível local é colocado como insuficiente para orientar uma distribuição racional das atividades e pessoas no território e, por isso, deve ser realizado em conformidade aos planos regionais e estes, ao plano nacional. Nesse sentido, para controle do crescimento das grandes cidades, o documento sugere o melhoramento dos serviços educativos, sanitários e de recreação em cidades de menor desenvolvimento e também a criação de comunidades rurais dotadas de eficientes meios de acesso, além de serviços e equipamentos comunitários elementares (A CARTA..., 1960).

Verifica-se na trajetória do pensamento urbanístico no Brasil ao longo da primeira metade do século XX a passagem de uma abordagem mais focada em aspectos estéticos e funcionais das cidades para uma visão mais abrangente e complexa do espaço urbano. A primeira abordagem estaria relacionada ao campo do Urbanismo, enquanto a segunda se inscreve no campo do Planejamento Urbano.[40] Nesse processo, insere-se também o conceito de Planejamento Territorial, que se refere à organização racional do espaço, mas não se prende a limites político-administrativos (BIRKHOLZ, 1983).

O termo Urbanismo, proveniente da França, teria, pelo menos em sua acepção original, uma profunda vinculação com o que no passado chamava-se “arte urbana”. Assim, o Urbanismo estaria relacionado principalmente a questões formais e estéticas, portanto, pertenceria à tradição do saber arquitetônico. Nesta perspectiva, a cidade pode ser pensada como uma unidade fechada e a partir de modelos espaciais preestabelecidos por aspectos de ordem puramente técnica (COSTA, 2012).

Diferentemente, o Planejamento Urbano, de origem anglo-saxão, não se propõe a pensar modelos de cidade, mas sim a equacionar as tensões e interesses inerentes à dinâmica socioespacial de uma determinada localidade. A cidade, subordinada a uma série de relações socioespaciais, não pode ser tomada como

[39] Importante mencionar que a Carta de Atenas também considerava a inserção regional das cidades. Entretanto, na Carta de Atenas a região é vislumbrada a partir do ponto de vista do planejamento urbano, diante da reconhecida impossibilidade de se planejar as cidades sem levar em conta as suas regiões de influência (BIRKHOLZ, 1983).

[40] Parte-se do pressuposto de que Urbanismo e Planejamento Urbano são disciplinas ou ciências distintas, ainda que complementares (COSTA, 2012; SOUZA, 2006).

unidade isolada, nem fechada em si, mas antes como uma parcela que compõe, faz parte de um todo maior – o território (COSTA, 2012). Ao lidar com os embates dos interesses setoriais e de classes, o planejamento urbano configura uma atividade política e multidisciplinar (e não atribuição de um único profissional especialista) e incorpora a ideia de processo contínuo, inserido no contexto político-administrativo como atividade normativa perene, da qual o plano constituiria um recorte espacial e temporal.

Já o conceito de Planejamento Territorial difundiu-se pela Carta de La Tourrete elaborada pelo Grupo Economia e Humanismo. Este documento, além de inter-relacionar meio físico, economia e sociedade, alarga o campo do planejamento ao abarcar o território como um todo: os países, as regiões, a rede urbana como um conjunto e cada cidade em particular podem constituir "unidades de planejamento territorial" (BIRKHOLZ, 1983).

Distanciando-se cada vez mais da tradição de ver na Arquitetura apenas seus aspectos formais e artísticos, os arquitetos-urbanistas passarão a integrar à questão físico-espacial as problemáticas socioeconômicas das cidades e regiões, alimentando expectativas de transformações políticas e sociais através de sua atuação nos territórios[41]. Essa postura vai direcionar os rumos do planejamento urbano no Brasil, com desdobramentos que alcançam os dias atuais.

1.2 Nasce o ideário da Reforma Urbana

A partir da década de 1950, à medida que a urbanização brasileira vai se acelerando e crescem os problemas urbanos, o questionamento dos arquitetos sobre seu papel social ganha força. No início da década de 1960, tal questionamento se potencializa com a atmosfera de transformações vivenciada no País, especialmente no governo João Goulart (1963-1964), quando são criadas expectativas de realização das chamadas reformas de base (AZEVEDO e FREITAS, 2014; RIBEIRO e PONTUAL, 2009).

Nesse contexto, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) promoveram, em 1963, o Seminário Habitação e Reforma Urbana (SHRU). O SHRU, que aconteceu em

[41] Inserindo nossa história num contexto mais amplo, importa ressaltar que a ideia de reconstrução da sociedade por meio da Arquitetura está no cerne da chamada Arquitetura Moderna, que começa a se desenvolver na Europa no início do século XX (FRAMPTON, 2008).

duas etapas (uma no Rio de Janeiro e outra em São Paulo), tinha como foco a questão habitacional, porém esta não era vista de forma isolada, mas vinculada à questão urbana e, esta, às questões socioeconômicas. Por isso, o evento reuniu não apenas arquitetos e engenheiros, mas profissionais de diversas formações, como sociólogos, economistas, advogados e políticos, entre outros (IAB, 1963).

Partia-se do entendimento de que os problemas habitacionais – quantitativos e qualitativos – estavam em estreita associação aos problemas da urbanização acelerada e desordenada, identificados principalmente nos grandes centros urbanos (IAB, 1963). Seguindo a prática de analogia do espaço urbano ao corpo humano, as grandes cidades do País vinham sendo diagnosticadas como "organismos doentes", que sofriam de "gigantismos" e "deformações", com sinais de "gangrena" e "esclerose". O desenvolvimento "anárquico e incoerente das cidades" era relacionado à intensa migração campo-cidade, para a qual não estavam os espaços urbanos preparados, e também à "febre imobiliária", que provocava absurdo crescimento horizontal ou valorização artificial dos terrenos por meio do crescimento vertical (RIBEIRO e PONTUAL, 2009).

A partir desse quadro, o SHRU propunha o que foi chamado Reforma Urbana, entendida como "conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias" (IAB, 1963, p.19). O termo parece ter surgido em associação à Reforma Agrária[42], campo de luta mais amadurecido no Brasil à época e que também estava sendo debatido no governo João Goulart na pauta das reformas de base. Esta associação pode ser justificada em dois sentidos: 1) Devido à relação dos problemas da cidade aos problemas do campo, especialmente à migração campo-cidade; 2) Ambas discutem o acesso à terra (rural, no caso da Reforma Agrária, e urbana, no caso da Reforma Urbana) e defendem a intervenção estatal para que este acesso aconteça de forma justa e equilibrada.

[42] A correspondência esteve presente no discurso do Ministro Amaury Silva, lida pelo seu representante, sr. Leo Monari, na sessão de encerramento do SHRU: "Tenho a convicção de que a mesma imposição de consciência que nos leva a defender a reforma agrária deve levar-nos a defender a reforma urbana – não para um futuro longínquo e indefinido, mas para esta geração, para este período de renovação das estruturas da sociedade brasileira." (IAB, 1963, p. 19)

Assim, ressalta-se que o termo “reforma urbana” não está relacionado à reforma de cidade, no sentido de embelezamento ou modernização física de áreas deterioradas.[43] É certo que a questão física é considerada, especialmente no que se refere ao ordenamento territorial e ao provimento de equipamentos e serviços urbanos, porém não é o foco do debate. O tema central da Reforma Urbana é o acesso a terra ou solo urbano, de modo a viabilizar uma distribuição mais igualitária dos benefícios da urbanização. Por isso, as discussões e propostas levantadas no SHRU remetiam a medidas e instrumentos político-jurídicos e não estavam relacionadas ao desenho urbano.

As questões debatidas no SHRU resultaram em um documento final publicado na revista Arquitetura nº 15 (IAB, 1963). O documento se divide em considerações, afirmações e propostas. Nas considerações, contextualiza-se brevemente a problemática habitacional no Brasil. Nas afirmações, a habitação é definida como direito fundamental e como responsabilidade do Estado; para que toda a população possa usufruir desse direito, coloca-se como necessária uma política habitacional aliada a uma reforma urbana e agrária, à atualização da estrutura econômica nacional e a um avanço construtivo-tecnológico. A política habitacional deve concretizar-se por meio de planos nacionais, territoriais e de habitação, integrados ao planejamento global, nos níveis nacional, regional, estadual e municipal, além de outras medidas, como o cerceio da especulação imobiliária.

Por fim, o documento detalha nove propostas, destacando-se: 1) promulgação de providências legais e administrativas relacionadas com as reformas de base, imprescindíveis à solução dos problemas levantados; 2) mudança constitucional para permitir ao Governo formas outras de indenização (não apenas em dinheiro) por desapropriação em caso de interesse social; 3) envio ao Congresso Nacional de projeto de lei contendo os princípios da Política Habitacional e Reforma Urbana aprovados no Seminário, em especial a criação de órgão central federal executor da Política Habitacional e Urbana com fontes específicas de recursos concentradas em um Fundo Nacional de Habitação; 4) criação de órgão de

[43] Este seria o conceito de reforma urbana difundido nos países do centro, que ganha novo significado no mundo periférico

administração que consorciem as municipalidades constituintes de aglomerações urbanas (IAB, 1963). [44]

Não obstante a urbanização acelerada do Brasil a partir dos anos 1950, até o início dos 1960 nenhuma iniciativa relevante havia sido tomada pelo governo federal para disciplinar e ordenar o crescimento das cidades ou para facilitar o acesso à terra urbana. Nesse sentido, Bonduki (2018a) salienta a importância do documento do SHRU por sistematizar um conjunto de propostas e instrumentos institucionais para o enfrentamento dos problemas habitacional e urbano, embora muitas de suas discussões e proposições não fossem inéditas.

Em relação ao Planejamento Urbano, além da possibilidade de desapropriação por interesse social, o documento também propunha imposto sobre propriedades urbanas ociosas (entre outros impostos referentes a propriedades imobiliárias) para composição dos recursos do Fundo Nacional de Habitação. Propunha também, ainda que de forma incipiente, medidas para enfrentar as conurbações urbanas que ultrapassavam os limites geográficos de municípios (posteriormente denominadas regiões metropolitanas). Destaque especial foi dado à criação de uma nova estrutura institucional, que teria um órgão central encarregado da questão urbana e habitacional, com fontes específicas de recursos, a serem investidos de acordo com os critérios estabelecidos nos planos nacionais.

A proposta institucional do SHRU foi transformada em um Projeto de Lei de Reforma Urbana apresentado ao Congresso Nacional como PL nº 87/1963 (BONDUKI, 2018a). Na abertura da sessão legislativa de 1964, o presidente João Goulart, em mensagem encaminhada ao Congresso Nacional, fez explícita menção aos resultados do SHRU, incorporando muitas de suas recomendações a seu plano de governo (AZEVEDO e FREITAS, 2014). No entanto, o golpe militar daquele ano vai interromper o debate e, por ora, dissipar as esperanças de realização das reformas de base.

---

[44] As demais propostas eram: modificações na Lei do Imposto de Renda, de modo a permitir isenção de tributação para aquisição de casa própria; normas para melhoria dos conjuntos de “sub-habitação”; exigência de metodologia para equacionamento da demanda habitacional quantitativa e qualitativa; providência de dados estatísticos pelo IBGE; obediência aos princípios e normas definidos no Seminário pelos órgãos governamentais que realizam programas habitacionais; alteração de legislação para criação de órgão de administração que consorciem municipalidades conformadoras de áreas de grande concentração urbana (IAB, 1963).

1.3 Planejamento urbano no governo militar

No governo militar foram dados os passos iniciais para a institucionalização do Planejamento Urbano no Brasil. Já em 1964, a Lei nº 4.380 instituiu o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), implementando parcialmente as propostas do SHRU relacionadas à política habitacional e à questão urbana. De acordo com Bonduki (2018), a proposta institucional efetivada era coerente com a natureza de um Estado intervencionista e que necessitava de apoio das classes populares, porém, dado o caráter conservador do governo, foram banidas as medidas ligadas a uma maior interferência na propriedade da terra urbana.

Em 1966, o Decreto n° 59.917 instituiu o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado (SNPLI) e criou o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN), denominando o SERFHAU seu gestor e órgão coordenador central do sistema. O Plano Decenal, elaborado pelo governo em 1967, dedicou um tomo ao desenvolvimento regional e urbano, apresentando as bases de uma política urbana nacional.

O documento preconizava que a política de desenvolvimento urbano deveria ser elaborada a partir de visões local, micro e macrorregional, objetivando um crescimento urbano-regional equilibrado, isto é, não concentrado (MONTE-MÓR, 2008). Ou seja, considerava-se a questão local (inclusive os padrões intra-urbanos de organização do espaço), mas a partir de uma ótica regional. Nessa perspectiva, segundo Lucchese e Rossetto (2018), os planos de desenvolvimento local integrado, inicialmente, não foram pensados como municipais, mas como abrangentes de um recorte territorial de âmbito local.

Na prática, o SERFHAU pouco avançou no sentido de formular diretrizes para uma política espacial nacional e atuou principalmente no incentivo e estabelecimento de normas e roteiros para a formulação dos planos de desenvolvimento local integrado[45] a ser desenvolvida pelos municípios. (LUCCHESE e ROSSETTO, 2018). A metodologia difundida para a elaboração dos planos era a do *Compreensive Planning* americano, que integrava a visão físico-territorial, social,

[45] Segundo os critérios adotados pela política, eram elaborados Planos de Ação Imediata (PAI) para municípios com população de até cinquenta mil habitantes, e Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), para os municípios maiores (MONTE-MÓR, 2008).

econômica e administrativa. Os estudos e diagnósticos analisavam os diversos aspectos da cidade e propunham ações para todas as políticas setoriais relacionadas ao desenvolvimento urbano. Assim, os planos eram compreendidos como um instrumento de estratégia de ação política.

De acordo com Monte-Mór (2008), a atuação do SERFHAU se restringiu ao planejamento intra-urbano de cidades médias e pequenas, pois atuou majoritariamente em municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes e, em segundo lugar, nos municípios com população entre cinquenta e duzentos e cinquenta mil habitantes[46]. As estratégias de desenvolvimento eram então elaboradas a partir do ponto de vista municipal, não havendo estratégias ou diretrizes de planejamento em nível regional ou nacional.

Dessa forma, a atuação do SERFHAU estava na contramão do modelo centralizador então adotado. A política econômica do governo militar optou por concentrar nos principais centros urbanos os investimentos governamentais, uma vez que permitiam maior rentabilidade ao capital investido e se prestavam mais à estratégia de concentração de renda para gerar novos investimentos. Já o BNH, tomando um caminho de atuação diverso daquele do SERFHAU, estava mais afinado com a estratégia de crescimento econômico concentrado do governo (MONTE-MÓR, 2008).

O BNH foi responsável por investimentos significativos em moradia e obras de infraestrutura (especialmente de saneamento) que priorizaram as grandes cidades das regiões Sul e Sudeste, deixando descobertas as áreas mais pobres do País (tanto regionalmente quando no espaço intra-urbano das cidades) em função da baixa capacidade de retorno financeiro dos moradores dessas áreas. Ou seja, os recursos não seguiram qualquer macropolítica de aplicação, apoiando-se no processo de intensificação da industrialização e nos mercados urbanos.

Como é sabido, a política urbana praticada a partir do BNH contribuiu não apenas para aumentar os desequilíbrios regionais e acelerar o crescimento das cidades grandes, como também para agravar os problemas intra-urbanos relacionados à periferização e proliferação de assentamentos precários. Quanto aos planos produzidos sob direção do SERFHAU, a maioria não foi implementada.

[46] De acordo com Monte-Mór (2008, p.50), "dos 237 municípios onde [o SERFHAU] atuou até 1973, 68% tinham população inferior a 50 mil habitantes, 28% entre 50 e 250 mil habitantes e 4% superior a 250 mil."

Segundo Monte-Mór (2008), o SNPLI se transformou num promotor de documentos "técnicos", cuja principal contribuição parece ter sido a modernização das burocracias municipais, responsáveis por fazer a "ponte" entre as necessidades do município e os recursos centralizados.

Ao longo dos anos, muitas foram as discussões sobre as causas do fracasso dos planos serfhalinos, destacando-se, entre estas, seu caráter tecnocrático, a preponderância dos aspectos físico-territoriais nas análises e propostas e a incompetência técnica dos municípios. Entretanto, Monte-Mór (2008) chama a atenção para a impraticabilidade da política de autonomia e fortalecimento dos municípios (“de baixo pra cima”) quando os instrumentos da política eram cada vez mais centralizados e autoritários (“de cima para baixo”). Já Villaça (1999) comenta sobre a inviabilidade dos “super planos” (planos abrangentes) pelo seu conflito com uma administração pública crescentemente setorializada e especializada, além do fato, também discutido pelo autor, de serem elaborados de forma descolada dos interesses das classes dominantes.

O SERFHAU foi extinto em 1974, quando foi criada a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República. A CNPU tinha como atribuição cuidar das regiões metropolitanas, institucionalizadas em 1973[47], e fazer a articulação entre os vários ministérios e superintendências para o desenvolvimento de uma política urbana integrada, ou seja, menos setorial e mais comprometida com o território (LUCCHESE e ROSSETTO , 2018).

O programa principal coordenado pela CNPU foi o Programa Nacional de Cidades de Porte Médio, o que indica que os técnicos da Comissão propuseram caminhos, mais uma vez, na contramão das politicas macroeconômicas de concentração[48]. Ainda que o poder da CNPU fosse superior à do SERFHAU, informam Lucchese e Rossetto (2018) que ela não teve influência sobre os recursos aplicados pelo BNH (extinto apenas em 1986) e por outros ministérios atuantes nas áreas urbanas, que continuaram priorizando as grandes cidades.

---

[47] Em 1973 foram criadas oito regiões metropolitanas pela Lei Complementar n° 14 (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza) e em 1974 instituiu-se a região metropolitana do Rio de Janeiro, quando se estabeleceu a fusão do estado da Guanabara com o do Rio de Janeiro.

[48] Endlich (2006, p. 314) menciona também a existência de um Programa de Cidades de Pequeno Porte paralela à existência do Programa de Cidades de Porte Médio.

Verifica-se que a visão de uma política urbano-regional integrada acompanha o debate técnico desde o início do governo militar, mas, na prática, as propostas nesse sentido se restringiram à criação das regiões metropolitanas. Todavia, os primeiros passos para a articulação do planejamento e da gestão dessas regiões só foram dados vários anos depois, com a aprovação da lei federal denominada Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015).

Em 1979, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) em substituição à CNPU, com a suposição de que um órgão colegiado teria melhores condições de desenvolver a Política Urbana, em especial para as cidades maiores e conturbadas (LUCCHESE e ROSSETTO, 2018). A partir do final dos anos 1970, a Política Urbana pouco conseguiu avançar em termos de investimentos, mas é o momento em que uma legislação urbanística começa a se desenvolver (destacando-se a lei federal de parcelamento do solo urbano – Lei nº 6.766/79). Até então, o arcabouço institucional e financeiro instituído não havia sido capaz de conter a especulação imobiliária, a distorção dos preços das terras urbanas e o crescimento exagerado e sem infraestrutura adequada das grandes cidades e regiões metropolitanas. Assim, avaliava-se a necessidade de enfrentamento dos problemas urbanos, especialmente dos grandes centros, a partir de uma nova abordagem (CARDOSO, 1997).

Nessa conjuntura, as discussões relacionadas à Reforma Urbana foram retomadas ainda em 1977, com a criação da primeira versão da chamada Lei de Desenvolvimento Urbano (LDU), formulada no âmbito da CNPU. Os propósitos dessa lei tinham como referência as discussões do SHRU, em especial dotar o Poder Público de instrumentos para disciplinar a expansão urbana, controlar o uso do solo e combater os processos especulativos prevalecentes nas grandes cidades.

A publicação do documento gerou de imediato uma manifestação de repúdio pelo setor imobiliário, provocando debates na imprensa. Com todas as resistências e pressões, o projeto de lei (PL) foi enviado à Câmara dos Deputados, já numa versão mais branda, apenas em 1983, como PL n° 775/83 (CARDOSO, 1997).

Nesse processo de retomada da discussão sobre Reforma Urbana, vale destacar que, em 1982, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)

publicou o documento “Solo Urbano e Ação Pastoral”, o qual criticava as graves injustiças e os estoques de terra com fins especulativos no espaço urbano e colocava que “o direito de propriedade nunca deve exercer-se em detrimento do bem comum” (CNBB, 1982 apud GRAZIA, 2001, p.21). Conforme destaca Bonduki (2018b), a Igreja Católica teve um papel muito importante na nossa história de luta por cidades mais justas, especialmente para o despertar e a organização dos movimentos sociais urbanos, que então se esboçavam na periferia das grandes cidades.

O PL nº 775/83 estabelecia como uma das diretrizes na promoção do desenvolvimento urbano a adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante: oportunidade de acesso à propriedade urbana e à moradia; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; correção das distorções da valorização da propriedade urbana; regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda; e adequação do direito de construir às normas urbanísticas. Para tanto, o documento apostava nos planos de desenvolvimento urbano, elaborados nos âmbitos nacional, estadual, metropolitano e municipal, e nas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo, a serem elaboradas em âmbito municipal. Determinava que tais leis definissem o tipo de uso, a taxa de ocupação e o índice de aproveitamento do terreno; este deveria ser igual a uma vez a área do terreno enquanto o município não aprovasse a lei prevista. Também determinava que as áreas urbanas e de expansão urbana seriam delimitadas por lei municipal de forma a abrangerem, no máximo, a superfície necessária à localização da população urbana e de atividades previstas para os dez anos subsequentes. Como instrumentos jurídicos, tributários e financeiros, instituía: IPTU progressivo; Contribuição de melhoria; Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; Direito de preempção; Direito real de concessão de uso; Direito de superfície; e Transferência do direito de construir[49] (BRASIL, 1983).

Uma das questões polêmicas referentes ao PL era sua interferência em relação à autonomia de estados e municípios, uma vez que estabelecia o conteúdo básico das leis de uso e ocupação e até mesmo, para alguns temas, estabelecia regras de abrangência nacional enquanto o município não fizesse sua legislação

[49] Alguns desses instrumentos já estavam estabelecidos em leis dispersas.

municipal (LUCCHESE e ROSSETTO, 2018). Alguns entendiam que o PL fortalecia desproporcionalmente o papel da União em detrimento dos estados e municípios. Outros, porém, argumentavam que a autonomia dos municípios estava preservada porque muitos dos instrumentos exigiam lei municipal específica ou sua regulamentação na lei municipal de uso e ocupação do solo. Contudo, Andrade e Azevedo (1984, apud LUCCHESE e ROSSETTO, 2018, p.68) não viam nisso um mérito, mas uma fragilidade, "porque anteviam que na composição local a Câmara de Vereadores seria pouco permeável a interesses difusos".

As várias críticas e resistência ao PL, bem como o início dos debates em torno da nova Carta Constitucional (que passaram a polarizar as atenções e os interesses já em 1986) resultaram no seu "engavetamento"[50]. No entanto, o processo constituinte será um importante catalisador para um terceiro momento de retomada da discussão, desta vez endossada por matriz teórico-conceitual de inspiração marxista.

1.4 Abertura democrática e as conquistas obtidas na Constituição de 1988

A matriz teórico-conceitual de inspiração marxista difundida nas universidades brasileiras a partir do final da década de 1970 entende a cidade como produto da estrutura social, portanto resultado da dinâmica da acumulação capitalista, das políticas públicas e das práticas sociais, simultaneamente. Nessa perspectiva, os movimentos sociais urbanos são exaltados como sujeitos capazes de alterar a correlação de forças na luta de classes, pois apresentam demandas que contrariam a lógica de atuação do Estado autoritário capturado pelos interesses capitalistas (CARDOSO, 1997; SANTOS JR.,1995).

Imbuídos dessas ideias e a partir da possibilidade de apresentação de emendas constitucionais populares, as universidades, entidades profissionais, sindicatos, ONGs e movimentos populares ligados à questão urbana se articularam e constituíram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), responsável pela elaboração da Emenda Popular pela Reforma Urbana. Desacreditados da

[50] Esse projeto de lei e dois de seus substitutivos apresentados no Congresso Nacional seriam intensamente discutidos, mas nenhuma versão viria a ser aprovada, permanecendo no Congresso até ser retirado em 1995 já no governo Fernando Henrique Cardoso, devido à tramitação de outro projeto de lei que se propunha a regulamentar os artigos 182 e 183 da nova Constituição de 1988 e cujo resultado seria a aprovação do Estatuto da Cidade (Rosseto e Luchesse, 2018).

neutralidade do planejamento urbano tecnocrático, a proposta do MNRU negava os planos urbanos e apostava na participação popular na gestão das cidades e nos instrumentos jurídicos e tributários de limitação ao exercício do direito de propriedade. Também dava diretrizes gerais para as políticas de moradia, transportes e serviços urbanos, a serem garantidos pelo Estado (CARDOSO, 1997).

No que se refere aos instrumentos da Política Urbana, a Emenda Popular claramente se inspirou na LDU, porém, apresentava uma concepção mais ampliada de direitos urbanos e enfatizava a importância da participação popular e da ideia de gestão, em detrimento da ideia de planejamento (relacionada à definição de planos e políticas). Conforme exposto por Cardoso (1997, p. 90), "a grande diferença [entre a LDU e a Emenda Popular pela Reforma Urbana] talvez esteja nas ênfases diferenciadas emprestadas pelos dois documentos; uma, ao papel do planejamento urbano (a LDU); a outra, à participação popular (a emenda popular)."

Após muitos debates e negociações na Assembleia Constituinte, o capítulo constitucional referente à política urbana (Capítulo II – Da Política Urbana, artigos 182 e 183) mostrou-se ambíguo. Na verdade, trata-se de um *mix* de diferentes matrizes discursivas relativas à questão urbana. O princípio da função social da propriedade foi ratificada[51] e instituiu-se também o princípio da função social da cidade. Todavia, a definição e realização desses princípios ficaram vinculadas ao Plano Diretor, a ser aprovado em âmbito municipal. O Plano Diretor foi consagrado como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e tornou-se obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes[52].

Como instrumentos jurídicos e tributários, a Constituição de 1988 instituiu o Parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, a serem aplicados sucessivamente, e também o Usucapião urbano. Porém, ainda que a política de desenvolvimento urbano tenha sido definida como atribuição exclusiva do Município, o texto constitucional estabeleceu a necessidade de uma regulamentação federal de orientação da política. No que se refere à participação popular, o capítulo "Da Política Urbana" não traz diretrizes, mas a Constituição consagra a participação

[51] O princípio da função social da propriedade esteve presente em todas as constituições brasileiras desde a Constituição de 1937.

[52] Ressalta-se que o corte populacional de vinte mil habitantes é o mesmo utilizado na Lei Cornudet promulgada na França em 1919.

popular como constitutiva da noção de soberania popular e estabelece mecanismos de participação direta.

Assim, embora o MNRU tenha angariado importantes conquistas, muitos pontos da Emenda Popular da Reforma Urbana não foram contemplados no texto constitucional, e ainda outros foram inseridos por pressão de grupos de diferentes interesses e abordagens do planejamento urbano. Bonduki (2018b) afirma que tanto o CNDU como o setor empresarial defenderam a subordinação da função social da propriedade ao Plano Diretor, conforme acabou sendo estabelecido. O Plano Diretor não fazia parte da proposta da emenda formulada pelo MNRU, principalmente por ser considerado uma reminiscência do planejamento burocrático e autoritário. Para muitos do Movimento, a exigência do Plano Diretor para aplicação dos instrumentos da Política Urbana e efetivação da função social da propriedade, somada à exigência de lei federal para estabelecimento de diretrizes gerais da Política Urbana e regulamentação dos instrumentos, constituíram estratégias para adiar ou mesmo inviabilizar as medidas de interferência na propriedade da terra urbana (BONDUKI, 2018b).

De toda forma, o plano urbano definido em âmbito local ia ao encontro das propostas de descentralização e participação popular defendidas pelo MNRU, uma vez que o Município, elevado pela Constituição de 1988 a ente federativo, se constitui como a instância político-administrativa de maior proximidade ao cidadão. No entanto, o deslocamento do debate para o âmbito municipal, aliado à crise que tomou conta do Estado brasileiro nos anos 1980-90 repercutiu no esfacelamento do caráter regional do desenvolvimento urbano. Pelo viés da Política Urbana, a discussão será retomada nos anos seguintes apenas para tratar das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

1.5 Da Constituição de 1988 ao Estatuto da Cidade

Com a ampliação da autonomia política dos municípios, em especial a definição da responsabilidade municipal sobre o ordenamento e controle do solo urbano, os reformistas depositaram suas esperanças nos planos diretores municipais. Paralelamente, uma frente de mobilização seguiu lutando pela regulamentação federal do capítulo constitucional da política urbana.

Segundo Grazia (2002), logo após a aprovação da Constituição de 1988, o Senador Pompeu de Souza (PMDB) apresentou o projeto de lei denominado "Estatuto da Cidade" (PL n°181/89). O projeto foi aprovado rapidamente pelo Senado Federal e, ainda em 1990, começou a tramitar na Câmara dos Deputados como PL nº 5.788/90.

A versão original do PL era bem mais extensa e abrangente de conteúdo que a versão final do Estatuto da Cidade aprovada em 2001. Entre os temas tratados no PL não disponíveis na versão final podemos citar as diretrizes relacionadas a políticas setoriais, a equipamentos urbanos e comunitários e a Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas (BRASIL, 1990).

Desde o início, os atores e entidades que representavam os proprietários de terra e empresários da construção civil e do setor imobiliário tentaram impedir a tramitação do PL (assim como ocorrido com o projeto da LDU). Para atrasar o processo, as articulações opositoras fizeram com que o projeto fosse analisado na Câmara pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) e pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), além da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) e da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) (GRAZIA, 2002).

O PL ficou quase sete anos na CEIC, depois um ano na CDCMAM, um ano na CDUI e mais um ano na CCJ. Ainda houve recursos levados ao Plenário da Câmara, depois voltou ao Senado, onde passou pela Comissão de Assuntos Sociais e por Plenária e, finalmente, seguiu para sanção pelo Presidente da República, em julho de 2001. Ao todo, foram onze anos de muitas tensões e resistências (GRAZIA, 2002). A autora destaca a contribuição do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)[53] para a aprovação final do PL, acompanhando permanentemente o processo, ainda que enfrentando dissensos internos e críticas externas.

Ao longo do processo de tramitação, o projeto foi modificado em vários pontos. Em relação aos instrumentos de política urbana, Grazia (2002) coloca que o "Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança" foi acrescentado pela Comissão de Meio Ambiente, e os instrumentos "Outorga Onerosa de Construir" e "Operações Urbanas

[53] O FNRU foi criado durante a tramitação da emenda popular constitucional e seguiu atuando como herdeiro das iniciativas e propostas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Consorciadas" foram propostos pelas entidades imobiliárias junto ao relatório da Comissão de Economia, Indústria e Comércio. Segundo Bassul (2010), também o instrumento "Transferência do Direito de Construir" foi acrescido nesta Comissão.

Antes da aprovação do Estatuto da Cidade, os instrumentos das Operações Urbanas e da Transferência do Direito de Construir já estavam sendo aplicados em algumas cidades, e os empresários do setor imobiliário perceberam neles oportunidades de negócios proveitosos. O próprio parecer do relator da CEIC confirma essa constatação ao declarar que "os instrumentos podem ser benéficos para as atividades imobiliárias urbanas, ao inovar nas formas possíveis de parceria entre o Poder Público e as empresas privadas." (apud BASSUL, 2010, p.83). Importa assinalar que, a partir dos anos 1990, penetra no País o ideário e as práticas do chamado "empreendedorismo urbano", ao qual estão vinculados estes novos instrumentos.

Grazia (2002, p.27) afirma que a versão final do Estatuto da Cidade "ficou mais precisa e mais completa em muitos artigos, deu-se consequência a algumas diretrizes, foram acrescentadas outras matérias relevantes para os setores populares". Porém, ao comparar o texto original do PL com o texto aprovado (Lei n° 10.257/01), nota-se que, para além dos acréscimos de intenção duvidosa, foram excluídos itens importantes referentes à função social da propriedade, a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, ao Plano Diretor e à criação do Conselho Nacional de Política Urbana. Segundo Bonduki (2018b), o projeto original era mais avançado em alguns aspectos relacionados ao ideário da reforma urbana (em especial um capítulo específico estabelecendo os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade) e mais tímidos em outros, sobretudo no que se refere a sua operacionalização.

Especificamente no que diz respeito ao Plano Diretor (Capítulo IV do PL n° 5.788/90 e Capítulo III da Lei n° 10.257/01), o texto final é bem mais pobre de exigências. O PL definia como conteúdo mínimo do Plano Diretor: Sistema de acompanhamento e controle; Programa de expansão urbana; Programa de uso do solo urbano; Programa de dotação urbana – equipamentos urbanos e comunitários; e Código de Obras e Edificações. Assim, o PL estipulava que o Plano Diretor definiria parâmetros e normas de uso e ocupação do solo urbano. Determinava, inclusive, que "enquanto não for aprovado o Plano Diretor, o índice para

aproveitamento máximo de construção será de uma vez a área do terreno" (BRASIL, 1990, Art.41)[54]. A versão final da Lei define como conteúdo mínimo do Plano Diretor as disposições referentes aos instrumentos Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, Direito de Preempção, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Operações Urbanas Consorciadas e Transferência do Direito de Construir, além de sistema de acompanhamento e controle (BRASIL, 2001, Art. 42)

Dessa forma, nota-se que a versão final do Estatuto da Cidade descolou do Plano Diretor os instrumentos vinculados a parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, deixando a critério dos municípios a implementação de normas complementares para instituição de tais parâmetros. Para Bonduki (2018b), apesar de as disposições do PL destinadas a regular a elaboração, o conteúdo e a implementação dos planos diretores estarem demasiadamente detalhadas para uma lei de abrangência nacional, a precisão de alguns dispositivos para garantir maior controle social nas decisões municipais teria sido muito positiva.

A ótica excessivamente municipalista do texto final aprovado também excluiu as disposições do PL relacionadas a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas[55]. O Estatuto da Cidade reafirma a primazia do planejamento e gestão urbanos em âmbito municipal via planos diretores, não havendo qualquer referência à necessidade de ações comuns de âmbito microrregional e regional.

Todavia, pode-se dizer que a Lei avança rumo a um planejamento de abrangência territorial para além do urbano ao exigir que o Plano Diretor considere a totalidade do território municipal. No entanto, as questões relacionadas ao rural, assim como a problemática da expansão urbana, não foram devidamente consideradas no Estatuto da Cidade. Essas ausências podem ser explicadas pelo fato da Lei ter sido articulada por atores atuantes nas grandes cidades para tratar dos problemas das grandes cidades, em especial o acesso à terra urbana.

Ao mesmo tempo, a versão final da Lei ampliou a gama de municípios obrigados a elaborar Plano Diretor, incluindo, além daqueles com mais de vinte mil habitantes, os Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de interesse turístico; inseridos em área de influência de

[54] Ressalta-se que esta determinação também estava presente no projeto da Lei de Desenvolvimento Urbano e causou polêmica por ser considerada interferência em relação à autonomia dos municípios.

[55] O Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) foi elaborado para suprir essa lacuna.

empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental; e onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento mediante título da dívida pública; independentemente do porte populacional[56]. Conforme expõe Bonduki (2018b), uma vez que os dispositivos regulamentados pela nova legislação dialogam pouco com os pequenos e médios municípios, muitos deles foram levados a debater assuntos que pouco se relacionam com suas realidades.

De qualquer forma, o conteúdo dos planos diretores ficou a cargo de cada município, obedecidas às disposições mínimas para o caso de aplicabilidade de alguns dos instrumentos de política urbana. Em que pese os benefícios da autonomia local, especialmente em um país tão extenso e diversificado como o Brasil, as ausências da legislação federal conferem ainda maior subordinação dos instrumentos e práticas de planejamento e gestão à correlação de forças local. Ademais, o País permanece sem estratégias ou diretrizes de planejamento urbano-territorial em nível regional ou nacional.

A criação do Ministério das Cidades (MC) em 2003, logo no início do primeiro Governo Lula, tinha como objetivo, pelo menos na sua fase inicial (2003-2006)[57], definir as diretrizes gerais de uma política nacional de desenvolvimento urbano capaz de coordenar as ações sobre os territórios nos diferentes níveis de governo, com propostas específicas para as regiões metropolitanas e os demais centros urbanos do País, inclusive os pequenos municípios. Estruturado em quatro secretarias (Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos), o MC também vislumbrava uma maior articulação das políticas setoriais relacionadas ao espaço urbano. Porém, apesar de todo o esforço empenhado, a intersetorialidade das ações no campo da política urbana, como a articulação entre os programas de regularização fundiária, de habitação, de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade urbana, se mostrou incipiente e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) também não se efetivou (SUTTI, 2018).

---

[56] Em 2012, a Lei n° 12.608 também incluiu na obrigatoriedade de elaboração de plano diretor as cidades incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2012).

[57] Essa primeira fase do Ministério das Cidades se define pelo período sob a coordenação do ministro Olívio Dutra.

Uma das principais tarefas desempenhadas pelo MC foi estimular a implementação do Estatuto da Cidade através dos planos diretores. Sob coordenação da Secretaria de Programas Urbanos, iniciou-se uma campanha nacional para elaboração dos chamados Planos Diretores Participativos (PDP)[58]. Em 2004, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos lançou o "Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana" e a "Ação de Apoio aos municípios para a Implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade e a Elaboração dos Planos Diretores", que mobilizaram recursos significativos envolvendo parcerias, no âmbito do governo federal, com vários ministérios (Turismo, Cultura, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, Integração e Fazenda).

Em paralelo ao processo de articulação institucional, o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) lançou, também em 2004, a "Campanha nacional de sensibilização e mobilização visando à elaboração e implementação dos Planos Diretores Participativos, com o objetivo de construir cidades includentes, democráticas e sustentáveis". A Campanha tinha uma coordenação nacional composta por instituições integrantes do ConCidades e também por núcleos mobilizadores estaduais. De acordo com Sutti (2018), os núcleos estaduais foram responsáveis pelo enraizamento da campanha nos Estados, papel fundamental para a propagação e mobilização da sociedade, ao mesmo tempo que garantiam a conexão com a coordenação nacional e ações coordenadas entre os Estados e junto aos municípios. O envolvimento dos governos estaduais no processo variou, alguns estiveram engajados, outros se negaram a participar e a sociedade civil responsabilizou-se de forma praticamente solitária pela campanha no Estado. Aos poucos, formou-se uma rede de mobilização que contava com a participação da sociedade civil, acadêmicos e representantes do poder público nos três níveis de governo (SUTTI, 2018).

Como resultado de todo esse movimento, é expressivo o número de planos diretores elaborados a partir de 2004 sob os princípios e determinações do Estatuto da Cidade, inclusive com a inclusão dos instrumentos de política urbana regulamentados na Lei Federal, conforme informa a pesquisa realizada pelo Ministério das Cidades em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro

[58] A nova nomenclatura foi utilizada como parte da ampla estratégia desenvolvida pelo Ministério das Cidades para aprofundar os novos conceitos trazidos pelo Estatuto da Cidade (SUTTI, 2018)

(UFRJ/IPPUR) (SANTOS JR. e MONTANDON, 2011). No entanto, o mesmo estudo também revelou que muitos dos instrumentos, apesar de presentes nos planos, não avançaram na sua implementação. É de se supor que a não implementação dos instrumentos não está relacionada somente à capacidade de gestão das administrações locais (conforme aponta o documento citado), mas também à pertinência dos mesmos à realidade de grande parte dos municípios brasileiros.

A página eletrônica da campanha dos Planos Diretores, com todo o material produzido e o histórico do movimento foi retirada do sítio do Ministério das Cidades em 2017. Em 2019, no início do governo do Presidente Jair Bolsonaro (Sem Partido), o MC foi extinto e parte de suas atribuições foram abarcadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. O sítio eletrônico deste Ministério informa que iniciou o processo de elaboração da PNDU, tendo como objetivo reduzir as desigualdades socioespaciais nas escalas intraurbana e supramunicipal[59]. O informe destaca que a PNDU deverá estar alinhada às estratégias de desenvolvimento regional definidas na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).[60]

1.6 A conotação atual do Plano Diretor e os municípios de pequeno porte populacional

O Plano Diretor, presente entre nós desde a década de 1930, foi sofrendo mutações quanto ao seu conceito, conteúdo e formas de elaboração, assim como também recebeu diferentes nomenclaturas ao longo dos anos. A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade reafirmaram o instrumento na Política Urbana, porém com uma conotação nova.

Anteriormente à década de 1970, os planos diretores das cidades tratavam de assuntos concernentes à expansão urbana, traçado viário, usos e ocupação do solo. Especialmente nos casos das cidades de menor porte, não era raro o uso de perspectivas gráficas para exprimir o modelo estético-espacial desejado para a área urbana. O artigo intitulado “Planos Diretores para as cidades pequenas e médias do Brasil”, publicado no n° 22 da Revista Arquitetura (BALTAR, 1964), descreve como elementos essenciais de um plano diretor: a) um conjunto de

---

[59] Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano>. Acesso em: 22 nov. 2020

[60] Cabe mencionar que a PNDR instituída pelo Decreto n° 6.047/2007 foi substituída pela PNDR do Decreto n° 9.810/2019 (atualmente em vigor).

desenhos técnicos que definem o zoneamento de usos e de densidades, o sistema viário, a sistematização dos espaços livres de recreação, de reserva e de separação física e a localização e pré-dimensionamento dos serviços públicos; b) uma programação de obras públicas com um esquema de funcionamento; c) uma legislação institucionalizando as normas, regulando as mudanças de usos dos edifícios e terrenos, regulando o parcelamento da terra, regulando a ocupação do espaço e as construções, aprovando o plano diretor e determinando as condições de sua revisão periódica.

A partir de meados da década de 1960, o SERFHAU, inspirado no *Comprehensive Planning*, vai introduzir a ideia de planejamento urbano integrado. Os planos diretores se tornaram mais abrangentes de conteúdo e receberam a nomenclatura de “Plano de Desenvolvimento Local Integrado” (ou “Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado”). A cidade, não mais entendida como unidade fechada, é então apreendida enquanto processo inserido num contexto mais amplo, de modo que os planos passam a considerar o território municipal em sua totalidade para estabelecer princípios ordenadores referentes a todas as políticas municipais (LUCCHESE e ROSSETTO, 2018).

Como reação aos complexos planos serfhalinos que, todavia, fracassaram em sua implementação, nas décadas de 1970 e 1980 foram produzidos planos diretores de princípios e diretrizes apenas, com poucos ou quase nenhum mapa (VILLAÇA, 1999). Introduziu-se a prática de se realizar planos que deveriam ser posteriormente detalhados com outros planos ou normas complementares. Como nas décadas anteriores, os planos eram elaborados como documentos de natureza exclusivamente técnica, não sendo debatidos com a população nem com seus representantes.

Com a Constituição de 1988, os planos diretores municipais ganham uma conotação nova, eminentemente política. Nessa nova orientação, torna-se obrigatória sua legitimação pela sociedade civil a partir da aprovação em lei pela Câmara Municipal. Além disso, começa a haver pressão para a discussão dos documentos diretamente com a população via associações de classe ou de bairro. Posteriormente, o Estatuto da Cidade vai tornar a demanda por participação popular direta obrigatória na elaboração dos planos diretores.

A politização dos planos diretores pós-Constituição de 1988 vai além da participação popular, pois também está relacionada à busca por justiça social e efetivação da função social da propriedade. Esses ideais, conforme acreditava o MNRU, seriam alcançados por meio de instrumentos jurídicos e tributários, dos quais a Constituição de 1988 instituiu o Parcelamento ou Edificação Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com pagamento em títulos, a serem aplicados sucessivamente.

Na prática, a aplicação dos instrumentos ficou condicionada ao Plano Diretor, que se tornou obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes. A Constituição, porém, não esclareceu as diretrizes para elaboração dos planos diretores, tampouco estabeleceu seu conteúdo; este deveria ser integralmente definido no âmbito municipal.

Sobre os planos diretores pós-Constituição de 1988, informa-nos Cardoso (1997) que, de modo geral, podem ser considerados "integrados", uma vez que buscam estabelecer princípios ordenadores para grande parte das políticas municipais. Em relação a diretrizes de uso e ocupação do solo, determinam princípios gerais, a serem detalhados e aprofundados em legislação complementar.

Assim, em que pese à nova conotação do Plano Diretor despontada na Constituição de 1988, verificam-se algumas reminiscências de períodos anteriores, destacando-se a tendência de se deixar para normas suplementares o detalhamento de dispositivos e regras para a efetivação dos princípios estabelecidos no plano. Segundo Villaça (1999, p. 221), são "os planos que dizem como serão os planos quando eles vierem a ser feitos".

No período entre a Constituição de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade, os planos diretores municipais ainda sofreram influência do chamado Planejamento Estratégico, responsável por difundir o ideário e as práticas do "empreendedorismo urbano". O Planejamento Estratégico tem como inspiração o planejamento empresarial, e entre suas influências na elaboração de planos diretores destaca-se a avaliação de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (Análise SWOT)[61], numa perspectiva competitiva entre as cidades (GÜELL, 1997).

[61] Sigla formada pelas iniciais das palavras, em inglês: *strengths, weaknesses, opportunities, threats*. Também conhecida no Brasil como Análise FOFA.

Assim, muitos dos planos elaborados na década de 1990 e início dos anos 2000 receberam a designação de “Plano Diretor Estratégico”.

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, vai regulamentar os instrumentos da política urbana instituídos na Constituição de 1988 e mais alguns outros, incluindo o Plano Diretor. São estabelecidas diretrizes para o processo de elaboração dos planos, tornando obrigatória a participação direta da sociedade civil através de audiências públicas, debates e publicidade dos documentos e informações. A partir dessa inflexão, mais uma vez o instrumento ganha uma nova nomenclatura: Plano Diretor Participativo.

Ademais, o Estatuto da Cidade estendeu a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor para uma gama maior de municípios, incluindo municípios de menos de vinte mil habitantes em casos específicos (já comentados). O conteúdo dos planos diretores permaneceu a critério de cada município, mas foram definidas disposições mínimas para a aplicabilidade de alguns dos instrumentos regulamentados (conforme Art. 42 da Lei).

O foco dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade volta-se principalmente para os instrumentos jurídicos e tributários regulamentados na Lei Federal. Porém, a pesquisa do Ministério das Cidades de 2011 revelou que muitos dos instrumentos foram incorporados nos planos como cópias de trechos do Estatuto, sem a avaliação de sua pertinência em relação às demandas e a capacidade de gestão do município. A pesquisa também constatou nos planos analisados que diversas diretrizes e instrumentos não estavam adequadamente demarcados no território. Segundo o relatório final da pesquisa, isso evidencia “o descolamento dos propósitos do plano com o território municipal e a fragilidade de estratégias de desenvolvimento urbano pretendidas nesses Planos Diretores” (SANTOS JR. e MONTANDON, 2011, p.36).

A Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, de 2005, pretendeu amenizar esse problema ao definir o conteúdo mínimo dos planos diretores. A ênfase continuou nos instrumentos da política urbana, mas passou a exigir a demarcação territorial dos mesmos, visando à sua autoaplicação pelos planos diretores (BRASIL, 2005). Entretanto, a exigência parece não ter surtido efeito, conforme demostrado no trecho da pesquisa transcrito acima, publicada seis anos

depois da Resolução. A prática de deixar para normas posteriores os dispositivos e regras para efetiva aplicação dos planos mantém-se, e não é raro encontrar planos diretores desprovidos de mapas ou figuras de orientação espacial.

Observa-se que, apesar do aparato legal existente, não há clareza, nem mesmo entre profissionais da área ou no meio acadêmico, sobre o que se esperar de um Plano Diretor. Há quem o interprete como "o instrumento que deverá orientar as diretrizes do desenvolvimento local, urbano e territorial, bem como articular as políticas setoriais de desenvolvimento urbano" (MIRANDA, 2009, p.157). Outros, a exemplo de Villaça (2005), defendem que o Plano Diretor deve focar nos aspectos relacionados ao uso e ocupação do solo urbano apenas, que seriam de competência inconteste do poder municipal.

Especificamente em relação ao tratamento das áreas rurais, há muitas controvérsias, a despeito de o Estatuto da Cidade ter estabelecido que o Plano Diretor deve englobar todo o território municipal. Alguns posicionamentos veem a interferência municipal em relação ao território rural como inadequada ou inócua, pois é o Governo federal o responsável pela regulação das atividades e pela tributação fiscal nas áreas rurais. Já Miranda (2009) argumenta que o Município é o ente com a melhor condição para planejar o desenvolvimento local sustentável a partir da compreensão das interfaces das questões urbana, agrária e regional, regulamentadas nos diferentes níveis de governo.

Há ainda a celeuma Plano Diretor x Zoneamento, retratada em Villaça (2005)[62]. Historicamente estes instrumentos têm sido elaborados e utilizados no Brasil de forma desarticulada. O Zoneamento é tido como instrumento importante ao planejamento e à gestão territorial, porém nem sempre é incluído nos planos diretores. Mesmo que o Plano Diretor estabeleça os princípios e diretrizes para elaboração do Zoneamento, enquanto constituírem dois instrumentos separados, elaborados em momentos distintos, não há garantia do alinhamento entre eles.

A situação complica-se ainda mais com a difusão, entre os mecanismos de planejamento e gestão da agenda ambiental, do chamado Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) ou Zoneamento Ambiental[63]. O ZEE foi regulamentado

[62] Villaça (2005) refere-se especificamente ao Zoneamento urbano.
[63] O Zoneamento Ambiental está presente entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente desde a Lei nº 6.938/1981.

em âmbito nacional pelo Decreto nº 4.297/2002, que o define como instrumento de organização do território que estabelece medidas e padrões de proteção e qualidade ambiental de modo a garantir o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (BRASIL, 2002, Art. 2º). Por estar essencialmente vinculado ao objetivo de proteção ambiental, o ZEE tem sido utilizado para o zoneamento das áreas pouco artificializadas, ou seja, as áreas rurais. Assim, trata-se de mais um instrumento relacionado ao ordenamento territorial que atravessa as propostas e conteúdo dos planos diretores.

Enfim, não havendo diretrizes mais precisas sobre o conteúdo dos planos diretores, sua forma final é definida, em cada município, a critério da equipe técnica responsável pela sua elaboração e, principalmente, conforme os interesses locais e sua correlação de forças. Especificamente em relação às áreas urbanas, o deslocamento do Plano Diretor para a esfera do direito urbanístico acabou relegando as questões de urbanismo (como padrões de parcelamento, sistema viário, uso e ocupação do solo) a segundo plano. Isso tende a prejudicar principalmente os municípios de pequeno porte populacional, que não têm recursos humanos, técnicos e financeiros para elaboração de planos e normas suplementares ao Plano Diretor.

Em 2012, a Lei n° 12.608 incluiu alguns acréscimos ao Capítulo III ("Do Plano Diretor") do Estatuto da Cidade que, de certa forma, visam minimizar essa deficiência em casos específicos. Para os municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, passou a ser exigido como conteúdo mínimo dos seus planos diretores parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo e mapeamentos das áreas suscetíveis, entre outras exigências (BRASIL, 2001, Art. 42-A). Também no caso de municípios que pretendam ampliar o perímetro urbano, estes deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo, demarcação de novo perímetro urbano e definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, entre outras exigências (BRASIL, 2001, Art. 42-B).

Ainda que tenham ocorrido tais inclusões, feitas dez anos depois da versão inicial aprovada, é notável que o Estatuto da Cidade tem como foco a garantia de acesso à terra urbana, demanda esta proveniente dos grandes centros

urbanos, onde a especulação imobiliária e os altos preços dos terrenos inviabilizam moradia digna a uma imensa parcela da população.

Além disso, o Estatuto da Cidade mostra-se insuficiente no amparo ao planejamento e gestão territorial para além da área urbana e a articulações intermunicipais para provimento e gestão de bens e serviços públicos compartilhados em âmbito regional. Essas ausências, novamente, tendem a prejudicar principalmente os municípios de pequeno porte populacional, que costumam ter forte relação social, econômica e ambiental com os municípios do entorno e cujas áreas rurais são mais extensas que as áreas urbanas.

CAP. 2 – A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARA DESENVOLVIMENTO DO BRASIL RURAL: OS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE POPULACIONAL PELO VIÉS DA POLÍTICA RURAL

O chamado "Brasil rural" não se restringe às áreas oficialmente classificadas como rurais, isto é, aquelas situadas fora dos perímetros urbanos definidos em cada município. O termo, que às vezes é substituído por "Brasil interiorano" ou "Brasil profundo", refere-se à vasta porção do território brasileiro não pertencente a aglomerações metropolitanas ou a grandes centros urbanos. Contudo, embora pareça haver consenso de que o Brasil seja mais rural do que se calcula (para parafrasear a famosa publicação de Veiga[64]), não há critério absoluto quando se pretende delimitar com precisão a abrangência territorial e populacional do que se denomina Brasil rural.

Veiga (2001; 2002) tem defendido o uso de dois critérios combinados na delimitação do que se pode chamar de rural: tamanho populacional e densidade populacional dos municípios. O autor argumenta que os municípios (considerando suas áreas urbanas e rurais) com população inferior a cinquenta mil habitantes ou densidade populacional abaixo de oitenta hab/km² podem ser considerados essencialmente rurais; os municípios com população entre cinquenta e cem mil habitantes ou com população abaixo de cinquenta mil habitantes mas densidade populacional acima de oitenta hab/km² seriam "rurbanos", em situação intermediária entre o urbano e o rural; e os municípios com população acima de cem mil habitantes seriam então essencialmente urbanos. Estes parâmetros de corte têm sido utilizados nos últimos anos pelas políticas públicas de desenvolvimento rural, inclusive pela proposta de lei da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PL nº 6.904/2017), que foca os territórios rurais (agrupamentos de municípios) que apresentam densidade populacional média abaixo de oitenta hab/km² e, concomitantemente, população média municipal de até cinquenta mil habitantes.

[64] Refiro-me aqui à publicação "Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula" (VEIGA, 2002).

Este rural de concepção alargada fundamenta-se em pelo menos duas premissas: A primeira é o reconhecimento de que o universo rural não se limita à atividade agrícola. 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).

Não obstante, as políticas públicas voltadas a esse rural ampliado têm convivido no Brasil com políticas vinculadas a um rural de caráter eminentemente setorial, voltadas principalmente ao agronegócio. Nesse cenário, o enfoque territorial para o desenvolvimento do Brasil rural tem se destacado como contraponto à abordagem setorial ligada à agricultura comercial de base patronal (FAVARETO, 2010).

Importa destacar que a definição de recortes territoriais para atuação governamental sempre esteve presente nos esforços de planejamento estatal. No entanto, a partir do final da década de 1990 e, principalmente, no governo federal do Partido dos Trabalhos (2003-2016), o enfoque territorial das políticas públicas ganhou uma nova perspectiva, designando, sobretudo, uma abordagem em que se busca uma maior articulação e coordenação das políticas e setores governamentais, englobando também os princípios da descentralização administrativa e da participação popular. Esta perspectiva parte do entendimento de território enquanto espaço de múltiplas dimensões (sociais, econômicas, ambientais) que se vinculam e interagem e, portanto, deve ser pensado em sua totalidade. Além disso, o termo “território” na Política Rural também passou a ser utilizado para designar recortes espaciais que não se prendem à delimitação política-administrativa brasileira (SILVA, 2013a).

Nesse contexto, a abordagem territorial da política rural enfatizada no Governo PT se define por dois aspectos: O primeiro deles é sua pretensão intersetorial, pois intenta abranger as múltiplas dimensões dos territórios de forma integrada; nesse sentido, o caráter territorial assemelha-se à pretensão do planejamento compreensivo difundido para as áreas urbanas a partir da década de

1960. O segundo aspecto é a adoção de recorte espacial maior do que a abrangência municipal, mas menor que a abrangência estadual, uma vez que a escala municipal é entendida como limitadora para a promoção do desenvolvimento das regiões rurais, ao passo que a escala estadual é considerada ampla demais para lidar com as especificidades locais. Ou seja, no quesito abrangência territorial, a Política Rural optou por uma escala de atuação mais ampla que a Política Urbana, a qual, especialmente a partir do Estatuto da Cidade, adota o recorte municipal como foco de atuação.

A Política Rural de enfoque 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 (2011a), 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.

Tal fato revela como é recente a abordagem territorial do rural no Brasil, assim como também o é no resto do mundo. Ela foi se delineando em função de transformações sociais, econômicas e políticas ocorridas a partir do final do século XX e, ao longo do processo, ganhou contornos institucionais e normativos. Este capítulo busca descrever os processos históricos e sociais observados mundo afora, e especialmente no Brasil, que fizeram com que a ideia de desenvolvimento territorial voltado a áreas rurais permeasse o ambiente acadêmico e político, e como essa ideia se traduziu em indicações para o desenho de instituições e políticas na virada dos anos 1990 para os anos 2000.

Uma vez que a Política Urbana tem enfocado principalmente os grandes centros urbanos, a Política Rural de viés territorial pode ser considerada a principal política voltada ao desenvolvimento dos municípios de pequeno porte populacional nos últimos anos no Brasil. Em se tratando de política pública e planejamento estatal, é principalmente pela ótica do rural que os municípios de pequeno porte têm sido assistidos no País. Ainda que esta ótica continue impregnada do viés agrícola,

a Política Rural tem cada vez mais interagido com a Política Urbana ao considerar as cidades pequenas como partícipes do meio rural. Por isso, neste capítulo, sempre que possível, serão feitas comparações entre as duas políticas, destacando questões que atravessam ambas.

2.1 Novas dinâmicas socioeconômicas e a emergência das políticas de desenvolvimento rural com abordagem territorial

Transformações sociais e econômicas iniciadas ou potencializadas a partir do último quarto do século XX, observadas primeiramente nos países de capitalismo avançado, repercutiram na emergência de uma nova ruralidade e de novas acepções e interações rural-urbano/campo-cidade. Entre os componentes destas transformações destaca-se a modernização da produção agropecuária, a descentralização econômica e a crescente integração dos mercados em âmbito nacional e internacional (WANDERLEY, 2000; FAVARETO, 2010).

A modernização da agricultura, iniciada nos países centrais no pós-guerra, em princípio contribuiu para aumentar o êxodo rural, visto que o uso de novos maquinários e tecnologias tornou desnecessária parcela importante dos efetivos de agricultores. Entretanto, a descentralização econômica verificada a partir da década de 1970 e reforçada pela crescente integração dos mercados propiciou o surgimento de novas oportunidades de trabalho no meio rural. A disseminação espacial de plantas industriais e de centros comerciais e de serviços, que começaram a ser implantados também em espaços rurais – conforme apresentassem vantagens locacionais –, foi substituindo a primazia marcante das atividades primárias (agricultura, pecuária, mineração, silvicultura) por uma maior diversificação de atividades nestes espaços.

Nos países centrais, esse processo ocorreu simultaneamente à implementação de políticas de paridade econômica e social entre os espaços urbanos e rurais, contribuindo para o acesso da população rural aos bens e serviços modernos, próprios de áreas urbanas, e também aos níveis de renda similares aos dos habitantes das cidades. A aproximação das condições de vida em ambos os espaços contribuiu não apenas para a redução do fluxo migratório do campo para a cidade, como também favoreceu a atração para o meio rural de categorias sociais de origem urbana. Assim, ao mesmo tempo em que se reduzia a população ocupada

na agricultura, crescia a heterogeneidade das economias e do perfil social dos espaços rurais. Esses fatores criaram as condições para que as populações rurais e urbanas passassem a interagir numa relação mais horizontal e em diferentes dimensões da vida (econômica, social, cultural, política).

Soma-se aos processos supracitados a difusão da problemática ambiental, ocorrida sobretudo a partir da década de 1980. Sob essa ótica, o rural ganhou novo lugar, relacionado à valorização da natureza e à preservação dos recursos naturais. Essa nova percepção do rural, endossado pelo que Wanderley (2000) chamou de "'crise' do modo de vida urbano", também contribuiu para o movimento de busca ou retorno aos espaços rurais e para as modificações na relação rural-urbano/campo-cidade. O meio rural, muitas vezes assimilado como "meio ambiente", passa a ser visto como patrimônio comum, a ser preservado pelo bem de todos.

Cabe mencionar ainda a profusão, a partir de meados da década de 1970, de estudos acadêmicos europeus e norte-americanos que relacionaram a ideia de território à ideia de desenvolvimento[65]. Conforme aponta Guimaraes Neto (2010), nestas novas abordagens predominaram as vertentes teóricas que ressaltavam os aspectos relacionados com o caráter endógeno do desenvolvimento, atribuindo papel marcante à vontade e iniciativa dos atores de uma comunidade empreendedora. Tais estudos contribuíram tanto para a valorização da dimensão espacial do processo de desenvolvimento, como também para a disseminação de uma visão ampliada da ideia de território, ao qual se vincula o chamado capital social (conjunto de relações que conforma os territórios).

Tudo isso acarretou na emergência de novas políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento rural. De acordo com Favareto (2010), nos países de capitalismo avançado o desgaste da política agrícola de viés exclusivamente setorial começou a aparecer já em meados dos anos 1980, abrindo espaço para o debate de normativas e políticas voltadas a áreas rurais com enfoque territorial. Nos anos 1990, surgiu na União Europeia o programa Leader (Ligações entre Ações do

[65] O trabalho do italiano Arnaldo Bagnasco ("Tre Italie – la problematica territoriale dello sviluppo Italiano"),publicado em 1977, é considerado o primeiro importante estudo nesta linha. Favareto (2010) cita outros que se seguiram a este: Brusco (1996), Becatini & Rulani (1995); Pecqueur (2000), Benko & Lipietz (1992;2000).

Desenvolvimento da Economia Rural), uma das mais importantes referências de política rural de viés territorial.

Favareto (2010) relata que além da abordagem territorial do Leader, propondo ações de caráter multissetorial e integradas (em oposição ao caráter marcadamente setorial dos investimentos tradicionalmente destinados às áreas rurais), outra marca inovadora do programa foi o tipo de estratégia proposta para a promoção do desenvolvimento rural, com dinâmica do tipo ascendente (*bottom-up)* baseada no princípio da parceria e no envolvimento de diversos atores e instituições. O desenho do programa vislumbrava a competitividade territorial por meio da elaboração de projetos de desenvolvimento e de forma de coordenação dos atores e constituição de um grupo de ação local.

Deve-se ressaltar que o programa Leader surgiu num contexto político de redução e redirecionamento do papel do Estado, marcado por uma crise/realinhamento dos instrumentos tradicionais de promoção do desenvolvimento. Nesse contexto, explica Favareto (2010) que a intervenção estatal passa a ser menos vinculada a investimentos diretos e de corte setorial e mais no sentido de propiciar condições adequadas para a atuação do setor privado.

No Brasil, as ideias sobre desenvolvimento rural de enfoque territorial chegam num contexto similar de transformações socioeconômicas e políticas (visto que se trata de transformações globais), mas com especificidades próprias. Favareto (2010) chama atenção para duas vertentes de estudos acadêmicos desenvolvidos no País na década de 1990 que revelaram a “cara” do rural brasileiro na virada do século XX para o século XXI. A primeira delas, da qual se destaca o Projeto CUT/Contag[66], coordenado por José Eli da Veiga, desvendou a diversidade e a relevância da agricultura familiar no Brasil, não só no que se refere ao tamanho do universo de estabelecimentos familiares como também ao seu papel socioeconômico. A segunda, da qual se destaca o Projeto Rurbano[67], coordenado por José Graziano da Silva, mostrou a pluriatividade das famílias do meio rural brasileiro, constatando um movimento de substituição das rendas provenientes das

[66] Pesquisa desenvolvida entre 1996 e 1998 cobrindo todo o território nacional com o intuito de identificar a dispersão geográfica das formas familiares e patronais da produção agropecuária e a maior ou menor incidência de certos produtos agropecuários (FAVARETO, 2010).

[67] Esse projeto foi desenvolvido no final da década de 1990 e focalizou a formação das rendas entre as famílias não urbanas (FAVARETO, 2010).

atividades primárias por rendas de atividades não agrícolas. Somam-se a esses os trabalhos de Veiga et al (2001), que recalcularam as dimensões do Brasil rural a partir de critérios demográficos e de densidade populacional e concluíram que, além do Brasil rural ser muito maior do que mostravam as estatísticas oficiais, boa parte desse significativo espaço apresentava indícios de dinamismo demográfico similar ao de áreas urbanas prósperas.

Esses estudos propiciaram uma nova percepção do rural brasileiro, com implicações significativas em pelo menos três sentidos: 1) A agricultura familiar ganha grande protagonismo no País, reforçado pela organização política do segmento e das lutas dos agricultores familiares[68:]; 2) O rural passa a ser compreendido nas suas articulações e interdependências com o urbano; 3) O meio rural passa a ser visto como espaço de vida (e não apenas de produção), não estritamente associado à pobreza e ao atraso e, portanto, condenado a desaparecer. Relata Favareto (2010) que essas novas concepções tiveram reflexos tanto no âmbito acadêmico como também sobre o discurso de movimentos sociais e da burocracia governamental ligados à agricultura, contribuindo, à luz da experiência europeia, para a emergência de novas políticas e instituições voltadas ao desenvolvimento rural.

Por sua vez, Guimaraes Neto (2010), ao tratar da trajetória do planejamento governamental voltado para territórios no Brasil, menciona outros fatores que favoreceram o surgimento de novas abordagens de planejamento territorial no País. Entre eles, destaca-se a crise fiscal e financeira do Estado, o avanço das ideias e práticas neoliberais, e a abertura política.

A crise fiscal e financeira do Estado nacional, a partir da década de 1980, implicou o abandono da política desenvolvimentista prevalecente desde a década de 1950, pela qual incidia forte atuação estatal de abrangência macrorregional e corte setorial. A crise financeira estatal, aliada às ideias e práticas neoliberais disseminadas na América Latina a partir da década de 1990, repercutiram na redução da presença do Estado na vida social e econômica do País (em especial nas políticas nacionais), com as privatizações e cortes dos gastos. Além da

[68] O ápice desse movimento foi a aprovação da Lei nº 11.326/2006 (ainda vigente), que formaliza a categoria "agricultor familiar" e estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

redefinição do papel do Estado, a difusão das ideias neoliberais, associada ao processo de globalização, redefiniu também o entendimento do papel das regiões e territórios, valorizando-se o âmbito local frente ao global.

Paralelamente, as novas abordagens de planejamento territorial também encontraram espaço de afirmação no Brasil a partir do processo de redemocratização e da tendência a ele associada de descentralização das políticas públicas, que teve como marco a Constituição de 1988. A revalorização da esfera municipal e a crescente exigência, por parte dos movimentos sociais, de participação e de protagonismo nos processos decisórios reforçaram a abertura a abordagens que incorporassem novos e múltiplos aspectos, bem como formas de participação social na concepção, implantação e avaliação dos programas e projetos, em especial no âmbito local.

Entre as novas abordagens e conceitos que surgiram no final do século XX que passaram a influir nas concepções e nas práticas do planejamento dos territórios no Brasil, conforme apresentado em Guimarães Neto (2010), podemos destacar a do desenvolvimento sustentável, que tem como conceito central a sustentabilidade. Nesta abordagem, considera-se a interdependência das dimensões sociais, econômicas e ambientais, convergindo, portanto, com a proposta de planejamento integral e multisetorial voltado às áreas rurais. De fato, segundo Favareto (2010, p.40), "a abordagem territorial do desenvolvimento abre uma porta interessante para transformar o ideal normativo contido na ideia de desenvolvimento sustentável algo operativo por meio de políticas públicas."

Na experiência brasileira, a política rural de enfoque territorial vinculou este novo modelo de desenvolvimento ao movimento político dos agricultores familiares. Estes têm reivindicado seu valor e reconhecimento ao ressaltar as possibilidades de formas outras de produção agrícola em face ao que foi chamado por Wanderley (2000) de "crise do modelo produtivista"[69]. Desse modo, o reconhecimento social, econômico e político da agricultura de base familiar no Brasil convergiu para o vislumbre de uma política nacional de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Nesse sentido, abriu-se um espaço de disputa com

[69] Trata-se da crise da agricultura nos moldes capitalistas que emergiu nos anos 1980. Wanderley (2000), usando como referência Lamarche (1993), aponta três dimensões dessa crise: econômica, social e ambiental. A primeira está relacionada aos efeitos da superprodução; a segunda refere-se à alta taxa de desemprego entre os agricultores; e a terceira relaciona-se ao desgaste dos recursos naturais.

a visão produtivista do rural e de sua funcionalidade aos processos econômicos sem consideração às dimensões sociais, culturais e ambientais do meio rural (MEDEIROS e DIAS, 2011b).

2.2 Antecedentes da política rural brasileira de enfoque territorial

Embora a pequena produção agrícola de base familiar sempre tenha tido significativa importância no abastecimento alimentar dos centros urbanos e povoados rurais, pode-se dizer que este segmento da produção agropecuária foi historicamente esquecido pelas políticas públicas brasileiras. Na década de 1970, em um contexto de intensa modernização da agricultura e riscos de expropriação a ela inerentes, os chamados "pequenos produtores" começaram a se mobilizar politicamente em busca de melhorias em suas condições de vida e inserção nos mercados. A partir da década de 1980, com a abertura política, o segmento foi ganhando força dentro do movimento sindical e cada vez mais reconhecimento político e social (MEDEIROS e DIAS, 2011a)

Como resultado das mobilizações políticas e do reconhecimento da agricultura de base familiar no País, em 1996 foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em princípio ligado ao Ministério da Agricultura. De acordo com o decreto de sua criação (Decreto n° 1.946/96), o Programa tinha como finalidade "promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda" (BRASIL, 1996, Art. 1º).

O PRONAF focava tanto os aspectos diretamente vinculados ao fortalecimento da empresa agrícola familiar, por meio de financiamentos, capacitações e aprimoramento das tecnologias empregadas, como também os relacionados ao entorno produtivo, a partir da implantação e adequação de infraestrutura física e social. Inovava também ao estabelecer uma operacionalização participativa e descentralizada, com estados e municípios atuando como co-gestores.

O Decreto n° 1.946/96 definia as atribuições de cada instância de gestão e requeria a instituição de conselhos gestores, com a participação do poder público, de agricultores familiares e de entidades parceiras: Na instância estadual, os

Conselhos Estaduais do PRONAF (precursores dos atuais Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável); na instância municipal, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR). Na instância federal, criou-se o Conselho Nacional do PRONAF (precursor do atual CONDRAF), com representantes de ministérios e de entidades ligadas aos trabalhadores rurais.

O município era a unidade de implementação das ações do PRONAF e também a unidade de planejamento, pois nesta instância cabia a elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR), que constituíam o instrumento organizador das ações fomentadas pelo Programa. Os PMDR e ações de execução deviam passar pelo crivo dos conselhos municipais e estaduais para posteriormente serem enviados à Secretaria Executiva Nacional, a quem competia a decisão final sobre o repasse dos recursos.

Em 1999, como resposta às pressões exercidas pelas organizações rurais e seus movimentos de reivindicação, foi criado o Ministério da Política Agrícola e Desenvolvimento Agrário, que em 2000 ganhou a denominação de Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Este ministério, que passou a gerir o PRONAF, centrava suas ações na reforma agrária e promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído por agricultores familiares, enquanto o Ministério da Agricultura manteve-se com atuação principal na agricultura enquanto setor econômico. Também em 1999 foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR), em substituição ao Conselho Nacional do PRONAF, recebendo o nome de Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) a partir de 2000. O CNDRS era integrante da estrutura do MDA, exercendo responsabilidades sobre o planejamento e a orientação das políticas públicas ligadas ao Ministério (ECHEVERRI, 2010).

Nesse processo de fortalecimento político dos trabalhadores e movimentos sociais ligados ao campo, verificou-se a ampliação da abordagem do desenvolvimento rural, envolvendo outras dimensões da vida rural para além da produção agrícola. Nesse sentido, destacava-se a linha do PRONAF denominada “Infraestrutura e Serviços Municipais”, que tinha como objetivo melhorar as condições gerais dos municípios e viabilizar a permanência dos agricultores nas atividades produtivas. Não se tratava, portanto, de um crédito individual, mas sim voltado às comunidades rurais.

A partir de 2003, a gestão do Presidente Lula vai aprofundar tanto o caráter multissetorial e territorial da política de desenvolvimento rural quanto seu caráter participativo. Decide-se, através do CNDRS, pela prioridade de investimentos do "Pronaf Infraestrutura" para projetos com caráter intermunicipal, reconhecendo essa instância regional como a mais apropriada para potencializar o desenvolvimento rural. Ainda em 2003, o CNDRS passa a se chamar Condraf[70], ampliando-se o número de conselheiros (tanto do poder público quanto de representantes da sociedade civil) bem como a proporcionalidade da participação de entidades e organizações da sociedade civil no total de seus membros (de 21 membros onde 1/3 eram representantes da sociedade civil passou para 38 membros com 2/3 de representantes da sociedade civil) (ECHEVERRI, 2010).

Assim como o CNDR, o CONDRAF não tinha caráter deliberativo, mas suas atribuições foram ampliadas ao colaborar na definição de diretrizes da política pública, na interlocução e apoio à interpretação das demandas sociais nas estratégias da política, em proposição de textos legislativos e de mecanismos de participação e controle social no âmbito dos conselhos estaduais e municipais, entre outras contribuições (ECHEVERRI, 2010) O Decreto de criação do CONDRAF (Decreto nº 4.854/2003) estabeleceu dentro de suas competências "considerar o território rural como foco do planejamento e da gestão de programas de desenvolvimento rural sustentável, a partir das inter-relações, articulações e complementaridade entre os espaços rurais e urbanos" (BRASIL, 2003, Art. 2º, inciso II). Na sua composição, em meio aos Ministros de Estado e Secretários Especiais, estava o Ministro das Cidades (BRASIL, Art. 3º, inciso I).

Desse modo, a partir de 2003, iniciou-se uma mudança de enfoque da política, que acabou refletindo numa separação, no âmbito do MDA, das competências específicas territoriais daquelas relacionadas mais exclusivamente com o apoio e fomento da agricultura familiar. Esta estrutura se organizou em três secretarias: a de Reforma Agrária, a de Agricultura Familiar e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). A SDT nasceu formalmente no ano de 2004 com a responsabilidade de coordenar os aspectos mais estruturais da estratégia de desenvolvimento rural e de apoio ao ambiente do desenvolvimento da agricultura

[70] O "af" presente na nova sigla buscou identificar o nome do Conselho com o termo "agricultura familiar" (MEDEIROS e DIAS, 2011).

familiar, e também tinha a competência de assistir e secretariar o CONDRAF. Constituiu, portanto, um passo de significativa importância no fortalecimento da estratégia com enfoque territorial para o desenvolvimento do Brasil rural (ECHEVERRI, 2010).

2.3 O desenho institucional do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC)

No cerne da formação da SDT estava sendo gerado o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), também conhecido como "Territórios de Identidade". Em termos financeiros, o PRONAT se construiu pelo desmembramento de duas modalidades do PRONAF: "Infraestrutura e Serviços Municipais" e "Capacitação dos Agricultores Familiares". Essas linhas de ação deixaram de fazer parte do PRONAF (que ficou restrito ao crédito rural) e passaram a compor o PRONAT (KATO, ZIMMERMANN e WESZ JR., 2012).[71.]

O PRONAT, formalizado em 2005, tinha como objetivo geral "promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural" (BRASIL, 2005, p.7). Assim, adotava o "Território Rural" como eixo central das ações, partindo do seguinte conceito de território:

> Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2005, p. 7).

Dessa forma, a abordagem territorial do Programa intentava abarcar as múltiplas dimensões da vida rural (econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental.), além de estimular e favorecer a coesão social e territorial na escala

[71] Também agregava as fontes orçamentárias do Programa as referentes ao Projeto Dom Hélder Câmara, que atua especificamente no semiárido nordestino, e os recursos mediante emendas parlamentares (KATO, ZIMMERMANN e WESZ JR., 2012).

microrregional. De acordo com o “Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais” (BRASIL, 2005) essa abordagem se justificava pelas seguintes razões: 1) O rural não se resume ao agrícola; 2) A escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais; 3) A descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços locais; 4) O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

Não obstante a intenção de abordagem integral dos espaços rurais, importa ressaltar que o público beneficiário do PRONAT era bem específico, composto por “líderes locais e representantes das entidades que congregam interesses do desenvolvimento rural sustentável, especialmente dos agricultores familiares e assentados pela reforma agrária”. (MEDEIROS e DIAS, 2011a, p.195). Este fato reforça o entendimento do PRONAT como continuidade complementar do PRONAF. Sua estrutura organizativa e de operacionalização também se vinculou às institucionalidades montadas por este programa.

Dessa forma, assim como o PRONAF, o PRONAT também apresentava uma estrutura de gestão descentralizada e participativa. No âmbito federal, era gerido pelo Condraf, vinculado à SDT. No âmbito estadual, pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS). Já no âmbito local, a mudança significativa foi o estabelecimento dos Colegiados Territoriais (Codeters), instância participativa que agregava entidades e agricultores familiares do conjunto de municípios componentes dos territórios rurais.[72]

Assim, a escala das ações relacionadas ao desenvolvimento rural passou do âmbito municipal para o intermunicipal, não correspondendo aos recortes espaciais da divisão político-administrativa brasileira. A nova unidade de planejamento e gestão – os “territórios rurais” – foi entendida como mais adequada não apenas por potencializar os esforços e oportunidades de desenvolvimento, mas

[72] Importa destacar que a criação dos Codeters não substituiu nem extinguiu os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

também por contrabalançar a concentração dos poderes relativos à elaboração e à gestão dos projetos nas mãos dos prefeitos, a chamada "prefeiturização". Mesmo com a instituição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), estes foram acusados de não terem poder de decisão ou de serem facilmente manipulados pelos prefeitos (MEDEIROS e DIAS, 2011b).

O PRONAT estabelecia os seguintes instrumentos para o planejamento e a gestão dos processos de promoção do desenvolvimento territorial: 1) Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), a ser elaborado de forma participativa sob coordenação dos Codeters, contendo proposições de ações no território; 2) Os projetos específicos, de caráter econômico, social ou institucional (ou a resultante de combinações entre eles), os quais devem constar nos PTDRS; e 3) O monitoramento e avaliação das iniciativas, implicando um processo contínuo de acompanhamento das ações, dos resultados e das mudanças em curso nos territórios, também sob responsabilidade dos Codeters no nível local[73] (BRASIL, 2005).

Assim, o planejamento e o controle das ações eram realizados no âmbito local via Codeters. Echeverri (2010, p.94) avalia os colegiados territoriais como "eixo central da implementação da política", pois significavam "a base de participação e representação dos atores sociais locais; o cenário de concertação e negociação; o núcleo central dos processos de planejamento; a instância de controle social e o suporte político para a sustentabilidade de longo prazo da estratégia."

Portanto, mais do que a participação, buscava-se o compartilhamento entre poder público e sociedade civil da formulação e gestão da política pública. Além disso, conforme expõe Silva (2013b), esperava-se que a constituição de uma institucionalidade de caráter sub-regional, com mais amplo envolvimento social em relação aos CMDR, alterasse as microrrelações de poder estabelecidas no âmbito municipal e entre governo federal e prefeituras municipais.

A partir das demandas dos territórios rurais 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

[73] No nível federal, eram previstos alguns sistemas para gerenciamento de dados, monitoramento e avaliação do Programa: Sistema de Informações Gerais – SIG; Sistema de Monitoramento e Avaliação – SMA; Projeto Demonstrativo de Gestão Territorial; e Sistema de Informações Territoriais – SIT (BRASIL, 2005).

implementação das propostas e projetos consolidados nos PTDRS. O documento do MDA/SDT (BRASIL, 2005) ressalta a importância, como estratégia de implementação dos PTDRS, da articulação de políticas públicas e iniciativas privadas em todos os níveis, de modo a reunir, para além dos recursos do PRONAT, os recursos e políticas alocadas em outros ministérios e em outras instâncias de governo (estaduais e municipais). Nesse sentido, à SDT cabia buscar acordos e parcerias junto a outras instâncias e órgãos do governo nos espaços nacionais e regionais de coordenação e gestão de políticas públicas.

Em relação à operacionalização dos recursos, os territórios rurais dependiam dos estados e municípios, uma vez que não são entidades jurídicas habilitadas a firmar contratos e a celebrar convênios. A dependência era maior em relação às municipalidades, que são as entidades executoras dos recursos destinados ao “Pronaf Infraestrutura” (principal fonte financeira do PRONAT). Ou seja, os colegiados territoriais definiam os projetos a serem implementados no território, mas a contratação era formalizada pelas prefeituras, que não necessariamente eram comprometidas a prestar contas dos projetos e nem mesmo a implementar os projetos. Nesse quesito, aos Codeters cabia apenas o acompanhamento dos processos e, em raros casos, de monitoramento das ações (MEDEIROS e DIAS, 2011a)

Quanto à definição dos territórios rurais contemplados pelo Programa, competiu à SDT a delimitação e seleção iniciais. Primeiramente, as microrregiões do Brasil (conforme divisão do IBGE) foram classificadas em “urbanas”, “intermediárias” e “rurais”, sendo estas últimas assim definidas entre aquelas com densidade demográfica menor que oitenta habitantes por quilômetro quadrado e população média por município de até cinquenta mil habitantes. Ao todo, foram identificados cerca de quatrocentos e cinquenta “aglomerados municipais com características rurais”. Desse total, a SDT priorizou aqueles com características relacionadas ao foco de atuação do MDA (concentração de agricultores familiares; concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária; concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra) e que também já contasse com iniciativas de organização e cooperação regional (BRASIL, 2005).

A partir da delimitação e seleção inicial da SDT, de caráter técnico, inaugurou-se um processo de delimitação que envolveu os governos estaduais e os

atores sociais das microrregiões selecionadas, resultando na redefinição dos territórios rurais (com inclusão e/ou exclusão de municípios) a partir de critérios de identidade (política, econômica, cultural, histórica, geográfica etc.) (ECHEVERRI, 2010). Este processo justifica o termo “Territórios de Identidade”, algumas vezes utilizado em substituição ao termo Território rural e, algumas vezes, também para denominação do PRONAT.

Posteriormente à instituição dos primeiros territórios rurais, ainda em 2003, novos territórios foram adicionados anualmente, a partir do interesse e articulações dos próprios municípios. As propostas de novos territórios ou modificação de territórios já estabelecidos surgiam nas instâncias locais e eram remetidas aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) para fins de análise e manifestação, que posteriormente as encaminhava à SDT para homologação (DELGADO e LEITE, 2011). A Portaria n° 5 da SDT, de 2005, estabeleceu os procedimentos a serem observados para seleção e definição, assim como modificação, de designação e de composição dos territórios rurais.

Não obstante a extinção do PRONAT desde 2019 (comentada mais adiante), o Sistema de Informações Territoriais (SIT) do Governo Federal[74] indica a existência de 164 territórios rurais, os quais compreendem um total de 2.392 municípios (43% do total de municípios brasileiros). O SIT também disponibiliza para *download* os PTDRS elaborados.

Ao longo do processo de identificação dos Territórios Rurais, o Governo Federal entendeu que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros e, com isso, necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas (DELGADO e LEITE, 2011). Além disso, diante do lançamento do Programa Aceleração do Crescimento (PAC), que abarcava considerável soma de recursos públicos para grandes obras de infraestrutura, foi cobrado do governo mais incisiva atuação na área social (SILVA, 2013b). Foi nesse contexto político e a partir da percepção mencionada acima que surgiu o Programa Territórios da Cidadania (PTC), instituído pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008 (BRASIL, 2008). O PTC amparou-se na estrutura de governança e de participação social já constituída pelo PRONAT, mas apresentava um modo de operacionalização

[74] Disponível em: http://sit.mda.gov.br/mapa.php. Acesso em 20 out. 2020

diferenciado, em especial sua coordenação pela Casa Civil da Presidência da República.

De acordo com o Decreto citado (BRASIL, 2008), tratava-se de programa a ser "implementado de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País" (Artigo 1º), tendo por objetivo "promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável" (Artigo 2º).

Bonnal e Kato (2011) pontuam que a estratégia de ação do PTC baseava-se em dois mecanismos complementares: 1) Avançar na estratégia de articulação de políticas públicas diversas voltadas a recortes territoriais elencados como prioritários; e 2) Concentrar as ações setoriais num mesmo espaço geográfico com o objetivo último de combater a pobreza rural. Ressalta-se que o Programa não dispunha de orçamento próprio sob sua gestão, de modo que suas ações deviam se dar a partir das dotações orçamentárias dos órgãos e entidades envolvidos, funcionando o território como ponto de convergência dos programas já existentes no âmbito dos diferentes ministérios e secretarias.[75]

A seleção dos territórios a serem incorporados ao PTC se deu a partir do conjunto dos Territórios Rurais, priorizados em função dos seguintes critérios: i) menor IDH (Índice do Desenvolvimento Humano); ii) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; iii) maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; iv) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; v) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (BRASII, 2008)[76].

---

[75] O Artigo 8º do Decreto de 25 de fevereiro de 2008 estabelece que "as despesas decorrentes da execução dos projetos advirão das dotações orçamentárias próprias consignadas anualmente nos orçamentos dos órgãos e entidades envolvidos no Programa Territórios da Cidadania, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual".

[76] Em 2009, foram acrescentados outros três critérios pelo Decreto de 23 de março: convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; maior organização social; e maior concentração de municípios de menor IDEB - Índice de Desenvolvimento de Educação Básica.

Para a operacionalização do Programa, no nível federal foi instituído o Comitê Gestor Nacional, formado por representantes de vários ministérios e órgãos públicos (chegou a ser composto por 22 órgãos públicos, entre ministérios e secretarias), sob coordenação da Casa Civil da Presidência. O Comitê Gestor Nacional tinha como função executar, orientar e monitorar o Programa (BRASIL, 2008). Em relação à gestão financeira, o Comitê Gestor Nacional teria a atribuição de analisar os resultados macro, pressionando os ministérios para maior execução nas linhas com baixo empenho ou pagamento e evitando cortes orçamentários nas ações correspondentes ao Programa (DELGADO e LEITE, 2011).

No nível estadual foram instituídos os Comitês de Articulação Estadual, de caráter consultivo e propositivo, que teriam a função de fazer a “ponte” entre as demandas e dificuldades dos Territórios Rurais e o Comitê Gestor Nacional. Além disso, os Comitês de Articulação Estadual visavam apoiar a organização e mobilização dos Codeters, fomentar a articulação e integração das diversas políticas públicas nos territórios, auxiliar na sua divulgação e apresentar sugestões de novos territórios e ações. Nos Territórios Rurais a estrutura dos Codeters foi ampliada, com a inclusão de novos participantes e a criação de uma coordenação executiva de composição paritária entre sociedade civil e gestores públicos. Os Codeters teriam a atribuição de acompanhar, analisar e controlar a execução do Programa nos seus respectivos territórios, repassando ao Comitê de Articulação Estadual as demandas e dificuldades na implementação das ações (DELGADO e LEITE, 2011).

Ao longo da operacionalização do PTC, foram selecionados cento e vinte (120) Territórios da Cidadania, os quais estão discriminados no SIT. A Tabela 2.1 (a seguir) apresenta a distribuição dos Territórios rurais e dos Territórios da Cidadania por macrorregião do Brasil.

O PTC pode ser entendido como complementar ao PRONAT, já que abarcava outras linhas de ação além daquelas ligadas ao MDA. Ao mesmo tempo, também pode ser compreendido como um avanço em relação ao PRONAT no que se refere à intenção de articulação intersetorial e interfederativa de políticas públicas, usando o território como ponto de convergência.

Todavia, os dois programas apresentam uma diferença significativa em relação aos mecanismos de articulação das políticas públicas, conforme esclarece

Echeverri (2010): No PTC as ofertas de programas, ações e investimentos partiam das instâncias federais (ministérios e secretarias), que as coordenavam com foco nos territórios designados de acordo com seus próprios sistemas de planejamento; no caso do PRONAT, as ofertas de ações e investimentos não chegavam de forma pré-definida, nem garantida e, por isso, precisavam ser negociadas e concertadas a partir das demandas elaboradas localmente.

Assim, argumentam Bonnal e Kato (2011) que enquanto o PRONAT apresentava uma dinâmica "de baixo pra cima" (*bottom-up*), pois sua operacionalização partia das demandas organizadas pela sociedade local, por meio dos planos de desenvolvimento territorial, o PTC se operacionalizava numa dinâmica mais "de cima para baixo" (*top-down)*, ao convergir para os territórios contemplados as ofertas de políticas federais já existentes, que posteriormente deveriam ser analisadas e priorizadas pela sociedade local organizada. Infelizmente, apesar da tentativa do PTC de articular a oferta multisetorial de políticas e a demanda social organizada localmente, estudos de caso apontaram ações do Programa que foram meramente comunicadas pelos ministérios aos colegiados territoriais em vez de serem discutidas com eles à luz do plano de desenvolvimento local (ARAÚJO, 2010).

Tabela 2.1 - Distribuição de territórios por Macrorregião – PRONAT e PTC (2009)
(Em números absolutos)

Regiões	PRONAT	PTC
Centro-Oeste	17	12
Nordeste	67	56
Norte	32	27
Sudeste	26	15
Sul	22	10
Total	164	120

Fonte: Brasil, 2010 apud SILVA, 2013b, p. 72

A partir das mudanças políticas desencadeadas após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff (sucessora do Presidente Lula), tanto o PRONAT como o PTC começaram a perder fôlego político e orçamentário até se extinguirem no ano de 2019 (último ano de validade do Plano Plurianual 2016-2019)[77].O MDA foi extinto

[77] Não há menção aos programas PRONAT e PTC no PPA 2020-2023 (Lei nº 13.971/2019). O Decreto n°9.784/2019 revoga os artigos do Decreto de 25 de fevereiro de 2008 (que instituiu o PTC) no que concerne à

em maio de 2016, pelo governo interino de Michel Temer (vice de Dilma Rousseff), transferindo-se as competências do Ministério primeiramente para o Ministério do Desenvolvimento Social (Medida Provisória n° 726/2016) e, ainda em 2016, para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, ligada a Casa Civil da Presidência da República (Decreto n° 8.780/2016).

Em 2019, no início do governo do Presidente Jair Bolsonaro (Sem partido), as competências da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário foram transferidas para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que passou a ter em sua estrutura organizacional a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. As atribuições desta Secretaria discriminadas no sítio eletrônico do Governo Federal[78] mostram que tem como foco principal a ampliação da capacidade produtiva no campo, ou seja, apresenta uma perspectiva de atuação de corte produtivista e eminentemente setorial. O Condraf mantem-se, porém sob responsabilidade do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos[79]. O Decreto n° 9.784/2019 revogou o Decreto n° 9.186/2017, que dispunha sobre a composição, a estruturação e as competências do Condraf.

2.4 O planejamento territorial rural pelo enfoque normativo

A política rural de viés territorial surge no Brasil em um contexto até então regulado e normatizado pelas políticas públicas agrárias, agrícolas e ambientais. Além dessas, a Política Rural também cruza com as normativas da Política Urbana, uma vez que o Estatuto da Cidade passou a exigir que os planos diretores considerassem todo o território municipal (áreas urbanas e rurais).

Tais políticas são de responsabilidade de diferentes níveis de governo (União, Estados e Municípios). De acordo com a Constituição de 1988, é competência privativa da União legislar sobre o direito agrário. A Política Agrária é regulamentada pela própria Constituição (Artigos 184 a 191), que estabelece, entre outras determinações, o cumprimento da função social da propriedade rural, e pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4504/64), que regula os direitos e obrigações concernentes

---

instituição do Comitê Gestor Nacional e do Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento do Programa Território da Cidadania (incluído no Programa em 2011), mas mantém demais artigos.

[78] Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/secretaria-de-agricultura-familiar-e-cooperativismo. Acesso em 28 out. 2020.

[79] Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sobre/grupo/int_gt_cons_nac_desenv_rural. Acesso em 28 out. 2020.

aos bens imóveis rurais para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

No que se refere ao planejamento e à gestão territorial, a Constituição de 1988 define 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 (Art. 23, incisos III, VI, VII, VIII e IX). Com o passar do tempo, os Estados acabaram absorvendo muitas das atribuições relacionadas à proteção e preservação ambiental, como a elaboração de planos de bacias hidrográficas e de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). 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).

A Constituição Federal não especifica as atribuições privativas dos Estados, reservando a estes as competências que não lhe sejam vedadas pelo texto constitucional (Art. 25, §1º). Aos Municípios, 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 (Art. 30, incisos I e VIII). Assim, o texto constitucional é claro sobre a competência dos Municípios para o planejamento e gestão das suas áreas urbanas, mas deixa margens para interpretações divergentes sobre a competência municipal no que concerne às áreas rurais. Para uns, a competência sobre o uso do solo das áreas rurais é da União, pois a Política Agrária é competência da União e o parcelamento do solo rural é regido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Outros, a exemplo de Nelson Saule Jr. (2004), argumentam que a competência municipal de legislar sobre assuntos de interesse local e de promover adequado ordenamento territorial pressupõe que o Munícipio tenha o poder de disciplinar o uso, ocupação e parcelamento do solo de todo o seu território.

Saule Jr. (2004) esclarece que o fato de o município disciplinar assuntos que também são tratados pelos demais entes federativos não exclui a participação destes; pelo contrário, seu argumento apoia-se no pressuposto constitucional do

pacto federativo, em que as políticas públicas locais devem ser desenvolvidas de forma integrada e articulada com os Estados e a União. Nessa perspectiva, a gestão direta do solo rural por parte da União só pode ocorrer em Unidades de Conservação Federais, terras do Patrimônio da União e Reservas Indígenas (consideradas bens da União, de acordo com o Art. 20, inciso XI, da Constituição de 1988). Em todas as outras situações, é preciso estabelecer o compartilhamento das responsabilidades entre as diversas instâncias federativas.

Na visão de Saule Jr. (2004), assim como na de Miranda (2009), o Plano Diretor seria então o instrumento principal voltado à promoção do desenvolvimento local sustentável, abrangendo a totalidade do território dos Municípios. No entanto, há também críticas de que o Estatuto da Cidade, incluindo suas determinações sobre o instrumento do Plano Diretor, não foram pensados para municípios de pequeno porte (VEIGA et alli, 2001). Por isso, para abordar especificamente o desenvolvimento dos municípios situados fora de aglomerações metropolitanas e grandes centros urbanos, Veiga et alli (2001) propõem a elaboração de uma lei federal de importância equivalente ao Estatuto da Cidade; isto é, enquanto o Estatuto da Cidade valeria para as grandes cidades, a lei correspondente seria formatada para pequenos e médios municípios[80].

Pode-se dizer que a proposta de Veiga et alli evoluiu para o Projeto de Lei da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PL nº 6.904), em tramitação no Congresso Nacional desde 2017. No PL, o Território Rural (agregado de municípios, considerando suas áreas rurais e urbanas) é definido como unidade de planejamento e execução das ações da Política, sendo estabelecidos princípios e diretrizes gerais referentes ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental dos municípios pequenos e médios (BRASIL, 2017). No entanto, o PL não apresenta diretrizes mais específicas relacionadas ao parcelamento, uso e ocupação do solo, nem para as áreas rurais nem para as urbanas.

[80] Veiga et alli (2001) ressaltam que a lei proposta não deve ser uma revisão do Estatuto da Terra, dispondo apenas sobre a política fundiária e agrícola.

2.5 Avanços, limitações e transversalidades da Política Rural com a Politica Urbana

A supervalorização da escala local e de processos endógenos de desenvolvimento é uma marca das teorias e experiências relacionadas a desenvolvimento territorial das últimas décadas mundo afora. No Brasil, essa tendência se vinculou a dois movimentos que ocorreram em paralelo: a emergência do ideário neoliberal, que, associada ao processo de globalização, valorizou a escala local como âmbito de atuação; e o processo de redemocratização, que tomou a descentralização política como fomentadora de maior participação e poder político da sociedade civil.

No entanto, com o passar dos anos, verificou-se que, especialmente em casos como o do Brasil, que apresenta significativas desigualdades socioeconômicas pelo território, escalas maiores de atuação, principalmente a escala nacional, permanecem estratégicas para as experiências de desenvolvimento local. Publicações como as de Brandão (2007, 2008) foram importantes ao discutir a ênfase exagerada no protagonismo local e no crescimento endógeno desconsiderando determinantes e condicionantes mais gerais (econômicos, sociais, políticos) nacionais e internacionais. Hoje se fala em “localismo exagerado” ao tratar dessa tendência das políticas territoriais da virada do século XX para o século XXI.

Assim, ao lado do reconhecimento das vantagens e das potencialidades de uma mobilização em âmbito local, também foram reconhecidos os limites de ação nesta escala e, em decorrência, a necessidade de considerar a dimensão macrorregional e nacional como instâncias fundamentais no desenvolvimento sustentável da sociedade nas suas diferentes escalas espaciais. É nesse novo momento teórico-conceitual que se insere a política territorial de desenvolvimento rural implementada no Governo PT (ARAÚJO, 2010; GUIMARÃES NETO, 2010).

Para Araújo (2010), o modelo da descentralização coordenada começa a se impor sobre a tendência das políticas públicas à descentralização atomizada, verificada no início do processo brasileiro de revisão do centralismo dos tempos da ditadura. Nesse sentido, a experiência da política territorial rural 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).

Complementarmente, a política territorial rural também veio a contribuir com a desvinculação da ideia de local com municipal ao adotar a escala microrregional de planejamento e ação. A perspectiva do local ratificada pela Constituição de 1988, que, de fato, mostra-se essencial em um país tão extenso e diverso como o Brasil, não deve se limitar ao Município, principalmente em casos como dos municípios rurais (como também no caso das aglomerações metropolitanas), em que as interações em âmbito supramunicipal mostram-se imbricadas e detentoras de potencialidades. Na política territorial rural, além de potencializar os esforços e oportunidades de desenvolvimento, a adoção da escala sub-regional visa a induzir uma atmosfera de cooperação em vez de disputa entre os municípios, somada a tentativa de diluição do excessivo poder dos prefeitos.

Ao discutir as novas abordagens de planejamento territorial que despontaram no final do século XX, Guimaraes Neto (2010) afirma que a integração do planejamento local (não necessariamente municipal) com objetivos maiores das políticas estaduais, macrorregionais e nacionais é mais exitosa nas experiências comandadas por instituições nacionais, nas quais se viabiliza o diálogo e a inter-relação entre as várias instâncias de decisão. Todavia, para além do comando em escalas superiores, a experiência da política territorial rural traz um aporte em relação à articulação das diferentes instâncias de gestão da nossa realidade de república federativa trina, e é justamente nesse aspecto que parece ter avançado mais quando comparada à Política Urbana implementada pelo Ministério das Cidades.

Araújo (2010), ao sistematizar as lições aprendidas pela experiência de planejamento e gestão rural de enfoque territorial, aponta a necessidade de articular as várias escalas de intervenção como peça chave de sucesso. A autora destaca como diferencial na experiência o envolvimento dos governos estaduais, os quais, quando sintonizados com o arranjo da Política Rural, contribuíram para importantes avanços. No caso da Política Urbana, à exceção das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, recentemente regulamentadas pelo Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), este “elo” entre as propostas nacionais e locais foi desconsiderado. A pouca ou nula participação dos Estados na condução desta

política dificulta arranjos e medidas supramunicipais, a exemplo dos consórcios intermunicipais, entre outros arranjos possíveis e desejáveis.

Ao mesmo tempo, a política territorial rural abalou a organização da nossa república federativa ao adotar o território rural como unidade de gestão. O fato dos territórios rurais ainda carecerem de formalidade jurídica-institucional torna a política muito dependente de um ambiente político favorável nas escalas estadual e nacional. De modo geral, a política territorial rural dispõe de um frágil arcabouço institucional-normativo.

Silva (2013b) e Medeiros e Dias (2011a) tratam especialmente da fragilidade dos colegiados territoriais, que não são previstos em lei nem representam instâncias legalmente formalizadas. Assim, são dependentes de instâncias que têm atributos legais para avalizar suas decisões, e sua continuidade fica à mercê da capacidade de ação e interesse dos órgãos públicos que gerenciam e implementam a Política, bem como da mobilização dos atores sociais que os compõe.

Soma-se a essa instabilidade institucional dos colegiados territoriais, o fato dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) também não serem previstos em lei, reforçando a dependência da Política a gestões alinhadas com a proposta. Com efeito, a mudança de governo no nível nacional, que repercutiu no fim do MDA e dos programas PRONAT e PTC, esvaziaram de propósito os colegiados e planos territoriais.

Assim, no quesito normativo-institucional, a Política Urbana parece mais consolidada, a começar pela sua regulamentação na Constituição Federal de 1988. O fato dos planos diretores e dos conselhos municipais de desenvolvimento urbano tornarem-se, obrigatoriamente, leis (conforme previsto na Constituição e no Estatuto da Cidade) tem justamente a intenção de garantir a continuidade da política pactuada em âmbito local independentemente do alinhamento político em quaisquer das três instâncias de gestão. A princípio, isso garantiria a permanência da Política, ao menos no âmbito local, mesmo após o fim do Ministério das Cidades e seus programas.

Importa destacar que a estrutura federalista brasileira não reconhece outra esfera administrativa passível de ser proponente de projetos e de receber recursos federais que não sejam os estados ou os municípios. Como os recursos

públicos não podem ser repassados diretamente aos colegiados territoriais, já que estes não têm personalidade jurídica, a implementação da política territorial rural tornou-se dependente dos interesses e da capacidade das gestões municipais, principalmente. Em relação a essa questão, os colegiados podem, tão somente, atuar como mediadores entre os seus interesses (como gestores do processo de desenvolvimento territorial) e os interesses dos municípios e dos agentes financeiros executores dos projetos. Este é considerado outro fator de fragilidade institucional da Política Rural (MEDEIROS e DIAS, 2011a).

Dessa forma, os colegiados territoriais, não amparados legalmente, perdem força nas suas atribuições de coordenar, deliberar e gerir. Nesse aspecto, os conselhos municipais de desenvolvimento urbano mostram-se em melhor situação, uma vez que estão ancorados na divisão político-administrativa da Federação e são instituídos por lei (geralmente pela lei do Plano Diretor), muitos deles com caráter deliberativo. Todavia, 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, supostamente articulados entre si[81]; 2) os colegiados territoriais constituíram-se o "eixo central da política", a partir dos quais se elabora os planos territoriais de desenvolvimento e buscam-se as articulações e negociações para sua implementação. No caso da Política Urbana, o caminho é inverso: a partir dos planos diretores se institui os conselhos municipais, que, não obstante a heterogeneidade encontrada quanto a sua composição e atribuições, geralmente têm a atribuição principal de acompanhar a implementação do plano, sem necessariamente terem seus membros participado de sua elaboração ou das estratégias para sua implementação.

Contudo, Favareto (2010) avalia que a composição dos colegiados territoriais não faz jus à abordagem territorial (multisetorial) a que se pretendem. Observa-se a forte presença das organizações de representação da agricultura familiar (público-alvo do MDA), sendo inexpressivo o número de organizações representativas do setor patronal ou de outros setores da economia para além do

[81] A depender de articulações políticas, por meio das quais ocorre as relações entre o Condraf, os conselhos estaduais e colegiados territoriais (MEDEIROS e DIAS, 2011b)

agro[82]. Essa composição pouco plural dos colegiados não é reflexo tão somente do viés setorial do MDA (base da política). Conforme argumenta Araújo (2010), o viés setorial é "camisa de força" difícil de superar na construção do desenvolvimento territorial, pois está impregnada não só nos vários níveis de governo, mas também nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que são voltados a interesses específicos (corporações de educadores, sanitaristas, federações de agricultores etc.).

Assim, se a abordagem territorial (integral) é um ponto comum das duas políticas (rural e urbana), também o é a dificuldade de superação da abordagem setorial impregnada no *modus operandis* das instituições governamentais e não governamentais. No caso da Política Urbana, avalia-se que a tentativa de integração dos programas de regularização fundiária, de habitação, de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade urbana (áreas temáticas das secretarias componentes do Ministério das Cidades) não se efetivou plenamente (MARICATO, 2007 apud SUTTI, 2018). Na Política Rural de viés territorial, Favareto (2010) denuncia o foco das demandas em aspectos pontuais (reivindicações de segmentos específicos que estão presentes nos colegiados territoriais), o que limita enormemente o alcance da Política. Ou seja, a cultura gerencial de viés setorial leva a implantação fragmentada (muitas vezes "pulverizada") de programas e projetos no território, que, desarticulados, dificilmente implicam ações capazes de impulsionar o desenvolvimento em múltiplas dimensões.

Conforme expõe Buarque (2012), a falta de articulação de políticas e projetos é um dos aspectos mais recorrentes em todas as iniciativas que demandam a convergência de ações no território, e ocorre nos três níveis de gestão (federal, estadual e municipal). Nesse sentido, o PTC foi uma tentativa de avançar no desafio da articulação das políticas públicas federais, pois agregava vários ministérios e secretarias sob coordenação da Casa Civil da Presidência, e também fomentou uma participação mais heterogênea nos colegiados territoriais. Entretanto, Favareto (2010, p.35) acusa que também no desenho do PTC os territórios não foram pensados na sua integralidade e continuaram sendo vistos como "repositório de investimentos". Avalia-se que o Programa funcionou principalmente como uma

[82] Mesmo entre o público alvo do MDA, Favareto (2010) ressalta a pouca participação dos indígenas e quilombolas e também dos agricultores familiares não sindicalizados ou em situação mais precarizada.

territorialização de projetos federais setoriais, “como se cada instituição dialogasse com o território sem articulação entre elas” (BUARQUE, 2012, p. 163).

Buarque (2012) argumenta sobre a dificuldade de articulação dos programas e projetos setoriais em direção a uma abordagem territorial em função dos múltiplos recortes espaciais utilizados, uma vez que “a própria natureza dos programas e projetos setoriais demanda, muitas vezes, critérios de recorte territorial específicos e diferenciados” (BUARQUE, 2012, p.165). No entanto, importa destacar que programas de viés territorial também têm utilizado diferentes recortes e escalas espaciais, conforme mostram Bonnal e Kato (2011), e isso implica em mais um desafio a superar no processo de efetivação das abordagens territoriais.

No caso dos dois principais programas territoriais voltados às áreas rurais – PRONAT e PTC –, ao incidirem sobre o território rural geraram conflitos com as municipalidades, que é o foco da Política Urbana. Observou-se um movimento de disputa de poder e de espaço político por parte das prefeituras componentes dos territórios, que se manifestou em resistências para com os programas territoriais. Essa tensão entre município e território rural foi avaliada como mais uma limitação na implementação dos programas territoriais rurais (MEDEIROS e DIAS, 2011a; BUARQUE, 2012)

Entretanto, deve-se ressaltar que a variação das escalas e recortes espaciais pode funcionar muito bem para a complementariedade das políticas de abordagem territorial, desde que bem articuladas e coordenadas nos diferentes níveis de gestão, de modo a minimizar as tensões políticas existentes não só entre as instâncias do sistema federativo, mas também dentro das instituições de governo de cada instância. No caso das políticas territoriais urbana e rural desenvolvidas no Brasil nas últimas décadas, enquanto a abrangência territorial dos planos diretores (escala municipal) permite compreender e coordenar a unidade constituída pelos espaços urbano e rural dos municípios, os territórios abrangidos pelos PTDRS (escala sub-regional) possibilitam arranjos e incrementos da unidade supramunicipal. Nesta escala são desejáveis e frutíferos projetos de desenvolvimento social e econômico, mas inviabiliza-se, por exemplo, um planejamento físico-espacial mais apurado. Já na escala municipal, verifica-se o inverso: projetos de desenvolvimento social e econômico perdem força pela limitação da escala, enquanto se consegue mais precisão no planejamento referente

ao ordenamento territorial. Trata-se, portanto, de políticas que podem se complementar e, mais que isso, potencializar os resultados uma da outra.

Araújo (2010) acredita que o Brasil vem aprendendo a formatar políticas públicas que visam a articular agentes de várias escalas de atuação e níveis de governo. Uma vez constatado que os projetos municipais de desenvolvimento precisam estar vinculados a projetos microrregionais, regionais e nacionais para sua potencialização e concretização, é preciso buscar mais e novas estratégias e instrumentos de articulação e concertação vertical e horizontal das políticas públicas, bem como a boa medida das dinâmicas ascendentes e descendentes com ampla e efetiva participação da sociedade civil.

CAP. 3 - PROCESSOS SOCIOESPACIAIS NO BRASIL PÓS-1980 E SUAS IMPLICAÇÕES AOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE POPULACIONAL

Muitas foram as transformações políticas e socioeconômicas vivenciados no Brasil a partir da década de 1980, as quais repercutiram em transformações socioespaciais. Destaca-se, sobretudo, a aprovação da Constituição de 1988, marco de um processo amplo de abertura política e de descentralização política e administrativa. Desde então, já se passaram três décadas de mudanças, avanços e retrocessos em relação ao horizonte vislumbrado pelos princípios constitucionais, ressaltando-se o momento de "inflexão conservadora" (SANTOS JR., LEITE e MULLER, 2020) no qual nos encontramos desde 2017.

Este capítulo busca descrever os principais processos socioespaciais ocorridos no Brasil a partir da década de 1980 e suas implicações aos municípios com população de até vinte mil habitantes, especialmente no que se refere aos papéis destes municípios e suas cidades (no âmbito nacional e local) e aos instrumentos e desafios concernentes ao planejamento e à gestão territorial, com destaque para o Plano Diretor Municipal.

Para tanto, serão utilizados dados quantitativos disponíveis em trabalhos do IBGE, principalmente. Sempre que possível os dados serão segregados pelas cinco macrorregiões do País (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), de modo a verificar especificidades regionais. Ao longo do capítulo, os processos socioespaciais revelados pelos dados quantitativos e estatísticos serão contextualizados no cenário de transformações políticas e socioeconômicas pelas quais tem passado o Brasil desde a década de 1980.

3.1 Processos socioespaciais no Brasil pós-1980

De acordo com o último Censo Demográfico (IBGE, 2011), o Brasil tem 5565 municípios[83]. A maioria deles, 70,33%, tem menos de vinte mil habitantes, onde vivem 17,12% dos brasileiros. A maior parte da nossa população (29,29%) está concentrada nos poucos municípios com mais de quinhentos mil habitantes

[83] Os dados atuais (2021) do IBGE citam um total de 5570 municípios, cinco a mais em relação ao Censo de 2010. Conforme disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>, acesso em 5 set. 2021.

(0,68%). A Tabela 3.1 (a seguir), referente ao período 1980-2010, mostra a tendência de concentração da população brasileira nas grandes cidades: enquanto as classes de municípios abaixo de vinte mil habitantes e entre vinte mil e cem mil habitantes perderam população no período, os municípios acima de cem mil habitantes tiveram crescimento populacional.

Tabela 3.1- Percentagem dos municípios e da população residente por classe de tamanho populacional – 1980, 1991, 2000 e 2010

Municípios por classe de tamanho populacional	1980		1991		2000		2010		1980-2010	
	Mun. (%)	Pop. (%)	Mun. (%)	Pop. (%)	Mun. (%)	Pop. (%)	Mun. (%)	Pop. (%)	Mun. (%)	Pop. (%)
Abaixo de 20 mil hab.	68,58	20,9	68,89	19,53	73,07	19,77	70,33	17,12	1,75	-3,78
De 20.001 a 100 mil hab.	27,86	35,22	26,94	32,25	22,86	29,25	24,58	28,13	-3,28	-7,09
De 100.001 a 500 mil hab.	3,11	19,51	3,61	21,83	3,50	23,34	4,40	25,46	1,29	5,95
Acima de 500 mil hab.	0,45	24,37	0,56	26,39	0,56	27,64	0,68	29,29	0,23	4,92

Fonte: IBGE. *Censo Demográfico 1980, 1991, 2000 e 2010*. Elaborado pela autora.

No entanto, simultaneamente ao processo de concentração socioespacial, também se verifica no período 1980-2010 tendência à dispersão. Esta tendência é constatada pelo aumento do número de municípios, uma vez que, à exceção dos municípios de 20.001 a 100 mil habitantes, houve aumento do quantitativo de municípios das demais classes de tamanho populacional, sendo que a classe abaixo de vinte mil habitantes foi a que teve o maior aumento proporcional (Tabela 3.1).

No total, foram criados 1574 novos municípios no período 1980-2010. Destacam-se as regiões Norte, Sul e Centro-Oeste quanto ao aumento relativo ao total de municípios, conforme mostra a Tabela 3.2 (abaixo).

Tabela 3.2 – Municípios em números absolutos e percentagem – 1980, 1991, 2000 e 2010

Brasil e Grandes Regiões	1980		1991		2000		2010	
	Mun.	%	Mun.	%	Mun.	%	Mun.	%
Brasil	3991	100	4491	100	5507	100	5565	100
Norte	203	5,09	298	6,64	449	8,15	449	8,07
Nordeste	1375	34,45	1509	33,60	1787	32,45	1794	32,24
Sudeste	1410	35,33	1432	31,89	1666	30,25	1668	29,97
Sul	719	18,02	873	19,44	1159	21,05	1188	21,35
Centro-Oeste	284	7,12	379	8,44	446	8,10	466	8,37

Fonte: IBGE. *Censo Demográfico 1980, 1991, 2000 e 2010*. Elaborado pela autora.

Em relação à distribuição espacial da população brasileira, os censos demográficos posteriores a 1980 revelam um processo de interiorização, com uma

porcentagem crescente da nossa população vivendo nas regiões Norte e Centro-Oeste, enquanto decresceram as porcentagens referentes às regiões Nordeste, Sudeste e Sul[84], conforme mostra a Tabela 3.3 (a seguir).

Tabela 3.3 – População residente em números absolutos e percentagem - 1980, 1991, 2000 e 2010

Brasil e Grandes Regiões	1980		1991		2000		2010	
	Pop.	%	Pop.	%	Pop.	%	Pop.	%
Brasil	121.150.57	100	146.917.45	100	169.590.69	100	190.755.799	100
Norte	6.767.249	5,59	10.257.266	6,98	12.893.561	7,60	15.864.454	8,32
Nordeste	35.419.156	29,2	42.470.225	28,9	47.693.253	28,12	53.081.950	27,8
Sudeste	52.580.527	43,4	62.660.700	42,6	72.297.351	42,63	80.364.410	42,1
Sul	19.380.126	16,0	22.117.026	15,0	25.089.783	14,79	27.386.891	14,3
Centro-Oeste	7.003.515	5,78	9.412.242	6,41	11.616.745	6,85	140.58.094	7,37

Fonte: IBGE. *Censo Demográfico 1980, 1991, 2000 e 2010*. Elaborado pela autora.

A dispersão socioespacial verificada no período 1980-2010 é consequência dos processos de integração do território nacional e de desconcentração produtiva ocorrida no País a partir da década de 1970. A integração do território e, por conseguinte, do mercado nacional se deu a partir da construção de novas rodovias e implementação de políticas de ocupação territorial e desenvolvimento regional desde a década de 1930 e, principalmente, após 1960, o que possibilitou a articulação nacional relacionada à produção industrial a partir da década de 1970 (CANO, 2008).

Esses processos acarretaram o avanço da urbanização pelo Brasil, tanto nos espaços já consolidados de ocupação quanto nas novas fronteiras de ocupação[85]. O avanço da urbanização tem se dado em duas frentes: 1) Pela expansão territorial do tipo urbano, através do crescimento das cidades existentes ou criação de novas cidades; 2) Pelo aumento da população residente em área urbana, que hoje ultrapassa 84% da população total do Brasil, conforme dados do Censo de 2010 (IBGE, 2011).

Segundo Corrêa (2006a), o crescimento das cidades existentes ou criação de novas cidades ocorre quando há expansão das fronteiras de ocupação e das fronteiras de modernização (em áreas já ocupadas) porque novas demandas

[84] Apesar das regiões Nordeste e Sudeste ainda concentrarem quase 70% da população brasileira, destacando-se a região Sudeste, que detém 42,13% da nossa população (IBGE, 2011).

[85] Cano (2008) coloca a própria urbanização como fator determinante da desconcentração produtiva ocorrida no Brasil a partir dos anos 1970. Contudo, aqui chamamos atenção para o fato de que o avanço da urbanização nas novas fronteiras de ocupação e modernização é principalmente consequência do processo.

por bens, serviços e mão de obra são geradas. No processo de incorporação das fronteiras, núcleos urbanos existentes se expandem e se adensam e novos núcleos são criados tanto pelo Estado (como aqueles criados pelo Incra) como por empresas (as "*company towns*") ou nascem espontaneamente (a partir de aglomerações de "peões" ou de comerciantes, por exemplo). Dessa forma, a interiorização da população brasileira acarretou o surgimento de novas aglomerações urbanas bem como o crescimento das aglomerações existentes no Norte e Centro-Oeste do País.

Além disso, a inexistência de critérios em âmbito federal para criação de novos municípios e as regras de transferência das receitas federais pós Constituição de 1988, especialmente de repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)[86], incentivaram a proliferação de novas unidades municipais (e suas respectivas cidades), na maioria dos casos muito pequenas e bastante dependentes das transferências federais e/ou estaduais (AFFONSO, 1996).

A Constituição de 1988 atribuiu aos estados a competência da criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios (BRASIL, 1988, Art. 18, §4º). Em 1996, a Emenda Constitucional nº 15 passou a exigir lei complementar federal que dispusesse de requisitos para criação de novos municípios pelos estados, além da realização de estudos de viabilidade municipal para tal. A Emenda freou o ritmo de instituição de novas municipalidades, mas, até o presente momento (2021), a legislação federal pertinente não foi sancionada[87].

Em que pese às críticas à proliferação de novos municípios, especialmente daqueles de pequeno porte populacional (FAVERO, 2012; DANTAS, 2015)[88], deve-se mencionar que a criação de municípios pós-1980 também está relacionada à redistribuição espacial da produção industrial e da população brasileira

---

[86] O FPM é formado por parte da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e parte da arrecadação do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI). Sua distribuição leva em conta a contribuição do Estado ao qual os municípios pertencem e a população dos municípios: Estabelecida a parte que cabe ao conjunto dos municípios de cada Estado, o rateio dos recursos entre as administrações municipais é definida de acordo com algumas faixas de população. Assim, ao ser criado um novo município, este receberá a mesma quantia que os demais municípios do mesmo Estado na mesma faixa de população.

[87] Sobre a matéria, está tramitando no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 137/2015. Além do PL, também está tramitando desde 2019 a Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019 (PEC do Pacto Federativo), que propõe a extinção dos municípios com até 5 mil habitantes e arrecadação própria inferior a 10% da receita total.

[88] Favero (2012) tece críticas relacionadas à partição excessiva das receitas públicas e sobre a inviabilidade econômica dos municípios pequenos, sua pouca capacidade de arrecadação própria e dependência em relação às transferências. Dantas (2015) afirma que muitos dos municípios foram criados em função de articulações eleitoreiras apenas.

pelo território nacional. Bremaeker (1991 apud FAVERO, 2012) identificou entre os principais motivos de instalação de novos municípios brasileiros de 1980 a 1991: o "descaso da administração do município de origem", a "existência de forte atividade econômica local" e "a grande extensão territorial do município de origem" (FAVERO, 2012, p.229).

Atualmente, enquanto os municípios das regiões Sul e Sudeste do País têm um tamanho médio de cerca de 500 km², os municípios da região Centro-Oeste apresentam tamanho médio de mais de 3400 km² e os da região Norte, de mais de 8500 km², conforme mostra a Tabela 3.4[89] (abaixo). Estes vastos territórios municipais demandam da população local longos percursos para acesso a bens e serviços básicos, o que justificaria a criação de novos municípios/sedes municipais, de modo a minimizar a ausência do Estado em localidades remotas[90].

Tabela 3.4 – Tamanho médio dos municípios - 1980 e 2010

Brasil e Grandes Regiões	Território (km²)	1980		2010	
		Mun.	Km²/Mun.	Mun.	Km²/Mun.
Brasil	8.515.759,1	3991	2.133,74	5565	1.530,24
Norte	3.853.840,9	203	18.984,44	449	8.583,16
Nordeste	1.554.291,1	1375	1.130,39	1794	866,38
Sudeste	924.608,85	1410	655,75	1668	554,32
Sul	576.783,78	719	802,20	1188	485,51
Centro-Oeste	1.606.234,5	284	5.655,76	466	3.446,86

Fonte: IBGE. *Censo Demográfico 1980 e 2010*. Elaborado pela autora.

No que se refere à expansão da urbanização pelo crescimento da população que vive em áreas urbanas, nota-se no período 1980-2010 a manutenção da tendência, verificada desde os anos 1960, de aumento da taxa de urbanização[91] em todas as cinco macrorregiões do País, conforme mostra a Tabela 3.5 (a seguir). Destaca-se a taxa de urbanização das regiões Sudeste e Centro-Oeste, que desde 2010 ultrapassa os 90%. As regiões Norte e Nordeste são as que apresentam menor taxa de urbanização, abaixo da média nacional, mas, ainda assim, acima de 70%.

Ainda que o cálculo da taxa de urbanização no Brasil seja assunto polêmico porque embasado em limites territoriais estritamente político-

[89] O cálculo foi obtido dividindo-se o território total das macrorregiões pelo número de municípios nelas existentes, conforme dados do Censo Demográfico de 2010.

[90] Dantas (2015) cita como exemplo o Distrito de Castelo dos Sonhos, que dista 1.100 km da sede do município de Altamira, no Pará.

[91] Percentual da população que vive em áreas urbanas em relação à população total.

administrativos[92], Santos (1993) argumenta sobre o fato de que a modernização das atividades agrícolas, ocorrida no País a partir principalmente da década de 1960, acarretou uma maior demanda por serviços e mão de obra de caráter urbano, como os serviços financeiros, os profissionais técnicos e especializados etc. Isto e mais a expansão territorial da urbanização fez com que houvesse uma importante desconcentração dos serviços urbanos, pelo menos dos mais comuns.

Tabela 3.5 – Percentagem da população urbana e rural - 1980, 1991, 2000 e 2010

Brasil e Grandes Regiões	1980		1991		2000		2010	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Brasil	67,70	32,30	75,47	24,53	81,23	18,77	84,36	15,64
Norte	50,23	49,77	57,83	42,17	69,83	30,17	73,53	26,47
Nordeste	50,71	49,29	60,64	39,36	69,04	30,96	73,13	26,87
Sudeste	82,83	17,17	88,01	11,09	90,52	9,48	92,95	7,05
Sul	62,71	37,29	74,12	25,88	80,94	19,06	84,93	15,07
Centro-Oeste	70,68	29,32	81,26	18,74	86,73	13,27	98,75	1,25

Fonte: IBGE. *Censo Demográfico 1980, 1991, 2000 e 2010*. Elaborado pela autora.

Ao mesmo tempo, a modernização do campo é uma das causas da perda de população dos municípios de pequeno porte populacional, pois as cidades desses municípios geralmente não oferecem atrativos, especialmente empregos, aos trabalhadores exonerados do campo, que então migram em busca de oportunidades (MOURA, 2009). Isso demostra que a desconcentração da produção industrial e dos serviços urbanos ocorrida no Brasil foi relativa, beneficiando principalmente os municípios acima de cem mil habitantes.

No período 1980-2010 verifica-se o aumento do número de municípios acima de cem mil habitantes espalhados pelas cinco macrorregiões do Brasil, conforme mostra a Tabela 3.6 (a seguir). Se anteriormente a 1980 as metrópoles constituíram-se lócus, por excelência, do modelo de desenvolvimento adotado, a partir de então novas aglomerações urbanas emergem como protagonistas (SANTOS, 1993).

Importa mencionar que as metrópoles tradicionais não pararam de crescer, mas sua taxa de crescimento diminuiu. Santos (1993) argumenta sobre um

[92] No Brasil, são oficialmente consideradas áreas urbanas aquelas inseridas em perímetros urbanos definidos por legislação municipal, sendo rural a área situada fora dos perímetros urbanos. Essa definição embasada em limites territoriais puramente político-administrativos é contestada por vários autores, tendo ganhado destaque a publicação intitulada "Cidades imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula" (VEIGA, 2002).

duplo processo de metropolização e desmetropolização, isto é, as grandes metrópoles continuaram a crescer concomitantemente ao surgimento de novas grandes e médias cidades. Enquanto isso, as pequenas cidades (aquelas abaixo de cem mil habitantes) têm perdido população, conforme mostra a Tabela 3.1.

Tabela 3.6– Quantidade de municípios total e acima de 100 mil habitantes – 1980 e 2010

Brasil e Grandes Regiões	1980	2010	1980-2010
Brasil			
Total	3991	5565	+1574
Acima de 100 mil hab.	142	283	+141
Norte			
Total	203	449	+246
Acima de 100 mil hab.	8	20	+12
Nordeste			
Total	1375	1794	+419
Acima de 100 mil	35	58	+23
Sudeste			
Total	1410	1668	+258
Acima de 100 mil hab.	67	139	+72
Sul			
Total	719	1188	+469
Acima de 100 mil hab.	26	48	+22
Centro-Oeste			
Total	284	466	+182
Acima de 100 mil hab.	6	18	+12

Fonte: IBGE. *Censo Demográfico 1980 e 2010*. Elaborado pela autora.

Em verdade, as transformações pós-1980 modificaram o padrão de migração da população brasileira. O avanço da urbanização intensificou as migrações do tipo urbano-urbano, em contraposição à migração rural-urbana majoritária no País até 1980, e expandiram-se as áreas de absorção migratória (BAENINGER, 2000). Afirma Baeninger (2000) que, apesar dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Distrito Federal ainda canalizarem fluxos migratórios de longa distância (inter-regionais), estes fluxos se reduziram, consolidando-se novos polos de absorção em âmbito intra-regional, mesmo em “espaços perdedores” em âmbito nacional.

Os novos padrões de migração e distribuição da nossa população estão relacionados não apenas a dinâmicas internas, mas a processos mundiais de reestruturação produtiva e avanço das redes (físicas e virtuais) de comunicação. De acordo com Corrêa (2006c), a inserção do Brasil nos processos de globalização,

aliada à integração nacional, repercutiu em uma maior complexidade da rede urbana brasileira, traduzida pela criação de novos núcleos urbanos, pela crescente complexidade funcional dos centros urbanos, pela crescente articulação entre centros e regiões e pela complexificação dos padrões espaciais.

A maior complexidade funcional dos centros urbanos é fruto de uma mais efetiva divisão territorial do trabalho. Em muitos casos, funções centrais (decadentes ou em expansão) são combinadas com funções especializadas, gerando interações urbanas mais intensas e em escalas variadas (local, regional, nacional e internacional), que podem ocorrer simultaneamente. Como consequência, a rede urbana passa a apresentar padrões de rede mais complexos, com interações multifacetadas, multidirecionadas e de intensidades variadas (CORRÊA, 2006b). No caso do Brasil, esses "padrões complexos com múltiplos circuitos" atualmente estariam coexistindo com a rede urbana do tipo dendrítica, originalmente vinculada a uma formação periférica de base colonial marcada por um padrão de circulação voltado para a metrópole.

Concomitantemente à complexificação da nossa rede urbana, observa-se, a partir dos anos 1990, um quadro de fragmentação nacional, que se revela pela quebra de alguns encadeamentos industriais intrassetoriais e intrarregionais, bem como pela "autonomia" ganha por algumas áreas com a expansão da produção destinada a exportações (notadamente de *commodities*) e da produção energética. Tem contribuído nesse processo o sucateamento dos órgãos regionais de fomento (Sudam e Sudene), extintos em 2001 e só recriados em 2007 em bases precárias (CANO, 2011).

A descentralização político-administrativa ratificada pela Constituição de 1988, não obstante proposta num contexto de redemocratização via empoderamento dos entes federativos subnacionais, acabou se prestando bem à agenda neoliberal competitiva que assolou o Brasil a partir da década de 1990. Esta agenda foi retroalimentada pela grave crise financeira e fiscal pela qual passou o Estado nas décadas de 1980-90. Diante de fracos investimentos estatais, cresceu pelo País, envolvendo praticamente todos os estados e muitos municípios de um mesmo estado, a chamada "guerra fiscal" – verdadeira competição entre os entes federativos para atração de investimentos e empresas através da oferta de subsídios e mão de obra barata.

Em função da guerra fiscal e também das políticas de incentivo às exportações, bem como da execução de alguns investimentos de infraestrutura descentralizados, verifica-se uma continuidade do processo de desconcentração produtiva, mas agora em outros moldes: enfraqueceram-se os elos internos da cadeia produtiva, especialmente a articulação de São Paulo com a periferia do País (CANO, 2011).

Permanecem no Centro-Sul do País os ramos industriais de maior valor agregado, em razão de sua maior dotação de infraestrutura, de mão de obra qualificada e de sua proximidade a grandes mercados consumidores. A Região Metropolitana de São Paulo, especialmente a cidade de São Paulo, continua atuando como principal polo econômico em âmbito nacional, embora sob novas funções, uma vez que as perdas do setor industrial foram contrabalanceadas pela expansão das atividades comerciais, do setor financeiro e de serviços (DINIZ e CAMPOLINA, 2007). Em âmbito regional, a concentração econômica permanece nas capitais dos estados e em outras poucas grandes cidades, conforme explicita a distribuição do Produto Interno Bruto – PIB (MACEDO e PORTO, 2017).

Araújo (1999, p. 146) assim expôs o quadro do Brasil nos fins dos anos 1990: “Entregue apenas às próprias decisões do mercado, a dinâmica regional tende a exacerbar seu caráter seletivo, ampliando fraturas herdadas. Tende a desintegrar o país”. Como expressão desse cenário de desconcentração fragmentada, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) elaborada em 2003[93] identificou, em todas as cinco macrorregiões do País, tanto sub-regiões dinâmicas, competitivas e com elevados rendimentos médios como sub-regiões com precárias condições de vida e com traços de estagnação (BRASIL, 2003)[94].

Essa situação permeia e afeta todos os municípios brasileiros, mesmo aqueles de pequeno porte e base econômica precária, aparentemente não partícipes dos circuitos espaciais de produção; afinal, lembra-nos Corrêa (2006a) que no mundo globalizado cada centro, por minúsculo que seja, participa de um ou mais circuitos espaciais de produção, seja produzindo, distribuindo ou apenas consumindo bens, serviços e informações. Além disso, conforme expõem Santos e

[93] O Decreto nº 6.047/2007, que implementou a PNDR de 2003, foi revogado pelo Decreto nº 9.810/2019, que instituiu nova proposta de Política de Desenvolvimento Regional.
[94] Para o diagnóstico a PNDR adotou a escala microrregional.

Silveira (2001), há uma lógica comum aos diversos subespaços, dada pela divisão territorial do trabalho em escala nacional. Porém, essa divisão privilegia diferentemente cada fração em dado momento de sua evolução, de modo que, embora a lógica seja comum, os resultados regionais e locais são diferentes.

Anteriormente à integração do território e do mercado nacionais, os municípios de pequeno porte populacional desempenhavam o papel de produtores agrícolas para abastecimento local/regional, e suas cidades funcionavam indubitavelmente como localidades centrais, essenciais no desenrolar cotidiano da vida econômica e social de seu entorno. Contudo, diante do novo quadro nacional, é preciso repensar as funções que esses municípios e suas cidades exercem na rede urbana, não apenas na perspectiva econômica, mas também na perspectiva social e de gestão pública.

3.2 Funções dos municípios e cidades de pequeno porte populacional

De acordo com o Censo de 2010, o Brasil tem 3914 municípios e sedes municipais com menos de vinte mil habitantes, sendo esta classe de municípios maioria no País e em todas as suas cinco macrorregiões (IBGE, 2011). A Tabela 3.7 (abaixo) mostra, para o Brasil e cada uma das cinco macrorregiões, o quantitativo destes municípios (absoluta e proporcional ao total), bem como sua população (absoluta e proporcional ao total).

Tabela 3.7 – Municípios e população em números absolutos e percentagem - 2010

Brasil e Grandes Regiões	Mun. Total	Mun. - 20 mil hab.		Pop. Total	Pop. Mun. - 20 mil hab.	
		N.	%		N.	%
Brasil	5.565	3.914	70,33	190.755.799	32.660.247	17,12
Norte	449	275	61,25	15.864.454	2.428.378	15,31
Nordeste	1.794	1.195	66,61	53.081.950	11.861.481	22,35
Sudeste	1.668	1.145	68,65	80.364.410	9.108.016	11,33
Sul	1.188	940	79,12	27.386.891	6.483.516	23,67
Centro-Oeste	466	359	77,04	14.058.094	2.778.856	19,77

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010. Elaborado pela autora.

Corrêa (2006a) informa que, em todo o mundo, a grande ocorrência de pequenos centros urbanos deriva de uma necessária economia de mercado, ainda que fundamentada em uma mínima divisão territorial do trabalho. O autor argumenta que a quantidade e o distanciamento dos centros urbanos estão relacionados à

demanda por bens e serviços e, portanto, são consequência das densidades demográficas associadas às estruturas agrárias (quanto maior a densidade demográfica, maior a demanda por bens e serviços) e da mobilidade espacial da população (quanto menor a mobilidade, menor o alcance espacial para acesso aos bens e serviços). Por conseguinte, a distribuição espacial desses centros vai refletir nas funções desempenhadas por eles local e regionalmente.

Corrêa (2006b) defende a tese da coexistência no Brasil da virada do século XX para o século XXI de três formações espaciais distintas, que acarretariam diferentes configurações de redes urbanas: 1) uma formação fundada na grande propriedade rural; 2) outra na pequena propriedade rural dos imigrantes europeus; e 3) a chamada formação espacial de fronteira. A primeira caracteriza-se por uma menor densidade de centros urbanos quando comparada à rede urbana da segunda, uma vez que uma estrutura fundiária calcada em grandes propriedades tende a gerar maior espaçamento entre os centros que aquela calcada em pequenas propriedades, configurando uma situação de drenagem da renda fundiária rural por poucas e principais cidades. A segunda caracteriza-se por uma distribuição mais equitativa da demanda e do consumo e, por isso, apresenta uma hierarquia dos centros urbanos mais equilibrada. Já a terceira é marcada pela transitoriedade, ou seja, ainda está em constituição, podendo instalar-se uma ou outra das formações espaciais supramencionadas.

Em relação à rede urbana brasileira, a pesquisa “Regiões de Influência das Cidades - REGIC (IBGE, 2008) classifica as nossas cidades em cinco grandes níveis hierárquicos: 1.Metrópole; 2.Capital Regional; 3.Centro Sub-regional; 4.Centro de Zona; 5.Centro Local[95]. A cada nível a área de influência da cidade é menor, até se restringir ao limite do próprio município apenas (no caso dos centros locais). A Tabela 3.8 (a seguir) mostra, para o Brasil e cada uma das cinco macrorregiões, a quantidade absoluta de cidades nos três níveis hierárquicos mais altos e a média do território abrangido/polarizado por elas (por mil km²).

[95] Estes níveis foram subdivididos em dois ou três sub-níveis, à exceção do Centro Local.

Tabela 3.8 – Quantidade de Metrópoles, Capitais Regionais e Centros Sub-regionais e a média de suas áreas de influência - 2010

Brasil e Grandes Regiões	Mun. Total	Território (Mil km²)	Metrópole		Capital Regional		Centro Sub-Regional	
			N.	Milkm²/N.	N.	Milkm²/N.	N.	Milkm²/N.
Brasil	5.565	8.515,78	12	709,65	70	121,65	163	52,24
Norte	449	3.853,84	2	1926,92	8	481,73	18	214,10
Nordeste	1.794	1.554,29	3	518,10	18	86,35	47	33,07
Sudeste	1.668	924,61	3	308,20	26	35,56	50	18,49
Sul	1.188	576,79	2	288,40	15	38,45	41	14,07
Centro-Oeste	466	1606,24	2	803,12	3	535,41	7	229,46

Fonte: IBGE. *REGIC 2008* e Censo Demográfico 2010. Elaborado pela autora.

Analisando as tabelas 3.7 e 3.8, podemos considerar como exemplo da primeira formação espacial comentada por Corrêa (2006b) as regiões Nordeste e Sudeste, herdeiras dos latifúndios ainda da época colonial (embora ambas as regiões possam ser subdivididas em porções com históricos de ocupação diferenciados). Como explicitado na Tabela 3.7, estas regiões apresentam menor proporção de municípios com população abaixo de vinte mil habitantes que a média nacional: 66,61% no Nordeste e 68,65% no Sudeste, enquanto a média nacional é de 70,33%. Além disso, com relação à abrangência territorial de influência/polarização dos centros urbanos de mais alta hierarquia, a Tabela 3.8 revela para estas regiões uma situação de rede urbana menos equilibrada que a encontrada na Região Sul, pois os centros de mais alta hierarquia das regiões Sudeste e Nordeste polarizam, em média, regiões maiores que aqueles da Região Sul (ainda que a Região Sudeste mostre-se numa situação mais próxima a esta do que a Região Nordeste).

A Região Sul seria o exemplo da segunda formação, apresentando a maior quantidade relativa de municípios com população abaixo de vinte mil habitantes de todas as regiões (79,12%). Além disso, a Região Sul apresenta uma melhor proporção de centros de mais alta hierarquia em relação ao seu território, isto é, estes centros polarizam, em média, áreas menores comparadas à situação encontrada nas outras regiões (perdendo apenas para a Região Sudeste no que se refere à área de abrangência das capitais regionais), o que demostra um sistema hierárquico urbano mais equilibrado.

As regiões Norte e Centro-Oeste podem ser classificadas como formação de fronteira, a despeito de apresentarem quantitativos bem diferentes quanto à proporção de municípios com população abaixo de vinte mil habitantes: a Região Centro-Oeste apresenta uma proporção próxima a da Região Sul (77,04%), e a Região Norte, proporção mais baixa que a Região Nordeste (61,25%). As duas, porém, têm como similaridade a pequena quantidade total de municípios, apresentando territórios municipais vastíssimos e, portanto, núcleos urbanos bem distantes entre si. A Tabela 3.8 revela o grande distanciamento entre metrópoles, capitais regionais e centros sub-regionais nestas regiões, de modo que pequenos núcleos urbanos podem desempenhar papeis relevantes em âmbito sub-regional, próprios das cidades grandes das regiões de ocupação mais consolidada.

Além da estrutura fundiária, a mobilidade é outro importante fator de influência do número e distanciamento das cidades de pequeno porte e, consequentemente, também das funções que desempenham na rede urbana. Uma mobilidade reduzida, associada aos transportes pré-mecânicos, implica uma ampliação do número de pequenos centros de mercado e serviços. No Brasil, assim como em outros países, a difusão do automóvel fez com que muitos pequenos centros perdessem polaridade para centros maiores e mais preparados, ainda que mais distantes (CORRÊA, 2006a).

Argumenta Corrêa (2006a) que, em muitos casos, a sobrevivência dos pequenos núcleos tem sido efetivada por meio da sua transformação funcional ("refuncionalização"). Segundo o autor, a refuncionalização das pequenas cidades se realiza por meio de duas possibilidades mais recorrentes. A primeira diz respeito à perda de centralidade, acompanhada, porém, do desenvolvimento de novas funções não centrais ligadas à produção no campo, como, por exemplo, a concentração da força de trabalho engajada no campo. Nesse caso, o autor está se referindo à força de trabalho que foi destituída dos meios de produção e expulsa do campo no processo de modernização e industrialização da agricultura. Estes trabalhadores tornam-se residentes das áreas pobres das cidades com ocupações temporárias ora no campo ora na cidade.

Ao mesmo tempo, conforme expôs Santos (1993) ao tratar das cidades locais[96], a modernização da agricultura também levou para as pequenas cidades profissionais e técnicos especializados, que antes viviam nas capitais, como o agrônomo, o veterinário, o bancário, o piloto agrícola, comerciantes especializados etc. Para Santos (1993), na medida em que as atividades agrícolas se modernizam, tornam-se as cidades locais o lócus da regulação do se que faz no campo, porque asseguram os bens e serviços demandados pelo campo. Assim, deixam de ser a "cidade no campo" para se transformarem na "cidade do campo".

Entretanto, é preciso considerar as diferenças existentes entre as regiões do País. Nas regiões onde a modernização agrícola é inexistente, pontual ou incompleta e os níveis de renda são baixos, as demandas do mundo rural são quantitativamente e qualitativamente menores e, desse modo, a cidade apresenta uma vida de relações próxima do tradicional, ainda atravessada por nítida dicotomia rural-urbana (SANTOS, 1993).

O estudo "Tipologia das Cidades Brasileiras" (BITOUN e MIRANDA, 2009b) classificou as sedes municipais com população abaixo de vinte mil habitantes a partir de duas variáveis que, de certa forma, tentam mensurar as diferenças de situações colocadas acima. As variáveis utilizadas foram: 1) a proporção da População Economicamente Ativa (PEA) em atividades primárias, indicando em que medida a cidade é um agrupamento de trabalhadores rurais ou se desempenha algumas funções urbanas; e 2) a localização dos municípios em regiões rurais mais ou menos prósperas[97]. Em função dessas variáveis, definiram-se seis tipos de cidade (excluídos os tipos 1, 2, 3 e 4, referentes a cidades pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas): Tipos 14, 16 e 18 "com relevantes atividades urbanas" (menos de 50% da PEA em atividades primárias), sendo o Tipo 14 "em espaços rurais prósperos", o Tipo 16 "em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente", e o Tipo 18 "em espaços rurais de pouca densidade econômica"; e os tipos 15, 17 e 19 "com poucas atividades urbanas" (mais de 50% da PEA em atividades primárias), sendo o Tipo 15 "em

[96] Importa mencionar que o termo "cidades locais" não é sinônimo de cidades pequenas, posto que não está relacionado ao tamanho (físico ou populacional) das cidades, mas sim a uma dimensão urbana mínima a partir da qual as aglomerações deixam de servir apenas às necessidades da atividade primária (SANTOS, 1979).

[97] Para tanto, utilizou-se como ponto de partida os quatro tipos de microrregiões definidos na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2003)

espaços rurais prósperos", o Tipo 17 "em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente", e o Tipo 19 "em espaços rurais de pouca densidade econômica".

Como verificado nas Tabelas 3.9 e 3.10 (a seguir), 49% das cidades de municípios brasileiros com população abaixo de vinte mil habitantes apresentam menos de 50% da PEA em atividades primárias (Tipos 14, 16 e 18), e 44,53% destas cidades apresentam mais de 50% da PEA em atividades primárias (Tipos 15, 17 e 19).

Tabela 3.9 – Tipologia das cidades dos municípios com população até vinte mil habitantes – Tipos 14, 16 e 18

Brasil e Grandes Regiões	Mun. Total	Tipo 14		Tipo 16		Tipo 18		Tipos 1, 2, 3 e 4 (Aglomerações Urbanas)	
		N.	%	N.	%	%	%	N.	%
Brasil	3914	634	16,20	779	19,90	505	12,90	148	3,78
Norte	275	13	4,73	26	9,45	85	30,91	0	0,00
Nordeste	1195	0	0,00	21	1,76	130	10,88	13	1,09
Sudeste	1145	284	24,80	281	24,54	97	8,47	50	4,37
Sul	940	282	30,00	317	33,72	113	12,02	85	9,04
Centro-Oeste	359	55	15,32	134	37,33	80	22,28	19	5,29

Fonte: BITOUN e MIRANDA, 2009b. Elaborado pela autora.

Tabela 3.10– Tipologia das cidades dos municípios com população até vinte mil habitantes – Tipos 15, 17 e 19

Brasil e Grandes Regiões	Mun. Total	Tipo 15		Tipo 17		Tipo 19		Outra classificação ou Sem classificação	
		N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Brasil	3914	298	7,61	614	15,69	831	21,23	85	2,17
Norte	275	0	0,00	114	41,45	32	11,64	4	1,45
Nordeste	1195	0	0,00	313	26,19	698	58,41	20	1,67
Sudeste	1145	208	18,17	144	12,58	76	6,64	5	0,44
Sul	940	79	8,40	19	2,02	12	1,28	33	3,51
Centro-Oeste	359	11	3,06	24	6,69	13	3,62	23	6,41

Fonte: BITOUN e MIRANDA, 2009b. Elaborado pela autora.

Especialmente as cidades dos tipos 15 e 17, "em espaços rurais prósperos" ou "de dinamismo recente", podem estar exercendo o papel de concentradoras da força de trabalho engajada no campo a partir da modernização das atividades agrícolas. Estes tipos somam 23,3% das cidades brasileiras com menos de vinte mil habitantes, sendo que o Tipo 15 ("em espaços rurais prósperos") concentra-se na Região Sudeste, e o Tipo 17 ("em espaços rurais de frágil dinamismo recente") situa-se principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Assim,

esta possibilidade de refuncionalização comentada por Corrêa (2006a) ocorre em regiões específicas do Brasil: no Sudeste, de forma mais consolidada, e no Norte e Nordeste mais recentemente.

Chama atenção o fato de a Região Nordeste apresentar 84,6% das cidades com população abaixo de vinte mil habitantes com mais de 50% da PEA em atividades primárias. Porém, como 58,41% destas cidades no Nordeste encontram-se em espaços de baixa densidade econômica (Tipo 19), não configuram como lugares de concentração da força de trabalho expulsa do campo por processos de modernização da produção. Neste caso, parece tratar-se de centros urbanos existentes em função dos espaços rurais, a partir da necessidade de uma economia de mercado, por mais incipiente que seja.

Ressalta-se que a maioria das cidades com população abaixo de vinte mil habitantes (49%) apresenta menos de 50% da PEA em atividades primárias (Tipos 14, 16 e 18), classificadas por Bitoun e Miranda (2009b) como cidades "com relevantes atividades urbanas". Estes tipos somam-se aos tipos 1, 2 e 3 (pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas), totalizando 52,78% de cidades com menos de vinte mil habitantes que não podem ser consideradas predominantemente depositárias de força de trabalho das atividades do campo.

O Tipo 14 ("em espaços rurais prósperos") e o Tipo 16 ("em espaços rurais de frágil dinamismo recente") concentram-se principalmente nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Estas regiões apresentam maior modernização e industrialização das atividades agrícolas, repercutindo em maior peso das atividades secundárias e terciárias sobre a dinâmica econômica e social. O Tipo 18 ("em espaços rurais de pouca densidade econômica") é encontrado majoritariamente nas regiões Norte e Centro-Oeste, indicando "ilhas" de modernidade e prosperidade em espaços rurais pobres.

A existência de relevantes atividades urbanas nos municípios pressupõe uma maior divisão social do trabalho. A divisão social do trabalho ampliada leva a uma divisão territorial do trabalho ampliada, de modo que as cidades tendem a "especializar-se" em determinadas atividades produtivas e/ou comércios e serviços. Nesse sentido, Corrêa (2006a) coloca que outra possibilidade de refuncionalização

dos pequenos núcleos urbanos é a especialização produtiva a partir de novas atividades, induzidas de fora ou criadas internamente. O autor cita como exemplos especializações em máquinas agrícolas, confecções, móveis, bordados e artefatos mecânicos. Também podemos citar o turismo como atividade relevante na inserção singular de municípios de pequeno porte populacional na rede urbana nacional.

Além disso, diante do quadro atual da nossa economia (discutido no primeiro item deste capítulo), chama atenção a especialização produtiva de municípios de pequeno porte em atividades agropecuárias e minerais para exportação. As primeiras estão mais interiorizadas, em regiões de fronteira agrícola, sobretudo na Região Centro-Oeste do País e na região denominada MATOPIBA[98]. Já as atividades minerais são relativamente mais espraiadas pelo litoral, no caso da extração de petróleo, e concentradas no estado de Minas Gerais e no sudeste do Pará, no caso da extração de minerais metálicos, além de outras áreas dispersas pelo território.

Santos (1993, p.52) afirma que "quanto mais intensa a divisão do trabalho numa área, tanto mais cidades surgem e tanto mais diferentes são umas das outras". Dessa maneira, conforma-se uma rede urbana mais complexa, com articulações horizontais de complementariedade que se sobrepõem a articulações verticais próprias de uma hierarquia urbana do tipo piramidal, qual seja, em que as cidades de mesmo nível necessariamente recorrem às cidades de nível superior em busca de bens e serviços que não têm condições de produzir.

Assim, a especialização produtiva e também aquela relacionada a comércios e serviços tende a ampliar a centralidade dos núcleos urbanos, conferindo-lhes mais alto grau na hierarquia urbana. No entanto, a Tabela 3.11 (a seguir), elaborada a partir do estudo "Regiões de Influência das Cidades – REGIC 2018" (IBGE, 2020), mostra que no caso dos municípios/arranjos populacionais[99]

---

[98] A sigla representa a região formada por áreas majoritariamente de cerrado abrangendo o estado do Tocantins e parcelas dos estados do Maranhão, PIauí e Bahia, para onde a agricultura modernizada brasileira se expandiu a partir da segunda metade dos anos 1980. Destaca-se na região o cultivo de grãos e fibras, especialmente soja, milho e algodão. Mais informações disponíveis em: <https://www.embrapa.br/tema-matopiba>. Acesso em: 14 abr. 2021.

[99] Os arranjos populacionais – que consistem em agrupamentos de dois ou mais municípios – foram utilizados em conjunto com municípios isolados como recorte de análise e exposição dos resultados da REGIC 2018. "Isto se deve ao fato de que a unidade funcional Cidade, objeto do atual estudo, pode vir a ser composta não apenas por um, mas por vários Municípios que são indissociáveis como unidade urbana" (IBGE, 2020, p.13). A adoção

com população até vinte mil habitantes, 96,52% das cidades foram classificadas como “centros locais”. Esta classificação significa que sua centralidade e atuação não extrapolam os limites do próprio município, podendo até atrair alguma população moradora de outras cidades para temas específicos, mas não sendo destino principal de nenhuma outra cidade.

Tabela 3.11 – Classificação REGIC dos municípios/arranjos populacionais com população até vinte mil habitantes

Brasil e Grandes Regiões	Mun./ Arj.pop. Total	Centro Local		Centro de Zona B		Centro de Zona A		Centro Sub-regional B	
		N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Brasil	3445	3325	96,52	112	3,25	6	0,17	2	0,06
Norte	252	247	98,02	10	3,97	0	0	0	0
Nordeste	1110	1083	97,57	21	1,89	1	0,09	0	0
Sudeste	947	918	96,94	29	3,06	0	0	0	0
Sul	827	779	94,20	42	5,08	4	0,48	2	0,24
Centro-Oeste	309	298	96,44	10	3,24	1	0,32	0	0

Fonte: IBGE, 2020. Elaborado pela autora.

A elevada proporção de centros locais entre os municípios/arranjos populacionais com população até vinte habitantes é bem similar em todas as macrorregiões do País, indicando que, em relação a esse quesito, as diferenças regionais não interferem. As cidades dos municípios/arranjos populacionais de até vinte mil habitantes não classificadas como centros locais foram classificadas como “Centros de Zona” (sub-classificadas em Centro de Zona A e Centro de Zona B) e apenas a Região Sul apresenta duas cidades classificadas como Centro Sub-Regional B. Os centros sub-regionais apresentam atividades de gestão um pouco mais complexas e área de atuação/influência um pouco maior que os centros de zona. Estes exercem funções de gestão elementares[100] e abarcam um território de influência mais ampliado que os centros locais, porém restrita a sua área imediata, sendo que os Centros de Zona A apresentam mais relacionamentos[101] que os Centros de Zona B (IBGE, 2008, 2020).

A Região Sul, além de apresentar dois centros sub-regionais entre os municípios/arranjos populacionais com população até vinte mil habitantes, também é a que apresenta maior quantitativo de centros de zona (A+B) relativo ao total destes municípios/arranjos populacionais (5,21%). Todas as regiões apresentam cidades

do arranjo populacional como unidade de análise explica o número menor, em relação aos demais estudos analisados neste Capítulo, do total de cidades com população abaixo de 20 mil habitantes.

[100] Em função da presença de órgãos do Estado e/ou sedes ou filiais de empresas.

[101] Ligações relacionadas a transportes regulares e aos destinos dos moradores para obter produtos e serviços.

com população até vinte mil habitantes classificadas como Centros de Zona B, mas apenas as regiões Sul, Norte e Centro-Oeste apresentam Centros de Zona A entre estas cidades.

A existência de cidades com população abaixo de vinte mil habitantes exercendo função de centros de zona pode estar relacionada à conformação de uma estrutura urbana com articulações horizontais de complementariedade, mas pode também estar vinculada à localização geográfica destas cidades, especificamente seu distanciamento em relação a centros de mais alta hierarquia. O estudo "Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil" (IBGE, 2017) utilizou o tempo de deslocamento para se chegar a núcleos urbanos de mais alta hierarquia (metrópole, capital regional e/ou centro sub-regional) para sub-classificar os municípios considerados "predominantemente rurais" e "intermediários"[102] em "adjacentes" ou "remotos"[103].Os municípios com população até vinte mil habitantes classificados como "predominantemente urbanos" (10,5% do total) não receberam a sub-classificação por supor-se disporem de uma divisão social do trabalho mais complexa, com mais e diferenciadas ofertas de bens e serviços. A Tabela 3.12 (abaixo) mostra os resultados quantitativos do estudo.

Tabela 3.12 – Classificação dos municípios com população até vinte mil habitantes

Brasil e Grandes Regiões	Mun. Total	Urbano		Intermed. Adjacente		Intermed. Remoto		Rural Adjacente		Rural Remoto	
		N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Brasil	3914	411	10,50	401	10,25	25	0,64	2795	71,41	282	7,20
Norte	275	9	3,27	20	7,27	12	4,36	143	52,00	91	33,09
Nordeste	1195	51	4,27	91	7,62	3	0,25	957	80,08	93	7,78
Sudeste	1145	202	17,64	180	15,72	2	0,17	738	64,45	23	2,01
Sul	940	104	11,06	77	8,19	1	0,11	756	80,43	2	0,21
Centro-Oeste	359	45	12,53	33	9,19	7	1,95	201	55,99	73	20,33

Fonte: IBGE, 2017. Elaborado pela autora.

Vê-se pela Tabela 3.12 que 37,45% dos municípios com população abaixo de vinte mil habitantes do Norte e 22,28% desses municípios no Centro-Oeste foram classificados como "remotos" (sejam "intermediários" ou "rurais"), o que

[102] Para classificação dos municípios em "predominantemente urbanos", "intermediários" ou "rurais" utilizou-se como critério a densidade de ocupação – a população em áreas de ocupação densa e a proporção da população em áreas de ocupação densa em relação à população total (IBGE, 2017).

[103] Foram classificados como remotos os municípios que estão a uma distância relativa (calculada em tempo de deslocamento) acima da média nacional, simultaneamente, em relação a maiores hierarquias do REGIC mais próximas (metrópole, capital regional, centro sub-regional). Foram classificados como adjacentes aqueles cuja distância é igual ou inferior à média nacional em relação a pelo menos um dos centros REGIC considerados (IBGE, 2017).

é um fator relevante para que algumas destas cidades exerçam o papel de centros de zona na sua região de entorno. Já no caso da Região Sul, em que são poucos os municípios com população inferior a vinte mil habitantes classificados como remotos (0,32%), a classificação hierárquica mais alta insinua um quadro de rede urbana com articulações horizontais.

Além disso, deve-se ressaltar que as especializações produtivas podem não estar, senão remotamente, associadas às atividades regionais. Nestes casos, trata-se de atividades industriais instaladas nos municípios em razão de fatores locacionais positivos, como a existência de recursos naturais necessários à atividade produtiva, por exemplo. Conforme observa Corrêa (2006a), as atividades produtivas dissociadas da produção agrícola regional, mesmo que especializadas, não geram uma relação de complementaridade na rede urbana, pois muitas vezes estão vinculadas e mantém relações com centros localizados a longas distâncias (no âmbito nacional ou internacional). De acordo com o autor, na medida em que são dissociadas da produção agrícola da hinterlândia, as cidades onde se inserem permanecem "cidades no campo", ou seja, não participam, agregam ou são agregadas pelo processo produtivo. Este pode ser o caso das pequenas cidades em espaços prósperos e com relevantes atividades urbanas isoladas no território, encontradas, principalmente, na Região Norte.

De modo inverso, verificamos municípios sem atividades econômicas relevantes, mas com uma forte inter-relação de âmbito regional, sobretudo na Região Nordeste. Nesta região 69,29% dos municípios com população abaixo de vinte mil habitantes foram classificados como de pouca densidade econômica (vide tabelas 3.9 e 3.10), mas apenas 8,03% deles foram classificados como remotos (vide Tabela 3.12). Pressupõe-se que esta situação deve-se ao fato da Região Nordeste apresentar um histórico de ocupação mais antigo, havendo nela, portanto, maior acúmulo de infraestrutura de circulação.

Em síntese, os dados apontam que, no caso dos municípios com população até vinte mil habitantes, mesmo aqueles que se inserem em regiões de maior densidade econômica e/ou possuem cidades com relevantes atividades urbanas, estas não exercem polaridade para além dos limites municipais ou território vizinho imediato. Desse modo, podemos inferir que, mesmo em face de novas e mais complexas dinâmicas da rede urbana brasileira, numa perspectiva de âmbito

nacional a contribuição principal dos núcleos urbanos de até vinte mil habitantes não é da ordem econômica e sim de gestão pública: O papel preponderante dos núcleos urbanos destes municípios é a gestão local do amplo e diverso território brasileiro.

Importa mencionar que, desde a Constituição de 1988, mesmo a menor sede municipal é o núcleo central de função administrativa e de oferecimento dos serviços públicos básicos à população municipal. Isso, além de reforçar a centralidade dos pequenos núcleos urbanos na sua hinterlândia, atribuiu a eles a importante função de democratização dos serviços públicos e maior participação popular na gestão pública, especialmente através dos conselhos municipais.

Vale destacar que, no âmbito local, as cidades brasileiras de até vinte mil habitantes funcionam como suporte da vida cotidiana de quase um quinto dos brasileiros. Em relação à articulação destas cidades na rede urbana nacional, os dados mostram que ainda predomina uma estrutura verticalizada (hierarquia urbana do tipo piramidal), sendo dependentes das cidades de mais alto nível hierárquico para acesso a bens e serviços mais complexos e qualificados.

De acordo com Moura (2009), sistemas hierarquizados de rede urbana proporcionam uma organização racional de provimento de funções e serviços, não sendo, necessariamente, excludentes. A autora argumenta que estar em um nível de subordinação na rede urbana não corresponde a estar à margem, desde que as funções básicas permeiem todos os integrantes da rede e as de maior complexidade, localizadas nas centralidades principais, sejam acessáveis por todos (MOURA, 2009).

Nessa perspectiva, importa, sobretudo, proporcionar aos municípios de pequeno porte populacional condições de responderem pelas funções básicas requeridas por sua população e de viabilizar o acesso a funções de maior complexidade. Ao mesmo tempo, parece-nos profícuo potencializar os indícios de articulações horizontais de complementariedade e cooperação entre estes municípios, de modo a facilitar a promoção de tais condições e a potencializar dinâmicas econômicas locais/regionais. Nesse sentido, torna-se imprescindível que o planejamento territorial dos municípios de pequeno porte populacional extrapole o âmbito municipal.

3.3 Plano Diretor e outros instrumentos para o planejamento e a gestão territorial

Fernandes (2016) relata a reformulação jurídica ocorrida no Brasil no campo do urbanismo desde 1979 (data da Lei de Parcelamento do Solo Urbano), sendo a Constituição de 1988 (especialmente os artigos 182 e 183 que dispõem sobre a Política Urbana) um marco nesse processo. Principalmente após o Estatuto da Cidade, muitas foram as leis aprovadas na esfera federal, constituindo uma "nova ordem jurídico-urbanística" (FERNANDES, 2016). Entre estas leis, podemos citar: Lei nº 11.107/2005 (Consórcios públicos); Lei nº 11.445/2007 (Política de Saneamento); Lei nº 12.305/2010 (Política de Resíduos Sólidos), Lei nº 12.587/2012 (Mobilidade urbana); e a Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole).

A partir de 2003, os avanços normativos de natureza urbanística foram acompanhados de avanços (ou, pelo menos, aparelhamentos) no campo institucional, com a criação do Ministério das Cidades (2003), a instituição do Conselho Nacional das Cidades (2004) e a convocação de conferências (nacionais, estaduais e municipais), além da tentativa de implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (MARICATO, 2012). Na perspectiva do planejamento e gestão territorial para além do urbano, importa também mencionar, como avanço institucional, a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (2003) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a tentativa de formulação da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), ambas no âmbito do Ministério da Integração Nacional[104].

Foi nesse contexto de aposta nas mudanças pela via institucional-normativa, conforme comenta Maricato (2012), e dada a natureza altamente descentralizada do federalismo brasileiro, sobre a qual chama atenção Fernandes (2016), que se deu a campanha nacional para elaboração dos planos diretores participativos (PDP), sob coordenação da Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades. Segundo Sutti (2018), visava-se transformar o desafio da

[104] Ressalta-se que desde 2017 temos vivenciado um processo de desconstrução de tais avanços institucionais e regulatórios em nível federal, com a extinção do Ministério das Cidades e do Ministério do Desenvolvimento Agrário e alterações significativas em textos normativos relacionadas ao planejamento e à gestão territorial, a exemplo da nova lei de regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017) e do novo marco de saneamento (Lei nº 14.026/2020).

obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores municipais em oportunidade para se repensar o processo de desenvolvimento urbano em todo o País nos marcos do Estatuto da Cidade.[105]

Ainda que o foco da campanha dos PDP fosse os municípios com obrigatoriedade de elaborar o documento (conforme determinação do Estatuto da Cidade) e, portanto, não abrangia de maneira significativa os municípios com menos de vinte mil habitantes, deve-se destacar que toda a mobilização da campanha foi uma experiência vultosa de conscientização da importância do planejamento urbano-territorial. O movimento repercutiu em campanhas e exigências normativas em municípios e estados, a exemplo da Lei nº 15.229/2006, do Estado do Paraná, que exige Plano Diretor vigente e atualizado para que os municípios sejam considerados elegíveis a firmar contrato de empréstimo para projetos e obras de infraestrutura, equipamentos e serviços no âmbito do Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Estado do Paraná – SFM. (PARANÁ, 2006).

Passados mais de dez anos da campanha dos PDP, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2018 (IBGE, 2018) informa que, no caso dos municípios brasileiros com população inferior a vinte mil habitantes, 31,33% têm Plano Diretor aprovado posteriormente ao Estatuto da Cidade, como mostra a Tabela 3.13 (abaixo). Entre estes, apenas 148[106] (menos de 4%) pertencem a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e, portanto, estão fora do escopo desta pesquisa.

Tabela 3.13 – Número e proporção de municípios com população até vinte mil habitantes e PD pós-EC – 2015 e 2018

Brasil e Grandes Regiões	2015			2018		
	Municípios até 20 mil hab.	Municípios até 20 mil hab. e PD pós-EC		Municípios até 20 mil hab.	Municípios até 20 mil hab. e PD pós-EC	
	N.	N.	%	N.	N.	%
Brasil	3828	1153	30,12	3808	1193	31,33
Norte	267	75	28,09	263	87	33,08
Nordeste	1159	173	14,93	1162	175	15,06
Sudeste	1126	217	19,27	1121	234	20,87
Sul	925	602	65,08	922	607	65,83
Centro-Oeste	351	86	24,5	340	90	26,47

Fonte: IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2015 e 2018. Elaborado pela autora.

[105] A versão primeira do Estatuto da Cidade determinava em seu artigo 50 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.

[106] Segundo dados de Bitoun e Miranda (2009b).

Os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2018 diferem pouco dos de 2015 (IBGE, 2015), também apresentados na Tabela 3.13. De modo geral, verifica-se que de 2015 a 2018 o número de municípios com população inferior a vinte mil habitantes diminuiu no Brasil e em quase todas as macrorregiões (à exceção da Região Nordeste), enquanto aumentou, no Brasil e em todas as macrorregiões, a quantia absoluta e proporcional dos municípios com população até vinte mil habitantes e Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade. Tanto em 2015 quanto em 2018 a maioria destes municípios situa-se na Região Sul, onde aproximadamente 65% dos municípios com menos de vinte mil habitantes têm Plano Diretor.

A Tabela 3.14 (abaixo), elaborado a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2018, compara a existência de Plano Diretor e de outras legislações relacionadas à questão territorial (parcelamento do solo; zoneamento ou uso e ocupação do solo; zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico) nos municípios brasileiros com população inferior a vinte mil habitantes, levando em conta qualquer que seja a data das leis e, em coluna separada, posteriormente a 2001.

Tabela 3.14 – Existência de instrumentos de planejamento e gestão territorial em municípios de até vinte mil habitantes - 2018

Instrumento	Existência em Municípios até 20 mil hab. (qualquer data)		Existência em Municípios até 20 mil hab. como parte do Plano Diretor (qualquer data)		Existência em Municípios até 20 mil hab. (posterior a 2001)*	
	N.	%.	N.	%.	N.	%
Plano Diretor	1281	33,64	-	-	1193	31,33
Legislação sobre parcelamento do solo	2095	55,02	583	15,31	342	8,98
Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo	1888	49,58	705	18,51	396	10,4
Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico	948	24,89	579	15,20	319	8,38

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2018. Elaborado pela autora.

*Não foram contabilizados os municípios que afirmaram a existência legal do instrumento, mas não informaram o ano da lei. Os números referem-se à legislação específica, ou seja, não integrantes do Plano Diretor.

Pelos dados quantitativos, verifica-se que, pelo menos a partir de 2002, o Plano Diretor é o principal instrumento legal de planejamento e gestão territorial dos municípios brasileiros com população até vinte mil habitantes. Entretanto, os dados informam também que a maior parte das demais leis afetas à questão territorial

nesses municípios não foram atualizadas após a aprovação do Plano Diretor elaborado posteriormente ao Estatuto da Cidade.

Em relação à implementação das leis afetas à questão territorial, são imprescindíveis ferramentas de cadastro e controle, como o Cadastro Imobiliário e a Planta Genérica de Valores, de preferência informatizados. As ações de planejamento e gestão territorial também necessitam de base cartográfica detalhada, de preferência digitalizada. A Tabela 3.15 (abaixo) mostra o número e a porcentagem dos municípios com população inferior a vinte mil habitantes, no Brasil e nas macrorregiões, que possuem tais ferramentas, conforme os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2015.[107]

Tabela 3.15 – Dispositivos de cadastro e controle territorial em municípios com população até vinte mil habitantes

Brasil e Grandes Regiões	Mun. Total	Cadastro imobiliário informatizado		Planta gen. de valores informatizada		Base cartográfica digitalizada	
		N.	%	N.	%	N.	%
Brasil	3828	3227	84,3	2189	57,18	457	11,94
Norte	267	182	68,16	124	46,44	35	13,11
Nordeste	1159	778	67,13	413	35,63	24	2,07
Sudeste	1126	1072	95,2	706	62,70	128	11,37
Sul	925	875	94,59	702	75,89	200	21,62
Centro-Oeste	351	320	91,17	244	69,52	70	19,94

Fonte: IBGE, Informações Básicas Municipais - 2015. Elaborado pela autora.

Verifica-se que o Cadastro imobiliário é o dispositivo mais recorrente e consolidado nos municípios com população até vinte mil habitantes. Levando-se em conta todo o território nacional, está presente em 84,3% destes municípios. Esta taxa ultrapassa os 90% nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, porém, não chega a 70% nas regiões Norte e Nordeste.

A situação fica mais crítica quando a inscrição imobiliária vincula-se à sua localização geográfica/mapeamento, como é o caso da Planta Genérica de Valores. Este dispositivo está presente em apenas 57,18% dos municípios brasileiros com população até vinte mil habitantes. As regiões Norte e Nordeste apresentam taxas abaixo dessa média nacional.

Vale mencionar que tanto o Cadastro Imobiliário quanto a Planta Genérica de Valores restringem-se às áreas urbanas dos municípios. Dispositivos de bases cartográficas que abrangem todo o território dos municípios são ainda mais raros.

[107] A Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2018 não apresenta essas informações.

Como se vê na Tabela 3.15, apenas 11,94% dos municípios brasileiros com população inferior a vinte mil habitantes dispõem de base cartográfica digitalizada. Esta taxa cai para irrisórios 2% na Região Nordeste.

Assim, verifica-se que os municípios brasileiros com população até vinte mil habitantes, no geral, não dispõem de ferramentas necessárias para a elaboração e a implementação dos planos diretores e demais leis e planos afetos ao planejamento e à gestão territorial.

3.4 Desafios

De modo geral, a bibliografia referente a municípios de pequeno porte populacional menciona de forma recorrente dois grandes desafios para o planejamento e a gestão territorial no âmbito destes municípios: 1) a administração pública arcaica e ineficiente; e 2) a dependência financeira. Estes problemas parecem assolar os municípios de pequeno porte populacional de todo o Brasil, independentemente da sua inserção regional. A seguir discutiremos um pouco mais cada um deles.

3.4.1 Administração pública arcaica e ineficiente

A descentralização política e administrativa ratificada pela Constituição de 1988, que atribuiu novas competências aos municípios brasileiros[108], colocou em evidência a administração pública arcaica e ineficiente de muitos de nossos municípios, especialmente daqueles de pequeno porte populacional.

As práticas e relações políticas arcaicas, traduzidas no que denominamos Patrimonialismo e Clientelismo, são observadas em todos os municípios do País, arraigadas no nosso contexto socioeconômico desde os tempos do Brasil-Colônia (MARICATO, 2015). Contudo, conforme discutido por Bacelar (2012), essas práticas parecem ganhar ainda mais espaço nas administrações públicas de municípios de pequeno porte populacional, em função da maior estreiteza das relações entre a população e os agentes políticos nas cidades pequenas, aliada à percepção dominante do Estado como essencialmente assistencialista.

Não havendo distinção clara entre público e privado (característica própria do Patrimonialismo), os recursos públicos são administrados pelos gestores como

[108] As competências dos Municípios estão discriminadas no Art. 30 da Constituição de 1988.

sendo próprios, distribuídos conforme laços de parentesco e amizade e de acordo com interesses políticos-eleitorais. Em contrapartida, a população beneficiada entende as benesses alcançadas como favor e se julga devedora deles (característica própria do Clientelismo).

Nas cidades pequenas essas práticas se potencializam pela “marca da pessoalidade” presente em todas as instâncias da vida local, como bem retrata Prado (1997), e também pelo desconhecimento da população local dos seus direitos como cidadãos. Essa lógica perpassa a oferta de serviços públicos (Educação, Saúde, Assistência Social, Serviços Urbanos) e se estende também a doação/distribuição de empregos, visto que a Administração Pública é o principal empregador nos municípios de pequeno porte populacional (vide Tabela 3.18).

Assim, as práticas patrimonialistas e clientelistas nos municípios de pequeno porte populacional estão vinculadas a outra questão administrativa recorrente nesses municípios: o despreparo do corpo técnico no poder público. Os empregos públicos distribuídos por interesses pessoais e políticos duram apenas o tempo de permanência dos agentes políticos na função, o que impossibilita o aperfeiçoamento dos funcionários. Além disso, os baixos salários dos cargos públicos nos municípios de pequeno porte populacional, em função de seus limitados recursos financeiros, não são atrativos para técnicos de mais alta qualificação.

A falta de recursos financeiros comum a municípios de pequeno porte populacional também é a causa para os parcos recursos materiais e tecnológicos dos órgãos administrativos desses municípios. O acesso a recursos financeiros de entes financeiros nacionais ou internacionais é dificultada pela baixa capacidade técnica e de gestão desses municípios, alimentando o ciclo de despreparo e ineficiência da Administração Pública.

Atualmente, os recursos financeiros dos municípios brasileiros são provenientes de fontes próprias, de empréstimos e financiamentos e de transferências feitas pelos Estados e pela União. O movimento de municipalização consolidado pela Constituição de 1988 incluiu a descentralização tributária e os municípios ampliaram sua participação no bolo fiscal, mas principalmente em função

das receitas de transferência, especialmente das transferências federais via Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (AFFONSO, 1996).

3.4.2 Dependência financeira

No arranjo federativo pós-Constituição de 1988, os municípios de base econômica precária e baixa arrecadação fiscal passaram a depender fortemente das transferências dos Estados e da União para cumprir com suas responsabilidades. No caso dos municípios de pequeno porte populacional, os estudos sobre finanças municipais revelam uma grande dependência em relação às receitas de transferência.

No que se refere aos recursos de fontes próprias, os mais significativos aos municípios brasileiros são os provenientes de tributos locais (impostos , taxas e contribuições). Atualmente, os impostos arrecadados diretamente pelos municípios são o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)[109]. Além dos impostos, a receita própria dos municípios pode ser complementada por taxas cobradas por serviços urbanos (coleta de lixo, iluminação pública, poder de polícia etc.) e por contribuição de melhoria. Assim, a depender dos recursos angariados localmente, varia a relevância das receitas de transferência em relação à receita total dos municípios.

A Tabela 3.16 (a seguir), elaborada a partir do Estudo das Finanças Municipais em 2018 (BREMAECKER, 2019), mostra a participação relativa das receitas municipais para municípios de diferentes classes de tamanho populacional. Verifica-se pela Tabela que quanto menor o porte demográfico do município, mais dependente é das receitas de transferência. Para aqueles com população até vinte mil habitantes, as receitas de transferência representam quase 90% da receita total, enquanto as demais receitas (tributárias e outras) somam pouco mais de 10% da receita total.

Bremaecker (2019) afirma que a grande dependência dos municípios de menor porte demográfico às receitas de transferências é motivada por dois fatores:

[109] Além desses, o Imposto Territorial Rural (ITR) é arrecadado por aproximadamente 6% dos municípios brasileiros (BREMAECKER, 2019). A Lei Federal nº 11.250/2005 possibilitou a celebração de convênios entre a União - que possui competência sobre o ITR - e os Municípios que assim desejarem, para que estes, por delegação, tenham atribuição de fiscalizar, lançar e cobrar os créditos tributários do ITR. O procedimento é regulamentado pela Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal nº 884/2008.

Um deles é a natureza eminentemente urbana dos impostos municipais, que privilegiam os municípios que têm uma área urbana maior e mais valorizada, assim como uma economia urbana mais dinâmica. O segundo fator é a má distribuição de renda da população brasileira, havendo concentração de parcela da população sem capacidade contributiva nos municípios de menor porte populacional (os resultados do Censo Demográfico de 2010 mostram que a renda média do brasileiro é de R$ 794,11, sendo esta superada somente pelos grupos de municípios com população acima de duzentos mil habitantes).

Tabela 3.16 – Participação relativa das receitas municipais (em %) por classe de tamanho populacional do município

Brasil e Municípios por classe de tamanho populacional	Receita Total	Receitas tributárias*	Receitas de transferência**	Outras***
Brasil	100	19,07	66,14	14,79
Até 20 mil hab.	100	4,09	89,45	6,46
20-100 mil hab.	100	10,82	79,87	11,31
100-500 mil hab.	100	18,91	64,81	16,28
500 mil-1 milhão hab.	100	22,43	57,86	19,71
Acima 1 milhão hab.	100	36,01	43,49	20,49

Fonte: BREMAECKER, 2019. Elaborado pela autora.

* Compreendem os impostos municipais[110] e as taxas por serviços e contribuição de melhoria.

** correspondem às transferências constitucionais, legais e voluntárias, tanto dos Estados quanto da União[111].

*** compreendem as receitas de contribuições, as transferências de instituições privadas, as receitas de dívida ativa, multas e juros de mora e de indenizações e restituições, as demais receitas correntes e as receitas de capital.

Não obstante, os estudos sobre o tema revelam que houve um forte incremento da arrecadação própria municipal desde a Constituição de 1988, contrariando a tese de que a descentralização apoiada em transferências implicaria desestímulos à exploração de bases próprias de arrecadação (AFFONSO, 1996; AFONSO e ARAÚJO, 2000). Argumentam Afonso e Araújo (2000) que nas cidades

[110] IPTU, ISS, ITBI e ITR (quando este é arrecado pelo município).

[111] A saber: a cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), a cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR), quando cobrada pela União, a cota-parte do IOF-Ouro, a cota-parte na compensação pela desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados, a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a cota-parte do IPI-Exportação, a cota-parte da Compensação Financeira de Extração Mineral (CFEM) e a cota-parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP), além dos recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), a cota-parte do salário-educação, as transferências dos Municípios, as transferências oriundas de convênios da União, dos Estados, dos Municípios e de outras instituições públicas, além das demais transferências correntes e de capital da União, dos Estados e de instituições públicas (BAEMACKER, 2019).

de menor porte o incremento da arrecadação pode ser explicado pela simples regulamentação e início de cobrança de impostos e taxas, posto que na maioria delas não havia cobranças há poucos anos atrás.

De fato, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2015[112] (IBGE, 2015), mais de 90% dos municípios brasileiros com população abaixo de vinte mil habitantes cobram IPTU (93,78%) e têm cadastro de ISSQN (93,18%), como expõe a Tabela 3.17 (abaixo). Também mais de 90% dos municípios brasileiros com até vinte mil habitantes cobram uma ou mais taxas relacionadas a serviços urbanos (91,93%).

Tabela 3.17 – Recursos para gestão dos municípios com população até vinte mil habitantes

Brasil e Grandes Regiões	Mun. Total	Cobrança de IPTU		Planta de valores pós 2000		Cadastro de ISSQN		Cadastro pós 2000		Cobrança de Taxas	
		N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Brasil	3828	3590	93,78	1982	51,78	3567	93,18	2535	66,22	3519	91,93
Norte	267	218	81,65	134	50,19	243	91,01	176	65,92	222	83,15
Nordeste	1159	986	85,07	360	31,06	994	85,76	628	54,18	1019	87,92
Sudeste	1126	1118	99,29	612	54,35	1093	97,07	789	70,07	1071	95,12
Sul	925	924	99,89	627	67,78	896	96,86	665	71,89	912	98,59
Centro-Oeste	351	344	98,01	249	70,94	341	97,15	277	78,92	295	84,05

Fonte: IBGE, Informações Básicas Municipais 2015. Elaborado pela autora.

A Tabela 3.17 mostra que as menores percentagens relativas à cobrança de IPTU e ao cadastro de ISSQN referem-se às macrorregiões Norte e Nordeste, mesmo assim estas apresentam índices acima de 80% (81,65% e 85,07%, respectivamente). No que concerne à cobrança de taxas, as menores percentagens são das regiões Norte e Centro-Oeste, mas também neste caso estão acima de 80% (83,15% e 84,05%, respectivamente).

Entretanto, a baixa arrecadação própria nos municípios abaixo de vinte mil habitantes, conforme exposto anteriormente pela Tabela 3.16, pode ser compreendida quando verificamos os anos de atualização da planta de valores para cobrança de IPTU e do cadastro de ISSQN na Tabela 3.17. Considerando todos os municípios com população abaixo de vinte mil habitantes do Brasil, apenas 51,78% têm planta de valores de data posterior ao ano 2000, e apenas 66,22% têm cadastro de ISSQN posterior ao ano 2000. Os dados são ainda mais alarmantes para a região Nordeste, que tem apenas 31,06% dos seus municípios de até vinte mil habitantes

[112] A Pesquisa de Informações Básica Municipais de 2018 (IBGE, 2018) não contempla as informações referentes a impostos e taxas municipais.

com planta de valores posterior ao ano 2000 e apenas 54,18% desses municípios com cadastro de ISSQN posterior ao ano 2000.

Afonso e Araújo (2000) afirmam que os impostos municipais – especialmente incidentes sobre o patrimônio e taxas – são os que apresentam maior dificuldade para se administrar e explorar porque exigem sistemas de cadastramento e controle, bem como fiscalização e treinamento de pessoal, entre outras demandas. Tais demandas sobrecarregam principalmente os municípios de pequeno porte populacional, que contam com poucos recursos materiais e de pessoal.

Além disso, a cobrança de impostos nos municípios de pequeno porte populacional também é dificultada pela estreiteza das relações entre a população e os agentes políticos, que se mescla às práticas patrimonialistas e clientelistas comentadas no item anterior. A cobrança de impostos e taxas pelo poder público local é quase sempre vista pela população como medida ingrata e implica elevado custo político.

Especificamente em relação ao ISSQN, é preciso levar em conta as atividades econômicas desenvolvidas nos municípios. A Tabela 3.18 (a seguir) mostra que os serviços sobre os quais incidem o Imposto somam apenas 14,6% do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios com população até vinte mil habitantes. Nota-se que a Administração Pública é a principal atividade geradora do PIB nestes municípios, seguida pela Agricultura. O PIB gerado pelas atividades de agricultura e pecuária, somados, ultrapassa o gerado pelos serviços. Tais dados, além de revelarem a baixa capacidade de arrecadação do ISSQN, mostram a importância das atividades primárias nesses municípios (desenvolvidas em grande parte nas suas áreas rurais) e a importância da Prefeitura como instituição-empregadora nas suas áreas urbanas.

Em suma, os dados indicam a pequena capacidade arrecadatória própria dos municípios brasileiros com população inferior a vinte mil habitantes, o que implica maior dependência de repasses de fundos públicos. A princípio, tal dependência não constitui problema, pois, conforme afirmam Afonso e Araújo (2000), é errôneo acreditar que todo governo, mesmo de menor escala, deveria se auto-sustentar, o que não ocorre nem mesmo nos países mais desenvolvidos. A

nosso ver, mais do que para capturar, o poder local deve ser entendido como aquele de maior capilaridade para redistribuir riqueza.

Tabela 3.18 – Distribuição do PIB por atividade (em %) segundo classe de tamanho populacional do município

Tamanho Populacional / Atividade	Até 20 mil	20-100 mil	100-500 mil	500 mil-1 milhao	Acima de 1 milhao
Agricultura	14,7	3,85	0	0	0
Pecuária	4,8	0,55	0,25	0	0
Produção florestal, pesca e aquicultura	0,6	0,25	0	0	0
Indústrias extrativas	0,85	1,8	2,25	0	0
Indústrias de transformação	4,5	7,2	6,2	0	5,9
Construção Civil	0,25	0,15	0,25	0	0
Serviços de Utilidade Púbica*	1,6	0,85	1,45	0	0
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	0.9	1,6	0,5	0	0
Administração pública**	57,15	36,35	9,1	0	11,8
Demais serviços	14,6	47,35	79,95	100	82,4
Total	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE. *Produto Interno Bruto dos Municípios 2015,* apud PORTO e MACEDO, 2017. Elaborado pela autora.

*Inclui Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação.

** Inclui Administração, saúde e educação públicas e seguridade social.

No atual arranjo federativo, parte significativa dos repasses aos municípios tem sido utilizada para prestação dos serviços sociais básicos previstos constitucionalmente[113] e custeio da máquina municipal, incluindo os poderes executivo e legislativo. Dessa forma, pouco sobra para investimentos outros, incluindo os referentes ao desenvolvimento urbano-territorial (ROLNIK, 2009).

Afirma Rolnik (2009) que a maior parte dos municípios brasileiros depende das chamadas transferências voluntárias e/ou de acesso a operações de crédito para poder realizar obras e investimentos em infraestrutura urbana. Com possibilidades restritas de acesso a crédito (principalmente depois da Lei de Responsabilidade Fiscal), restam aos municípios as chamadas transferências voluntárias, que acontecem por meio de convênios dos municípios com os governos estaduais e federal (via Executivo) ou através de emendas parlamentares (via

[113] Atualmente os municípios têm obrigatoriedade de destinação de pelo menos 25% da sua receita líquida para a Educação e de pelo menos 15% da receita líquida para a Saúde. A PEC do Pacto Federativo (PEC nº 188/2019, em tramitação) propõe agregar os percentuais (40%) para destinação à Saúde e à Educação, de modo que os prefeitos terão mais liberdade na aplicação dos recursos. Fonte: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>, acesso em 5 set. 2021.

Legislativo). Ocorre que estes recursos viabilizam obras pontuais e desarticuladas, que desconsideram projetos a longo prazo.

No caso do PRONAT, voltado aos municípios rurais, Araújo (2010) menciona como o peso das emendas parlamentares no financiamento do Programa (chegou a 43% em 2007) pode ser prejudicial ao projeto territorial definido democraticamente, uma vez que as ações financiadas por essa via tendem a passar por fora dos colegiados, a depender dos interesses e ligações políticas dos parlamentares.

O arranjo federativo brasileiro exige uma forte organização do Estado, que permita a coordenação de políticas entre os níveis de governo e setores, para uma maior eficácia dos gastos públicos em âmbito local. Porém, na ausência de mecanismos efetivos de coordenação, a pulverização do dispêndio público acarreta a impossibilidade do poder local de arcar com obras e atividades dispendiosas, que superem sua arrecadação ordinária. Agrava a situação o fato de que obras públicas pontuais, realizáveis em um único mandato, têm maior peso político-eleitoral.

Um avanço no sentido de proporcionar elementos jurídicos para a cooperação e a coordenação federativa na operacionalização de políticas e serviços públicos no Brasil foi a Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), regulamentada pelo Decreto n° 6.017/07. O consórcio público é o acordo de vontades entre dois ou mais entes federativos que cria uma pessoa jurídica com o intuito de atingir um objetivo comum (BRASIL, 2005). Além de possibilitar arranjos intermunicipais para o equacionamento de demandas compartilhadas, os consórcios públicos constituem meios para os pequenos municípios prestarem serviços que, dada a escala de investimentos, não seriam economicamente viáveis se oferecidos isoladamente (SILVA, 2013b).[114]

Os consórcios públicos intermunicipais instituídos no Brasil, segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2015[115], são relacionados à: Educação; Saúde; Assistência e Desenvolvimento social; Turismo; Cultura; Habitação; Meio ambiente; Transporte; Desenvolvimento urbano; Saneamento básico; gestão das águas; e manejo de resíduos sólidos.

---

[114] Importa destacar que os consórcios públicos não se restringem a parcerias intermunicipais. Podem também ser efetuados na forma estado-município e União-estados.

[115] A Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2018 não apresenta essas informações.

A Tabela 3.19 (a seguir) mostra o número e porcentagem dos municípios com população até vinte mil habitantes partícipes de consórcios públicos estritamente vinculados ao planejamento e a gestão territorial (quais sejam: Habitação, Meio ambiente, Transporte, Desenvolvimento urbano, Saneamento básico e Manejo de resíduos sólidos).

Tabela 3.19 – Participação em consórcios públicos dos municípios com população até vinte mil habitantes

Brasil e Grandes Regiões	Mun. Total	Habitação		Meio Ambiente		Transporte		Desenv. urbano		San. básico		Manejo resíduos	
		N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Brasil	3828	169	4,41	618	16,14	215	5,62	481	12,57	453	11,83	894	23,35
Norte	267	10	3,75	22	8,24	2	0,75	16	5,99	21	7,87	44	16,48
Nordeste	1159	67	5,78	183	15,79	62	5,35	122	10,53	147	12,68	366	31,58
Sudeste	1126	32	2,84	146	12,97	51	4,53	178	15,81	107	9,50	212	18,83
Sul	925	45	4,86	165	17,84	64	6,92	130	14,05	131	14,16	154	16,65
Centro-Oeste	351	15	4,27	102	29,06	36	10,26	35	9,97	47	13,39	118	33,62

Fonte: IBGE, Informações Básicas Municipais - 2015. Elaborado pela autora.

Verifica-se pela Tabela 3.19 que, de modo geral, ainda é muito baixa a parcela de municípios com menos de vinte mil habitantes partícipes de consórcios públicos vinculados ao planejamento e a gestão territorial. A maior participação destes municípios, levando-se em conta todo o território nacional, acontece nos consórcios relacionados a manejo de resíduos sólidos (23,35% dos municípios brasileiros com menos de vinte mil habitantes participam de consórcio do tipo).

A maior participação dos municípios em consórcios relacionados a manejo de resíduos sólidos provavelmente está vinculada às determinações da Lei Federal nº 12.305/2010. Esta lei, em seu artigo 54, impõe aos municípios a implantação de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos gerados nos respectivos territórios[116], estipulando o ano de 2014 (quatro anos após a publicação da Lei) como data-limite do cumprimento da exigência. Além disso, o artigo 18 da Lei define como prioritários no acesso aos recursos da União os municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos.

O segundo tipo de consórcio público mais comum entre os municípios com população até vinte mil habitantes, levando-se em conta todo o território

[116] De acordo com o texto da Lei nº 12.305/2010, é considerada disposição final ambientalmente adequada a distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos (BRASIL, 2010).

nacional, é o relacionado a meio ambiente (16,14% dos municípios brasileiros com menos de vinte mil habitantes participam de consórcio do tipo). A aderência a consórcios de meio ambiente em relação aos demais tipos de consórcios públicos pode estar relacionada à Lei Complementar n° 140/2011, que regulamentou a possibilidade de instituição de consórcios públicos ambientais com vistas à implementação de um órgão ambiental intermunicipal com função de fiscalizar, impor sanções administrativas e fazer licenciamento ambiental.

Uma vez que a grande maioria dos municípios brasileiros de pequeno porte populacional enfrenta dificuldades financeiras e técnicas, trata-se de proposta que viabiliza a descentralização das políticas públicas de meio ambiente (conforme previsto constitucionalmente), permitindo a troca de informações, a fiscalização, as sanções administrativas e o licenciamento ambiental no âmbito local. Tais práticas são ainda mais relevantes nas regiões de fronteira agrícola e baixo adensamento populacional, como as regiões Norte e Centro-Oeste do País. De fato, a Região Centro-Oeste apresenta a maior taxa proporcional de participação dos municípios com população até 20 mil habitantes em consórcios públicos relacionados a meio ambiente (29,06%), porém, a Região Norte – última fronteira agrícola do Brasil – tem a menor taxa de participação de consórcios do tipo entre todas as regiões (8,24%).

O consórcio público relacionado a desenvolvimento urbano é o terceiro tipo mais comum entre os municípios com população até vinte mil habitantes (12,57% desses municípios participam de algum consórcio do tipo, levando-se em conta todo o território nacional)[117]. É mais recorrente entre os municípios com população até vinte mil habitantes das regiões Sudeste (15,81%) e Sul (14,05%) e é pouco comum entre os municípios com população até vinte mil habitantes das regiões Norte (5,99%) e Centro-Oeste (9,97%), principalmente.

De modo geral, verifica-se que a Região Norte do País apresenta as piores taxas de participação em quase todos os tipos de consórcio (à exceção do de habitação), indicando que especialmente esta região necessita de esforços para expandir e consolidar práticas de articulação institucional entre seus municípios.

[117] Ressalta-se que, pela sua abrangência temática (desenvolvimento urbano), esses consórcios podem incluir infraestruturas e serviços relacionados a saneamento básico, habitação e transporte; também podem abarcar infraestruturas e serviços relacionados a questões físicas e estéticas das cidades, como pavimentação asfáltica, arborização e implantação de mobiliário urbano.

Ressalta-se que a dependência dos municípios de pequeno porte populacional aos repasses de fundos públicos coloca-os em situação ainda mais vulnerável em épocas, como a atual, de quedas na arrecadação e arrocho econômico da União e Estados, provocando a exacerbação da desigualdade socioeconômica existente no País. Trata-se não apenas do empobrecimento econômico desses municípios, mas, outrossim, da inviabilização das potencialidades do ser humano pela privação a uma vida digna.

CAP. 4 – DISTRIBUIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E CIDADES DE PEQUENO PORTE POPULACIONAL

Este capítulo pretende verificar a distribuição espacial dos municípios com população inferior a vinte mil habitantes pelo território nacional, bem como desenvolver uma primeira aproximação sobre as características e demandas destes municípios e suas cidades. Para tanto, foi feito um cruzamento espacializado (expresso em cartogramas) dos dados provenientes dos trabalhos: "Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil" (IBGE, 2017); "Tipologia das Cidades Brasileiras" (BITOUN e MIRANDA, 2009b); "Regiões de Influência das Cidades - REGIC" (IBGE, 2008); e Informações Básicas Municipais de 2015 (IBGE, 2015) no que se refere à existência de Plano Diretor aprovado após o Estatuto da Cidade[118].

Importa destacar que os trabalhos utilizados são de naturezas distintas, isto é, vinculam-se a aspectos diferentes dos espaços visando alcançar objetivos específicos[119]. O "Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil" (IBGE, 2017) vincula-se a características físico-espaciais para a classificação dos municípios em "predominantemente urbanos", "intermediários" e "predominantemente rurais". De acordo com os critérios do estudo, predominantemente urbanos são os municípios que apresentam mais de 75% da população vivendo em áreas de ocupação densa[120]; intermediários são aqueles que apresentam entre 50% e 75% da população residente em áreas de ocupação densa; e predominantemente rurais aqueles com menos de 50% da população residente em áreas de ocupação densa. Os municípios intermediários e predominantemente rurais ainda foram sub-classificados em "adjacentes" ou "remotos" com base na distância relativa (calculada em tempo de deslocamento) das sedes destes municípios em

[118] Os cartogramas foram elaborados com os arquivos *shapes* disponibilizados pelo Prof. Jan Bitoun (arquivo pessoal do professor) referentes ao trabalho "Tipologia das cidades brasileiras" (BITOUN e MIRANDA, 2009b) e arquivos *shapes* disponibilizados no sítio eletrônico do IBGE (www.ibge.gov.br) referentes aos demais trabalhos.

[119] O item "Estado da Arte" na Introdução deste trabalho traz informações sobre os objetivos de cada um deles.

[120] As células (unidades territoriais utilizadas para medição) de ocupação densa foram definidas como aquelas que apresentam mais de 300 hab/km² e cuja soma com as oito células contíguas apresenta um valor maior ou igual a 3000 habitantes.

relação aos centros urbanos de maior hierarquia da REGIC (Metrópole, Capital regional, Centro sub-regional), levando-se em conta a média nacional.[121]

Já o "Tipologia das Cidades Brasileiras" (BITOUN e MIRANDA, 2009b) apresenta um viés mais econômico, utilizando dados dessa natureza para a classificação das cidades brasileiras. No caso das cidades dos municípios com menos de vinte mil habitantes, o estudo classificou como "com relevantes atividades urbanas" quando menos de 50% da População Economicamente Ativa (PEA) estava ocupada em atividades primárias; e as "com poucas atividades urbanas" aquelas com mais de 50% da PEA em atividades primárias. Além disso, o estudo classificou tanto as cidades "com relevantes atividades urbanas" quanto as "com poucas atividades urbanas" como situadas "em espaços rurais prósperos", "em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente" ou "em espaços rurais de pouca densidade econômica", conforme a sua inserção em um dos tipos de microrregião definidos na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) de 2003 a partir do cruzamento das variáveis "rendimento domiciliar médio" e "crescimento do PIB per capita".[122]

Por sua vez, a REGIC (IBGE, 2008) vincula-se a dinâmicas socioespaciais para verificar a inserção dos centros urbanos no âmbito da rede urbana brasileira. Para a classificação, definiram-se os principais "nós da rede"[123] e foram levantadas as regiões de influência destes e de todos os demais centros urbanos na rede urbana brasileira. Com base na dimensão da região de influência de cada centro e na intensidade de relacionamentos, os centros urbanos foram classificados em cinco grandes níveis: 1.Metrópole; 2.Capital Regional; 3.Centro

---

[121] Foram classificados como "remotos" os municípios que estão a uma distância relativa (calculada em tempo de deslocamento) acima da média nacional, simultaneamente, em relação às maiores hierarquias do REGIC mais próximas (metrópole, capital regional, centro sub-regional). Foram classificados como adjacentes aqueles cuja distância é igual ou inferior à média nacional em relação a pelo menos um dos centros REGIC considerados (IBGE, 2017).

[122] A partir do cruzamento das variáveis "rendimento domiciliar médio" e "crescimento do PIB per capita", a PNDR classificou as microrregiões do Brasil em quatro grupos: Grupo 1 – Microrregiões de Alta Renda; Grupo 2 – Microrregiões Dinâmicas; Grupo 3 – Microrregiões Estagnadas; Grupo 4 – Microrregiões de Baixa Renda (BRASIL, 2003).

[123] Para definição desses centros buscaram-se informações de subordinação administrativa no setor público federal e de localização das sedes e filiais de empresas e também a oferta de distintos equipamentos e serviços capazes de dotar uma cidade de centralidade (IBGE, 2008).

Sub-regional; 4.Centro de Zona; 5.Centro Local[124]. A cada nível a área de influência/atuação da cidade é menor, até se restringir ao limite do próprio município apenas (no caso dos centros locais).

Dessa forma, os trabalhos utilizados trazem informações diferentes e complementares sobre os municípios e suas cidades. Para o foco desta pesquisa – o planejamento e a gestão territorial na sua dimensão físico-espacial – mostram-se especialmente pertinentes os dados de "Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil" (IBGE, 2017). As informações da REGIC (IBGE, 2008) são relevantes na perspectiva de abordagem que considere as dinâmicas socioespaciais para além do âmbito municipal. Já a "Tipologia das Cidades Brasileiras" (BITOUN e MIRANDA, 2009b) evoca aspectos da dimensão socioeconômica dos municípios e suas cidades, os quais podem ser considerados tanto causa como consequência das dinâmicas socioespaciais e das estruturas físicas existentes no território (em âmbito local e regional).

As análises a seguir foram divididas por macrorregião do País (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), assim como os cartogramas elaborados, de modo a considerar particularidades regionais. As planilhas correspondentes aos cartogramas de cada macrorregião estão dispostas no Apêndice B. A partir das características reveladas pelos dados gráficos, quantitativos e estatísticos referentes a cada macrorregião, pretende-se verificar as prováveis demandas dos municípios e cidades com população inferior a vinte mil habitantes em cada uma delas. Ao final, no item "Considerações finais", será feita uma análise de caráter geral sobre as configurações de rede urbana encontradas no território nacional, incluindo a distribuição espacial dos municípios com população até vinte mil habitantes e suas cidades, e sobre as demandas relacionadas ao planejamento territorial dos municípios de pequeno porte populacional.

[124] Por sua vez, os níveis foram subdivididos em dois ou três sub-níveis (à exceção do Centro Local): O nível "Metrópole" foi dividido em três sub-níveis (Grande Metrópole Nacional, Metrópole Nacional e Metrópole); o nível "Capital Regional" foi dividido em três sub-níveis (A, B e C); e os níveis "Centro Sub-Regional" e "Centro de Zona" foram sub-divididos em dois sub-níveis (A e B).

4.1 Região Norte

Na página seguinte apresenta-se o cartograma referente à Região Norte (Cartograma 4.1) com a espacialização dos dados de IBGE (2017, 2015, 2008) e de Bitoun e Miranda (2009b).

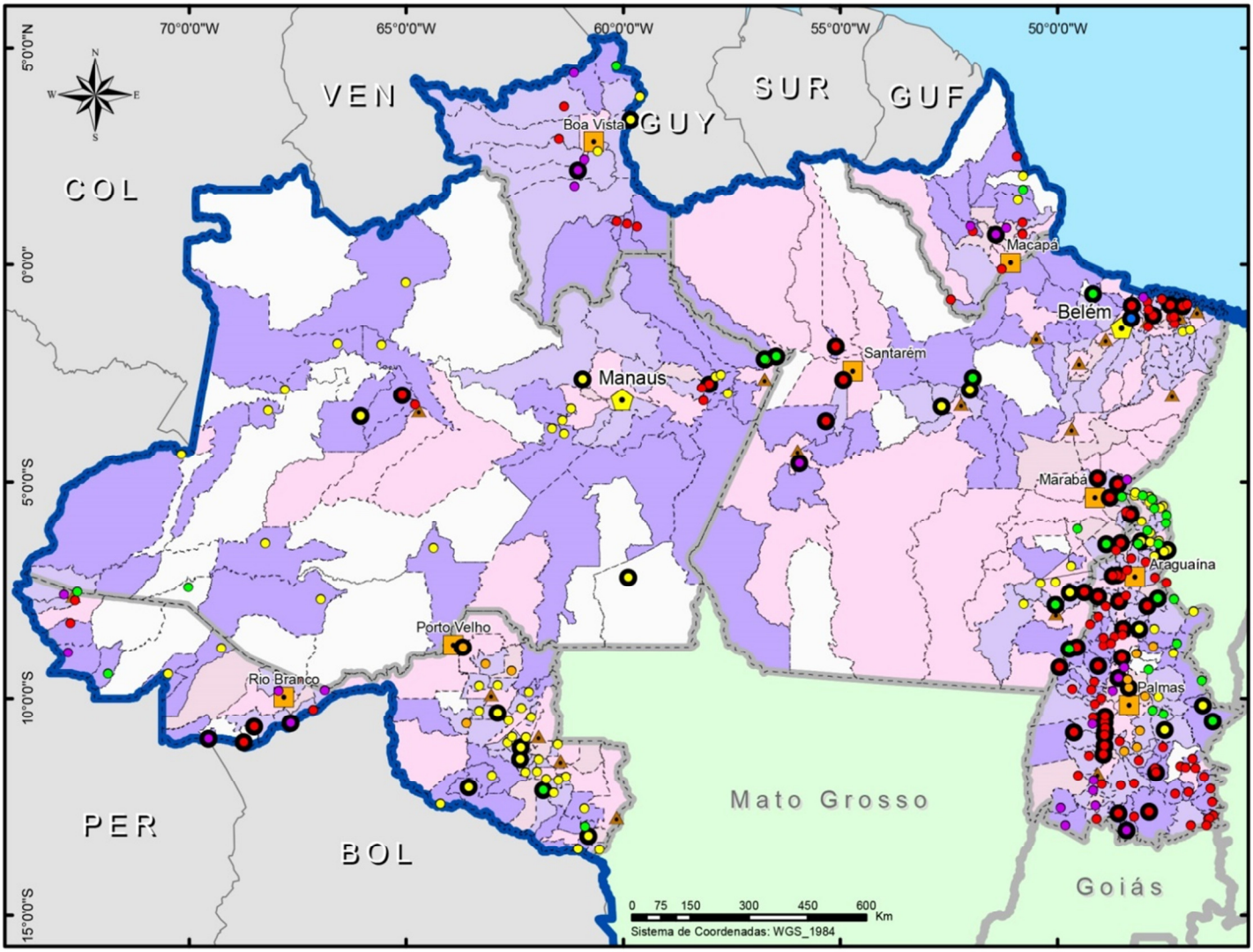
Uma das características marcantes da Região Norte, facilmente observada no Cartograma 4.1, é a vasta extensão territorial dos municípios e o grande distanciamento entre os centros urbanos de mais alta hierarquia, principalmente nos estados do Pará, Amazonas, Roraima e Acre. Observa-se a quase inexistência de centros sub-regionais em consideráveis porções do território da Região, ficando restrita às poucas capitais regionais e às duas metrópoles (Belém e Manaus) a função de fornecer produtos e serviços de maior complexidade à população.

Essa situação esclarece o fato de 37,45% dos municípios com menos de vinte mil habitantes da Macrorregião terem sido classificados como “remotos” (considerando tanto os municípios “rurais” como os “intermediários”) (IBGE, 2017). Tal classificação sugere que mais de 1/3 destes municípios na Região Norte teria uma demanda por melhoria de acesso a bens e serviços mais complexos e qualificados.

Pelo Cartograma 4.1 observa-se que os estados de Tocantins e Rondônia apresentam uma densidade maior dos centros urbanos de menos de vinte mil habitantes e de capitais regionais (no caso do Tocantins) ou de centros sub-regionais (no caso de Rondônia), o que indica que possuem uma distribuição mais equilibrada da demanda e do consumo quando comparados com o restante da Região.

Além da ampla extensão territorial dos municípios, a classificação de 85,09% dos municípios com menos de vinte mil habitantes como “rurais” (IBGE, 2017) revela que a população de grande parte destes municípios se encontra dispersa pelo território. Esta situação implica num grande desafio para a gestão pública para oferecimento de infraestrutura e serviços em todas as partes ocupadas dos territórios municipais, além da necessidade de promover a ligação das sedes municipais (núcleos administrativos e de serviços) às ocupações mais isoladas.

Cartograma 4.1– Região Norte



Legenda

- Limite Nacional
- Limite Estadual
- Limite Municipal
- América do Sul

Classificação Regic

- Metrópole
- Capital Regional
- Centro Subregional

Tipologia do Município

- Urbano
- Intermediario Adjacente
- Intermediario Remoto
- Rural Adjacente
- Rural Remoto

- Municípios abaixo de 20 mil habitantes com Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade

Tipologia da Cidade-Municípios Abaixo de 20 mil habitantes

- Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do norte e nordeste
- Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos
- Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
- Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
- Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica
- Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica

Fonte: IBGE (2017, 2015, 2008); BITOUN e MIRANDA (2009b). Elaborado pela autora.

De modo geral, a expressiva classificação dos municípios de menos de vinte mil habitantes como “rural” sugere que as principais demandas físico-espaciais destes municípios estariam relacionadas à: implantação de infraestruturas condizentes com uma ocupação rarefeita; disposição adequada dos equipamentos públicos e sociais para atendimento de toda a população; infraestrutura viária e serviços de transporte para ligação das áreas rurais e urbanas e destas para cidades de maior porte, no caso dos municípios “remotos”.

O acesso a bens e serviços urbanos de mais alta complexidade na Região Norte pode ser ainda mais crítico quando se verifica que 53,09% das cidades com menos de vinte mil habitantes foram classificadas como “com poucas atividades urbanas”. Entre estas, destacam-se as “pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente”, que totalizam 41,45% das cidades com menos de vinte mil habitantes, sendo o tipo predominante entre estas cidades na Macrorregião (BITOUN e MIRANDA, 2009b). Esta classificação indica a necessidade de suporte por parte do Estado para que se consolide o dinamismo econômico recente das áreas rurais e para que tal dinamismo repercuta em melhorias socioeconômicas também nos núcleos urbanos de pequeno porte

Observa-se pelo Cartograma 4.1 que as “pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente” estão concentradas principalmente no estado de Tocantins, que compõe a região denominada MATOPIBA[125], para onde a agricultura modernizada brasileira se expandiu a partir da segunda metade dos anos 1980. Supõe-se que muitas destas cidades estejam funcionando principalmente como concentradoras da força de trabalho engajada no campo, uma das possibilidades de refuncionalização das pequenas cidades comentadas por Corrêa (2006a) e discutidas no Capítulo 3 deste trabalho.

Todavia, não deixa de ser significativa na Região Norte a parcela de “pequenas cidades com relevantes atividades urbanas”, que somam 45,09% das cidades com menos de vinte mil habitantes na Macrorregião. Entre estas, destacam-se aquelas “em espaços rurais de pouca densidade econômica”, que são 30,91%

[125] A sigla representa a região formada por áreas abrangendo o estado do Tocantins e parcelas dos estados do Maranhão, PIauí e Bahia.

das cidades com menos de vinte mil habitantes na Macrorregião (BITOUN e MIRANDA, 2009b). Tal classificação indica que as atividades urbanas encontradas nas cidades não são consequência ou desdobramentos das atividades primárias da sua hinterlandia, ou seja, revela certo descolamento da prosperidade urbana em relação à prosperidade rural. Assim, estas pequenas cidades podem ser consideradas “ilhas de prosperidade”, já que seu dinamismo não é proveniente do dinamismo rural, tampouco repercute em melhorias socioeconômicas nas áreas rurais. Esta situação pode acarretar migração rural-urbana e, portanto, demanda políticas públicas que proporcionem uma mais bem sucedida sinergia entre as áreas urbanas e rurais, de modo a melhorar a situação socioeconômica das áreas rurais, principalmente.

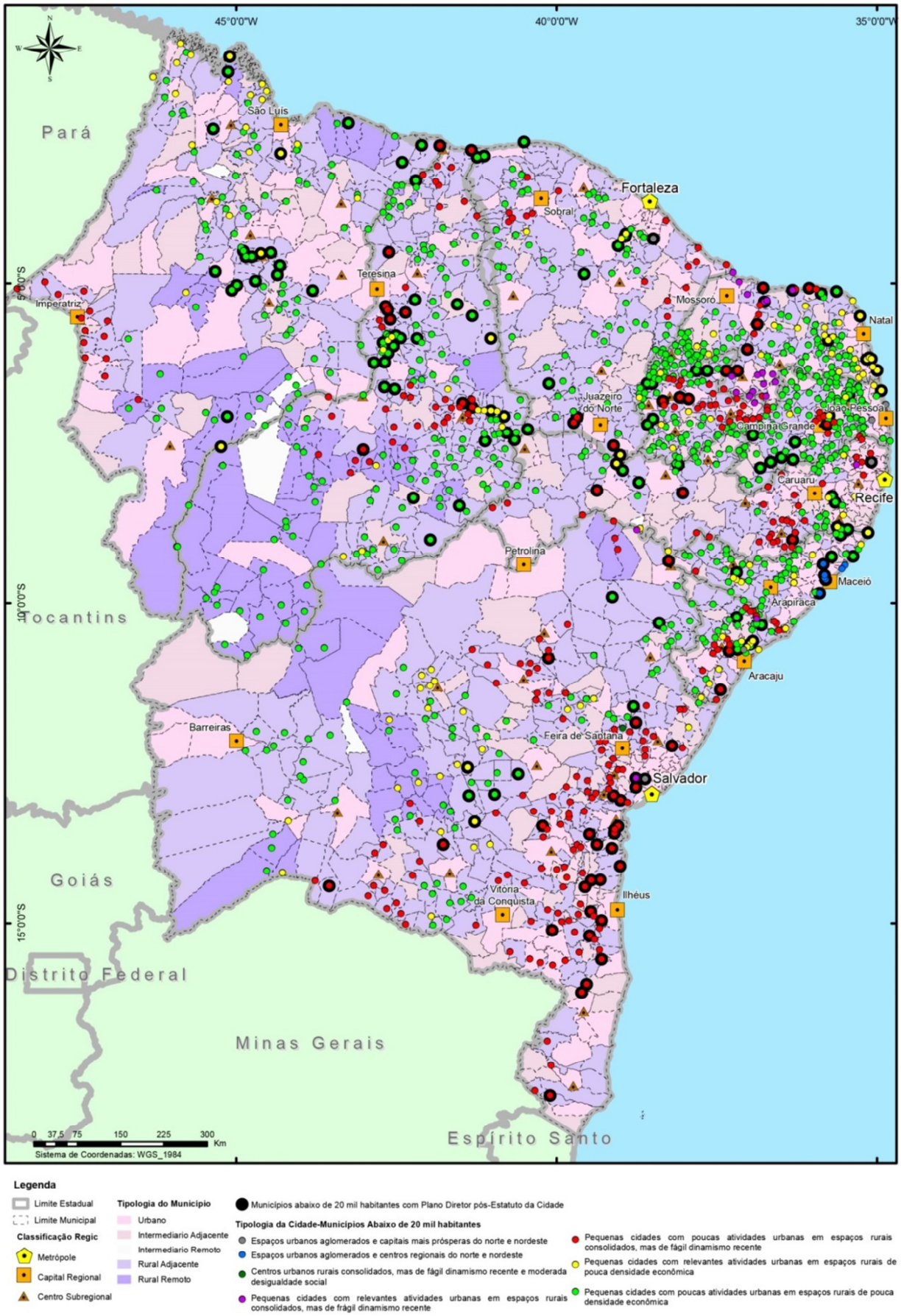
Pelo Cartograma 4.1 verifica-se a localização das “pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica” em dois eixos importantes de ocupação da Região Norte: ao longo da BR-364, onde se encontram quatro centros sub-regionais e Porto Velho (capital regional); e ao longo do Rio Amazonas, passando por dois centros sub-regionais e a metrópole Manaus.

Em relação aos planos diretores, cerca de 28% dos municípios com menos de vinte mil habitantes da Região Norte têm Plano Diretor (PD) aprovado após o Estatuto da Cidade (EC) (IBGE, 2015). Verifica-se no Cartograma 4.1 que a maioria dos municípios com PD pós-EC estão localizados na porção leste da Macrorregião, nos estados de Tocantins e Pará. Predominam os planos diretores em municípios classificados como “rural” (“adjacente” ou “remoto”), que são 81,34% dos municípios com menos de vinte mil habitantes e PD pós-EC da Macrorregião, e também em “pequenas cidades com poucas atividades urbanas”, que somam 64% destes municípios, destacando-se as “em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente” (50,67%).

4.2 Região Nordeste

A seguir está o cartograma referente à Região Nordeste (Cartograma 4.2) com a espacialização dos dados de IBGE (2017, 2015, 2008) e de Bitoun e Miranda (2009).

Cartograma 4.2 – Região Nordeste



Fonte: IBGE (2017, 2015, 2008); BITOUN e MIRANDA (2009b). Elaborado pela autora.

Observa-se no Cartograma 4.2 uma maior densidade das cidades com menos de vinte mil habitantes na porção leste da Região Nordeste, onde os municípios, de modo geral, apresentam menor extensão territorial quando comparados com os municípios das porções central e oeste. Os centros urbanos de mais alta hierarquia também se concentram na porção leste da Macrorregião, especialmente na sua faixa litorânea. Todavia, há capitais regionais e centros sub-regionais bem distribuídos nas porções central e oeste, ainda que mais distantes entre si. Com efeito, apenas 8% dos municípios com menos de vinte mil habitantes da Região Nordeste foram classificados como “remotos”(IBGE, 2017).

Mesmo os municípios da Região Nordeste não apresentando tão grandes extensões territoriais quanto as verificadas na Região Norte, chama atenção a significativa proporção de municípios com menos de vinte mil habitantes classificados como “rural”, 87,86% do total, sendo a região com a maior parcela destes municípios no País. Conforme já comentado na análise referente à Região Norte, esta classificação sugere demandas relacionadas à implantação de infraestruturas, equipamentos e serviços condizentes com uma ocupação rarefeita, garantindo a acessibilidade destes por todos os munícipes.

Também chama atenção na Região Nordeste a grande proporção de cidades com menos de vinte mil habitantes classificadas como “com poucas atividades urbanas”, que correspondem a 84,6% do total (BITOUN e MIRANDA, 2009b), indicando a importância das atividades primárias na grande maioria destas cidades. Destacam-se, especialmente, as “pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica”, que são 58,41% do total de cidades com menos de vinte mil habitantes, espalhadas por toda a Macrorregião. Esta classificação indica uma situação de pobreza tanto nas áreas urbanas quanto nas áreas rurais dos municípios de menos de vinte mil habitantes da Região Nordeste.

Ressalta-se o fato de que não há na Região Nordeste cidades com menos de vinte mil habitantes “em espaços rurais prósperos” (sejam “com poucas atividades urbanas” ou “com relevantes atividades urbanas”). A abrangência regional desta situação demonstra tratar-se de questões que vão além do alcance das políticas e ações de âmbito municipal, indicando, portanto, a necessidade de

atuação do Estado numa escala mais ampla (regional e nacional) para promoção de desenvolvimento socioeconômico.

As “pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços consolidados mas de frágil dinamismo recente” abarcam 26,19% das cidades com menos de vinte mil habitantes na Macrorregião e situam-se principalmente no sul e sudeste da Bahia e no entorno de algumas capitais regionais e centros sub-regionais, o que configura uma situação de “drenagem” da renda fundiária rural. Uma destas capitais regionais é a cidade de Imperatriz, no estado do Maranhão próximo ao limite do estado de Tocantins, inserida na região denominada MATOPIBA. Assim como observado no caso do estado de Tocantins, muitas destas pequenas cidades podem estar funcionando como concentradoras da força de trabalho utilizada sazonalmente nas atividades agrícolas.

Mostra o Cartograma 4.2 que as “pequenas cidades com relevantes atividades urbanas”, que são apenas 12,64% das cidades com menos de vinte mil habitantes na Região Nordeste, destacando-se aquelas “em espaços rurais de pouca densidade econômica” (10,88%), estão pulverizadas pela Macrorregião. Assim como comentado em referência à Região Norte, estas cidades podem ser consideradas “ilhas de prosperidade”, já que seu dinamismo não é proveniente do dinamismo de sua hinterlândia, embora não necessariamente se trate de cidades bem sucedidas economicamente, mas sim menos vinculadas às atividades primárias desenvolvidas no meio rural. Em verdade, a baixa sinergia entre as atividades primárias (consideradas rurais) e as atividades secundárias e terciárias (consideradas urbanas) revela-se, de modo geral, desfavorável a ambos os espaços rural e urbano (VEIGA et alli, 2001).

Em relação aos planos diretores, cerca de 15% dos municípios com menos de vinte mil habitantes da Região Nordeste têm Plano Diretor aprovado após o Estatuto da Cidade (IBGE, 2015). Verifica-se no Cartograma 4.2 que estes municípios estão localizados nas porções leste e central da Macrorregião; não há PD pós-EC nos municípios da porção oeste. Predominam os planos diretores em municípios classificados como “rural” (“adjacente” ou “remoto”), que são 82,66% dos municípios com menos de vinte mil habitantes e PD pós-EC da Macrorregião, e também em “pequenas cidades com poucas atividades urbanas”, que somam

79,77% destes municípios, destacando-se as “em espaços rurais de pouca densidade econômica” (47,40%).

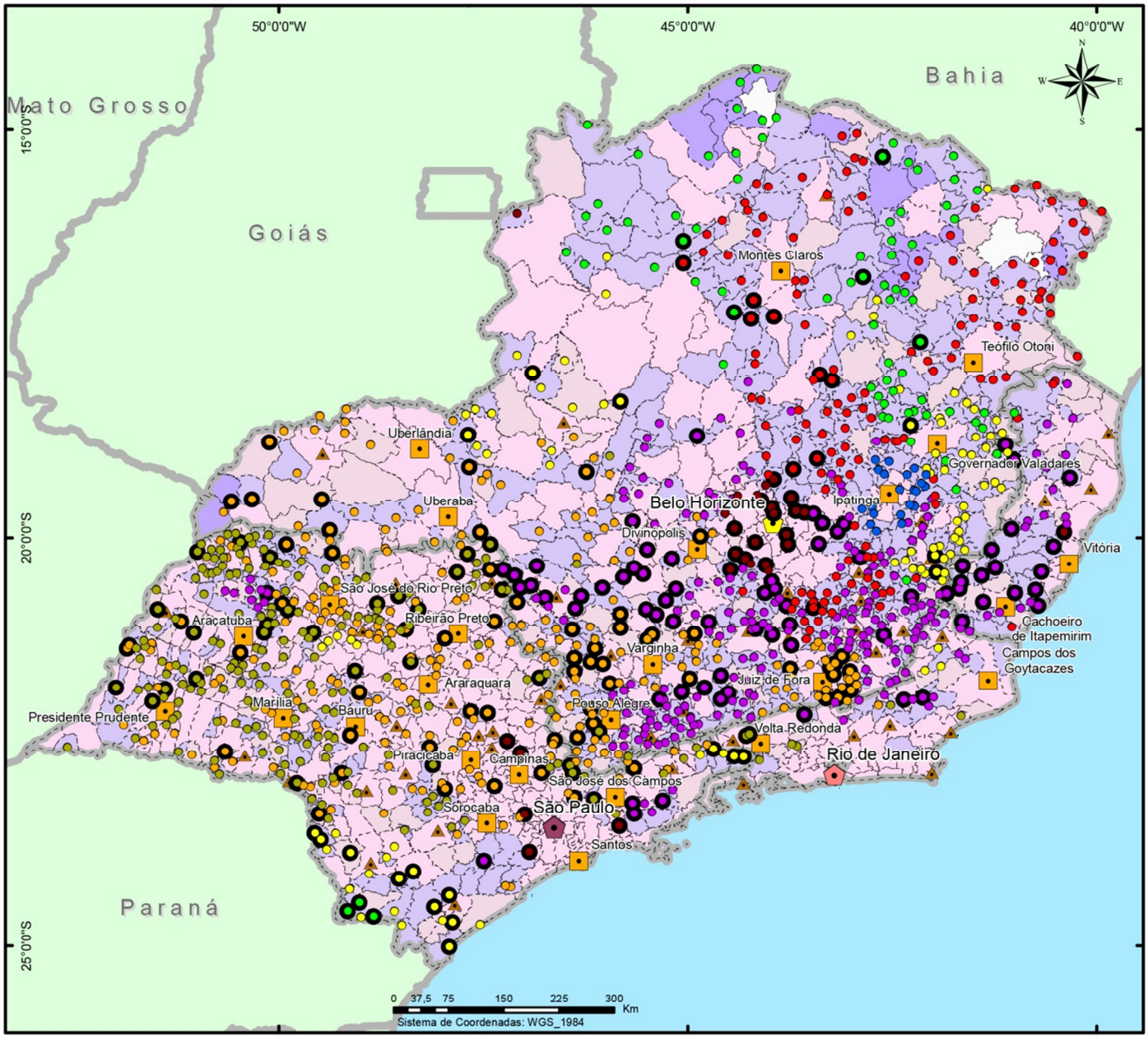
4.3 Região Sudeste

A seguir encontra-se o cartograma referente à Região Sudeste (Cartograma 4.3) com a espacialização dos dados de IBGE (2017, 2015, 2008) e de Bitoun e Miranda (2009b).

Em relação à densidade dos núcleos urbanos de até vinte mil habitantes e à distribuição hierarquizada dos centros urbanos, a Região Sudeste pode ser dividida em duas partes, conforme mostrado no Cartograma 4.3: Uma parte mais adensada com boa distribuição de centros sub-regionais e capitais regionais, abrangendo as porções sul e sudeste da Macrorregião; e outra parte menos adensada, abrangendo as porções norte e noroeste, onde quase não se encontram centros sub-regionais e há basicamente duas capitais regionais “isoladas” (Montes Claros e Uberlândia). É justamente nesta parte menos adensada – que corresponde a uma parcela do estado de Minas Gerais – onde se concentram os municípios classificados como “remotos” (IBGE, 2017). Na Região Sudeste estes somam apenas 2,18% do total dos municípios com menos de vinte mil habitantes (considerando os “intermediários” e “rurais”).

Na Região Sudeste chama atenção a proporção de municípios com menos de vinte mil habitantes classificados como “urbanos” (17,64%), a maior entre as cinco macrorregiões do País, ainda que, assim como nas demais macrorregiões, também na Região Sudeste a maioria destes municípios tenha sido classificada como “rural” (66,46%). Conforme já comentado, os municípios classificados como “urbanos” têm como característica uma ocupação adensada, típica de centros urbanos maiores. Assim, a classificação sugere que estes municípios teriam como demandas questões relacionadas à dificuldade de acesso a terra (urbana e/ou rural), como déficit habitacional e dificuldade do poder público em adquirir imóveis para equipamentos públicos e comunitários, entre outros problemas. Nesse sentido, os instrumentos elencados no Estatuto da Cidade para democratização do acesso a terra seriam mais condizentes à realidade desses municípios.

Cartograma 4.3 – Região Sudeste



Legenda

Limite Estadual
Limite Municipal

Classificação Regic

- Grande Metrópole Nacional
- Metrópole Nacional
- Metrópole
- Capital Regional
- Centro Subregional

Tipologia do Município

- Urbano
- Intermediario Adjacente
- Intermediario Remoto
- Rural Adjacente
- Rural Remoto

- Municípios abaixo de 20 mil habitantes com Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade

Tipologia da Cidade-Municípios abaixo de 20 mil habitantes

- Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul
- Espaços urbanos aglomerados e centro regionais do centro sul
- Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos
- Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos
- Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
- Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
- Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica
- Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica

Fonte: IBGE (2017, 2015, 2008); BITOUN e MIRANDA (2009b). Elaborado pela autora.

Em relação à classificação das cidades com menos de vinte mil habitantes, conforme Bitoun e Miranda (2009b), podemos dividir a Região Sudeste em três partes: 1) Abrangendo o estado de São Paulo mais o sul do estado do Rio de Janeiro e o oeste de Minas Gerais, onde a grande maioria destas cidades foi categorizada “em espaços rurais prósperos”, ora “com atividades urbanas relevantes”, ora “com poucas atividades urbanas”; 2) Abrangendo o sul de Minas Gerais, o norte do estado do Rio de Janeiro e o estado do Espírito Santo, onde predominam as “pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente”; e 3) Abrangendo o norte de Minas Gerais, onde predominam as “pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica” ou “em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente”.

Tanto em número absoluto quanto relativo (proporcional ao total), a Região Sudeste detém a maioria das “pequenas cidades em espaços rurais prósperos” do País. Estas somam 42,97% do total das cidades com menos de vinte mil habitantes na Macrorregião (incluindo as “com relevantes atividades urbanas” e as “com poucas atividades urbanas”), o que indica modernização e industrialização das atividades agrícolas. Destacam-se as “pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos”, que abarcam 24,80% do total das cidades com menos de vinte mil habitantes da Macrorregião. Ou seja, quase ¼ das cidades com menos de vinte mil habitantes na Região Sudeste apresenta uma situação de prosperidade econômica no meio rural e também no meio urbano. Pelo Cartograma 4.3, verifica-se que as cidades assim classificadas situam-se principalmente no estado de São Paulo e no triângulo mineiro.

No caso das “pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos”, que são 18,17% do total, a classificação indica um descolamento entre as atividades urbanas e rurais, mas neste caso ocorre o inverso do verificado na Região Norte: as atividades rurais prósperas não repercutiram em atividades urbanas relevantes. As pequenas cidades assim classificadas podem ser as que Corrêa (2006a) relatou estarem exercendo a função de concentração da força de trabalho engajada no campo, ligada a uma produção agrícola modernizada. Observa-se pelo Cartograma 4.3 que estas se encontram principalmente no estado de São Paulo.

Tal classificação revela que a prosperidade da área rural nesses municípios não repercutiu em uma melhoria socioeconômica generalizada, visto que as atividades agrícolas modernas não geram grande número de empregos permanentes. Assim, uma das demandas desses municípios estaria então relacionada a um melhor aproveitamento ou socialização da riqueza produzida no meio rural.

Em relação aos planos diretores, aproximadamente 19% dos municípios com menos de vinte mil habitantes da Região Sudeste têm Plano Diretor aprovado posteriormente ao Estatuto da Cidade (IBGE, 2015). Verifica-se no Cartograma 4.3 que os municípios com menos de vinte mil habitantes com Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade estão espalhados por toda a Macrorregião, observando-se uma menor ocorrência da Lei nos municípios de pequeno porte do norte de Minas Gerais. Verifica-se também que predominam os planos diretores em municípios classificados como “rural” (“adjacente” ou “remoto”), que são 61,75% dos municípios com menos de vinte mil habitantes e PD pós-EC da Macrorregião, e também em “pequenas cidades com relevantes atividades urbanas”, que somam 68,20% destes municípios, destacando-se as “em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente” (32,25%) e as “em espaços rurais prósperos” (27,65%).

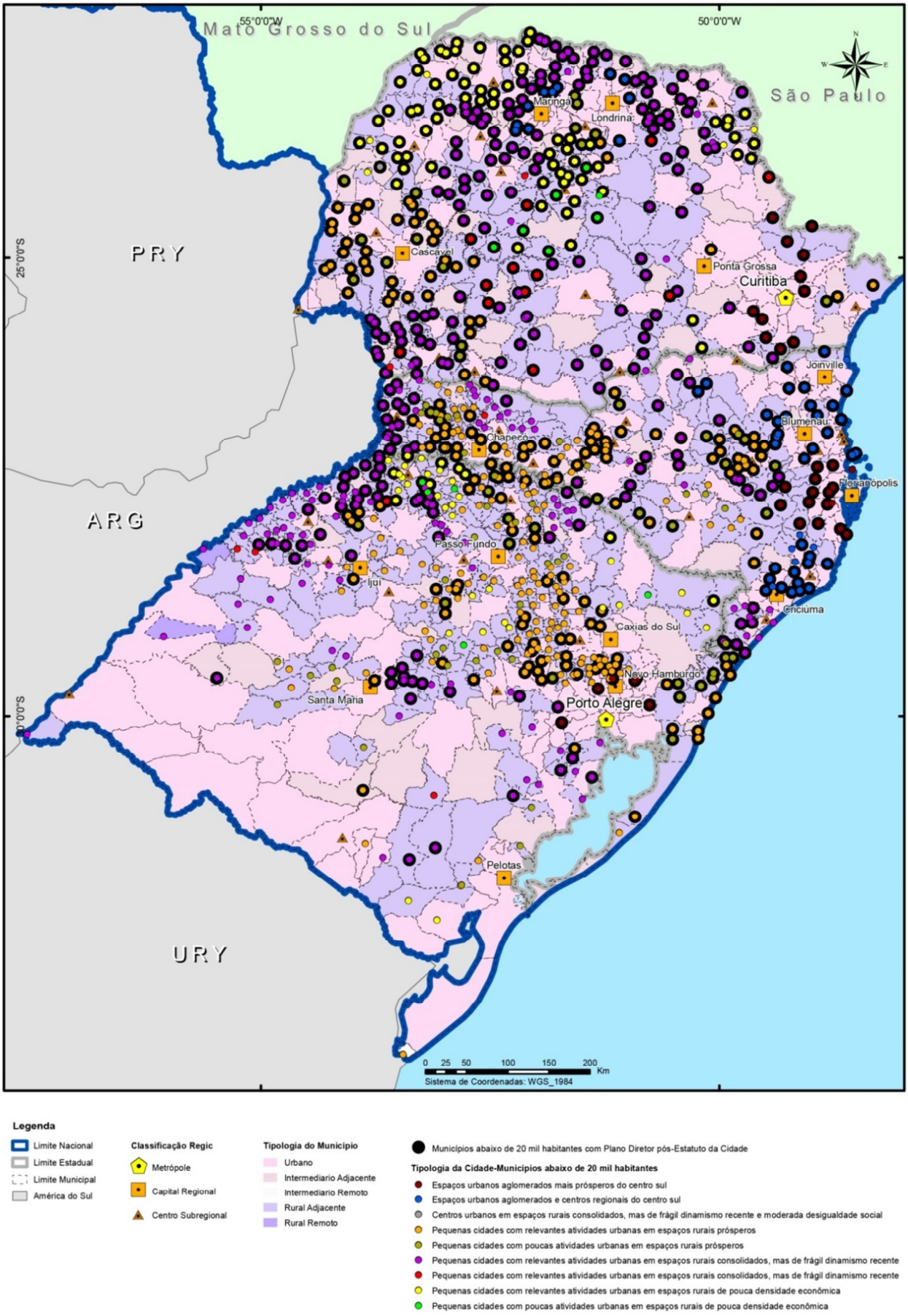
4.4 Região Sul

A seguir está o cartograma referente à Região Sul (Cartograma 4.4) com a espacialização dos dados de IBGE (2017, 2015, 2008) e de Bitoun e Miranda (2009b).

Conforme mostrado no Cartograma 4.4, a Região Sul apresenta uma maior densidade de centros urbanos de até vinte mil habitantes numa faixa que vai do norte do Rio Grande do Sul ao noroeste do Paraná, passando pelo oeste de Santa Catarina, e também na faixa litorânea dos três estados da Macrorregião.

.

Cartograma 4.4 – Região Sul



Fonte: IBGE (2017, 2015, 2008); BITOUN e MIRANDA (2009b). Elaborado pela autora.

A concentração de pequenos centros urbanos em porções interioranas da Região Sul está relacionada à sua história de ocupação: as conhecidas colônias de imigrantes implantadas no norte do Rio Grande do Sul a partir do século XIX e a colonização pela iniciativa privada no noroeste do Paraná; em ambos os casos, a formação fundada na pequena propriedade rural repercutiu numa distribuição e hierarquização mais equilibrada dos centros urbanos (CORRÊA, 2006b). Já a concentração de pequenos centros urbanos ao longo da faixa litorânea é verificada não só na Região Sul, mas em toda a costa do Brasil, e está relacionada ao fato de nossa ocupação colonial ter se dado a partir do litoral.

Em geral, verifica-se na Região Sul um sistema hierárquico urbano equilibrado, com uma distribuição equitativa dos centros sub-regionais e capitais regionais, à exceção da porção sul do Rio Grande do Sul, que também apresenta uma menor densidade de centros urbanos de até vinte mil habitantes. De fato, apenas uma ínfima parcela de 0,32% do total de municípios com menos de vinte mil habitantes da Região foram classificados como “remotos” (“intermediários” ou “rurais”) (IBGE, 2017).

Chama atenção na Região a baixa proporção de cidades com população inferior a vinte mil habitantes “em espaços rurais de pouca densidade econômica” (BITOUN e MIRANDA, 2009b), apenas 13,3% do total, sendo quase inexistentes as “pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica” (1,28%). Verifica-se que as “pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica”, categorização que revela certo descolamento do dinamismo econômico urbano em relação ao dinamismo do meio rural, concentram-se principalmente no noroeste do Paraná.

Na Região Sul, assim como na Região Sudeste, é significativa a parcela das “pequenas cidades em espaços rurais prósperos”, 32,02% do total, destacando-se aquelas “com relevantes atividades urbanas”, que são 30% do total das cidades com menos de vinte mil habitantes. Ou seja, praticamente 1/3 dos municípios com população inferior a vinte mil habitantes da Macrorregião apresentam uma classificação que indica uma situação de prosperidade tanto das suas áreas urbanas

quanto das suas áreas rurais, isto é, um contexto de bem equacionada sinergia entre o meio rural e meio urbano.

Como nas demais macrorregiões do País, a maioria dos municípios com população inferior a vinte mil habitantes da Região Sul, 80,64% do total, foi classificada como “rural” (IBGE, 2017) e estes se encontram espalhados por todo o território da Macrorregião. Todavia, a Região Sul apresenta uma parcela de municípios com até vinte mil habitantes classificados como “urbano” maior que a média nacional, abarcando 11,06% destes municípios.

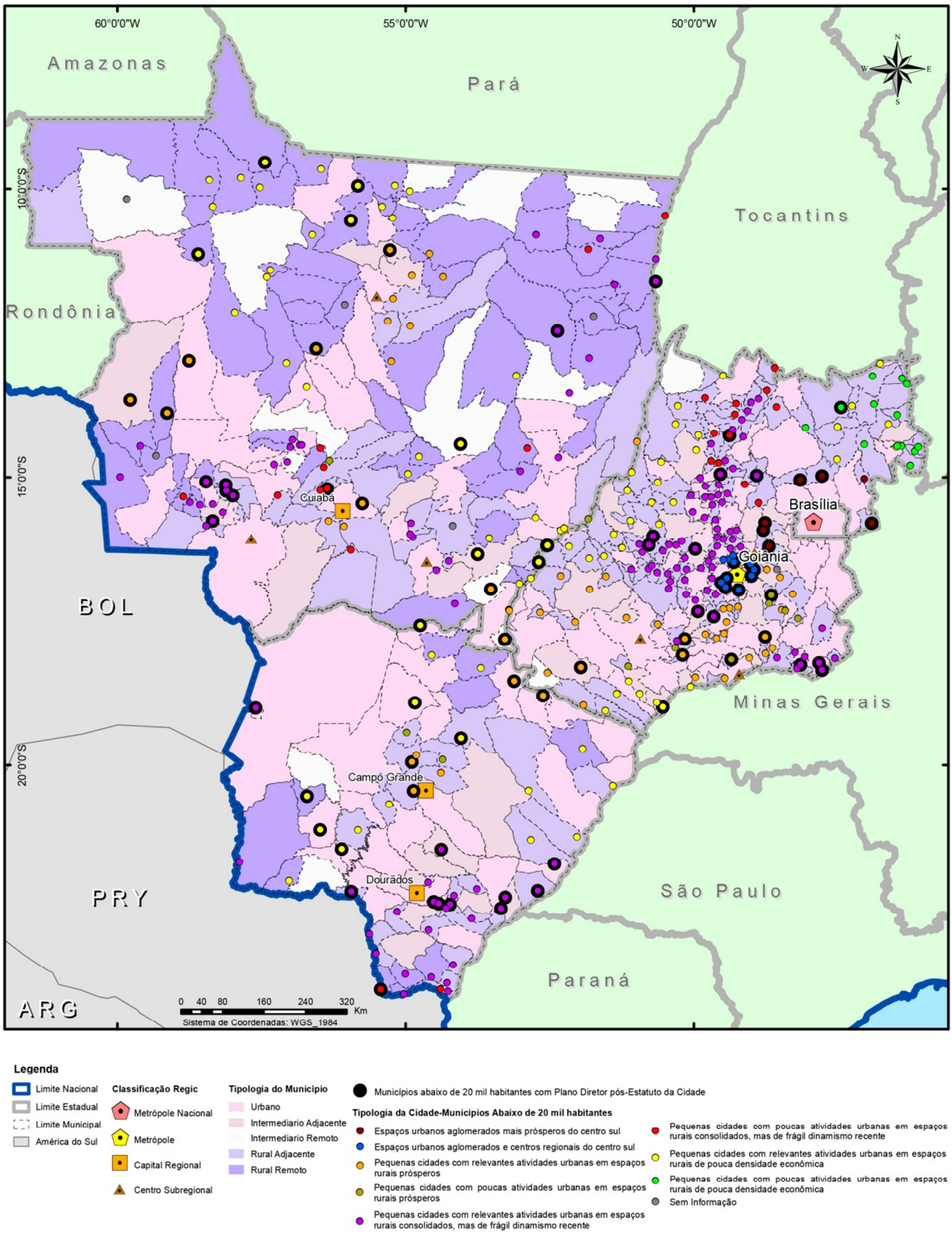
Em relação aos planos diretores, verifica-se no Cartograma 4.4 que uma grande parcela dos municípios com população até vinte mil habitantes na Região Sul tem Plano Diretor aprovado após o Estatuto da Cidade (65% de acordo com IBGE, 2015), localizada principalmente no estado do Paraná. Predominam os planos diretores nos municípios classificados como “rural adjacente”, que são 76,08% dos municípios com menos de vinte mil habitantes e PD pós-EC da Macrorregião, não havendo município com PD pós-EC classificado como “rural remoto”. Os PD pós-EC também são predominantes nas “pequenas cidades com relevantes atividades urbanas” (75,70%), especialmente naquelas “em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente” (36,71%) e “em espaços rurais prósperos” (26,25%).

4.5 Região Centro-Oeste

A seguir apresenta-se o cartograma referente à Região Centro-Oeste (Cartograma 4.5) com a espacialização dos dados de IBGE (2017; 2015; 2008) e de Bitoun e Miranda (2009b).

Verifica-se no Cartograma 4.5 que os municípios da Região Centro-Oeste, assim como os da Região Norte, apresentam vastas extensões territoriais. A densidade dos centros urbanos de até vinte mil habitantes, como também dos centros urbanos de mais alta hierarquia, é bem baixa e vai ficando ainda mais baixa conforme se avança para o oeste e noroeste da Macrorregião.

Cartograma 4.5 – Região Centro-Oeste



Fonte: IBGE (2017, 2015, 2008); BITOUN e MIRANDA (2009b). Elaborado pela autora.

O estado de Goiás é o que apresenta uma maior densidade de pequenos centros urbanos na Macrorregião, porém, conforme apresentado no Cartograma 4.5, não se verifica neste estado a ocorrência de um sistema hierárquico urbano equilibrado, pois inexistem capitais regionais e poucos são os centros sub-regionais num amplo raio de abrangência a partir da Metrópole Nacional Brasília, no Distrito Federal, e da capital regional Goiânia. Da mesma forma, nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul são poucos os centros sub-regionais e as capitais regionais Dourados, Campo Grande e Cuiabá polarizam vasto território. No caso dos municípios com até vinte mil habitantes, 22,28% foram classificados como “remotos” na Macrorregião (considerando tanto os “rurais” como os “intermediários”) (IBGE, 2017).

Chama atenção na Região Centro-Oeste a alta incidência de municípios com menos de vinte mil habitantes classificados como “urbanos”, 12,53% do total, ficando abaixo apenas da parcela verificada no Sudeste (17,64%). Esta classificação sugere que estes municípios teriam como demandas questões relacionadas à dificuldade de acesso à terra (urbana e/ou rural), tema de boa parte dos instrumentos de política urbana regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Não obstante, a grande maioria dos municípios com população inferior a vinte mil habitantes na Macrorregião foi classificada como “rural”, 76,32% do total.

No que se refere à classificação das cidades com menos de vinte mil habitantes, a Região Centro-Oeste, assim como a Região Norte, também tem a maioria destas cidades, 44,02% do total, “em espaços consolidados mas de frágil dinamismo recente” (BITOUN e MIRANDA, 2009b). Porém, diferentemente da Região Norte, que tem entre estas principalmente as “com poucas atividades urbanas”, destacam-se na Região Centro-Oeste aquelas “com relevantes atividades urbanas”.

O tipo “pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços consolidados mas de frágil dinamismo recente” é o predominante entre as cidades com menos de vinte mil habitantes na Macrorregião, abarcando 37,33% do total destas. Verifica-se no Cartograma 4.5 que as pequenas cidades assim classificadas encontram-se, sobretudo, na porção central do estado de Goiás, no sudeste do estado do Mato Grosso do Sul e na porção sul do estado de Mato Grosso. Tal classificação indica maior modernização e industrialização das atividades agrícolas,

repercutindo em uma mais bem equacionada sinergia entre áreas urbanas e rurais. Entretanto, há o desafio por parte do Estado de consolidação do dinamismo econômico recente do meio rural.

Pelo Cartograma 4.5 observa-se também a alta incidência das “pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica”, que somam 22,28% das cidades com menos de vinte mil habitantes na Macrorregião. Verifica-se a concentração destas cidades ao longo do eixo formado pelo Rio Araguaia, na divisa dos estados de Goiás e Mato Grosso, e também na porção noroeste do estado do Mato Grosso. Conforme já comentado, a ocorrência de relevantes atividades urbanas em espaços rurais pobres indicam descolamento do dinamismo da área urbana em relação à produção agrícola da sua hinterlândia, o que geralmente repercute em migração rural-urbana. Nestes casos, a demanda seria por políticas públicas que proporcionem uma mais bem sucedida sinergia entre as áreas urbanas e rurais de modo a melhorar a situação socioeconômica das áreas rurais, principalmente.

Há ainda na Região Centro-Oeste uma parcela importante de “pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos”, que abarcam 15,32% do total das cidades com menos de vinte mil habitantes na Macrorregião, indicando uma situação de prosperidade econômica no meio rural e também no meio urbano. Estas cidades se encontram principalmente no sul do estado de Goiás.

Em relação aos planos diretores, cerca de 24% dos municípios com menos de vinte mil habitantes da Região têm Plano Diretor aprovado após o Estatuto da Cidade (IBGE, 2015). Verifica-se no Cartograma 4.5 que os municípios com menos de vinte mil habitantes com Plano Diretor pós-Estatuto da Cidade estão espalhados por toda a Macrorregião. Verifica-se também que predominam os planos diretores em municípios classificados como “rural” (“adjacente” ou “remoto”), que somam 58,14% dos municípios com menos de vinte mil habitantes e PD pós-EC da Macrorregião. Porém, ressalta-se que a Região Centro-Oeste é a que detém menor parcela de planos diretores em municípios rurais em relação às demais macrorregiões do País. Na Região, predominam os planos diretores em “pequenas cidades com relevantes atividades urbanas” (68,6%), destacando-se as “em espaços rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente” (31,4%).

4.6 Considerações finais

As análises referentes às cinco macrorregiões do País permitem tecer algumas considerações de caráter geral, ainda que, conforme se viu, as regiões e suas sub-regiões apresentem especificidades.

Em relação às configurações da rede urbana, é possível inferir que, além da estrutura fundiária – fator comentado por Corrêa (2006b) como definidor dessas configurações no Brasil –, também exercem importante influência pelo menos outros dois fatores. Um deles estaria relacionado com a herança de nossa ocupação a partir do litoral, pois é visível pelos cartogramas a diluição da rede urbana brasileira, com diminuição do número de metrópoles e capitais regionais, à medida que se adentra rumo ao oeste e noroeste do País, independentemente da estrutura fundiária original de ocupação. Dessa forma, avalia-se que a criação de novos municípios e sedes municipais ao longo da nossa história de ocupação, a partir da emancipação de ocupações (distritos/vilas) dispersas pelo território, contribuiu no processo de consolidação de uma rede urbana mais robusta na faixa leste do Brasil. Já as últimas fronteiras de ocupação do País, as regiões Centro-Oeste e Norte, apresentam municípios muito vastos, configurando uma rede urbana rarefeita com inúmeras situações de ocupações isoladas ou remotas.

Outro fator relevante na configuração da rede urbana brasileira é a densidade econômica das regiões. A prosperidade econômica verificada principalmente nas regiões Sudeste e Sul repercutiu numa rede urbana mais densa e com uma distribuição mais equilibrada dos centros urbanos de maior hierarquia nas duas regiões, ainda que a maior parte da Região Sudeste tenha tido uma ocupação original fundada na grande propriedade rural, diferentemente da ocupação da Região Sul, em boa parte fundada na pequena propriedade rural. Nestas regiões, a densidade econômica parece ter propiciado uma mais efetiva divisão territorial do trabalho e, como consequência, também um padrão de rede urbano mais complexo, conforme argumenta Corrêa (2006a). Este padrão de rede mais complexo, por sua vez, parece estar retroalimentando a dinâmica econômica, num ciclo virtuoso.

No que se refere às demandas relacionadas ao planejamento territorial dos municípios de pequeno porte populacional, é relevante destacar o fato de que, em todas as cinco macrorregiões do País, a maioria dos municípios com população

inferior a vinte mil habitantes foram classificados como “rural” (IBGE, 2017). No mínimo, esta classificação indica a necessidade de se pensar um padrão diferenciado de infraestrutura e serviços urbanos para estes municípios, não baseado no padrão e nas tecnologias desenvolvidos para os grandes centros urbanos. Em especial, destacam-se os serviços relativos ao saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais), os quais, de acordo com a Lei Federal n° 11.445/2007, devem ser universalizados para todos os domicílios ocupados do País, tanto em áreas urbanas quanto rurais (BRASIL, 2007).

Os dados também mostram a significativa parcela de cidades com até vinte mil habitantes cuja maioria da população tem como ocupação principal as atividades primárias (“pequenas cidades com poucas atividades urbanas”), principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Estes dados revelam a importância econômica e social das áreas rurais destes municípios e, por conseguinte, a necessidade de se incluir estas áreas no planejamento territorial integral (para além da questão ambiental e agrária), tanto de âmbito local quanto regional.

A despeito das generalizações possíveis, os dados revelam, sobretudo, a necessidade de se considerar as especificidades das regiões e sub-regiões do País. Nesse sentido, apontam para a relevância de um planejamento territorial de âmbito local, pelo qual é possível alcançar particularidades pormenorizadas, mas sem perder de vista as características, potencialidades e deficiências que se afirmam regionalmente e, portanto, extrapolam o âmbito municipal.

Em relação aos planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade nos municípios com menos de vinte mil habitantes, verifica-se que, de modo geral, abarcam a variedade destes municípios em cada macrorregião, isto é, a caracterização dos municípios com PD pós-EC assemelha-se à caracterização geral destes municípios nas suas respectivas regiões. Entretanto, os dados numéricos mostram uma proporção maior de municípios com população até vinte mil habitantes e PD pós-EC classificados como “com relevantes atividades urbanas” (62,25%, excluídos os pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas) do que a encontrada quando considerados todos os municípios brasileiros com população até vinte mil habitantes (49%, excluídos os pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas). Esta diferença é esperada na medida em

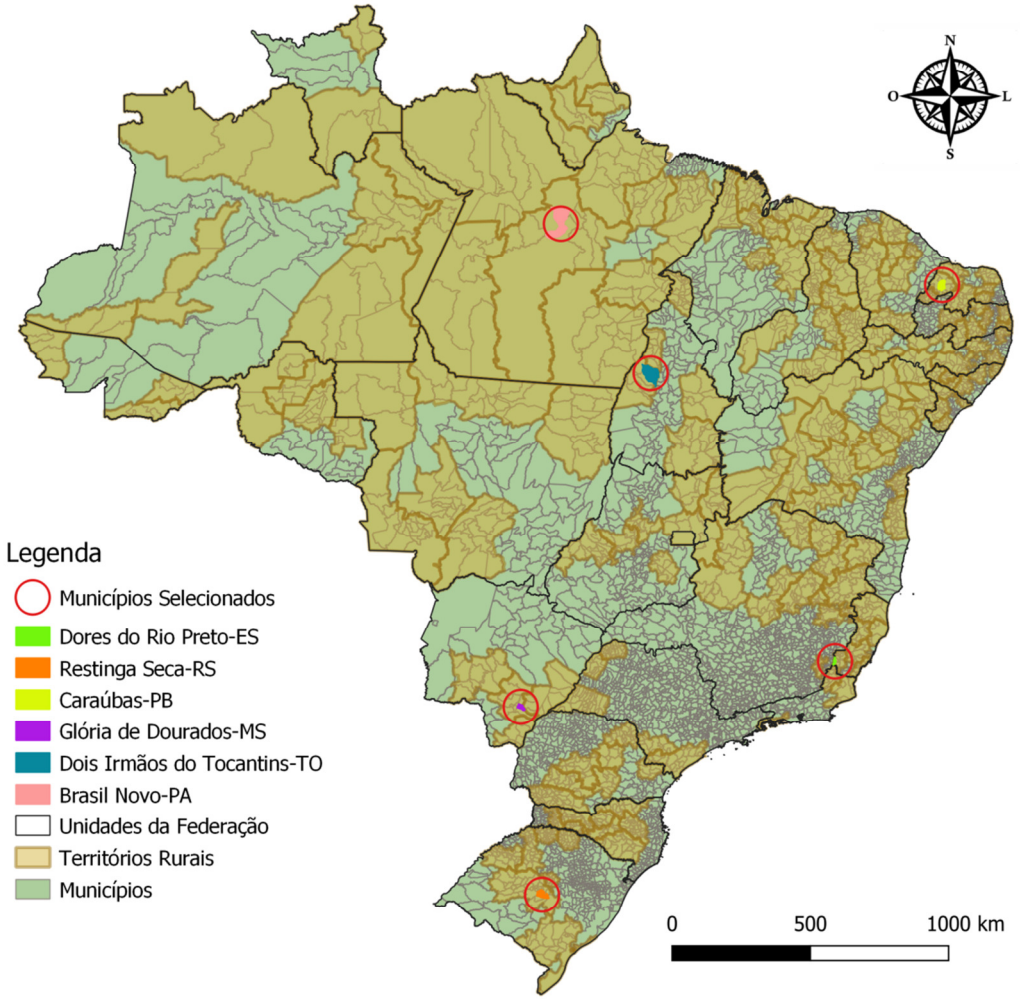
que o Estatuto da Cidade exige Plano Diretor aos municípios com menos de vinte mil habitantes em casos de empreendimentos/situações vinculados ao meio urbano.[126].

[126] Afora os municípios integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, o Estatuto da Cidade exige Plano Diretor aos municípios com menos de vinte mil habitantes quando inseridos em áreas de especial interesse turístico ou de influência de empreendimentos de grande impacto ambiental; onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos de parcelamento e edificação compulsórios; incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001).

CAP. 5 – ESTUDOS DE CASO: ANÁLISE DO CONTEÚDO E DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES

Para os estudos de caso foram selecionados seis municípios, contemplando as cinco macrorregiões do Brasil, sendo que a Região Norte foi a única contemplada com dois municípios[127]. O Cartograma 5.1 (abaixo) apresenta a localização dos municípios selecionados no território brasileiro.

Cartograma 5.1 – Municípios selecionados para os estudos de caso



Fonte: Elaborado pela autora.

[127] Os critérios utilizados para seleção dos municípios estão expostos na Introdução deste trabalho (item "Procedimentos Metodológicos e Estruturação da Tese").

Para cada município selecionado, este capítulo apresenta uma caracterização focada nos aspectos físico-territoriais, na sequência descreve de forma sintética o conteúdo da lei do Plano Diretor e, por fim, apresenta informações sobre a implementação e a eficácia do Plano Diretor no que se refere à mitigação dos problemas e demandas relativos ao uso e ocupação do solo.

Para a caracterização dos municípios foram utilizadas, principalmente: as informações do trabalho "Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros" (BITOUN et al, 2017); as informações disponíveis nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)[128]; e os dados disponíveis na plataforma IBGE Cidades[129]. O uso da Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros e dos PTDRS para a caracterização dos municípios selecionados partiu da premissa de que os municípios de pequeno porte populacional devem ser considerados à luz da sua inserção regional, em especial o ambiental rural do qual são partícipes. Também foram utilizadas informações e imagens disponíveis nos sítios eletrônicos das prefeituras, assim como os recursos de navegação do Google Maps, que permitiram um maior conhecimento da realidade físico-territorial dos municípios mesmo que de forma remota.

Importa destacar que enquanto os dados de Bitoun et al (2017) referentes aos tipos regionais dos espaços rurais e os dados municipais do IBGE Cidades são padronizados, isto é, disponibilizam as mesmas informações para os diferentes tipos regionais (no caso de Bitoun et al, 2017) e para o conjunto dos municípios brasileiros (no caso do IBGE Cidades[130]), os PTDRS se apresentam bastante diferentes entre si, alguns com conteúdos mais sucintos e genéricos e outros com dados e informações mais detalhados. Dessa forma, as caracterizações dos municípios também se configuraram de modo diferente em relação a alguns aspectos e conteúdos.

Para a descrição do conteúdo dos planos diretores levou-se em conta a ênfase da pesquisa nos quesitos referentes ao ordenamento territorial e ao uso e ocupação do solo. Assim, as leis foram dissecadas enfocando seus conteúdos

---

[128] Acessáveis no Sistema de Informações Territoriais – SIT, em: <http://sit.mda.gov.br/download.php>.
[129] Acessáveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/>.
[130] Como exceção têm-se as informações referentes ao histórico dos municípios, cujo detalhamento varia bastante de município para município.

relativos ao zoneamento territorial, aos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo e aos instrumentos de política urbana.

Quanto à implementação e eficácia dos planos diretores, as informações foram extraídas de entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores das prefeituras municipais, uma para cada município. Em dois dos municípios (Restinga Seca-RS e Glória de Dourados-MS) a entrevista ocorreu por telefone e nos outros quatro (Dores do Rio Preto-ES, Caraúbas-PB, Dois Irmãos do Tocantins-TO e Brasil Novo-PA), pela plataforma Google Meet. O roteiro de perguntas dessas entrevistas encontra-se como apêndice deste trabalho (Apêndice A).

Havia a intenção de realizar entrevistas com mais de um funcionário das prefeituras e também com representantes dos conselhos municipais ligados à questão territorial. No entanto, esta intenção se inviabilizou pelas dificuldades já relatadas na Introdução deste trabalho, em especial o desconhecimento e/ou inutilização do Plano Diretor pela maior parte das secretarias municipais e respectivos funcionários e a inatividade dos conselhos ligados à questão territorial. De todo modo, as entrevistas trouxeram informações bastante relevantes, que permitiram o vislumbre de situações comuns aos municípios estudados.

Ao final do Capítulo, é feita uma análise a partir do cruzamento das informações levantadas para cada município, destacando-se as diferenças e, principalmente, as semelhanças quanto ao conteúdo e à implementação dos planos diretores estudados. A busca por dinâmicas que se repetem pretendeu a superação dos excepcionalismos de modo a alcançar a generalização analítica.

5.1 Dores do Rio Preto-ES

5.1.1 Caracterização

O Município de Dores do Rio Preto, localizado a sudoeste do Estado do Espírito Santo, é partícipe do Tipo 14 da Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais (BITOUN et al, 2017) e componente do Território Rural Caparaó (TR-26).

Conforme Bitoun et al (2017), o Tipo 14 tem como bioma predominante a Mata Atlântica e corresponde a um complexo de regiões serranas e de vales que guiaram a ocupação antrópica, abarcando o Oeste do Espirito Santo, parte Norte da Zona da Mata e Sul/Sudoeste de Minas Gerais. São cento e oitenta e seis (186) municípios numa área de 62.513,60 km², o que configura um tamanho médio de 336

km² por município. A média das maiores distâncias entre uma localidade do município e sua respectiva sede municipal é 9,10 km, e a média das menores distâncias das sedes municipais a qualquer outra sede municipal de hierarquia urbana superior é 25,87 km. Estes dados mostram a existência de uma rede urbana densa e hierarquizada entre centros pequenos e maiores.

Foto 5.1 - Vista aérea da Cidade de Dores do Rio Preto-ES

Fonte: https://www.facebook.com/pmdrp

Foto 5.2 - Vista da Serra do Caparaó em Dores do Rio Preto-ES

Foto de André Luiz Pereira Nunes. Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Dores_do_Rio_Preto

Foto 5.3 – Área central da Cidade de Dores do Rio Preto-ES

Fonte: https://guialugaresturisticos.com/america-latina/brasil/espirito-santo/dores-do-rio-preto/

De 1950 a 2010, o Tipo 14 apresentou taxa bruta de crescimento populacional de 52,71%, bem inferior à média nacional (267,23%). A população rural reduziu-se de cerca de 67% em 1950 para aproximadamente 37% em 2010. No mesmo período foram criados 79 novos municípios.

Os estabelecimentos da agricultura familiar constituem 81,58% do número total de estabelecimentos rurais, o que indica forte presença da agricultura de base familiar em relação à de base patronal, ainda que ocupem menos da metade da área total dos estabelecimentos agropecuários (45,23%). De qualquer forma, a média do

número de estabelecimentos rurais por km² é alta quando comparada aos demais tipos regionalizados (2,82).

No habitat rural[131], 75,69% do total da população ocupada estão ocupadas em atividades agropecuárias, florestais e pescas. No habitat urbano, 24,35% da população ocupada estão ocupadas nestas atividades, revelando uma forte vinculação da população urbana com as atividades rurais e o papel das cidades como local de moradia dos trabalhadores do campo.

O Território do Caparaó é formado por onze (11) municípios a sudoeste do Estado do Espírito Santo, junto à divisa dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, sendo servido pelas bacias hidrográficas do Rio Doce, Rio Itapemirim e Rio Itabapoana. Na divisa do estado do Espírito Santo com Minas Gerais encontra-se a Serra do Caparaó, onde se situa o Parque Nacional do Caparaó. O Parque, criado em 1961, abrange porções de cinco municípios do Território do Caparaó (entre eles Dores do Rio Preto) e de quatro municípios em Minas Gerais. No Parque do Caparaó encontra-se o Pico da Bandeira (terceiro ponto mais alto do País), sendo um destino muito procurado pelos adeptos do montanhismo. O relevo da região, de modo geral, é bastante declivoso, sendo que mais de 75% do Território apresenta declividades acima de 30% (BRASIL/MDA, 2009a).

De acordo com o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS) do Território Caparaó (BRASIL/MDA, 2009a), a intensificação da ocupação e do desmatamento da região iniciou-se com a implantação da cafeicultura a partir da segunda metade do século XIX, resultado da migração de cafeicultores do Rio de Janeiro e do sul de Minas Gerais e, num segundo momento, ao final do século XIX, com o processo de imigração européia com a vinda de colonos italianos, principalmente.

Apesar de nos últimos anos ter sido identificado um esvaziamento populacional da zona rural do Território, sua taxa de urbanização é baixa: 54,22%. A economia dos municípios é diretamente dependente do setor primário, sendo a produção de café a principal atividade, seguida da pecuária leiteira. Embora a Serra

[131] Denomina-se "população em habitat rural" a soma da população residente em setores com códigos de situação 8 ((Zona Rural exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede (as vilas e suas expansões limítrofes fora do perímetro urbano) (BITOUN et al, 2017).

do Caparaó (onde se localiza o Parque do Caparaó) seja um atrativo turístico muito visitado, o Turismo foi diagnosticado pelo PTDRS como atividade incipiente por falta de infraestrutura e políticas específicas. Estão em expansão no Território empreendimentos para exploração de granito e bauxita, no entanto as indústrias ligadas à atividade geralmente são instaladas em municípios de maior porte fora do Território. De modo geral, os índices e indicadores relacionados ao desempenho econômico e social apresentados no PTDRSS revelam uma situação abaixo da média do Estado do Espírito Santo e do Brasil.

Ainda segundo o PTDRSS, o Território do Caparaó tem como uma de suas características a predominância de pequenas propriedades de base familiar, uma vez que aproximadamente 82% dos estabelecimentos têm menos de cinquenta hectares, porém estes ocupam apenas 35% da área total dos estabelecimentos rurais.

Dores do Rio Preto foi elevado à categoria de município em 1963[132]. Conforme os dados do último Censo, tem 6397 habitantes[133], sendo 3547 (55,45%) domiciliados em área urbana e 2850 (44,55%), em área rural. Seu território tem 159,298 km², o que lhe confere uma densidade demográfica de 40,16 hab/km² (IBGE, 2011). Segundo a classificação do IBGE (2017), é um município "rural adjacente", e sua cidade foi categorizada por Bitoun e Miranda (2009b) como "pequena cidade com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente" (Tipo 16). Em relação à hierarquia urbana, é classificada como "centro local" (IBGE, 2008, 2020). A capital regional mais próxima, conforme hierarquia urbana do IBGE (2008, 2020), é Cachoeiro do Itapemirim-ES, que fica a 115 km de distância.

O Município é uma das portas de entrada capixaba para o Parque Nacional do Caparaó, que ocupa cerca de 15% do território municipal a nordeste, de acordo com os mapas componentes do Plano Diretor. A sede do Município localiza-se a sudoeste, margeada pelo Rio Preto, que marca a divisa do Espírito Santo com Minas Gerais, sendo atravessada longitudinalmente pela rodovia ES-190. Há ainda duas sedes distritais, também consideradas áreas urbanas: a Sede do Distrito de

[132] Elevado à categoria de município pela Lei Estadual n.º 1.914/1963, desmembrado do município de Guaçuí-ES. Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/dores-do-rio-preto/historico>. Acesso em : 3 jun. 2021

[133] A população estimada para 2020 é de 6771 habitantes Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/dores-do-rio-preto/historico>. Acesso em : 3 jun. 2021

São Raimundo da Pedra Bonita, a noroeste; e a Sede do Distrito de Mundo Novo, na porção central do Município. Estas sedes distritais situam-se mais próximas ao Parque do Caparaó. Somadas, as áreas urbanas abarcam cerca de 20% do território municipal.

Conforme dados do IBGE[134], o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é 0,654 (considerado médio). O salário médio mensal dos trabalhadores formais do Município corresponde a 1,8 salário mínimo (dados de 2018) e 39,6% da população têm rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário mínimo (dados de 2010). O Município apresenta 52,1% de domicílios com esgotamento sanitário adequado e 45,9% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do Estado do Espírito Santo, fica na posição 46 de 78 no que se refere a esgotamento sanitário adequado, e 12 de 78 no que se refere à urbanização adequada. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 2141 de 5570 e 552 de 5570, respectivamente.

5.1.2 Conteúdo do Plano Diretor

A Lei do Plano Diretor (PD) de Dores do Rio Preto-ES data de 2008, tendo sido revisada em 2018. O Município se enquadra na obrigatoriedade de elaboração do PD por situar-se em área de interesse turístico. A primeira versão da Lei foi elaborada por iniciativa do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Território do Caparaó Capixaba (*Consórcio Caparaó)*, com o suporte técnico de consultoria externa.

A seguir apresenta-se a versão atual do PD. Trata-se de um documento extenso e abrangente, com 231 artigos e 13 anexos, entre os quais estão mapas e tabelas, majoritariamente. O corpo da Lei junto aos seus anexos está disponível no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto.[135]

---

[134] Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/dores-do-rio-preto/panorama>. Acesso em: 27 abr. 2021.

[135] Disponível em: <https://www.pmdrp.es.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Ordinaria_679_2008?cdLocal=5&arquivo={B6A4B4AD-C415-D6EA-DDEE-EBCDBED3E3AD}.pdf#search=plano%20diretor>. Acesso em: 1 jul. 2021.

5.1.2.1 . Estrutura geral

A Lei inicia-se definindo o Plano Diretor como “o instrumento básico da política urbana e territorial do Município”, integrante do sistema de planejamento municipal.

O Título I (“Dos Princípios, Objetivos e Diretrizes Gerais da Política Urbana e Territorial”) apresenta os princípios fundamentais e diretrizes gerais da política urbana e territorial. Os princípios do PD (Capítulo I) estão alinhados ao Estatuto da Cidade e contemplam algumas particularidades do Município, como, por exemplo, o reconhecimento da agricultura familiar e da vocação local ao agronegócio e ao turismo. As diretrizes gerais (Capítulo II) foram organizadas em quinze seções, cada uma referente a uma política específica, a saber: Política de Desenvolvimento Econômico; Política de Desenvolvimento Rural; Política de Desenvolvimento Turístico; Política de Integração Regional; Política de Proteção do Patrimônio Histórico, Cultural e Paisagístico; Política de Meio Ambiente; Política de Saneamento Ambiental; Política dos Recursos Hídricos, Superficiais e Subterrâneos; Política de Habitação; Política de Saúde; Política de Cultura, Esporte e Lazer; Política de Mobilidade e Transporte; Política de Segurança Pública; Política de Espaços Públicos e de Infraestrutura; Política de Gestão Pública.

O Título II (“Do Sistema de Gestão e Planejamento do Desenvolvimento do Município”) institui a Conferência Municipal da Cidade, que deverá ocorrer, no mínimo, a cada dois anos; o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural (COMDUR), como um órgão de caráter consultivo e deliberativo, fiscalizador, de acompanhamento e de assessoramento em relação às políticas urbanas e rurais; e o Fundo Municipal de Desenvolvimento, destinado a propiciar apoio e suporte financeiro à consecução da política municipal de desenvolvimento urbano e habitação de interesse social.

O Título III (“Do Ordenamento Territorial do Município”) apresenta o macrozoneamento do Município, o zoneamento das áreas urbanas (sede municipal e duas sedes distritais) e o zoneamento ambiental, que abrange áreas rurais e urbanas. Também estabelece diretrizes e propostas para o sistema viário urbano e rural.

O Título IV ("Do Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo") estabelece parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano. Estabelece também procedimentos para aprovação de novos loteamentos, bem como diretrizes relacionadas à fiscalização, notificação, vistoria e alvará de conclusão de obras. As determinações presentes nos títulos III e IV estão comentadas no item 5.1.2.2.

O Título V ("Dos Instrumentos de Política Urbana") elenca uma série de instrumentos da política urbana e estabelece que os instrumentos são aplicáveis a todas as zonas previstas no PD. Na sequencia, o PD dispõe de seções específicas para alguns dos instrumentos elencados, comentados no item 5.1.2.3

Por fim, o Título VI ("Das disposições gerais, finais e transitórias"), estabelece a necessidade de elaboração de várias leis e planos, a saber: Lei das Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais; Lei de atualização do Código Tributário Municipal; Lei de Regularização Fundiária; Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade; Plano Municipal de Drenagem; Plano Municipal de Esgotamento Sanitário; Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico; Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; Plano Municipal de Habitação; Plano Municipal de Regularização Fundiária; Código de Meio Ambiente; Código de Posturas; Atualização do Código de Obras.

5.1.2.2 Parâmetros de Ordenamento territorial

O território do Município de Dores do Rio Preto é divido em: Macrozona Urbana; Macrozona Rural; Macrozona de Interesse Turístico; e Macrozona Parque Nacional do Caparaó. O PD apresenta a descrição de cada uma das macrozonas e estabelece algumas diretrizes gerais. As macrozonas estão demarcadas no Anexo 2 da Lei.

A Macrozona Urbana é conformada pelos perímetros urbanos da sede municipal e das duas sedes distritais existentes no município. Os perímetros urbanos estão demarcados nos mapas do Anexo 1..

As três macrozonas urbanas (sede municipal e sedes distritais) são subdivididas em zonas, demarcadas em mapas do Anexo 3 (3.1, 3.2 e 3.3). O PD apresenta a descrição de cada uma das zonas e estabelece as respectivas diretrizes.

As zonas presentes na sede municipal são: Zona de Proteção Ambiental (tipos 2 e 3); Zona Residencial; Zona de Comércio e Serviço; Zona Especial de Interesse Social 1; Zona Especial de Projetos Específico; e Zona de Expansão Urbana 1. As zonas presentes na sede do Distrito de Mundo Novo são: Zona Residencial; Zona de Comércio e Serviço; Zona Especial de Interesse Social 1; Zona de Proteção Ambiental 3; e Zona de Expansão Urbana 1. As zonas presentes na sede do Distrito de São Raimundo da Pedra Menina são: Zona de Proteção Ambiental (tipos 1 e 2); Zona Especial de Interesse Social 1; e Zona de Expansão Urbana 2.

Chama atenção o fato de toda a malha ocupada da sede do Distrito de Pedra Menina ter sido classificada como ZEIS do tipo 1, para regularização fundiária e urbanística. Apesar de prevista no PD, não foram delimitadas ZEIS do tipo 2, destinada à implantação de conjuntos habitacionais de interesse social. De acordo com a Lei, as delimitações de ZEIS-2 serão definidas pelo COMDUR em consonância com a demanda e o déficit habitacional dos núcleos urbanos onde se localizam.

O zoneamento ambiental foi inserido na revisão do PD de 2018 e apresenta três categorias de Zonas de Proteção Ambiental (tipos 1, 2 e 3). As categorias, no entanto, não estão diferenciadas no mapa de Zoneamento Ambiental (Anexo 3.4), o qual apresenta uma mancha única de ZPA pelo território municipal. Já nos mapas de zoneamento urbano (Anexos 3.1, 3.2 e 3.3) aparecem as diferentes categorias de ZPA dentro do perímetro urbano e entorno imediato.

O PD também estabelece que poderão existir, em todo o território municipal, Áreas Especiais de Interesse Ambiental (AEIA), classificadas em três categorias. Estas áreas não estão delimitadas nos anexos do PD.

Além das macrozonas, zonas e áreas, o PD institui o Eixo Turístico, composto por áreas lindeiras à Estrada Parque numa faixa de 250 metros para cada lado desta, destinadas ao desenvolvimento de atividades relacionadas ao turismo, cultura, esporte e lazer. Apenas a Estrada Parque é demarcada no Mapa de Sistema Viário Municipal (Anexo 4.1).

O Anexo 5 do PD identifica os imóveis municipais de interesse de preservação histórica e cultural.

Em relação ao sistema viário urbano, o PD estabelece hierarquia viária e define largura mínima das vias de acordo com a classificação viária. Em relação ao sistema viário rural, estabelece a faixa de domínio das estradas municipais. O Anexo 4.1 apresenta mapa do sistema viário municipal e os anexos 4.2, 4.3 e 4.4, mapas do sistema viário urbano da sede municipal e sedes distritais com a hierarquia viária e vias propostas (arteriais e coletoras).

O PD define os seguintes índices de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano: Taxa de Ocupação, Taxa de Permeabilidade, Gabarito, afastamentos mínimos (frente, lateral e fundo), testada e área mínima de lote. Os índices são especificados por zona urbana, apresentados nas tabelas do Anexo 8. Também são definidas as atividades permitidas por zona urbana, conforme classificação apresentada no Anexo 6. O Anexo 10 especifica o número mínimo de vagas de garagem ou de estacionamento de veículos conforme atividade.

Outros parâmetros para parcelamento do solo urbano definidos no PD, desvinculados do zoneamento urbano, são: a percentagem de áreas públicas destinadas ao sistema de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários e aos espaços livres de uso público; e a necessidade de articulação das novas vias ao sistema viário existente.

5.1.2.3 . Instrumentos de Política Urbana

Os instrumentos regulamentados pelo PD foram:

PEUC, IPTU Progressivo no tempo e Desapropriação com pagamento em títulos: Determina as características dos imóveis passíveis de aplicação dos instrumentos, tanto para os casos de parcelamento, quanto de edificação e de utilização compulsórios, e também estabelece normas para a aplicação. Conforme determinado no Estatuto da Cidade, o IPTU progressivo e a desapropriação com pagamento em títulos são instrumentos a serem utilizados sucessivamente ao PEUC. O PD não apresenta demarcação das zonas ou dos imóveis passíveis de aplicação dos instrumentos, prevalecendo a determinação de que os instrumentos podem ser utilizados em todas as zonas.

Direito de Preempção: As condições de uso especificadas no PD repete aquelas determinadas no Estatuto da Cidade. Não apresenta demarcação específica para aplicação do instrumento.

Direito de Superfície: As condições de uso especificadas no PD repete aquelas determinadas no Estatuto da Cidade.

Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração do Uso do Solo: O PD estabelece que o Poder Executivo pode aplicar os instrumentos através de lei específica (Ressalta-se que o Estatuto da Cidade não exige lei específica para aplicação de Outorga Onerosa). O PD não fixa as áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, nem os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento; também não estabelece as áreas e correspondentes usos "básicos" a partir dos quais pode ser cobrado outorga de alteração do uso. Determina que o COMDUR gerenciará o processo da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo e que os recursos auferidos serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento para atender as finalidades previstas no Estatuto da Cidade.

Operações Urbanas Consorciadas: O PD não fixa as áreas passíveis de aplicação, estabelecendo que Lei específica definirá quando for o caso de aplicação do instrumento. A proposta de Operação Urbana Consorciada deverá ser submetida a parecer prévio do COMDUR para posterior envio ao Legislativo Municipal. O COMDUR acompanhará a implementação das Operações Urbanas Consorciadas e apreciará os relatórios acerca da aplicação dos recursos e da implementação de melhorias urbanas.

Transferência do Direito de Construir: O PD não fixa os imóveis ou áreas passíveis de transferir potencial construtivo nem as áreas passíveis de receber, tampouco o coeficiente máximo a ser atingido com a transferência de potencial construtivo. Estabelece que os procedimentos a serem adotados para implementação do instrumento serão objeto de lei municipal específica. Também determina que a transferência do potencial construtivo relativo aos imóveis de interesse histórico deverá ocorrer entre setores privados do mercado e a tramitação deverá ser autorizada e supervisionada pela Prefeitura Municipal, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e pelo COMDUR.

Consórcio Imobiliário: Prevê o instrumento como possibilidade ao proprietário de áreas atingidas pela obrigação de parcelar ou construir.

Concessão de uso especial para fins de moradia: Possibilidade para regularização fundiária de áreas públicas ocupadas por população de baixa renda até junho de 2001, conforme definido pela Medida Provisória n° 2.220/2001.

Tombamento e da Identificação de Imóveis, de Imobiliário Urbano e de Monumentos Naturais de Interesse Ambiental, Histórico e Sócio-Cultural: Define três diferentes graus de proteção para imóveis e obras integrantes do patrimônio histórico e cultural e dois diferentes graus para bens paisagísticos integrantes do patrimônio natural, estabelecendo o grau máximo de proteção para os bens tombados e os demais para os bens identificados como de interesse de preservação. O Anexo 5 da Lei apresenta uma lista de imóveis de interesse de preservação histórica e cultural.

Estudo de Impacto de Vizinhança: Este instrumento não se encontra regulamentado no Título V ("Dos instrumentos de política urbana"), mas sim no Título IV ("Do Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo") do PD. A Lei estabelece que a instalação de Empreendimentos de Impacto Urbano no Município é condicionada à aprovação, pelo Poder Executivo Municipal, do Estudo de Impacto de Vizinhança. O Anexo 7 do PD relaciona os Empreendimentos de Impacto Urbano.

5.1.3 Implementação e eficácia do Plano Diretor

As informações a seguir foram extraídas de entrevista realizada com o Secretário de Planejamento de Dores do Rio Preto, em fevereiro de 2021. O Secretário está no cargo desde 2017 e participou da revisão do PD em 2018. A Secretaria de Planejamento de Dores do Rio Preto "é responsável pelo planejamento, acompanhamento e promoção das políticas de desenvolvimento estratégico do Município, mediante a organização de Planos, Programas e Projetos integrados entre as Secretarias Municipais; compete ainda a elaboração e gestão do Plano Diretor Municipal e organização viária." [136]

De acordo com o entrevistado, o PD de Dores do Rio Preto tem contribuído para o planejamento e gestão territorial do Município, pois é um instrumento balizador nas tomadas de decisão e na elaboração de planos e projetos setoriais. Em seu mandato, a Secretaria de Planejamento está sempre consultando

[136] Informação disponível em: <https://www.pmdrp.es.gov.br>. Acesso em: 19 fev. 2021.

o PD e orientando as demais secretarias para verificar o PD e as demais leis, códigos e planos que se seguiram ao PD.

No entanto, segundo o entrevistado, poucas foram as contribuições do PD para os dois principais problemas atuais do Município na sua opinião, quais sejam: a irregularidade fundiária e o parcelamento do solo fora do perímetro urbano.

Segundo o entrevistado, a irregularidade fundiária (referente aos títulos de propriedade) é expressiva tanto na área rural quanto na urbana, mas, no momento, a Prefeitura tem atuado para a regularização das áreas urbanas (sede municipal e sedes distritais) com base na Lei Federal nº 13.465/2017. A irregularidade fundiária abrange vastas porções da sede municipal e das sedes distritais, que não necessariamente são coincidentes com as áreas com irregularidades urbanísticas e edilícias ou áreas pobres e precárias. O entrevistado mencionou que o problema impede a cobrança de alguns impostos municipais e também dificulta a exigência à obediência aos parâmetros e índices urbanísticos definidos pela legislação.

À irregularidade fundiária somam-se as irregularidades urbanísticas e edilícias e estas, por sua vez, estão dificultando os processos de regularização fundiária em andamento. A existência de áreas com ocupações desordenadas e urbanisticamente desqualificadas também foi mencionada pelo entrevistado como problema significativo no Município. Segundo o entrevistado, não há uma prática consolidada no Município de aprovação prévia de loteamentos e edificações, mas estão tentando instituí-la a partir da aprovação do PD e dos processos de regularização fundiária.

De acordo com o entrevistado, as ZEIS-1 demarcadas nos três perímetros urbanos focaram nas áreas com irregularidades ou precariedades urbanísticas e edilícias e não abrangeram todas as áreas com irregularidades fundiárias, à exceção da sede de Pedra Menina, em que toda a área ocupada foi classificada como ZEIS-1 (neste caso coincidiram-se as áreas com irregularidades urbanísticas e fundiárias). Assim, as ZEIS não têm sido utilizadas nos processos de regularização fundiária, tampouco outro instrumento do PD. No entanto, informou o entrevistado que os perímetros urbanos instituídos no PD desde 2008 têm contribuído em tais processos. Ainda é preciso, porém, delimitar os perímetros com as respectivas coordenadas geográficas.

Em relação ao parcelamento do solo fora de perímetro urbano, trata-se de um loteamento em implantação (o único desde 2008) situado em área descontínua ao perímetro urbano da sede municipal. Os gestores municipais não sabem como proceder quanto a essa questão – atualmente o loteamento está embargado, mas muitos dos terrenos já foram vendidos Segundo o entrevistado, há no Município um movimento de retorno de nativos e também de imigração de pessoas provenientes de outros municípios, muitos já aposentados, cuja procura é por terrenos em áreas rurais que, no entanto, sejam providos de infraestrutura urbana e próximos aos serviços urbanos. Informou que as Zonas de Expansão Urbana foram inseridas na revisão do PD de 2018 justamente para direcionar os potenciais empreendimentos de loteamentos, porém o loteamento citado não seguiu o planejamento do PD.

Outro problema significativo no Município, de acordo com o entrevistado, é a demolição/descaracterização de prédios de valor histórico-cultural. O Anexo 5 do PD apresenta uma lista de imóveis de interesse de preservação histórica e cultural, tanto na área urbana (sede do município) quanto na rural, porém, não foi dado encaminhamento ao tombamento de nenhum deles. Estão tentando o tombamento em nível estadual de uma ruína. Para o entrevistado, falta conscientização da população local e dos proprietários dos imóveis de valor histórico-cultural sobre a sua importância, e ele acredita que o tombamento municipal não seria suficiente para a efetiva preservação desses imóveis. O instrumento da Transferência do Direito de Construir, instituído no PD, não foi regulamentado e o entrevistado não mostrou conhecimento da possibilidade do uso do instrumento para a finalidade de preservação dos imóveis de valor histórico e cultural.

Em relação aos instrumentos de política urbana, nenhum dos instituídos no PD foi implementado. Segundo o entrevistado, os instrumentos de política urbana foram colocados no PD para usos futuros, caso sejam úteis, e que, no momento, não são condizentes à realidade da cidade. Mencionou que a partir da regularização fundiária vão conseguir verificar a necessidade de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios.

Sobre a ZEIS do tipo 2, para implantação de conjuntos habitacionais de interesse social, o entrevistado informou que não foram demarcadas no zoneamento porque o Município atualmente não tem problema de déficit habitacional.

De acordo com o entrevistado, o PD pode ser considerado um “primeiro passo” para o planejamento e a gestão territorial municipal, mas para efetiva implementação de suas diretrizes é preciso uma série de outras leis municipais. Das treze leis, códigos e planos listados no PD como necessários (Título VI), Dores do Rio Preto não elaborou nem está elaborando o Plano de Mobilidade e Acessibilidade, o Plano de Drenagem, o Plano de Habitação e o Plano de Desenvolvimento Econômico. Os três primeiros o entrevistado considera desnecessários às demandas do Município. Contudo, em relação às leis e planos pós-PD, informou o entrevistado que o Código de Posturas, o Código de Obras e o Código Tributário foram elaborados às pressas, apenas para cumprir a determinação do PD em função de exigência do Ministério Público, e que precisarão ser revistos para se adequarem à realidade do Município.

O entrevistado mencionou como dificuldade relacionada ao planejamento de ações e obras no Município a dependência por verbas extraordinárias, as quais, quando transferidas aos municípios, têm destinação pré-determinada, muitas vezes em desconformidade ao planejado em âmbito local. Citou especialmente as verbas provenientes de emendas parlamentares. Em relação ao Fundo Municipal de Desenvolvimento, instituído no PD, o entrevistado informou que não vingou.

Outras dificuldades mencionadas para a implementação do PD, referindo-se especialmente ao cumprimento das normas urbanísticas, foi o número reduzido de técnicos na Prefeitura e a desqualificação de alguns servidores para o cumprimento de suas atribuições. Ainda comentou da resistência da população e do próprio poder público no cumprimento das regras, por se tratar de prática recente no Município.

O entrevistado também comentou da dificuldade em se realizar os mecanismos de participação direta da sociedade civil, como as conferências e conselhos, por falta de interesse da população. Disse que o COMDUR está instituído, mas não é atuante.

No que se refere ao conteúdo do PD, o entrevistado mencionou que os índices urbanísticos, em especial o tamanho mínimo dos lotes e as dimensões das

vias especificados na Lei[137], não são condizentes à realidade do Município, tendo sido embasados em parâmetros de cidades grandes. Este problema foi comentado quando perguntado sobre o que deveria mudar no PD. O entrevistado informou que a primeira versão do PD foi feita por consultoria externa e "empurrado goela abaixo" no Município. A equipe interna da Prefeitura teve uma participação mais efetiva e consciente apenas na revisão de 2018 e, segundo o entrevistado, estão começando a entender as incongruências do PD e das leis elaboradas em complementariedade ao PD em relação à realidade do Município.

5.2 Restinga Seca-RS

5.2.1 Caracterização

O Município de Restinga Seca, localizado na região central do Rio Grande do Sul, é partícipe do Tipo 25 da Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais (BITOUN et al, 2017) e componente do Território Rural Região Central do Rio Grande do Sul (TR-75).

Conforme Bitoun et al (2017), o Tipo 25 abrange as regiões Sul do Rio Grande do Sul e Missões, tendo como bioma predominante o Pampa. Abarca quarenta e seis (46) municípios que perfazem uma área de 66.434,90 km², o que configura um tamanho médio de 1.444,24 km² por município. A média das maiores distâncias entre uma localidade do município e sua respectiva sede municipal é 19,77 km, e a média das menores distâncias das sedes municipais a qualquer outra sede municipal de hierarquia urbana superior é 48,55 km. Assim, apesar de constituírem-se municípios extensos, verifica-se a existência de uma rede urbana relativamente densa e hierarquizada.

De 1950 a 2010, o Tipo 25 apresentou taxa bruta de crescimento populacional de 38,61%, sendo o tipo regionalizado de menor crescimento populacional no período, bem inferior à média nacional (267,23%). Trata-se de uma região de intensa emigração, com taxa negativa de crescimento entre 2000 e 2010. A população rural reduziu-se de cerca de 75% em 1950 a 25% em 2010, mas, importa ressaltar, num contexto de inúmeras emancipações de vilas (o número de municípios triplicou de 1950 a 2010).

[137] À exceção da ZEIS, o lote mínimo definido foi de 300 m² para a maioria das zonas e 200m² para a Zona de Expansão Urbana 1. Em relação à dimensão das vias, a faixa mínima determinada para as vias locais é de 14 metros.

Os estabelecimentos familiares constituem 77,45% do número total de estabelecimentos rurais, ocupando 22, 28% da área total, ou seja, as grandes propriedades predominam no território. A média da densidade dos estabelecimentos rurais por km² é baixa (0,27).

No habitat rural, aproximadamente 70% do total da população ocupada estão ocupadas em atividades agropecuárias, florestais e pescas. No habitat urbano, cerca de 15% da população ocupada estão ocupadas nestas atividades, indicando uma base econômica mais diversificada nas cidades.

O Território da Região Central do Rio Grande do Sul é formado por trinta e quatro (34) municípios, componentes das bacias hidrográficas dos rios Guaíbe e Uruguai. De acordo com o PTDRS (BRASIL/MDA, 2009b), o Território tem passado por várias transformações desde o século XIX, destacando-se dois períodos de constituição e transformações territoriais: o primeiro, no fim do século XIX, com a chegada de imigrantes europeus, desenvolvendo-se uma economia diversificada e voltada para a auto-subsistência, incipiente na produção e comercialização de bens e serviços; e o segundo, no final do século XX, desenvolvendo-se uma economia com base na monocultura, alicerçada nos cultivos do arroz irrigado e da soja e viabilizada por um modelo exportador.

A modernização agrícola repercutiu em desemprego na zona rural, promovendo a migração para centros urbanos do Território ou outras regiões do Estado e País. Segundo o PTDRS, com base no Censo de 2000, o Território conta com aproximadamente 20% de sua população habitando em zonas rurais, porém, cabe salientar que este baixo índice se deve principalmente aos dois maiores centros urbanos do Território (Santa Maria e Cachoeira do Sul), que concentram cerca de metade da população urbana no Território.

Convivem no Território grandes e médias propriedades agrícolas, que desenvolvem uma agricultura moderna, e a agricultura familiar de pequeno porte. As propriedades de até cinquenta hectares representam 73,90% do conjunto das propriedades no Território e atualmente apresentam uma importante produção comercial e de bens e serviços. Além das lavouras e criação de animais, também são expressivas nos estabelecimentos rurais as agroindústrias, que totalizam cento e trinta e cinco (135) no Território, tendo maior importância as de derivados de cana,

panificação, massas e confeitaria, abatedouro e processamento de carne e laticínios (BRASIL/MDA, 2009b). De modo geral, os índices e indicadores relacionados ao desempenho econômico e social apresentados no PTDRS revelam uma situação abaixo da média do Estado do Rio Grande do Sul, mas levemente maiores que a do Brasil.

O Município de Restinga Seca foi emancipado em 1959[138]. De acordo com os dados do último Censo, tem 15849 habitantes[139], sendo 8982 (56,67%) domiciliados em área urbana e 6867 (43,33%), em área rural. Seu território tem 954,76 km², o que lhe confere uma densidade demográfica de 16,60 hab/km² (IBGE, 2011). De acordo com a classificação do IBGE (2017), é um município "rural adjacente". Sua cidade foi categorizada por Bitoun e Miranda (2009b) como "pequena cidade com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente" (Tipo 16). Em relação à hierarquia urbana, é classificada como "centro local" (IBGE, 2008, 2020). A capital regional mais próxima, conforme hierarquia urbana do IBGE (2008, 2020), é Santa Maria-RS, que faz divisa com o Município de Restinga Seca.

A parte norte do território de Restinga Seca compõe a região denominada Quarta Colônia de Imigração Italiana, que foi o quarto centro de colonização italiana e o primeiro fora da Serra Gaúcha na então Província do Rio Grande do Sul. Atualmente, esta é uma região de importância turística. O Município possui várias localidades espalhadas pelo seu território, sendo que pelo menos duas delas têm caráter urbano e importância turística, segundo informações do entrevistado no Município. A sede municipal localiza-se na região central do território municipal, margeada pela rodovia RS-149 a leste e por um córrego a oeste. Linha ferroviária desativada atravessa a cidade a norte, onde se encontra uma antiga estação ferroviária.

De acordo com informações do IBGE[140], o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é 0,683 (considerado médio). O salário médio mensal dos trabalhadores formais do Município corresponde a dois salários mínimos (dados de

---

[138] Através da Lei n° 3.730/1959, desmembrando-se do município de Cachoeira do Sul-RS. Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/restinga-seca/historico>, acesso em: 3 jun. 2021.

[139] A população estimada para 2020 é de 15744 habitantes. Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/restinga-seca/panorama>, acesso em: 3 jun. 2021.

[140] Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/restinga-seca/panorama>. Acesso em 27 abr. 2021

2018) e 35,2% da população têm rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário mínimo (dados de 2010). Em relação à infraestrutura e serviços urbanos, Restinga Seca apresenta 40,6% de domicílios com esgotamento sanitário adequado e 54,9% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do Rio Grande do Sul, fica na posição 288 de 497 no que se refere a esgotamento sanitário adequado, e 32 de 497 no que se refere à urbanização adequada. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 2634 de 5570 e 318 de 5570, respectivamente.

Foto 5.4 - Vista aérea da Cidade de Restinga Seca-RS

Fonte: https://www.mprs.mp.br/noticias/ambiente/22212/

Foto 5.5 - Antiga estação ferroviária de Restinga Seca-RS

Fonte: http://www.estacoesferroviarias.com.br/rs_uruguaiana/restinga.htm

Foto 5.6 - Praia no Rio Vacacaí, no limite sul de Restinga Seca-RS

Fonte: https://www.restingaseca.rs.gov.br/_imagens/58-g.jpg

5.2.2 Conteúdo do Plano Diretor

A Lei do Plano Diretor de Restinga Seca-RS data de 2010, com alterações pontuais realizadas posteriormente. A primeira versão da Lei foi feita por meio do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS Quarta Colônia), com o apoio de consultoria externa.

A seguir apresenta-se a versão consolidada com as alterações feitas até o dia cinco de agosto de 2020. Trata-se de um documento extenso, com 191 artigos e 27 anexos (a maioria mapas), abarcando políticas diversas relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico e também à ordenação territorial do Município. O corpo da Lei e os anexos são acessáveis pelo sítio eletrônico da Prefeitura de Restinga Seca. [141]

5.2.2.1 . Estrutura geral

A ementa da Lei define-a como a que "estabelece os princípios, diretrizes, políticas, programas, projetos e outros instrumentos do desenvolvimento municipal e dá outras providências".

No Título I ("Das Disposições Gerais") afirma-se que integram o PD, além da respectiva Lei, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, a Lei de Parcelamento do Solo para Fins Urbanos, o Código de Obras e Edificações, o Código Municipal de Posturas e a Lei de Diretrizes do Sistema Viário; esta última a ser elaborada e as demais – tendo sido aprovadas anteriormente – a serem adequadas ao PD. Menciona-se o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, que obedecerá ao PD e será gerido pelo Conselho Superior Municipal, a ser instituído em lei própria, com competência para deliberar, e pelo Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Município, integrado por técnicos do Executivo. Além disso, são estabelecidos os princípios do PD, que se assemelham aos do Estatuto da Cidade, destacando-se, por se constituir uma particularidade do Município, a integração regional no âmbito da Quarta Colônia.

No Título II ("Das Diretrizes de Desenvolvimento Municipal") definiram-se sete "diretrizes básicas": I - estruturação regional; II - articulação econômica; III - mobilidade; IV - proteção ambiental; V - melhoria e ampliação da infraestrutura e

[141] Disponível em:< https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-restinga-seca-rs>. Acesso em: 10 fev. 2021

serviços urbanos; VI - preservação e conservação do patrimônio; VII - habitação para todos. A partir dessas diretrizes, foram estabelecidas políticas públicas municipais e as diretrizes, determinações e medidas a serem cumpridas na elaboração e execução das políticas. O Anexo V da Lei complementa o Título apresentando em quadros, para cada política pública municipal, os respectivos programas e projetos, mas sem detalhamento dos mesmos.

Em relação às medidas a serem cumpridas na elaboração e execução das políticas, ressalta-se a excessiva quantidade de planos exigidos como suplementares ao PD, a saber: Plano de Desenvolvimento Turístico; Plano Municipal de Mobilidade Urbana; Plano de Arborização Urbana; Plano de Recuperação e Preservação das APP e das Reservas Legal; Plano Ambiental; Plano Municipal de Drenagem; Plano Municipal de Saneamento; Plano Municipal de Distribuição Espacial dos Estabelecimentos de Educação; Plano de Fortalecimento da Infraestrutura Física e Institucional; Plano Local de Habitação de Interesse Social. Para alguns desses planos a Lei do PD estabelece o conteúdo mínimo.

O Título III ("Dos instrumentos de Planejamento e Gestão Territorial") lista uma séria de instrumentos que podem ser utilizados na execução das políticas públicas. Em seções específicas, regulamenta alguns deles, comentados no item 5.2.2.3.

O Título IV ("Do Uso e Ocupação do Solo") trata do perímetro urbano da sede municipal, do Macrozoneamento municipal e do Zoneamento da área urbana, que serão comentados no item 5.2.2.2

O Título V ("Do Parcelamento do Solo") institui as modalidades de loteamento, desmembramento e condomínio fechado, definindo diretrizes de parcelamento para as diferentes modalidades, comentados no item 5.2.2.2.

O Título VI ("Do Sistema Viário") apresenta diretrizes e parâmetros referentes ao sistema viário municipal e urbano, comentados no item 5.2.2.2.

O Título VII ("Das Obras e Edificações") disciplina sobre o projeto, o licenciamento, a utilização, a fiscalização, a execução, a manutenção e as alterações em obras de edificações do Município.

O Título VIII ("Das Disposições Finais e Transitórias") estipula prazos para a instituição do Conselho Municipal Superior, a criação do Comitê Técnico de

Planejamento e Gestão, a regulamentação do Plano Diretor e a revisão das leis integrantes do Plano Diretor.

5.2.2.2 . Parâmetros de Ordenamento Territorial

O território do Município é dividido em Macrozona Urbana e Macrozona Rural. A Macrozona Urbana é delimitada pelo perímetro urbano da sede municipal, espacializado no Anexo III. O perímetro urbano da sede municipal também é descrito no texto da Lei com o uso de coordenadas. A Macrozona Rural é toda a parcela do Município não incluída na Macrozona Urbana, destinada às atividades agropecuárias, extrativas, de turismo, lazer e de proteção ambiental.

O Anexo IV, denominado "Modelo territorial", apresenta sobre base cartográfica do Município, de forma esquemática, as condicionantes (elementos naturais e construídos) e as vocações/propostas de uso do território municipal. O PD não faz menção a nenhuma das localidades existentes no Município.

A Macrozona Urbana é dividida em Zonas e Áreas de Preservação Permanente (APP), espacializadas no Anexo VII. São estabelecidas: Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA); Zona Especial de Interesse Cultural (ZEIC); Zona Especial de Interesse de Lazer (ZEIL); Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); Zona Predominantemente Residencial (ZPR); Zona de Atividades Industriais e Serviços de Grande Porte e Pequeno/Médio Potencial Poluidor (ZAISGP); Zona de Contenção Urbana (ZCU); Zona de Expansão Urbana (ZEU); Zona Predominantemente Comercial e de Serviços (ZPCS); Zona Industrial e Espaços Legalmente Instituídos (esta última não demarcada no mapa do Anexo VII). No Anexo VII foram demarcadas ZPR 1 e ZPR 2, mas o texto da Lei não traz informações sobre a diferenciação dessas duas categorias de ZPR.

Não há informações nem diretrizes para nenhuma das zonas urbanas no Título IV (que trata do zoneamento). Ao longo do Titulo II, nas seções referentes às políticas municipais, há menções a algumas das zonas estabelecidas no Titulo IV, porém sem defini-las ou fornecer especificações, apenas determinando a necessidade de demarcá-las ou indicá-las para a implementação das políticas ou elaboração de planos.

O PD estabelece que a Lei de Uso e Ocupação do Solo deverá definir as atividades a serem desenvolvidas em cada zona. O Anexo VIa apresenta os índices

de aproveitamento por uso em cada zona. O Anexo VIb apresenta outros parâmetros de ocupação por zona urbana: Índice de Aproveitamento; Taxa de Ocupação; Índice verde (Taxa de Permeabilidade); altura das edificações; afastamentos; número mínimo de vagas de estacionamento de veículos. O Anexo VIb também apresenta parâmetros de parcelamento para as zonas urbanas onde são permitidos novos parcelamentos: gleba mínima para novos loteamentos, quadra máxima, lote mínimo; lote máximo; e área máxima para condomínio fechado.

O PD também define outros parâmetros e disposições referentes ao parcelamento para fins urbanos, mas sem vincular ao zoneamento urbano, como a indispensável destinação de áreas públicas, sem, no entanto, definir o percentual mínimo.

Em relação ao sistema viário, integram o PD Mapa do Sistema Viário Regional (Anexo X.I), Mapa do Sistema Viário Municipal (Anexo X.II) e Mapa do Sistema Viário Urbano (Anexo X.III), os quais apresentam as vias existentes, sem projeções de vias propostas. As vias urbanas são hierarquizadas e há disposições específicas para cada tipo de via. Os anexos X. IV e X.V apresentam os perfis viários e elementos viários para cada tipo de via, inclusive das estradas vicinais. As novas vias deverão obedecer às disposições e as vias existentes devem ser a elas adequadas.

5.2.2.3 . Instrumentos de Política Urbana

Os instrumentos regulamentados no PD são os seguintes:

***PEUC, IPTU Progressivo no tempo e Desapropriação com pagamento em títulos**:* O PD estabelece o que são considerados imóveis subutilizados, mas não demarca em mapa as áreas ou imóveis para aplicação do PEUC. Estabelece que periodicamente, conforme a necessidade, o Executivo Municipal elaborará e encaminhará ao Legislativo Projeto de Lei determinando o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios de imóveis não utilizados e subutilizados. Conforme determinado no EC, o IPTU progressivo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública são instrumentos a serem utilizados sucessivamente ao PEUC.

Direito de Preempção: O PD estabelece que o Executivo Municipal, periodicamente, conforme a necessidade, elaborará e encaminhará ao Legislativo

Projeto de Lei determinando as áreas ou imóveis sobre os quais incidirá o direito de preempção do Município pelos próximos cinco anos. O PD menciona a aplicação do Direito de Preempção nas áreas indicadas no Anexo IX.II da Lei, entretanto este anexo não está disponibilizado junto com os demais anexos da Lei.

Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso: Poderá o Município, mediante lei específica, autorizar o proprietário a exceder os índices de ocupação e aproveitamento previstos, ou, ainda, alterar o uso do imóvel, mediante contrapartida financeira. A outorga onerosa somente será autorizada se estudo específico a cargo do interessado e conforme critérios fixados pelo Município, demonstrar que há infraestrutura ociosa, considerando os índices de ocupação e aproveitamento máximos permitidos para a Zona. Os índices máximos não estão definidos na Lei do PD.

Transferência do Direito de Construir: Poderá o Município, através de lei específica, autorizar o proprietário a exercer em outra área, ou alienar, o seu direito de construir. O PD não fixa as áreas passíveis de doar tampouco as passíveis de receber potencial construtivo. A lei específica estabelecerá as condições relativas à aplicação do instrumento.

***Operação Urbana Consorciada*:** Lei municipal específica poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. O PD não estabelece ou demarca as áreas passíveis de aplicação do instrumento.

***Consórcio Imobiliário*:** Lei municipal específica poderá, em caso de descumprimento da obrigação de utilizar o imóvel, estabelecer Consórcio Imobiliário entre o Poder Público e proprietário da área subutilizada ou não utilizada. Define-se que o Consórcio Imobiliário deve contemplar, prioritariamente, a edificação de habitações de interesse social.

Estudo de Impacto de Vizinhança: De acordo com o PD, os empreendimentos que resultem em situações de excepcionalidade ao já regulamentado por Legislação Municipal e/ou que causem impacto urbanístico e ambiental no meio urbano, terão sua aprovação condicionada à elaboração e aprovação de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). No Título IV ("Do Uso e Ocupação do Solo") determina-se que a instalação/operação dos estabelecimentos

caracterizados como perigosos dependerá de Licenciamento, sujeito este a prévio Estudo de Impacto de Vizinhança e/ou Estudo de Impacto Ambiental.

Contribuição de Melhoria: O Município deverá instituir, por legislação específica, Contribuição de Melhoria, que incidirá sobre a valorização de imóveis particulares decorrente de obras ou serviços públicos.

5.2.3 Implementação e eficácia do Plano Diretor

As informações a seguir foram extraídas de entrevista realizada em abril de 2021 com o arquiteto do Departamento de Engenharia componente da Secretaria de Obras de Restinga Seca. O arquiteto está no cargo desde 2009. O Departamento de Engenharia é responsável por "elaborar projetos, fiscalização de obras e saneamento; planejamento urbano da cidade; liberação de alvarás de licença. "Habite-se", projeto padrão, plano piloto, calçamento, infraestrutura urbana."[142]

De acordo com o entrevistado, o PD contribuiu exclusivamente para a definição de parâmetros e índices para aprovação de loteamentos e edificações nas áreas urbanas. Não é usado para balizar as políticas de desenvolvimento nem as políticas territoriais de modo abrangente e estratégico. Inclusive, segundo o entrevistado, apenas os técnicos do Departamento de Engenharia da Prefeitura conhecem a Lei.

Para o entrevistado, um dos principais problemas do Município é a existência de várias localidades dispersas pelo território, algumas delas com caráter urbano. A Prefeitura tem dificuldade para controlar e fiscalizar essas ocupações. Também tem dificuldade para promover o transporte público e infraestrutura de saneamento que contemple todas as localidades. O entrevistado citou especialmente a localidade denominada Recanto Maestro, na divisa com o município de Santa Maria, onde nos últimos anos vem se consolidando um complexo turístico a partir da instalação de um grande parque termal. Esta localidade não é oficialmente urbana[143], nem está mapeada ou citada no PD.

O problema acima mencionado está relacionado a outro problema considerado significativo no Município pelo entrevistado: a pressão imobiliária para transformação de áreas rurais em urbanas e para maior permissividade dos índices

[142] Disponível em: <http://www.restingaseca.rs.gov.br/secretarias/secretaria/obras>. Acesso em: 3 jun. 2021
[143] Em junho de 2021, lei ordinária declarou como zona urbana área especificada no Distrito Recanto Maestro.

urbanísticos. O entrevistado informou que as alterações realizadas no PD desde sua aprovação foram todas relacionadas aos índices urbanísticos, em função da pressão do mercado imobiliário. Estas alterações do PD não passaram por um processo participativo de elaboração, acompanhamento ou controle. Nas palavras do entrevistado, “o PD vai sendo rasgado aos poucos”. Ressalta-se que o que vem sendo alterado no PD é justamente aquilo que o entrevistado considera que “pegou” da Lei.

Outro problema significativo no Município, de acordo com o entrevistado, é a irregularidade edilícia, pois muitas novas edificações não passam pelo processo de aprovação na Prefeitura. Em relação à irregularidade urbanística e fundiária, o entrevistado informou que duas vilas na sede municipal passaram por processo de regularização recentemente e está em andamento a regularização de mais uma vila. Segundo o entrevistado, estas vilas não estavam demarcadas como ZEIS no PD. De qualquer forma, o entrevistado considera que a Prefeitura tem uma prática consolidada de aprovação de novos loteamentos e edificações.

O entrevistado também considera problemático no Município a existência de terrenos providos de infraestrutura urbana mas que estão subutilizados ou não utilizados. Destacou a existência do que chamou de “usos não-urbanos”, como criação de animais e plantações, em áreas providas de infraestrutura urbana. Não estão sendo tomadas providências para solucionar esta situação, embora o PD regulamente o instrumento do PEUC. O entrevistado informou que nenhum dos instrumentos de política urbana regulamentados pelo PD foi utilizado no Município.

O entrevistado não considera problemático no Município a desconfiguração de áreas de importância histórico-cultural. Informou que a antiga estação ferroviária existente dentro da sede municipal está sendo revitalizada. Há no PD, em seção do Capítulo III, Título II, destinada à Política Municipal de Turismo, a diretriz de elaboração e implementação de Plano de Desenvolvimento Turístico, mas o entrevistado desconhece a existência desse plano.

Em relação às leis citadas como integrantes do PD (Título I), foram revisadas e aprovadas posteriormente ao PD a Lei de Parcelamento do Solo para Fins Urbanos e o Código de Obras e Edificações. Porém, informou o entrevistado que a Lei de Parcelamento do Solo tem parâmetros divergentes aos determinados

no PD. O Conselho Superior Municipal, mencionado como parte do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, não foi instituído.

O entrevistado vê como dificuldade para a implementação plena do PD o fato de apenas o Departamento de Engenharia conhecer e utilizar a Lei. Além disso, acredita que a Lei deveria ser mais enxuta e precisa, para consulta diária de todas as secretarias da Prefeitura. Também citou como problema a prática de aprovação de loteamentos e edificações diferentemente do especificado no PD e demais leis afetas ao uso e ocupação do solo.

No que se refere ao conteúdo do PD, o entrevistado considera que a Lei não soube detectar especificidades do Município porque foi feita por consultoria externa. Mencionou também que muito do que foi determinado na Lei levou em consideração vontades políticas de grupos hegemônicos.

5.3 Caraúbas-PB

5.3.1 Caracterização

O Município de Caraúbas, localizado na porção centro-sul do Estado da Paraíba, é partícipe do Tipo 23 da Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais (BITOUN et al, 2017) e componente do Território Rural Cariri Oriental (TR-159).

Conforme Bitoun et al (2017), o Tipo 23 corresponde à parte dos Sertões Norte[144] do Nordeste com maior intensidade das características de semiaridez, tendo a Caatinga como bioma predominante. São cento e sessenta e dois (162) municípios numa área de 60.208,20 km^2, o que configura um tamanho médio de 371,66 km^2 por município. Trata-se de uma região com uma malha municipal densa. A média das maiores distâncias entre uma localidade do município e sua respectiva sede municipal é 6,92 km, e a média das menores distâncias das sedes municipais a qualquer outra sede municipal de hierarquia urbana superior é 31,42 km. Assim, ainda que predominem as pequenas cidades, as distâncias aos centros maiores não são muito longas.

De 1950 a 2010, o Tipo 23 apresentou taxa bruta de crescimento populacional de apenas 50,27%. A população rural reduziu-se bastante no período,

[144] Remete-se à "Regionalização Agrária do Nordeste" (MELO, 1978 apud BITOUN et al, 2017), obra na qual o autor identificava um Sertão Sul (Áreas Agropastoris com Combinações Agropastoris Sertanejas) e o Sertão Norte (Áreas do Sistema Gado – Algodão).

de aproximadamente 83% para 31%. Mesmo que esta redução possa estar relacionada à criação de novos municípios e suas respectivas sedes (o número de municípios mais que triplicou de 1950 a 2010), deve-se mencionar o desmonte do sistema Gado-Algodão[145] na década de 1980, gerando uma longa crise na região que perdura até os dias de hoje. Às condições de fragilidades socioeconômicas da região soma-se a situação de semiaridez e as secas recorrentes, afetando principalmente os pequenos produtores. Não obstante, colocam Bitoun et al (2017) que se trata de um campo economicamente esvaziado, porém socialmente vivo.

Os estabelecimentos da agricultura familiar constituem 84,9% do número total de estabelecimentos rurais, ocupando 41,60% da área total desses estabelecimentos. A média do número de estabelecimentos rurais por km² é alta quando comparada aos demais tipos regionalizados (2,01). No habitat rural, 66,73% do total da população ocupada estão ocupadas em atividades agropecuárias, florestais e pescas; e no habitat urbano, 20,41% da população ocupada estão ocupadas nestas atividades. Os dados revelam a importância das atividades agropecuárias na vida de boa parte da população da região, ainda que estas atividades tenham uma baixa participação no valor agregado total dos municípios (apenas 7,58%).

O Território Cariri Oriental é formado por catorze (14) municípios na porção centro-sul do Estado da Paraíba, na fronteira com o Estado de Pernambuco. Os municípios do Território fazem parte da bacia do Rio Paraíba e muitos realizam o abastecimento de água pelo açude Boqueirão, que represa as águas deste rio.

De acordo com o PTDRS (BRASIL/MDA, 2010a), o Território situa-se na área mais seca do Estado da Paraíba, com precipitações médias anuais muito baixas (média de 500 mm) e uma estação seca que pode atingir onze meses. A esta limitação climática, associam-se fortes limitações edáficas (solos salinos, rasos e pedregosos) que influenciam substancialmente a atividade agrícola, com repercussões na ocupação regional.

---

145 "Sistema era um termo bem escolhido, considerando a importância do consórcio gado/algodão nas práticas produtivas (calendário agrícola assegurando o pastoreio do rebanho alimentado pelo restolho do algodão e em consequência, a adubação do solo), nas práticas sociais (relação proprietários/parceiros) e nas relações campo/cidades onde se concentravam as descaroçadeiras do algodão antes do seu envio para fora da região (BITOUN et al, 2017, p. 210)

Apesar disso, a agricultura ainda se apresenta como sendo uma das principais atividades que compõem o cenário econômico do Território, com destaque para a produção de alimentos (feijão, milho, mandioca, frutas etc.) desenvolvida, em grande parte, pelo sistema de agricultura familiar. Deve-se mencionar que muitas das atividades agrícolas da região (especialmente as de sequeiro) estão restritas às condições de produção de subsistência, não apresentando, portanto, expressiva dimensão econômica. Destaca-se como atividade econômica no Território a caprinovinocultura, que se adequa bem ao contexto do semiárido e recebeu incentivos dos governos federal e estadual nos últimos anos.

Em que pese a grande maioria dos estabelecimentos rurais terem menos de cinquenta hectares, a região enfrenta a realidade da concentração fundiária. Segundo dados disponíveis no PTDRS (BRASIL/MDA, 2010a), os imóveis com mais de duzentos hectares concentram uma área da ordem de 68%, embora representem cerca de 10% dos estabelecimentos rurais. Há na região a prática de fragmentar as áreas aptas à produção através do arrendamento, fato que contribui para piorar as condições de vida dos segmentos populacionais envolvidos.

Além disso, o sobrepastoreio dos ovinos e caprinos, aliado ao desmatamento e à estiagem prolongada, vem intensificando o processo de desertificação. Segundo o "*Mapa da Susceptibilidade à Desertificação*" (apud BRASIL/MDA, 2010a), o Cariri Oriental faz parte das regiões onde a susceptibilidade à desertificação é alta e a ocorrência de desertificação é qualificada como “muito grave”.

Ainda que todos esses fatores venham contribuindo para configurar um processo de êxodo rural, a taxa de urbanização no Território é baixa: média de 50%. A agricultura de base familiar permanece como o núcleo da economia das zonas semiáridas.

Os índices relacionados ao desempenho econômico e social apresentados no PTDRS revelam uma disparidade entre os municípios do Território. No âmbito estadual, o PTDRS destaca que onze dos catorze municípios situavam-se dentre os cem municípios paraibanos com maiores IDH-M, ficando fora desta lista o Município de Caraúbas.

Caraúbas foi elevado a categoria de município em 1994, desmembrado do Município de São João do Cariri. Conforme os dados do último Censo, tem 3899 habitantes[146], sendo 1517 (38,91%) domiciliados em área urbana e 2382 (61,09%), em área rural. Seu território tem 486,62 km², o que lhe confere uma densidade demográfica de 8,01 hab/km² (IBGE, 2011). Segundo a classificação do IBGE (2017), é um município "rural adjacente", e sua cidade foi categorizada por Bitoun e Miranda (2009b) como "pequena cidade com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica" (Tipo 19). Em relação à hierarquia urbana, é classificada como "centro local" (IBGE, 2008, 2020). A capital regional mais próxima, conforme hierarquia urbana do IBGE (2008, 2020), é Campina Grande, que fica a 112 km de distância.

A população rural de Caraúbas encontra-se dispersa pelo território municipal, nas chamadas comunidades rurais (agrupamentos de sítios). Algumas delas são conformadoras de certa centralidade, dispondo de equipamentos de uso comunitário, como escolas, unidades básicas de saúde, poços e dessalinizadores para abastecimento de água. Como área oficialmente urbana, há, além da sede municipal, uma vila distrital (Vila do Distrito de Barreiras).

O Município faz fronteira com Pernambuco a sul e, na sua porção norte, é atravessado pelo Rio Paraíba. Este foi um dos rios integrados ao Rio São Francisco através do Eixo Leste (canal de transferência de água) do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), sob coordenação do Ministério da Integração Nacional.

A sede municipal fica próxima ao Rio Paraíba, um pouco mais a sul, no entroncamento das rodovias PB-196 e PB-186. A cidade tem uma malha urbana bem diminuta, disposta longitudinalmente à PB-196 (chamada Rua Bartolomeu da Costa Lima na sua parte inserida na cidade). Ao longo desta rua encontra-se a maior parte dos poucos estabelecimentos comerciais e de serviços existentes na cidade.

Caraúbas tem uma economia de base agrária e nos últimos anos vêm crescendo as atividades de exploração de minérios (principalmente calcário), conforme informado pelo entrevistado no Município.

---

[146] A população estimada para 2020 é de 4185 habitantes. Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/caraubas/panorama>. Acesso em: 20 jul. 2021.

Foto 5.7 - Vista aérea da Cidade de Caraúbas-PB

Fonte: http://www.caraubas.pb.gov.br/noticias/?id=77

Foto 5.8 – Rua principal da Cidade de Caraúbas-PB

Fonte: https://www.flickr.com/photos/egbertoaraujo/4991295846

Foto 5.9 – Caatinga em época de seca na estrada de Caraúbas-PB a Barra de São Miguel-PB

Fonte: https://www.flickr.com/photos/egbertoaraujo/8548677420

De acordo com informações do IBGE[147], o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é 0,585 (considerado baixo). O salário médio mensal dos trabalhadores formais do Município corresponde a 1,6 salários mínimos (dados de 2019) e 45,4% da população têm rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário mínimo (dados de 2010). O Município apresenta 36,2% de domicílios com esgotamento sanitário adequado e 0% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

[147] Disponível em: < https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/caraubas/panorama>. Acesso em: 24 jun. 2021.

Quando comparado com os outros municípios do Estado da Paraíba, fica na posição 84 de 223 no que se refere ao esgotamento sanitário adequado, e 170 de 223 no que se refere à urbanização adequada. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 2835 de 5570 e 4835 de 5570, respectivamente.

5.3.2 Conteúdo do Plano Diretor

A Lei do PD de Caraúbas-PB data de 2014 e não sofreu revisões desde então. O Município elaborou a Lei com a assessoria de empresa privada vinculada ao Ministério da Integração Nacional, como mitigação ao impacto ambiental do PISF.

O corpo da Lei dispõe de noventa e oito artigos. Também são partes integrantes do PD quinze anexos: Planilhas de ações pactuadas com a sociedade civil e com o Poder Público Municipal (Anexos 1 a 11); Mapa de Macrozoneamento do Município de Caraúbas (Anexo 12); Mapa de Zoneamento da Macrozona Rural do Município de Caraúbas (Anexo 13); Mapa de Zoneamento Urbano da Cidade de Caraúbas (Anexo 14); e Mapa do Zoneamento Urbano da Vila de Barreiras (Anexo 15). O corpo da Lei encontra-se disponível no sítio eletrônico da Prefeitura de Caraúbas-PB[148], mas sem os anexos.

5.3.2.1 . Estrutura geral

O Titulo I do PD ("Das disposições preliminares") apresenta a Lei e discrimina suas partes integrantes. O PD é definido como "o instrumento básico da política municipal de planejamento, desenvolvimento e expansão urbana, abrangendo todo o território do Município".

O Título II ("Dos Princípios, Diretrizes Gerais e Ações estratégicas") divide-se em três capítulos. O Capítulo I trata dos princípios da Lei. Estes são condizentes com os princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade. O Capítulo II lista as diretrizes da política municipal de planejamento, desenvolvimento e expansão urbana. Para a implementação das diretrizes, o PD remete aos programas e ações dispostos nos anexos 1 a 11. Estes programas e ações abrangem os seguintes temas: I-estrutura e organização da gestão municipal; II-economia local, ocupação, emprego e renda; III-assistência social; IV-educação, cultura, lazer e desportos; V-saúde; VI-segurança pública;VII-saneamento; VIII-mobilidade; IX-uso e ocupação do solo rural; X-uso e ocupação do solo urbano; XI-habitação. O Capítulo

[148] Disponível em: <http://www.caraubas.pb.gov.br/LEISMUNICIPAIS/>, acesso em: 25 jul. 2021.

III trata das ações consideradas estratégicas para o desenvolvimento do Município, a saber: I – promover a regularização fundiária urbana e rural; II – promover a reestruturação, capacitação e fortalecimento da Administração Pública Municipal; III – elaborar Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico; e IV – diversificar a produção agrosilvopastoril e ampliar o rol de produtos beneficiados e produzidos no Município. Estabelece-se que o Poder Público Municipal deverá priorizar a execução das ações estratégicas de forma precedente ou simultânea à implementação das diretrizes e ações elencadas nos anexos 1 a 11.

O Título III ("Do Ordenamento Territorial") apresenta o macrozoneamento municipal (Capítulo I), o zoneamento das macrozonas (Capítulo II), as Áreas de Diretrizes Especiais (ADE) (Capítulo III), parâmetros para parcelamento, uso e ocupação do solo (Capítulo IV) e os instrumentos de política territorial (Capítulo V). O macrozoneamento, o zoneamento e as ADE serão comentados no item 5.3.2.2. Os instrumentos de política territorial serão comentados no item 5.3.2.3

O Título IV ("Da Gestão Democrática") institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento do Município de Caraúbas, de natureza consultiva e deliberativa, definindo-se suas atribuições, composição e diretrizes gerais de organização e funcionamento (Capítulo I). Também são elencados e previamente regulamentados instrumentos a serem utilizados para garantir a gestão democrática (Capítulo II), quais sejam: debates; consultas públicas; audiências públicas; conferências; órgãos colegiados de política urbana; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Por fim, o Título V ("Das disposições finais") estabelece que os Poderes Públicos do Município deverão priorizar a aprovação das seguintes normas: I – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; II – Código de Obras; III – Lei de Organização Administrativa; IV – Plano Plurianual; V – Código Tributário Municipal; e VI – Lei que disciplina o Poder de Polícia Municipal.

5.3.2.2 . Parâmetros de Ordenamento Territorial

O território do Município de Caraúbas é dividido em Macrozona Urbana e Macrozona Rural, demarcadas no Anexo 12 do PD. A Macrozona Urbana abrange os perímetros urbanos da sede municipal e de vila distrital. A Macrozona Rural compreende o restante do território municipal excluída a Macrozona Urbana.

As Macrozonas são subdivididas em zonas, demarcadas no Anexo 13 (Zoneamento da Macrozona Rural), Anexo 14 (Zoneamento da Cidade de Caraúbas) e Anexo 15 (Zoneamento da Vila de Barreiras). As Zonas estabelecidas são:

Zona de Proteção Ambiental (ZPAM), subdividida nas categorias 1 (APP e serras) e 2 (áreas com maciços de vegetação nativa); Zona de Atividades Agrícolas de Interesse Social (ZAAIS); Zona de Atividades Agropecuárias (ZAAG); Zona de Interesse Histórico-Cultural (ZIHC); Zona Urbana Consolidada (ZUC); Zona de Interesse Especial (ZIE); Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), subdividida na categoria 1 (para regularização urbanística e fundiária) e 2 (para implantação de HIS); e Zona de Expansão Urbana (ZEU). O PD dedica uma seção específica para cada zona, caracterizando e estabelecendo diretrizes para cada uma delas e suas respectivas categorias (quando existentes).

Além das zonas, o PD institui Áreas de Diretrizes Especiais (ADE), demarcadas nos mapas de Zoneamento (Anexos 13, 14 e 15). As ADE se sobrepõem ao zoneamento em função de características que exigem a implementação de políticas específicas, permanentes ou não. O PD caracteriza e define diretrizes específicas para cada ADE. As ADE estabelecidas são: ADE Abastecimento público - abrange a área de contribuição do açude utilizado para abastecimento público; ADE Patrimônio Cultural – abrange áreas de patrimônio natural e construído do Município. ADE Centralidades Rurais - abrange comunidades rurais estrategicamente localizadas no território e que podem exercer o papel de centralidades na área rural; e ADE Comércios e Serviços – abrange o centro comercial e de serviços da Cidade de Caraúbas.

Em relação aos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, o PD define índices e taxas válidos a toda Macrozona Urbana, até a aprovação de legislação municipal específica de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, a saber: Porcentagem mínima de área a ser destinada à implantação de equipamentos públicos e comunitários nos novos loteamentos; Comprimento máximo dos quarteirões; Coeficiente de Aproveitamento Básico (igual a um); Recuos mínimos laterais, frontal e de fundo; e Taxa de Permeabilidade mínima. Ainda estabelece a garantia de usos múltiplos em todas as zonas urbanas, desde que compatíveis, e de assistência técnica gratuita à população no cumprimento dos

parâmetros estabelecidos. Não apresenta parâmetros nem mapas referentes ao sistema viário.

5.3.2.3 . Instrumentos de Política Urbana

O PD elenca uma série de instrumentos (chamados “Instrumentos de Política Territorial”) a serem utilizados na implementação das diretrizes. Na sequência, o PD dispõe de seções específicas para os seguintes instrumentos:

ZEIS: São definidas como áreas que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo visando à regularização urbanística e fundiária ou à implantação de conjuntos habitacionais de interesse social. O Município poderá instituir outras ZEIS além das definidas no PD por meio de leis municipais específicas.

Concessão de Direito Real de Uso: O Município poderá conceder de forma gratuita direito real de uso de bem imóvel público, desde que o beneficiário não seja proprietário ou concessionário de outro bem imóvel urbano ou rural e que se comprometa a dar uma destinação social ao bem imóvel.

Doação de bens imóveis públicos municipais: Poderá ser destinada à construção de unidades habitacionais de programas habitacionais federais e estaduais, desde que autorizada por lei municipal específica. Exige-se a realização de ações de regularização fundiária urbana para formar uma reserva fundiária a ser destinada a empreendimentos dedicados à habitação de interesse social.

Dação em pagamento: Os sujeitos passivos de obrigação tributária para com o Município poderão quitá-las por meio da transferência de bens imóveis via dação em pagamento. O PD define que todo o bem imóvel localizado no território do Município poderá ser objeto de dação em pagamento, mas o instrumento precisa ser regulamentado em lei municipal específica, conforme determinação de lei federal.

Consórcio Imobiliário: O Município poderá estabelecer parcerias com proprietários de bens imóveis particulares por meio de consórcio imobiliário para viabilizar a urbanização de áreas com insuficiência de infraestrutura e serviços urbanos ou que estejam subutilizadas ou não utilizadas. Poderão ser objeto de consórcio imobiliário os bens imóveis localizados na Macrozona Urbana. As regras e condições de cada parceria instituída devem ser definidas em lei municipal específica.

PEUC, IPTU progressivo no tempo e Desapropriação com pagamento em títulos: Define-se como sujeitos à aplicação da PEUC os bens imóveis situados na ZUC. Define-se o que se caracteriza bens imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados. As condições e prazos para implementação da obrigação devem ser estabelecidas por lei municipal específica. Conforme determinado no Estatuto da Cidade, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública são instrumentos a serem utilizados sucessivamente ao PEUC.

IPTU com cobrança diferenciada de acordo com finalidades pré-estabelecidas: Os bens imóveis urbanos particulares poderão possuir alíquotas diferenciadas para a cobrança de IPTU nas hipóteses de relevante interesse público ou para viabilizar o cumprimento da função social da propriedade. O instrumento deve ser regulamentado por meio de lei municipal específica.

Direito de Preempção: Estabelece-se como sujeitos à aplicação do direito de preempção os bens imóveis particulares localizados na Macrozona Urbana. Lei municipal deve determinar os bens imóveis objeto do instrumento e as datas de início e término de sua vigência.

Outorga Onerosa do Direito de Construir: Define-se que o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado (1,0) na ZEU mediante contrapartida do beneficiário, até o coeficiente máximo de 2,0. Lei municipal específica deve regulamentar a aplicação do instrumento.

Operação Urbana Consorciada: Ficam sujeitos à aplicação do instrumento os bens imóveis situados na ZUC e na ZIE. A operação urbana e o plano de operação urbana deverão ser aprovados por lei municipal específica.

Transferência do Direito de Construir: Define-se como bens imóveis passíveis de transferência do direito de construir os localizados na ZIHC e os passíveis de receber os localizados na ZUC, limitando-se ao coeficiente máximo de aproveitamento igual a 2,0. A transferência do direito de construir deve ser autorizada e regulamentada por lei municipal específica.

EIV: É definido como um instrumento para a análise, em conjunto com a sociedade civil, de empreendimentos instalados na área urbana geradores de algum tipo de impacto, objetivando democratizar o sistema de tomada de decisões sobre

os mesmos. Ficam estabelecidos como dependentes de elaboração de EIV os empreendimentos e atividades indicados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento.

5.3.3 Implementação e eficácia do Plano Diretor

As informações a seguir foram extraídas de entrevista realizada em junho de 2021 com o Secretário da Administração, do Planejamento, Comunicação Institucional e Gestão de Caraúbas. O Secretário está no cargo desde 2014 (quando a pasta foi criada) e há quase vinte anos trabalha na Prefeitura do Município, tendo participado da elaboração do Plano Diretor. Segundo informações do entrevistado, a Secretaria da Administração, do Planejamento, Comunicação Institucional e Gestão foi criada para coordenar a implementação do Plano Diretor e outros planos e leis numa visão estratégica e integrada do Município.

O entrevistado é um entusiasta do Plano Diretor. Considera o documento um “divisor de águas” no Município, a partir do qual se estabeleceram novas práticas de planejamento e gestão municipal.

Destacou como contribuição do PD a instalação da prática de aprovação de loteamentos e edificações na área urbana, utilizando-se os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação estabelecidos na Lei. O entrevistado mostrou-se bastante orgulhoso ao contar que no último loteamento realizado na cidade foram destinadas 15% da área para o Município (conforme determinação do PD), onde será instalada uma creche municipal a partir de parceria com o Governo do Estado.

Para a aprovação de loteamentos e construções, na reestruturação administrativa realizada em 2014, criou-se um setor de engenharia vinculado à Secretaria da Administração, do Planejamento, Comunicação Institucional e Gestão. A reestruturação da Administração Pública Municipal era uma das ações estratégicas elencadas pelo PD (Capítulo III do Título II) e foi realizada logo após a aprovação do PD. O entrevistado disse que ainda há muita resistência por parte da população para seguir as normas urbanísticas, mas que o fato de estarem em Lei impede o descumprimento das regras determinadas.

O entrevistado também citou a realização no Município, pós PD, do cadastro imobiliário e de reformulação do código tributário municipal, que também era uma diretriz do PD (Título V). A partir do cadastro imobiliário reformulou-se a

cobrança do IPTU no Município, aumentando a renda municipal. A elaboração do cadastro também proporcionou um levantamento das áreas públicas existentes na cidade e possibilitou um maior conhecimento e controle da ocupação urbana. Citou, especialmente, o fim da prática de apropriação de terras públicas desocupadas e também de doação de terras públicas sem suporte legal.

Outra contribuição importante do PD, na visão do entrevistado, foi o resgate do centro histórico da cidade e da história do Município. Na Zona de Interesse Histórico-Cultural (ZHIS) não se permite alterações nas fachadas das edificações, conforme determinação do PD. Na Zona também foi construído o marco-zero de ocupação municipal em homenagem aos índios Cariri e está sendo feita reforma e ampliação do Mercado Municipal. Segundo o entrevistado, estas ações, aliadas a descobertas de importância histórica (pinturas rupestres, cemitério indígena) e outras iniciativas relacionadas ao desenvolvimento do turismo local, colocaram Caraúbas no Mapa do Turismo Brasileiro.

Em relação aos programas e ações pactuados com a sociedade civil, elencados nos anexos 1 a 11 do PD, o entrevistado informou que nem todos têm sido implementados. Considera como mais importante a herança que a elaboração do PD deixou no Município de práticas participativas. Mencionou a instituição de "núcleos gestores", com a participação da população, para a gestão de equipamentos de abastecimento de água (poço e dessalinizador) em comunidades rurais e também a realização de "leituras comunitárias" no orçamento democrático instituído pelo Governo do Estado da Paraíba.

O entrevistado acredita que o PD está sendo efetivado no Município em função da continuidade da sua gestão na Secretaria da Administração, do Planejamento, Comunicação Institucional e Gestão, mesmo com as mudanças de prefeitos. Considera também importante ele ter participado de todo o processo de elaboração do Plano Diretor. Quando perguntado se os outros secretários e servidores do Município conhecem e utilizam o PD, ele respondeu que acredita que não, que apenas os funcionários da sua Secretaria estão sempre consultando a Lei.

Em relação ao zoneamento e diretrizes para a área rural, o entrevistado disse que o PD não tem sido cumprido plenamente. Mencionou o desmatamento e práticas indevidas de agricultura, como o uso de agrotóxicos no entorno do açude

utilizado para abastecimento de água. Para o entrevistado, o principal problema do Município atualmente é justamente a dificuldade de efetivação de um uso sustentável do solo e da água no contexto do Semiárido. Sobre a questão, citou que está em andamento a contratação de empresa para a elaboração do Plano Municipal Integrado de Saneamento Municipal, outra das ações estratégicas elencadas pelo PD. Mencionou a desativação do lixão e a disposição adequada dos resíduos sólidos em aterro sanitário situado em município vizinho, medidas angariadas via Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos do Cariri Oriental.

Outro problema significativo citado pelo entrevistado foi a irregularidade fundiária (referente aos títulos de propriedade), tanto da área urbana quanto rural. Segundo o entrevistado, este problema dificulta a implementação do PD, especialmente quando é necessária a desapropriação de terras para implantação de equipamentos públicos. Disse que está em andamento projeto de regularização fundiária na cidade, mas que na área rural não há perspectiva de realização por dificuldade de acesso ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Em relação ao déficit habitacional, o entrevistado informou que não há informações precisas, que é necessário realizar no Município um diagnóstico a respeito. Relatou que nos últimos anos foram implantados dois conjuntos habitacionais de interesse social na sede municipal e mais um será implantado na sede e outro na vila do Distrito de Barreiras, nas áreas instituídas como ZEIS-2, e que atenção especial tem sido dada às áreas classificadas como ZEIS-1 no que se refere à qualificação urbanística.

Segundo o entrevistado, das leis discriminadas pelo PD como prioritárias para elaboração, apenas não foi nem está sendo elaborada a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano. Sobre os instrumentos de política urbana regulamentados no PD, sabe do uso apenas do IPTU diferencial, que foi instituído no Código Tributário Municipal pós-PD. Mencionou que os terrenos não utilizados ou subutilizados inseridos no perímetro urbano têm uma alíquota maior de IPTU visando estimular a sua ocupação. Desconhece, porém, o IPTU progressivo no tempo, apesar do instrumento ter sido regulamentado no PD.

Quando perguntado ao entrevistado o que poderia ou deveria mudar no PD, ele mencionou a inexistência de parâmetros de uso e ocupação do solo para casos específicos, como, por exemplo, a implantação de torres de telefonia. Ele desconhecia a possibilidade de se utilizar o EIV nesses casos, tampouco associou a questão à necessidade de elaboração da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano. O entrevistado também citou como questão desprovida de aparato legal municipal a ocorrência de parcelamento de gleba situada fora do perímetro urbano no Distrito de Barreiras, constituindo chácaras de dimensões maiores que os terrenos urbanos mas menores que o módulo rural mínimo. Ele informou que há no Município um movimento de retorno de nativos aposentados ou de jovens em busca de casas de recreio/fim de semana.

5.4 Glória de Dourados-MS

5.4.1 Caracterização

O Município de Glória de Dourados, localizado na porção sul do Estado do Mato Grosso do Sul, é partícipe do Tipo 16 da Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais (BITOUN et al, 2017) e componente do Território Rural Grande Dourados (TR-47).

Conforme Bitoun et al (2017), o Tipo 16 abarca o Oeste Paulista, parte do Triângulo Mineiro e de Goiás, o Norte e Oeste Paranaenses e o Sul de Mato Grosso do Sul, tendo como bioma predominante a Mata Atlântica. Corresponde a uma dinâmica impulsionada pelas recentes transformações do agronegócio. São quinhentos e onze (511) municípios numa área de 222.287,50 km^2, o que configura um tamanho médio de 435 km^2 por município. A média das maiores distâncias entre uma localidade do município e sua respectiva sede municipal é 7,92 km, e a média das menores distâncias das sedes municipais a qualquer outra sede municipal de hierarquia urbana superior é 30,59 km. Estes dados mostram a existência de uma rede urbana densa e hierarquizada entre centros pequenos e maiores.

De 1950 a 2010, o Tipo 16 duplicou sua população, mas a população rural reduziu-se de 64% em 1950 para aproximadamente 13% em 2010. Esta drástica diminuição da população rural em parte está relacionada a criação de novos municípios e suas respectivas sedes, pois foram criados 267 no período (o número de municípios mais do que dobrou de 1950 a 2010).

Os estabelecimentos da agricultura familiar constituem 74,29% do número total de estabelecimentos rurais, porém ocupam apenas 22,51% da área total desses estabelecimentos. Assim, há forte predominância territorial da agricultura de base patronal, em um ambiente de média densidade geral (a média do número de estabelecimentos rurais por km² é 1,57).

No habitat rural, apenas 56,51% do total da população ocupada estão ocupadas em atividades agropecuárias, florestais e pescas. No habitat urbano, 14,18% da população ocupada estão ocupadas nestas atividades. Estes números revelam o baixo uso de mão de obra nas atividades do meio rural e também a existência de uma economia mais diversificada.

O Território Grande Dourados é formado por doze (12) municípios na Mesorregião Sudoeste do Estado do Mato Grosso do Sul, destacando-se entre eles o Município de Dourados, que é o centro econômico da região. O Território faz parte da Bacia do Rio da Prata, em região de influência do Cerrado.

De acordo com o PTDRS (BRASIL/MDA, 2006b), a ocupação do território e seu perfil socioeconômico têm passado por transformações importantes desde o século XIX. A primeira dessas transformações se deu em decorrência da Guerra do Paraguai (1864-1870), a partir da qual a ocupação predominantemente de índios Terenas e Kaiwás foi sendo substituída por soldados e ex-escravos que ocuparam parte importante da região com agricultura de subsistência e criatório de gado, além de comércio de secos e molhados. Outro fato relevante na ocupação do Território foi a implantação, em 1943, da Colônia Federal Agrícola de Dourados, uma iniciativa do Governo Federal que visava à colonização da fronteira com o Paraguai. Recebendo migrantes de todas as partes do Brasil (com destaque para os nordestinos), a área da Colônia aos poucos se transformou no centro dinâmico da região, repercutindo no crescimento de Dourados e de outras cidades do Território surgidas com base no sucesso empresarial da Colônia.

Nos anos 1950-60, atraídos pelo preço e a fertilidade das terras, agricultores do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e São Paulo, providos de capital e bom nível de conhecimento técnico, estabeleceram-se na região e contribuíram para a modernização da agricultura e da pecuária. Já nos anos 1970-80, a região da Grande Dourados apresentou um vigoroso crescimento econômico

ancorado na exploração da pecuária de corte e da grande lavoura de grãos, estimulada por programas federais de apoio à modernização no campo. Esse processo, ao mesmo tempo em que gerou emprego e renda, também provocou fortes danos ao meio ambiente: a cobertura nativa foi quase na sua totalidade substituída pela pastagem ou simplesmente retirada para a atividade agrícola.

Atualmente, predomina, na agricultura, a grande produção agrícola mecanizada de grãos (soja, milho e trigo) e, na pecuária, a bovinocultura de corte, suinocultura e criação e abate de aves, sendo a região um dos grandes produtores de grãos e carnes do País. A região também se destaca pela concentração de indústrias e de grandes armazéns para produtos agrícolas, de onde sai a produção para exportação, pois é bem servida por estradas que ligam o Centro-Oeste do País aos portos de Paranaguá e Santos. As indústrias, em sua maioria, são voltadas para as áreas de esmagamento de soja, açúcar e álcool, criação e abate de aves, frigoríficos e laticínios, concentrando-se principalmente no Município de Dourados.

As grandes propriedades rurais do Território (aquelas com mais de cem hectares) são minoria, mas ocupam quase 90% da área rural, e têm atividade concentrada na produção de grãos ou na pecuária. Um grande número de produtores familiares do Território estão inseridos no processo de produção da agricultura patronal, como os que plantam soja e participam de cadeias integradas de produção de aves e suinocultura. No entanto, a produção da agricultura familiar é mais diversificada, abastecendo o mercado local com produtos hortifrutigranjeiros e demais produtos que não necessitam de industrialização.

A maioria do pessoal ocupado em estabelecimentos rurais (63%) encontra-se em propriedades com até cem hectares, onde predomina a agricultura de base familiar, e o restante dos trabalhadores (37%) estão em propriedades maiores que cem hectares. A agricultura das grandes propriedades, de modo geral, é mecanizada e não exige grande quantidade de pessoal para sua execução.

Os índices indicam forte concentração da terra, bem como uma má distribuição da renda gerada pelo uso da terra no Território, pois a maioria da população rural depende das pequenas propriedades para sua sobrevivência. O IDHM do Território é de 0,733 (considerado alto), mas está abaixo do índice estadual

(0,778). Dos três indicadores utilizados para compor o IDHM, a renda é o indicador que apresenta os valores mais baixos.

Glória de Dourados foi elevado à categoria de município em 1963, desmembrado do Município de Dourados. Conforme os dados do último Censo, tem 9927 habitantes[149], sendo 7670 (77,26%) domiciliados em área urbana e 2257 (22,74%), em área rural. Seu território tem 493,43 km², o que lhe confere uma densidade demográfica de 20,12 hab/km² (IBGE, 2011). Segundo a classificação do IBGE (2017), é um município "rural adjacente", e sua cidade foi categorizada por Bitoun e Miranda (2009b) como "pequena cidade com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente" (Tipo 16). Em relação à hierarquia urbana, é classificada como "centro local" (IBGE, 2008, 2020). A capital regional mais próxima, conforme hierarquia urbana do IBGE (2008, 2020), é Dourados, que fica a 70 km de distância.

O Município teve seu povoamento ligado à implantação da Colônia Federal de Dourados. Em 1955, o então administrador da Colônia determinou oito lotes do projeto para constituir o início de uma povoação onde hoje localiza-se a sede de Glória de Dourados. Dessa forma, o município é atravessado por estradas que se cruzam ortogonalmente (chamadas "linhas"), que ainda hoje conformam sua ocupação. Entre estas estradas, destaca-se a MS-376, que atravessa a malha urbana da Sede Municipal, e a MS-475, que atravessa a malha urbana da sede do Distrito de Guaçulândia. A sede municipal e a sede distrital são as duas áreas oficialmente urbanas existentes no Município até o momento[150].

A Sede municipal também tem uma configuração ortogonal, do tipo tabuleiro de xadrez, estendendo-se ao longo da rodovia MS-376, que corta a malha urbana ao meio no sentido longitudinal. Na sua porção sul, a cidade é atravessada transversalmente por um córrego que conforma um lago/represa em meio a malha urbana. A área no entorno do lago constitui um parque urbano. Todo relevo do Município é bastante plano.

---

[149] A população estimada para 2020 é de 9950 habitantes. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/gloria-de-dourados/panorama>, acesso em: 28 jul. 2021.

[150] Informou o entrevistado no Município que a sede de um terceiro distrito (Distrito de Novo Pinheiro) está em via de se tornar área urbana.

Foto 5.10 - Vista aérea da Cidade de Glória de Dourados-MS

Fonte: https://midiamax.uol.com.br/politica/transparencia/2021/

Fotos 5.11 e 5.12 – Fazendas em Glória de Dourados-MS

Fonte: silviocarratofazendas.com.br

Fonte: silviocarratofazendas.com.br

Segundo informações do entrevistado no Município, Glória de Dourados não é grande produtor de grãos, sendo sua atividade principal a suinocultura. Mesclam-se no Município pequenas e grandes propriedades rurais. Destaca-se a existência no território municipal de dois assentamentos da reforma agrária, sob jurisdição do INCRA. O entrevistado citou como importantes empregadoras do Município, tanto dos moradores da área urbana quanto da área rural, as usinas de álcool e açúcar da região.

De acordo com informações do IBGE[151], o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é 0,721 (considerado alto). O salário médio mensal dos trabalhadores formais do Município corresponde a 2,1 salários mínimos (dados de 2018) e 33,4% da população têm rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário mínimo (dados de 2010). O Município apresenta somente 1,7% de domicílios com esgotamento sanitário adequado e 19% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do Estado do Mato Grosso do Sul, fica na posição 69 de 79 no que se refere ao esgotamento sanitário adequado, e 11 de 79 no que se refere à urbanização adequada. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 5277 de 5570 e 1934 de 5570, respectivamente.

5.4.2 Conteúdo do Plano Diretor

A primeira Lei do Plano Diretor de Glória de Dourados-MS data de 2014, tendo sido revisada em 2016. A Lei de 2016 introduziu normas para aprovação de projetos e promoveu alterações referentes aos parâmetros urbanísticos instituídos no PD de 2014. Segundo informações do entrevistado no Município, o PD foi elaborado porque o Código de Obras municipal precisava ser atualizado. Glória de Dourados não se enquadra em nenhuma das situações de obrigatoriedade de elaboração da Lei estabelecidas pelo Estatuto da Cidade

A seguir apresenta-se o conteúdo da versão atual do PD, disponível no sítio eletrônico da Prefeitura[152]. Além do corpo da Lei, são partes integrantes dela cinco anexos: I – Glossário; II – Mapa do Macrozoneamento Municipal; III – Mapa do Zoneamento Urbano da Sede Municipal; IV – Mapa do Zoneamento Urbano de Guassulândia; V. - Exemplo de desmembramentos.

5.4.2.1 . Estrutura geral

O PD inicia-se tratando dos princípios e objetivos (Título I -“Dos Princípios e Objetivos Estratégicos”). Define-se que “Plano Diretor é o instrumento que fundamenta o sistema de desenvolvimento urbano e rural”. Os princípios estabelecidos para pautar as políticas de desenvolvimento urbano e rural são

[151] Disponível em: < https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/gloria-de-dourados/panorama>. Acesso em 12 jun. 2021.

[152] Disponível em: <http://www.gloriadedourados.ms.gov.br/e-sic/legislacao.php?tipo=17> (sem os anexos). Acesso em: 15 jun. 2021.

coincidentes ao do Estatuto da Cidade. Os objetivos estratégicos são sete no total, abrangendo políticas territoriais, de saúde, educação e economia.

O Título II ("Das Políticas de Desenvolvimento Municipal") apresenta as diretrizes das políticas municipais. Cada seção estabelece diretrizes para uma política específica, onze no total, a saber: Política Municipal de Assistência Social; Política Municipal de Educação; Política Municipal de Saúde; Política Municipal de Saneamento Ambiental; Política Municipal de Meio Ambiente; Política Municipal de Habitação; Política Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos; Política Municipal de Mobilidade; Política Municipal de Desenvolvimento Econômico; Política Municipal de Turismo, Esporte e Lazer; e Política Municipal de Cultura.

É recorrente, entre as diretrizes, a necessidade de criação de conselhos municipais temáticos às políticas e de elaboração de planos: Plano Municipal de Assistência Social; Plano Decenal da Educação Pública; Plano Municipal de Habitação de Interesse Social; Plano Municipal de Inventário do Patrimônio Cultural.

O Título III ("Do Ordenamento Territorial") se organiza em três capítulos (Capítulos IV, V e VI). O capítulo IV trata do Macrozoneamento municipal e do Zoneamento urbano, comentados no próximo item. Há uma seção específica com normas para aprovação de "projetos para construção ou regularização de edificações, bem como também projetos para desmembramento, unificação ou remembramento de lotes urbanos". Esta seção foi incluída na revisão do PD de 2016.

No Capítulo V ("Dos Instrumentos de Ordenamento Territorial") elencam-se vários instrumentos que podem ser utilizados para a implementação do PD. Os regulamentados pela Lei serão descritos no item 5.4.2.2.

No Capítulo VI ("Do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo") exige-se a elaboração de legislação de uso e ocupação do solo no prazo de 365 dias e revisão das leis de perímetro urbano, Código Municipal de Obras e Código Tributário. O Capítulo apresenta algumas diretrizes para aprovações e licenças de loteamentos e edificações, entre elas o percentual mínimo de destinação de área verdes e áreas cabíveis ao Poder Público Municipal.

O Título IV ("Do Sistema de Gestão Municipal") trata do sistema de planejamento e gestão territorial e apresenta diretrizes para o desenvolvimento

institucional do sistema municipal de gestão. Define-se como necessário à implementação do Sistema de Planejamento e Gestão Territorial: criação na estrutura administrativa do Poder Executivo de órgão executivo de planejamento e gestão do desenvolvimento municipal e órgão de regulação e fiscalização urbanística e ambiental; implantação de um Sistema de Informações Municipais; debates, audiências e consultas públicas; Conselho Municipal da Cidade. Há determinações referentes ao Conselho Municipal da Cidade, que deverá ter caráter deliberativo, mas o PD não o institui.

Por fim, no Título V ("Das disposições finais") estabelece-se que os Poderes Executivo e Legislativo deverão priorizar a aprovação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de acordo com as atualizações do PD.

5.4.2.2 . Parâmetros de Ordenamento Territorial

O território municipal é dividido em Macrozona de Interesse Ambiental (MZIAM); Macrozona de Interesse Agropecuário (MZIA); e Macrozona Urbana (MZU). A MZIAM corresponde às faixas marginais dos cursos d'água com largura de cem metros; A MZIA compreende as áreas rurais; e a MZU compreende o perímetro urbano da Sede Municipal e do Distrito de Guassulândia. O Anexo II da Lei apresenta o Mapa do Macrozoneamento Municipal. São definidas diretrizes específicas para a MZIAM e a MZIA. Para a MZU aplicam-se as diretrizes das zonas urbanas.

A MZU é subdividida nas seguintes zonas: Zona de Adensamento Preferencial (ZAP); Zona de Urbanização e Adensamento Prioritário (ZUAP); Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), subdividida nas categorias 1 (para regularização fundiária e urbanística) e 2 (para implantação de HIS); Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA); Zona Industrial (ZI); Zona Grande Equipamentos (ZGE); Zona de Expansão Urbana (ZEU). A Lei estabelece diretrizes para cada uma das zonas urbanas. O Anexo III da Lei apresenta o Mapa do Zoneamento Urbano da Sede Municipal e o Anexo IV, Mapa do Zoneamento Urbano de Guassulândia.

Para a ZAP, ZUAP , ZEIS e ZEU, o PD estabelece parâmetros urbanísticos: Coeficiente de aproveitamento máximo; Taxa de ocupação máxima; Taxa de permeabilidade mínima; Gabarito máximo das edificações; Afastamentos (frontal, lateral e fundo); e Testada mínima de lote.

Em relação aos parâmetros, nota-se maior permissividade construtiva na lei de 2016 quando comparada ao PD de 2014. Outra diferença em relação à versão de 2014 é que a Lei de 2016 diferencia esses parâmetros para as edificações residenciais e aquelas comerciais, de serviços e afins; além disso, definem-se casos de exceções à aplicação dos parâmetros. Chama atenção a exceção possibilitada na ZEU para os casos de condomínios fechados, em que as loteadoras poderão definir seus próprios parâmetros.

5.4.2.3 . Instrumentos de Política Urbana

A Lei elenca vários instrumentos para a implementação do PD. Na sequência, dispõe de seções específicas regulamentando os seguintes instrumentos:

***Transferência do Direito de Construir**:* O PD define que lei municipal específica estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir. Estabelece que o instrumento incidirá sobre a Zona de Adensamento Restrito (ZAR), porém esta zona não é mencionada no zoneamento urbano.

ZEIS: Leis específicas municipais poderão instituir novas Zonas Especiais de Interesse Social destinadas a melhorias habitacionais, à regularização fundiária e à provisão de habitação de interesse social. Estabelece que a ZEIS deverá ser instituída preferencialmente nas áreas correspondentes à Zona de Adensamento Preferencial (ZAP), Zona de Urbanização e Adensamento Prioritário (ZUAP), após a sua urbanização.

***Direito de Preempção**:* O PD define que o Direito de Preempção poderá incidir sobre toda a Macrozona Urbana e que o Município deverá elaborar lei municipal específica sobre as áreas de incidência do instrumento contemplando a definição do uso de cada área e o prazo de vigência para o seu exercício.

***Unidade de Conservação Ambiental**:* O PD define que as unidades de conservação deverão ser criadas na Macrozona de Interesse Ambiental (MZIAM) e na Zona de Especial Interesse Ambiental (ZEIA).

***Concessão do Direito Real de Uso**:* De acordo com o PD, a concessão de direito real de uso de imóvel municipal deverá ser objeto de autorização

legislativa, ficando dispensada de concorrência pública no caso de empreendimentos localizados nas ZEIS.

EIV: O PD define os empreendimentos e atividades sujeitos à elaboração do EIV, entre eles qualquer intervenção urbanística ou implantação de equipamentos na Zona Industrial (ZI), Zona de Grande Equipamento (ZGE), Zona de Urbanização e Adensamento Prioritário (ZUAP) e Zona de Especial Interesse Ambiental (ZEIA). Define também as atividades que o EIV deve abranger.

PEUC, IPTU Progressivo no tempo e Desapropriação com pagamento em títulos*: O PD estabelece que a* classificação de imóvel como subutilizado deverá ser indicada pela Secretaria de Obras do Município, definindo como subutilizado "o imóvel cujas condições de aproveitamento sejam consideradas prejudiciais ao pleno desenvolvimento urbano do Município". Estabelece que o PEUC poderá ser aplicado nas propriedades privadas localizadas na Zona de Adensamento Preferencial (ZAP), Zona de Urbanização e Adensamento Prioritário (ZUAP) e Zona de Expansão Urbana (ZEU). No caso do IPTU Progressivo no Tempo, o PD estabelece que poderá ser aplicado nos imóveis não utilizados ou subutilizados localizados na ZAP apenas, e que lei municipal estabelecerá as condições de aplicação do instrumento. Em relação à desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, também há uma incongruência, pois, de acordo com o PD, pode ser aplicado nas propriedades privadas localizadas em todo o município, porém é aplicável depois de decorridos cinco anos da cobrança de IPTU Progressivo no Tempo.

5.4.3 Implementação e eficácia do Plano Diretor

As informações a seguir foram extraídas de entrevista realizada em maio de 2021 com o Secretário de Obras e Serviços Públicos de Glória de Dourados-MS, no cargo desde 2019. A Secretaria é responsável pela aprovação e fiscalização de loteamentos e edificações e pela infraestrutura e serviços urbanos.

De acordo com o entrevistado, o PD contribuiu no Município principalmente para a definição de regras de parcelamento, ocupação e uso do solo urbano. Segundo o entrevistado, apenas os técnicos da Secretaria de Obras conhecem e utilizam a Lei.

O entrevistado citou como principal problema territorial do Município a existência de terrenos providos de infraestrutura urbana, mas não utilizados ou

subutilizados. Disse que há muitas glebas e lotes vazios na cidade, os quais geram problemas sanitários (são vetores de doenças), e que foi feita uma lei municipal para multar os proprietários desses terrenos. Apesar do PD instituir o PEUC, o entrevistado informou que este instrumento nunca foi utilizado.

Outro problema comentado como significativo no Município foi a defasagem da rede de esgoto, pois a maioria dos domicílios urbanos não são atendidos pela rede e utilizam fossa. Um ponto positivo em relação à infraestrutura de saneamento é a existência de aterro sanitário no Município, o qual foi implementado por meio de consórcio intermunicipal e atende vários municípios da região.

O entrevistado também citou como problema a irregularidade fundiária, especialmente a existência de áreas dentro do perímetro urbano que ainda pertencem ao INCRA. Estas áreas estão abandonadas pelo Poder Público. Todavia, o entrevistado informou que desde 2017 está em andamento o processo de regularização fundiária na cidade.

Outros problemas comentados foram: a desobediência às regras edilícias, em especial a construção de várias casas no mesmo lote; e o déficit habitacional, que, no entanto, segundo o entrevistado, não é expressivo. Disse o entrevistado que as ocupações clandestinas que acontecem na cidade são principalmente de gente de fora, que chega com circos e parques de diversões.

Em relação aos instrumentos de política urbana, o entrevistado citou duas unidades de conservação instituídas no Município após o PD: o parque no entorno do lago/represa na área urbana, e o Parque Natural Municipal, na área rural. Também informou que utilizam o EIV e que a área instituída como ZEIS-1 no PD recebeu tratamento urbanístico. Os demais instrumentos regulamentados não foram aplicados.

Segundo o entrevistado, o Código Municipal de Obras e o Código Tributário estão sendo revistos, conforme determinação do PD, mas não soube informar sobre a Lei do Perímetro Urbano, que também é exigência do PD. Já a Lei de Parcelamento , Uso e Ocupação do Solo Urbano, que de acordo com o PD deveria ser priorizada, não foi elaborada e, na visão do entrevistado, não é necessária porque os parâmetros urbanísticos foram incluídos na própria lei do PD

de 2016. Sobre o Conselho da Cidade, informou que está inativo, mas que a gestão atual pretende reativá-lo.

Para a implementação plena do PD, o entrevistado acredita que falta a conscientização da população, pois não há no Município uma prática de obediência às normas.

5.5 Dois Irmãos do Tocantins-TO

5.5.1 Caracterização

O Município de Dois Irmãos do Tocantins, localizado na porção central do Estado do Tocantins, é partícipe do Tipo 9 da Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais (BITOUN et al, 2017) e componente do Território Rural APA Cantão (TR-13).

De acordo com Bitoun et al (2017), o Tipo 9 corresponde à porção do Cerrado localizada na região central do País, apresentando contatos e franjas de transição com os biomas Amazônia e Pantanal. A ocupação dessa região se deu, a partir da década de 1960, vinculada ao eixo da estrada Belém-Brasília. Com a criação do Estado do Tocantins pela Constituição de 1988, houve uma reconfiguração federativa e muitos novos municípios foram criados, conformando-se como uma região de recebimento de fluxos migratórios.

O Tipo 9 abrange duzentos e vinte e nove (229) municípios numa área de 692.208,30 km², o que configura um tamanho médio de 3.022,74 km² por município . De modo geral, trata-se de municípios bastante extensos e que apresentam baixíssimas densidades populacionais. A média das maiores distâncias entre uma localidade do município e sua respectiva sede municipal é 25,29 km, e a média das menores distâncias das sedes municipais a qualquer outra sede municipal de hierarquia urbana superior é 69,05 km. Estes dados mostram a existência de uma rede urbana rarefeita, com poucos centros de maior hierarquia.

De 1950 a 2010, o Tipo 9 apresentou taxa bruta de crescimento populacional de 231,27%, bem próximo da média nacional no período (267,23%). A população rural reduziu-se de 80,70% em 1950 para 27,30% em 2010, mas ressalta-se que no mesmo período foram criados 166 novos municípios.

A histórica dispersão da ocupação na região em pequenas comunidades isoladas de agricultores familiares, quilombolas e grupos indígenas vem se

reconfigurando, mesclando-se estas ocupações às fazendas de criação extensiva do gado, mais formas de apropriação da terra vinculadas a cadeias produtivas. Atualmente, as comunidades e formas de exploração mais tradicionais encontram-se principalmente nas áreas mais distantes das rodovias.

Assim, mesmo num contexto de povoamento, a média do número de estabelecimentos agropecuários por km² é bem baixa: 0,26. Os estabelecimentos da agricultura familiar constituem 75,84% do número total de estabelecimentos rurais, mas ocupam apenas 20,38% da área total dos estabelecimentos agropecuários.

No habitat rural, aproximadamente 67,23% do total da população ocupada estão ocupadas em atividades agropecuárias, florestais e pescas. No habitat urbano, 16,47% da população ocupada estão ocupadas nestas atividades. Ressalta-se, entretanto, que os dados referentes a duas grandes cidades presentes no Tipo – Palmas e Araguaína – podem ter pesado sobremaneira no cálculo dessas taxas, reduzindo-se as taxas referentes à ocupação em atividades primárias.

O Território APA Cantão é formado por nove (9) municípios a oeste do Estado de Tocantins, na divisa com o Estado do Pará, sendo o Rio Araguaia o divisor destes dois estados. Os municípios do Território fazem parte da bacia do Rio Araguaia e estão inseridos (alguns integralmente, outros parcialmente) na Área de Proteção Ambiental (APA) Ilha do Bananal/Cantão.

A APA Ilha do Bananal/Cantão foi criada pelo Estado do Tocantins em 1997. Em 1998, uma porção a oeste da APA foi transformada no Parque Estadual do Cantão, e a APA passou a ser considerada uma “Zona de Amortecimento”. A sul, a APA Cantão limita-se com o Parque Nacional do Araguaia, criado em 1959. Trata-se de uma região de ecótono entre a Amazônia, Cerrado e Pantanal, com diversos ecossistemas e rica variedade de fauna e flora. Devido ao grande número de lagos e canais, o Cantão funciona como área de reprodução e criação dos peixes do médio Araguaia, de importância crítica para a economia regional. Também as atividades de recreação e turismo inserem o Território no contexto socioeconômico regional.

Trata-se de um território de baixa densidade demográfica (0,3 Hab/km^2), com taxa de urbanização média de aproximadamente 53%. A pecuária é uma das suas principais atividades econômicas. Segundo informações do PTDRS (BRASIL/MDA, 2006a), do total de estabelecimentos rurais do Território, 69,3% são

considerados estabelecimento familiares. O IDH-M médio verificado no Território (0,677) estava abaixo do verificado no Estado do Tocantins (0,710) e no Brasil (0,766) (dados de 2000).

Para a criação de áreas de pastagens, ocorreu nos municípios do Território um intenso processo de desmatamento nos últimos anos. Em 2004, um projeto de lei do Governo do Estado do Tocantins, aprovado pela Assembleia do Estado, propunha reduzir em mais de 80% a área da APA Ilha do Bananal/Cantão, sob a justificativa de que poderia ser uma área de expansão agrícola. Entretanto, a partir de ampla movimentação da sociedade civil e ONGs, a Justiça Federal no Tocantins suspendeu o projeto de lei. Todavia, o episódio ilustra o conflito de interesses em relação ao projeto de futuro para a região.

Toda a metade oeste do território de Dois Irmãos do Tocantins está inserida na APA Cantão, onde se configura uma rica rede de tributários do Rio Araguaia. O Município foi criado em 1963, portanto, antes da criação do Estado do Tocantins e da APA. Sua economia, de base agrária, se desenvolveu principalmente a partir da década de 1970, com a chegada de imigrantes vindos do sul do Estado de Goiás[153].

Atualmente, Dois Irmãos do Tocantins tem como atividades econômicas principais a pecuária bovina e a produção de soja. Desde a década de 1990, o Município, assim como outros da região, está passando por um processo de reestruturação fundiária: as pequenas propriedades rurais vêm sendo compradas ou arrendadas para composição de grandes fazendas produtoras de grãos. Segundo a entrevistada no Município, essa reestruturação tem gerado muitos impactos em Dois Irmãos do Tocantins (na paisagem, nas estradas e até no clima local); destaca-se entre os impactos o êxodo rural e o esvaziamento populacional do Município, pois muitos dos ex-moradores da área rural migram para as cidades maiores da região.

Conforme os dados do último Censo, Dois Irmãos do Tocantins tem 7161 habitantes[154], sendo 2777 (38,78%) domiciliados em área urbana e 4384 (61,22%), em área rural. Seu território abrange 3747,64 km², o que lhe confere uma densidade

---

[153] Informações obtidas em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/dois-irmaos-do-tocantins/historico>. Acesso em: 19 jun. 2021.

[154] A população estimada para 2020 é de 7185 habitantes. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/dois-irmaos-do-tocantins/panorama>. Acesso em: 25 jul. 2021.

demográfica de 1,91 hab/km² (IBGE, 2011). Segundo a classificação do IBGE (2017), é um município “rural remoto”, e sua cidade foi categorizada por Bitoun e Miranda (2009b) como “pequena cidade com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente” (Tipo 17). Em relação à hierarquia urbana, é classificada como “centro local” (IBGE, 2008, 2020). A capital regional mais próxima, conforme hierarquia urbana do IBGE (2008, 2020), é Palmas, que fica a 200 km de distância.

A sede municipal, que se situa na porção central do território municipal, fica no limite da APA Cantão. A malha urbana desenvolveu-se em duas encostas, no entroncamento das rodovias TO-164 e TO-342. Esta rodovia, chamada Av. Araguaia em seu trecho inserido na cidade, é a porta de entrada e principal avenida da sede municipal, disposta na linha de cumeada que separa as encostas. Na parte baixa das encostas encontra-se, em cada uma, um córrego, os quais configuram limites naturais da malha urbana. Em um deles, conforma-se uma represa, no entorno da qual foi instituído um parque urbano.

Foto 5.13 – Praça principal de Dois Irmãos do Tocantins-TO

Fonte: https://portalbenicio.com.br/2020/

Foto 5.14 – Rua da área urbana de Dois Irmãos do Tocantins-TO

Fonte: https://mapio.net/pic/p-48539792/

Fotos 5.15 e 5.16 – Vista da área rural de Dois Irmãos do Tocantins-TO

Fonte: https://mapio.net/pic/p-78724452/

Fonte: https://mapio.net/pic/p-78724394/

Na área rural, mesclam-se pequenas propriedades rurais junto às grandes. O Município possui três assentamentos de reforma agrária. O maior deles, mais distante da sede municipal, dispõe de um núcleo com escola e unidade básica de saúde. As atividades agropecuárias, principalmente a pecuária bovina, são a base econômica de Dois Irmãos do Tocantins. Está sendo implantado no Município empreendimento de armazenagem e distribuição de grãos, gerando a expectativa de novos empregos e aumento da renda municipal.

De acordo com informações do IBGE[155], o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é 0,583 (considerado baixo). O salário médio mensal dos trabalhadores formais do Município corresponde a 1,7 salário mínimo (dados de 2018) e 46,7% da população têm rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário mínimo (dados de 2010). O Município apresenta apenas 17,2% de domicílios com esgotamento sanitário adequado e 0,6% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do Estado do Tocantins, fica na posição 63 de 139 no que se refere ao esgotamento sanitário adequado, e 33 de 139 no que se refere à urbanização adequada. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 3839 de 5570 e 4551 de 5570, respectivamente.

5.5.2 Conteúdo do Plano Diretor

A primeira lei do Plano Diretor de Dois Irmãos do Tocantins data de 2004, elaborada por iniciativa da própria gestão municipal à época, segundo informações da entrevistada no Município. Ainda segundo a entrevistada, esta primeira lei não foi elaborada de forma participativa nem seguiu as demais determinações do Estatuto da Cidade. Por isso, em 2006, o Plano Diretor foi reformulado, mais uma vez por iniciativa da própria gestão municipal, uma vez que o Município não se enquadra em nenhuma das situações de obrigatoriedade de elaboração do PD. Na ocasião, o Município contou com a assessoria técnica da Universidade Federal de Tocantins e junto ao PD foram elaboradas a Lei de Uso e Ocupação da Macrozona Urbana e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

---

[155] Disponível em: < https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/dois-irmaos-do-tocantins/panorama>. Acesso em 17 jun. 2021.

A seguir apresenta-se o conteúdo do PD de 2007 e, no que couber, também das leis de Uso e Ocupação da Macrozona Urbana e de Parcelamento do Solo Urbano, uma vez que estas leis foram elaboradas e aprovadas conjuntamente ao PD, como uma extensão deste. As leis não se encontram disponíveis no sítio eletrônico da Prefeitura ou da Câmara Municipal de Dois Irmãos de Tocantins. A entrevistada no Município, que coordenou a elaboração do PD em 2007, disponibilizou a versão de que dispõe em seu arquivo pessoal.

5.5.2.1 . Estrutura geral

O PD de Dois Irmãos do Tocantins é definido como "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do Município." Inicia-se estabelecendo o objetivo central da política de desenvolvimento municipal e as medidas para alcance do objetivo central, abrangendo aspectos econômicos, de ordenamento espacial e institucionais. (Capítulo I – "Da Política de Desenvolvimento Municipal"). O objetivo central estabelecido é "o fortalecimento dos laços de interdependência entre o rural e o urbano e com os municípios vizinhos na busca de uma identidade socioeconômica e cultural local e regional."

Na sequência, o PD trata especificamente da política de desenvolvimento urbano, definindo objetivos, princípios e diretrizes (Capítulo II – "Da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano"). Estes são coincidentes aos definidos no Estatuto da Cidade, sem apresentar especificidades do Município.

O Capítulo III ("Das Linhas Estratégicas") define seis estratégias para atingir o objetivo central, a saber: I – Diversificação e modernização da pecuária municipal; II – Fortalecimento da fruticultura e da agricultura familiar; III – Garantir a todos os cidadãos moradia digna e acesso à educação, saúde, cultura, esporte e lazer; IV – Garantir o uso sustentável dos recursos naturais; V – Estruturação e valorização do espaço urbano; VI – Implementar um sistema de gestão municipal e urbana participativo e eficaz. Em seções específicas do Capítulo, o PD estabelece as medidas para efetivar as estratégias.

O Capítulo IV ("Do Ordenamento Territorial") trata do macrozoneamento, do sistema viário municipal, do sistema viário urbano, do sistema de áreas verdes e do patrimônio histórico. As determinações referentes a estes temas serão comentadas no próximo item.

O Capítulo V (“Do Parcelamento do Solo Urbano”) apenas exige a obediência à legislação federal e municipal para aprovação de qualquer parcelamento do solo urbano pela Prefeitura.

O Capítulo VI (“Do Uso e Ocupação do Solo Urbano”) apresenta determinações para o zoneamento e o uso e a ocupação do solo da Macrozona Urbana. O zoneamento da Macrozona urbana será comentado no próximo item.

O capítulo VII (“Dos Instrumentos da Política de Desenvolvimento Municipal”) lista uma série de instrumentos para a implementação da política de desenvolvimento municipal. O PD não regulamenta nenhum deles. Há determinações sobre as zonas especiais de interesse social, comentadas no item 5.5.2.3.

O capítulo VIII (“Do Planejamento Municipal”) trata do Sistema de Planejamento e Gestão, composto pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal, o Gabinete do Prefeito, a Secretarias Municipais e as entidades da Administração Indireta ou Fundacional. Cria-se o Sistema de Informações Municipais, visando reunir informações num cadastro único, e o Conselho de Desenvolvimento Municipal, de caráter consultivo e deliberativo.

Por fim, o Capítulo IX (“Das Disposições Finais e Transitórias”) estabelece como exigência ao Poder Executivo: proceder ao levantamento topográfico, planialtimétrico e cadastral da Macrozona Urbana; delimitação topográfica do perímetro da Macrozona Urbana; regulamentação do Uso e Ocupação do solo da Macrozona Urbana e do Parcelamento do Solo Urbano (Ressalta-se que a Lei de Uso e Ocupação da Macrozona Urbana e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano foram elaboradas conjuntamente à Lei do PD).

5.5.2.2 . Parâmetros de Ordenamento Territorial

O território municipal é dividido em Macrozona Urbana, “constituída por áreas utilizadas para fins urbanos”, e Macrozona Rural, “constituída pelas demais terras do Município”. Documento Técnico do Plano Diretor (Anexo Único da Lei) espacializa as macrozonas, mas o PD estabelece a necessidade de promover a delimitação topográfica do perímetro da Macrozona Urbana.

O PD define Coeficiente de Aproveitamento Básico igual a 0,7 para toda a Macrozona Urbana.

Em relação ao sistema viário municipal, o PD define diretrizes gerais e parâmetros de implantação das estradas municipais: largura mínima total e das pistas de rolamento. Em relação ao sistema viário urbano, define a hierarquia viária e diretrizes referentes ao sistema viário urbano. O PD também determina normas gerais para elaboração de plano setorial de estruturação do sistema viário urbano.

Sobre o sistema de áreas verdes, o PD estabelece a meta de atingir 20 m^2 de área verde por habitante. Em relação ao patrimônio histórico, há determinações para as edificações e obras públicas enquadradas como patrimônio histórico, mas estas não são discriminadas. Conselho Municipal para a Preservação do Patrimônio Histórico, a ser criado, deverá aprovar a declaração dos imóveis como de patrimônio histórico.

Em relação ao zoneamento urbano, o PD apenas estabelece diretrizes para a definição das zonas de uso e ocupação da Macrozona Urbana. Estabelece que as zonas de uso e ocupação do solo terão características de Zonas Habitacionais; Zonas Comerciais; Zonas Industriais; e Zonas de Interesse Ambiental e Paisagístico.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo da Macrozona Urbana, aprovada conjuntamente ao PD, subdivide a Macrozona Urbana nas seguintes zonas de uso e ocupação: Zona Urbana Residencial (ZUR); Zona Urbana Mista (ZUM); Zona Urbana Industrial e de Abastecimento (ZUIA); Zona Urbana de Interesse Ambiental e Paisagístico (ZUIAP); Zona Urbana de Uso Restrito (ZUUR, tipo 1 e 2); e Zona de Proteção Ambiental (ZPA). Para cada zona definem-se as categorias permitidas de uso do solo, discriminadas no Anexo I da Lei. O Anexo II da Lei apresenta a descrição das zonas e algumas diretrizes de construção e parcelamento para cada zona. As zonas são espacializadas na Planta de Zoneamento (Anexo III da Lei de Uso e Ocupação do Solo da Macrozona Urbana). Entretanto, a Lei determina que a delimitação topográfica das zonas, bem como os índices urbanísticos correspondentes, serão estabelecidos após o levantamento topográfico cadastral dos imóveis urbanos. Até que se cumpra a determinação, a Lei definiu índices urbanísticos mínimos, válidos para todas as zonas, referentes a: Taxa de Ocupação; Recuos (lateral, fundo e frontal); Número máximo de pavimentos; Taxa de Permeabilidade.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano, aprovada conjuntamente ao PD, não remete ao zoneamento urbano na definição dos parâmetros de parcelamento. Distinguem-se os loteamentos destinados à habitação de interesse social, cujo lote mínimo permitido é de 250m^2, dos demais, cujo lote mínimo é de 360m^2. A Lei prevê chácaras de recreio e condomínios horizontais, mas não estabelece a localização destes empreendimentos na área urbana. A Lei também estabelece as dimensões mínimas das vias urbanas e outras especificações de acordo com a classificação viária.

5.5.2.3 . Instrumentos de Política Urbana

***ZEIS**:* O PD estabelece que as zonas especiais de interesse social serão objeto de legislação municipal específica, que as regulamentará e estabelecerá seus limites.

PEUC e IPTU Progressivo no Tempo: A Lei de Uso e Ocupação do Solo da Macrozona Urbana inclui, entre as diretrizes da Zona Urbana Residencial (ZUR), a possibilidade de aplicação destes instrumentos nas unidades imobiliárias ociosas.

5.5.3 Implementação e eficácia do Plano Diretor

As informações a seguir foram extraídas de entrevista realizada em maio de 2021 com a ex-Secretária Municipal de Saúde e Meio Ambiente (2005-2012), responsável pela coordenação da elaboração do PD de 2007. Atualmente, a entrevistada, que é arquiteta-urbanista, presta serviços à Prefeitura de Dois Irmãos do Tocantins, principalmente como técnica responsável pelos sistemas federais de controle de convênios e contratos (Plataforma +Brasil).

Para a entrevistada, a principal contribuição do PD no Município foi a viabilização de implantação de aterro sanitário a partir de recursos da FUNASA, que priorizou o Município por dispor de PD. Atualmente, Dois Irmãos do Tocantins é um dos poucos municípios do Estado que possuem este equipamento graças à existência da Lei. A entrevistada também citou como contribuição do PD a instituição de parque municipal no entorno da represa existente na cidade, em área demarcada como Zona Urbana de Interesse Ambiental e Paisagístico (ZUIAP) na Lei de Uso e Ocupação da Macrozona Urbana, e a criação do Parque Agropecuário para fortalecimento da vocação pecuária do Município, conforme diretriz do PD.

Segundo a entrevistada, um dos principais problemas do Município é a irregularidade fundiária, especialmente a posse ilegal de áreas públicas. Informou que quase toda a cidade enfrenta alguma irregularidade relacionada ao título de propriedade e que a gestão atual pretende iniciar o processo de regularização fundiária (REURB). A prática de apropriação de áreas públicas soma-se à prática de doação de áreas públicas pelos prefeitos sem nenhum aparato legal.

A irregularidade fundiária é acompanhada de irregularidades urbanísticas, outro grande problema da cidade de Dois Irmãos do Tocantins na visão da entrevistada, como a existência de várias casas no mesmo lote sem acesso direto à rua ou o avanço de construções sobre as calçadas. Mesmo havendo lei de parcelamento do solo e código de obras desde 2004, não se estabeleceu no Município a prática de aprovação de loteamentos e edificações. Além disso, inexiste cadastro dos terrenos e edificações, o que favorece a prática das ocupações irregulares. Ressalta-se que estas práticas ocorrem não apenas por população de baixa renda.

As irregularidades também se estendem à área rural, principalmente no que se refere ao desmatamento das APP. A entrevistada informou que a área rural está cada vez mais desmatada e que isto está piorando outro problema grave no Município, que é a falta de água em época de seca. Isso porque o abastecimento de água, tanto da área rural quanto da área urbana, é feito por poços. Especialmente na área urbana, os poços existentes (nove no total) não dão conta da demanda nos períodos de pouca chuva. O fato de metade do território municipal estar inserido na APA Cantão repercute em uma maior porcentagem exigida de reserva legal nas propriedades rurais e, segundo a entrevistada, as áreas de reserva legal estão sendo cumpridas, em que pese a deficiente fiscalização tanto dos órgãos municipais quanto dos estaduais.

Outros problemas significativos citados pela entrevistada foram: a inexistência de rede de esgoto na cidade; a malha urbana extensiva (crescendo ao longo das rodovias) e fragmentada; e, relacionado a isso, a existência de chácaras dentro da cidade, as quais, para a entrevistada, podem ser consideradas como subutilização da terra urbana. Informou a entrevistada que a maioria dessas chácaras foram conformadas pela apropriação de terras públicas que estavam desocupadas.

Dessa forma, apesar do Município ser oficialmente proprietário de terras dentro do perímetro urbano, não há áreas públicas livres reservadas para implantação de equipamentos comunitários ou HIS. Informou a entrevistada que, nos últimos anos, o Município precisou comprar terras de posseiros para a implantação de HIS. De acordo com a entrevistada, o déficit habitacional também é um problema significativo no Município, tanto quantitativo quanto qualitativo. O qualitativo ocorre especialmente na área rural, que tem muitas casas precárias.

A Lei do PD e as leis de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano não têm sido utilizadas para sanar ou minimizar os problemas comentados acima. Os instrumentos de política urbana previstos no PD não foram regulamentados, e os parâmetros urbanísticos estabelecidos nas leis não estão sendo obedecidos. O Conselho de Desenvolvimento Municipal, criado pelo PD, nunca funcionou.

As exigências do PD de se proceder ao levantamento topográfico, planialtimétrico e cadastral da Macrozona Urbana, bem como à delimitação topográfica do perímetro da Macrozona Urbana também não foram cumpridos. A entrevistada está na expectativa de que isso seja o próximo passo no cumprimento do PD a partir da realização da REURB no Município e que, com isso, haja uma maior exigência ao cumprimento das normas urbanísticas pelo Poder Público.

Segundo a entrevistada, os gestores municipais não reconhecem a importância das normas urbanísticas e muitos não conhecem a Lei do PD. Inclusive, a entrevistada não conseguiu encontrar cópia impressa ou digital da Lei do PD e das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano nos órgãos da Prefeitura nem na Câmara Municipal. A entrevistada também entende como fatores dificultadores da implementação do PD o número reduzido de técnicos na Prefeitura e a descontinuidade das gestões municipais. Estes fatores impedem que seja estabelecida uma prática contínua de planejamento e gestão territorial.

5.6 Brasil Novo-PA

5.6.1 Caracterização

O Município de Brasil Novo, localizado no sudoeste do Estado do Pará, é partícipe do Tipo 3 da Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais (BITOUN et al, 2017) e componente do Território Rural Transamazônica-PA (TR-95).

O Tipo 3 tem como bioma predominante a Amazônia, abrangendo a região da Transamazônica, margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas, Sul de Roraima, parte do Acre e Rondônia, Bico de Papagaio e Araguaia Paraense. Corresponde a uma região de imigração desde os anos 1960, em função da implantação de estradas federais e estaduais. As estradas permitiram a fixação de agricultores familiares e fazendeiros pecuaristas, reconfigurando a Amazônia tradicional dos modos de vida ameríndios e ribeirinhos, por meio de muitos conflitos fundiários e desmatamentos (BITOUN et al, 2017).

De 1950 a 2010, o Tipo 3 apresentou taxa bruta de crescimento populacional de 797,66% (bem acima da média nacional de 267,23%), sendo que a população rural reduziu-se de cerca de 84% para aproximadamente 43%. No mesmo período foram criados 125 novos municípios.

O Tipo 3 abrange cento e sessenta e dois (162) municípios numa área de 1.308.548,40 km^2, o que configura um tamanho médio de 8.077,46 km^2 por município. Trata-se de uma região de municípios bastante extensos que apresentam uma variedade de situações de ocupação do território, com os assentados dos movimentos migratórios ocorridos na segunda metade do século XX mesclando-se com populações tradicionais, indígenas, ribeirinhas e quilombolas. Destaca-se a média do número de aldeias indígenas para cada cidade: 0,75.

No Tipo 3, a média das maiores distâncias entre uma localidade do município e sua respectiva sede municipal é 44,95 km, e a média das menores distâncias das sedes municipais a qualquer outra sede municipal de hierarquia urbana superior é 88,27 km. Estes dados mostram a inexistência de uma rede urbana articulada e revelam o desafio de interligar as localidades espalhadas pelos vastos territórios municipais, de modo a consolidar uma rede urbana que envolva também os povoados rurais.

Os estabelecimentos da agricultura familiar constituem 86,77% do número total de estabelecimentos rurais, o que indica forte presença da agricultura de base familiar em relação à de base patronal, ainda que ocupem menos da metade da área total dos estabelecimentos agropecuários (41,49%). No habitat rural, 70,71% do total da população ocupada estão ocupadas em atividades agropecuárias, florestais e pescas. No habitat urbano, 16,99% da população ocupada estão ocupadas nestas

atividades, o que indica a existência de uma gama de atividades de ocupação para além das atividades agropecuárias, florestais e pescas.

O Território da Transamazônica congrega dez (10) municípios na região central do Pará, estendendo-se desde as margens do Rio Amazonas até a divisa do Pará com o estado do Mato Grosso. É servido pela Bacia Hidrográfica do Rio Xingu – potencial hídrico formado por rios, lagos, lagoas e igarapés –, uma das mais importantes do País em termos ecológicos e paisagísticos.

O início da colonização no Xingu chegou por meio das antigas missões jesuítas, ainda no início do século XX. A expansão das atividades produtivas e o povoamento da região da Transamazônica se deram com a abertura da BR-230 (Rodovia Transamazônica), que foi construída no âmbito do Programa de Integração Nacional (PIN) nos anos 1970 (BRASIL/MDA, 2010b).

O PIN visava promover a colonização da região por agricultores das várias regiões do Brasil, assentando-os em lotes de cem hectares ao longo da Transamazônica e nas estradas vicinais (travessões) abertas em sentido perpendicular à Rodovia (sentido Norte/Sul)[156]. O INCRA foi o órgão responsável pelo loteamento das terras e assentamento das famílias. Com o passar dos anos, outros imigrantes foram atraídos pela possibilidade de acesso à terra e novas localidades e municípios foram se configurando às margens da BR-230.

Atualmente, as principais atividades produtivas do Território estão baseadas na exploração madeireira, pecuária, agricultura, pesca, extrativismo, mineração industrial, garimpo e comércio. O Território destaca-se como um dos maiores pólos produtores de cacau e madeira em tora do Brasil e um dos maiores produtores de gado e café do Estado do Pará

Como resultado da colonização dirigida e dos projetos de assentamentos realizados na Transamazônica, a pequena e média propriedade tem uma participação expressiva na ocupação do território e no uso do solo: 45% da área ocupada encontra-se em propriedade de até duzentos hectares, representando 88% do número total de propriedades. Contudo, trata-se de uma região de muitos

[156] A ação de transferir agricultores destas regiões tornou-se meio de adiar a resolução de um dos problemas seculares do Brasil, que é a Reforma Agrária (BRASIL/MDA, 2010b).

conflitos agrários, envolvendo agricultores familiares, fazendeiros, madeireiros, grileiros e especuladores imobiliários.

O conflito pela terra mostra-se crescente especialmente a partir do final da década de 1990, intensificado pela expansão agrícola e madeireira e pela existência de terras consideradas livres. Estes conflitos se acirram em função da falta de cadastro e titulação das terras. O número de titularização é muito reduzido mesmo nos assentamentos conduzidos pelo INCRA, o que influi na tentativa de grilagem de terras na região, principal elemento que vem estimulando a violência no campo (BRASIL/MDA, 2010b).

O conflito fundiário associa-se ao conflito ambiental, uma vez que a prática de grilagem é acompanhada da extração ilegal de madeira e queimadas para constituição de pastos. Destaca o PTDRS (BRASIL/MDA, 2010b) que parte importante da cobertura vegetal do Território está ameaçada, particularmente nas áreas não protegidas (aquelas que não fazem parte de unidades de conservação ou de terras indígenas demarcadas) localizadas nas proximidades da rodovia BR-230 e próximas às regiões habitadas nas margens dos rios. Como áreas protegidas, o Território tem nove unidades de conservação federais, duas estaduais e quinze terras indígenas demarcadas (nem todas regularizadas).

Recentemente, o Território recebeu grandes projetos de infraestrutura, como a construção da Hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu, e o asfaltamento da BR 230/Transamazônica. Estes projetos, aliados à modernização das atividades agropecuárias, têm intensificado o processo de urbanização, na medida em que se acenam como oportunidades de emprego e renda no meio urbano, ao mesmo tempo em que se limitam as oportunidades no meio rural. As cidades não têm se desenvolvido na mesma intensidade das imigrações e o PTDRS (BRASIL/MDA, 2010b) revela muitas deficiências na infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. Em relação ao IDH-M, o Território da Transamazônica apresenta um valor médio de 0,678 (dados de 2000), que é menor que o valor médio apresentado pelo Estado do Pará (0,723).

Conforme informações do PTDRS (BRASIL/MDA, 2010b), a origem do Município de Brasil Novo está relacionada à construção de agrovilas ao longo da Rodovia Transamazônica no âmbito do PIN, implementado pelo Governo Federal

nos anos 1970. Inicialmente, a atual sede do Município era uma Agropólis do INCRA, sede administrativa e de apoio à colonização. Em 1991, Brasil Novo foi elevado à categoria de município, desmembrado dos municípios de Medicilândia, Altamira e Porto Moz.[157]

Atualmente, Brasil Novo tem 15690 habitantes[158], sendo 6899 (43,97%) domiciliados em área urbana e 8791 (56,03%) domiciliados em área rural, de acordo com os dados do Censo 2010. Seu território tem 6362,575 km^2, o que lhe confere uma densidade demográfica de 0,4 hab/Km^2. Segundo a classificação do IBGE (2017), é um município "rural adjacente", e sua cidade foi categorizada por Bitoun e Miranda (2009b) como "pequena cidade com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica" (Tipo 18). Em relação à hierarquia urbana, é classificada como "centro local" (IBGE, 2008, 2020), tendo como polo urbano a cidade de Altamira (classificada como centro sub-regional). A cidade de mais alta hierarquia situada mais próxima é Manaus (classificada como metrópole), que fica a 2191 km de distância.

O território do Município é atravessado transversalmente pela BR-230 (Rodovia Transamazônica) e tem como limites, a sul, os rios Xingu e Irere (tributário do Rio Xingu). A sede municipal é cortada pela BR-230 e apresenta uma malha urbana espraiada e fragmentada tanto a norte quanto a sul da Rodovia, seguindo o urbanismo constituído pela organização das agrovilas (estradas vicinais no sentido Norte/Sul, perpendiculares à Transamazônica). No total, o Município é servido por quinze vicinais (chamadas "travessões"), que interligadas proveem o acesso à sede urbana.

Brasil Novo tem como característica peculiar o fato de 34% do seu território a sul ser pertencente à Terra Indígena Arara, conforme informações do entrevistado no Município. A Terra Indígena Arara também abarca partes dos municípios de Altamira, Medicilândia e Uruará e é administrada pela FUNAI. Ademais, encontram-se no território municipal duas agrovilas, uma localizada a 5 km e a outra a 12 km da sede municipal no eixo da BR-230, ambas sob jurisdição do INCRA.

---

[157] Elevado à categoria de município pela Lei Estadual nº 5.672/1991. Instalado em 1993. Fonte:< https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/brasil-novo/historico>, acesso em: 17 jul. 2021

[158] A população estimada para 2020 é 14983. Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/brasil-novo/panorama>, acesso em: 17 jul. 2021.

A cultura do cacau e a pecuária de corte são as atividades econômicas principais do Município. Na cidade, a fonte empregadora principal é a Prefeitura, mas tem havido um incremento de comércios nos últimos anos, bem como de atividades ligadas à construção civil, de acordo com informações do entrevistado no Município.

Foto 5.17 - Vista aérea da Cidade de Brasil Novo-PA

Fonte: https://brasilnovo.pa.gov.br/o-municipio/historia/

Foto 5.18 - Vista da Cidade de Brasil Novo-PA

Fonte: https://brasilnovo.pa.gov.br/o-municipio/historia/

Foto 5.19 - Vista da Transamazônica em Brasil Novo-PA

Fonte: https://brasilnovo.pa.gov.br/o-municipio/historia/

Foto 5.20 - Vista da Cidade de Brasil Novo-PA

Fonte: https://brasilnovo.pa.gov.br/o-municipio/historia/

Conforme dados do IBGE[159], o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é 0,613 (considerado médio). O salário médio mensal dos trabalhadores formais do Município corresponde a 1,8 salário mínimo (dados de 2019) e 49,1% da população têm rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário mínimo (dados de 2010). O Município apresenta 2,3% de domicílios com esgotamento sanitário adequado e 2,4% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do Estado do Pará, fica na posição

[159] Disponível em: < https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/brasil-novo/panorama>. Acesso em 17 jul. 2021.

123 de 144 e 62 de 144, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 5165 de 5570 e 3993 de 5570, respectivamente.

5.6.2 Conteúdo do Plano Diretor

A Lei do PD de Brasil Novo-PA data de 2013 e ainda não passou por revisões. O Município elaborou a Lei com assessoria técnica de empresa privada como mitigação ao impacto ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, situada na bacia do Rio Xingu. Junto ao PD também foram elaboradas e aprovadas a Lei de Parcelamento do Solo Urbano e a Lei de Uso e Ocupação do Solo nas Macrozonas Urbanas.

A seguir apresenta-se o conteúdo do PD e, no que couber, também das leis de Uso e Ocupação das Macrozonas Urbanas e de Parcelamento do Solo Urbano, uma vez que estas leis foram elaboradas como uma extensão do PD. As leis estão disponíveis no sítio eletrônico da Prefeitura de Brasil Novo.[160]

5.6.2.1 . Estrutura geral

O PD de Brasil Novo é definido como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do Município”, contemplando “os aspectos econômicos, sociais, culturais, patrimoniais, físico-ambientais, institucionais e, em especial, o desenvolvimento urbano” (Capítulo I – “Da Política Municipal de Desenvolvimento e Expansão Urbana”).

Na sequencia, o PD trata especificamente do desenvolvimento urbano (Capítulo II – “Da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano”), definindo objetivos e diretrizes gerais vinculados aos princípios do Estatuto da Cidade e também a especificidades locais.

O Capítulo III (“Do Objetivo Central, das Diretrizes e Estratégias”) especifica objetivos, diretrizes e estratégias para o desenvolvimento global do Município, tratando de aspectos econômicos, sociais, físico-ambientais, institucionais e de ordenamento territorial.

O Capítulo IV (“Do Ordenamento Territorial”) trata do macrozoneamento territorial (Seção I) e do sistema de circulação municipal e urbano (Seção II). As determinações referentes a estes temas serão comentadas no próximo item.

---

[160] Disponível em: <https://brasilnovo.pa.gov.br/categoria/leis/>. Acesso em: 3 jul. 2021.

O Capítulo V ("Dos Instrumentos da Política Urbana") lista uma série de instrumentos para a implementação da política de desenvolvimento sustentável, agrupados em: instrumentos de planejamento; instrumentos tributários e financeiros; e institutos jurídicos e políticos. Em seções específicas o PD regulamenta as ZEIS e o Estudo de Impacto de Vizinhança, comentados no item 5.6.2.2.

O Capítulo VI ("Do Uso e Ocupação do Solo Urbano") apresenta diretrizes gerais para uso, ocupação e zoneamento da Macrozona Urbana.

O Capítulo VII ("Do Parcelamento do Solo Urbano") apenas estabelece que o parcelamento do solo urbano obedecerá ao disposto no PD, na Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

No Capítulo VIII ("Do Abairramento") estabelece-se que a Macrozona Urbana será dividida em bairros com vistas à descentralização administrativa e ao planejamento local.

No Capítulo IX ("Do Planejamento Municipal") cria-se o Sistema de Planejamento e Gestão Municipal e Urbana, composto de: Conselho de Desenvolvimento Municipal (CDM); Órgão central de planejamento; Órgãos Executores; e Sistema de Informações Municipais. Estabelecem-se disposições e as atribuições referentes a cada um. Há especificações sobre a composição do CMD, que tem natureza consultiva e deliberativa.

Por fim, o Capítulo X ("Das disposições finais") determina que o Poder Executivo Municipal promoverá a elaboração do levantamento topográfico planialtimétrico cadastral da Macrozona Urbana. Também estabelece que o PD deve ser revisto no prazo máximo de cinco anos e que qualquer proposta de alteração do disposto no PD fica condicionada à apreciação do CDM.

5.6.2.2 . Parâmetros de Ordenamento Territorial

O território do Município é dividido em: Macrozona Urbana (UM); Macrozona de Interesse Ambiental e Turístico (MT); Macrozona de Terra Índigena (MI); e Macrozona Rural (MR). As macrozonas são descritas no corpo da Lei, mas não são demarcadas em mapa.

A MU compreende a cidade de Brasil Novo. O PD estabelece que será delimitada pela Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano. A MT é definida como a área onde se localizam a Cachoeira e a Caverna Planaltina e cria-se a Área de

Proteção Ambiental (APA) Municipal Cachoeira e Caverna Planaltina. Para a MT, o PD determina o estabelecimento de seus limites, com base no levantamento topográfico planialtimétrico do Município, a elaboração e implementação do Plano de Manejo e a criação das respectivas instâncias de gestão. À MI equipara-se a Terra Índigena Arara, onde o ordenamento territorial será promovido com observância ao regime jurídico específico que rege as terras índigenas. A MR é constituída pelas áreas restantes do território do Município. As Agrovilas são destacadas no PD como aglomerados rurais.

O PD também faz referência às Zonas Socialmente Sensíveis especificadas no Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) da Área de influência das rodovias BR-163 e BR-230. De acordo com o PD, áreas com largura de 10 km marginais à MI e à MT, consideradas Zonas Socialmente Sensíveis, serão reguladas conforme o ZEE da Área de influência das rodovias BR-163 e BR-230.

Em relação ao sistema viário, o PD estabelece diretrizes tanto para o sistema de circulação municipal quanto para o sistema viário urbano. Especifica faixa de servidão mínima e largura mínima e máxima das pistas de rolamento das estradas municipais. Estabelece hierarquia do sistema viário urbano, mas não há especialização em mapa. O PD determina que as especificações técnicas das vias urbanas deverão respeitar a legislação de parcelamento do solo urbano e de uso e ocupação do solo urbano.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo na Macrozona Urbana, elaborada conjuntamente ao PD, subdivide a MU nas seguintes zonas: Zona Central; Zonas Residenciais (1, 2 e 3); Zonas Mistas (1 e 2); e Zonas de paisagismo Ambiental (1, 2 e 3). As zonas são demarcadas em mapa (Anexo III da Lei). Para cada zona são especificadas as categorias de usos permitidos. A Lei determina que os índices urbanísticos deverão ser estabelecidos após o levantamento topográfico cadastral da Macrozona Urbana. De forma provisória, estabelece índices diferenciados por zona, a saber: Taxa de Ocupação máxima; Coeficiente de Aproveitamento máximo; recuos mínimos; número máximo de pavimentos; taxa de permeabilidade mínima; e fecho divisório dos lotes. A Lei também estabelece o número mínimo de vagas de estacionamento de acordo com a categoria de uso.

Na Lei de Parcelamento do Solo Urbano define-se a porcentagem mínima de áreas a serem destinadas ao poder público nos novos loteamentos, assim como tamanho e testada mínima dos lotes, independentemente do zoneamento urbano. Determina também a faixa de domínio mínima e a largura mínima das pistas de rolamento das vias urbanas, conforme classificação viária. Há determinações específicas para chácaras de recreio e condomínios urbanísticos.

5.6.2.3 . Instrumentos de Política Urbana

O PD regulamenta os seguintes instrumentos:

ZEIS: O Poder Executivo Municipal, mediante Decreto, delimitará as áreas integrantes das Zonas Especiais de Interesse Social e elaborará os programas de intervenção. A regulamentação das ZEIS deverá contemplar, para cada uma dela, uma Comissão de Urbanização e Legalização.

EIV: Lei Municipal definirá os empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança e do Relatório de Impacto de Vizinhança para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação e funcionamento.

5.6.3 Implementação e eficácia do Plano Diretor

As informações a seguir foram extraídas de entrevista realizada em julho de 2021 com o chefe do Setor de Planejamento da Secretaria de Finanças e Administração de Brasil Novo. O entrevistado está no cargo desde 2009 e participou da elaboração do Plano Diretor do Município como servidor da Prefeitura. Sua principal atribuição atual é alimentar os sistemas federais de controle das transferências voluntárias (Plataforma +Brasil).

Para o entrevistado, a principal contribuição do PD em Brasil Novo foi a disponibilização de um diagnóstico municipal, bem como de um prognóstico de demandas, os quais têm contribuído para pleitear recursos. Também citou como contribuição do PD e das leis de Parcelamento do Solo Urbano e de Uso e Ocupação do Solo nas Macrozonas Urbanas a constituição de um arcabouço jurídico-normativo para uso da gestão municipal, embora grande parte das regras instituídas nestas leis não está sendo obedecida, segundo o relato do entrevistado.

De acordo com o entrevistado, o município mudou muito desde a elaboração e aprovação do PD, especialmente o incremento da população urbana.

Um dos principais problemas relativos ao ordenamento territorial é justamente a extensão exagerada da malha urbana, com muitos novos loteamentos situados fora do perímetro urbano. Disse o entrevistado que um novo perímetro urbano foi aprovado em 2015, posteriormente ao PD, mas não resolveu o problema, pois novas glebas fora da área reservada para a expansão urbana continuam sendo parceladas.

Segundo o relato do entrevistado, a implementação desses loteamentos, que acontece simultaneamente à venda dos lotes, não é precedida de aprovação na Prefeitura e se dá à revelia das normas. Posteriormente, na tentativa de regularização da situação, é usual a destinação de percentagem de área para o poder público municipal (para implantação de equipamentos públicos e comunitários, conforme determinação da Lei de Parcelamento), de modo que, de acordo com o entrevistado, o Município dispõe de reserva de áreas. O mais problemático tem sido o descontrole da expansão urbana e a falta de infraestrutura urbana nesses novos loteamentos, principalmente rede de coleta de esgoto. Além disso, muitos terrenos desses novos loteamentos estão desocupados, o que caracteriza uma expansão urbana artificial. O entrevistado relatou que há compradores que adquirem vários terrenos apenas para especulação imobiliária e que, mesmo não sendo providos de infraestrutura urbana plena, esses loteamentos não são destinados à população de baixa renda (Ressalta-se que o PD de Brasil Novo não elenca o PEUC como instrumento de política urbana).

Ao mesmo tempo, o Município enfrenta o problema de déficit habitacional, segundo informações do entrevistado. Relatou sobre a ocupação de uma área pública de 500000m^2, a qual havia sido concedida ao Estado para construção de uma escola técnica, e onde hoje vivem cerca de trezentas famílias de forma precária. Disse que a ocupação não foi demarcada como ZEIS e que se deu posteriormente ao PD. Antes do PD, havia apenas situações isoladas de ocupações clandestinas e precárias, segundo o entrevistado.

A inexistência de rede de esgoto não é um problema apenas dos loteamentos irregulares e do loteamento clandestino citado acima. O entrevistado informou que apenas a área central da cidade e mais um único bairro dispõem de rede de esgoto, mesmo assim ligada à rede de drenagem. O restante da cidade utiliza fossas ou sumidouros ou joga o esgoto direto nas ruas. Já o abastecimento de

água é satisfatório, pois em 2014 conseguiram recursos da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) destinado a este serviço.

Importa mencionar que Brasil Novo recebeu vários recursos federais e estaduais nos últimos anos como mitigação ao impacto da UHE Belo Monte. Há cerca de dez anos foi formado um Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Xingu com a participação de representantes dos governos e da sociedade civil de treze municípios da região mais representantes dos governos federal e estadual, no âmbito do qual câmaras técnicas aprovaram projetos em várias áreas (Saúde, Educação, Saneamento etc.). Por este Comitê, Brasil Novo angariou recursos para implantação de aterro sanitário, que já está instalado mas ainda não está em funcionamento (Por enquanto permanecem jogando os resíduos em lixão a céu aberto).

Um problema significativo no Município, de acordo com o entrevistado, é a existência de agrovilas que são patrimônio do INCRA, mas que demandam serviços e equipamentos públicos municipais. Relatou que o Município tem projetos para as agrovilas, mas não consegue implementá-los pelo fato da área ser de propriedade do INCRA. Citou também a ocorrência de parcelamento de glebas rurais em chácaras, que acabam constituindo localidades que também demandam serviços e políticas públicas municipais.

O entrevistado relatou que a irregularidade fundiária na área rural é um problema significativo em Brasil Novo, embora o Município tenha participado de programas federais de regularização fundiária. Disse que este problema já foi equacionado na área urbana.

Na área rural, a gestão do território tem sido feita pela Secretaria de Meio Ambiente, que recentemente (na gestão atual) tomou conhecimento do PD. Não foram definidos os limites da Macrozona de Interesse Ambiental e Turístico nem elaborado o Plano de Manejo da APA Cachoeira e Caverna Planaltina. Em relação à Terra Indígena (componente da Macrozona de Terra Indígena), o entrevistado informou que o Município não tem nenhuma atuação.

O entrevistado não soube informar sobre a aplicação do EIV nem tem conhecimento de aplicação de nenhum outro instrumento de política urbana no Município. O levantamento topográfico planialtimétrico cadastral da Macrozona

Urbana não foi realizado. Em relação ao Conselho de Desenvolvimento Municipal, não está ativo. Relatou o entrevistado que o PD é conhecido e utilizado quase que exclusivamente pelo Setor de Projetos, Setor Jurídico e Setor de Receitas da Prefeitura.

O entrevistado acredita que a dificuldade maior para a efetivação da legislação não é a falta ou deficiência das leis, mas o desinteresse dos políticos em aplicá-las, principalmente quando há mudança de gestão (o novo governo não dá continuidade ao que foi iniciado no governo anterior). No entanto, citou várias vezes a necessidade de elaborar um diagnóstico mais atualizado do Município para proceder a uma revisão da legislação. Acredita que as obrigatoriedades instituídas pelas leis, a exemplo da Lei nº 12.305/2010 (Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos), vai mobilizando as gestões e os recursos para sua efetivação.

5.7 Análise Cruzada

Embora sejam provenientes de diferentes partes do Brasil, há muitas semelhanças quanto ao conteúdo e à implementação dos planos diretores analisados.

Tratando primeiramente do conteúdo dos planos, verifica-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 à questão territorial *stricto sensu*. Todos os planos diretores analisados apresentaram objetivos, diretrizes ou medidas relacionadas a políticas de temáticas diversas, não necessariamente vinculadas ao território, como as de saúde, educação e economia.

Nesse sentido, os planos diretores criaram ou regulamentaram a criação futura de conselhos municipais “de desenvolvimento” (casos de Dores do Rio Preto-ES, Caraúbas-PB, Dois Irmãos do Tocantis-TO e Brasil Novo-PA) ou conselho municipal “superior” (caso de Restinga Seca-RS). Apenas no PD de Glória de Dourados-MS, o conselho é denominado “da cidade” (“Conselho Municipal da Cidade”), órgão que seria componente do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, cujo foco indicado no PD seria a execução e fiscalização de políticas de ordenamento territorial.

Não obstante, todos os planos diretores analisados apresentam uma ênfase na questão territorial ao dedicaram títulos ou capítulos específicos ao “ordenamento territorial” (caso de Dois Irmãos do Tocantins-TO, Caraúbas-PB, Dores do Rio Preto-ES, Glória de Dourados-MS e Brasil Novo-PA) ou ao “uso e ocupação do solo” (caso de Restinga Seca-RS), onde são estabelecidas diretrizes e parâmetros relativos ao uso e ocupação do solo, a começar pelo zoneamento do território.

Todos os planos diretores analisados apresentam o chamado “macrozoneamento” do território municipal, definindo, no mínimo, a Macrozona Urbana e a Macrozona Rural (casos de Caraúbas-PB, Dois Irmãos do Tocantins-TO e Restinga Seca-RS) ou, ainda, macrozonas de características específicas nas áreas rurais, geralmente ligadas à preservação ambiental e/ou ao turismo ecológico (como a Macrozona de Interesse Turístico, em Dores do Rio Preto-ES; a Macrozona de Interesse Ambiental, em Glória de Dourados-MS; e a Macrozona de Interesse Ambiental e Turístico, em Brasil Novo-PA). À exceção de Brasil Novo-PA, os planos diretores apresentam mapas com a demarcação das macrozonas (ainda que não disponibilizados). No corpo das leis, as macrozonas são descritas, vinculando-se suas finalidades à descrição, mas nem todos os planos apresentam diretrizes e propostas específicas para as macrozonas.

As macrozonas urbanas delimitadas nos planos diretores analisados são correspondentes às áreas urbanas circunscritas pelos perímetros urbanos das sedes municipais e sedes distritais (quando existentes). Mas somente em Restinga Seca-RS o perímetro urbano também foi descrito no corpo da lei utilizando-se de coordenadas geográficas, de modo que o próprio PD já cumpriu a finalidade de uma lei de perímetro urbano. Já os planos de Glória de Dourados-MS, Dois Irmãos do Tocantins-TO e Brasil Novo-PA estabelecem como exigência ao poder público a necessidade de revisão (no caso de Glória de Dourados-MS) ou elaboração com coordenadas geográficas (no caso de Dois Irmãos do Tocantins-TO e Brasil Novo-PA) da Lei de Perímetro Urbano.

Além do macrozoneamento, o zoneamento das áreas urbanas (comumente chamado “Zoneamento Urbano”) está presente em quatro dos seis planos analisados (Restinga Seca-RS, Caraúbas-PB, Dores do Rio Preto-ES e Glória de Dourados-MS). Os municípios de Dois Irmãos do Tocantins-TO e Brasil

Novo-PA optaram por colocar o zoneamento urbano na Lei de Uso e Ocupação do Solo da Macrozona Urbana, em ambos esta lei foi elaborada conjuntamente ao PD. No caso de Restinga Seca-RS, o zoneamento da Macrozona Urbana é apresentado no PD, mas não há definição nem diretrizes para as zonas e remete-se à Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano. Já o zoneamento das áreas rurais está presente em apenas dois dos planos analisados (Caraúbas-PB e Dores do Rio Preto-ES), sendo que, no caso de Dores do Rio Preto, este zoneamento, chamado Zoneamento Ambiental, focou apenas na questão da preservação ambiental. De modo geral, as zonas estabelecidas nos PD são acompanhadas de diretrizes gerais de uso e ocupação.

Nos planos diretores de Restinga Seca-RS, Dores do Rio Preto-ES e Glória de Dourados-MS, as zonas urbanas foram usadas para definição de parâmetros e índices de parcelamento, uso e ocupação do solo. O PD de Caraúbas definiu índices válidos para todas as zonas urbanas até aprovação de lei específica de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. No caso de Dois Irmãos do Tocantins-TO, o PD definiu apenas o Coeficiente de Aproveitamento Básico, válido para todas as zonas, e a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Macrozona Urbana definiu outros índices, também válidos para todas as zonas. O PD de Brasil Novo-PA não definiu nenhum parâmetro ou índice de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, estes foram definidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo na Macrozona Urbana, elaborada juntamente ao PD.

Nota-se que a definição de índices urbanísticos foi uma preocupação recorrente na elaboração dos planos diretores analisados, e este quesito também foi o que mais mobilizou as revisões realizadas nas leis, conforme se pode notar pela comparação das leis originais e atuais e pelas informações obtidas nas entrevistas. Os índices mais recorrentes entre os planos analisados foram: Coeficiente de Aproveitamento; Taxa de Ocupação; Taxa de Permeabilidade; Recuos; Gabarito ou Número máximo de pavimentos; Testada e área mínima de lote.

Alguns dos planos analisados (Dores do Rio Preto-ES, Caraúbas-PB e Glória de Dourados-MS) definiram outros parâmetros especificamente para loteamentos e desmembramentos, mas desvinculados ao zoneamento urbano proposto, como a percentagem de áreas públicas para o sistema de circulação e a implantação de equipamentos urbanos e áreas verdes. Os planos diretores de Dores

do Rio Preto-ES e Glória de Dourados-MS ainda instituíram critérios e procedimentos para elaboração e aprovação de projetos de loteamentos.

Em relação ao sistema viário, nem todos os planos diretores analisados apresentam diretrizes e parâmetros. Os planos de Brasil Novo-PA e Dois Irmãos do Tocantins-TO tratam do sistema viário, no âmbito municipal e urbano, mas não apresentam mapas espacializando as vias e a hierarquia viária. Os planos de Restinga Seca-RS e Dores do Rio Preto-ES estabelecem a largura mínima das estradas vicinais e das vias urbanas de acordo com a classificação viária. Apenas o PD de Dores do Rio Preto-ES apresenta projeções de vias propostas, para as áreas urbanas apenas.

No que se refere aos instrumentos de política urbana – chamados de instrumentos de política territorial (Caraúbas-PB) ou de ordenamento territorial (Glória de Dourados-MS) ou, ainda, instrumentos da política de desenvolvimento municipal (Dois Irmãos do Tocantins-TO) –, embora todos os planos analisados tenham dedicado título ou capítulos específico ao tema, pode ser notado certo descaso na regulamentação dos mesmos. O PD de Dois Irmãos de Tocantins-TO não regulamenta nenhum dos instrumentos que discrimina na lei. O PD de Brasil Novo-PA regulamenta apenas dois (ZEIS e EIV), mas remetendo-se a leis futuras para a aplicabilidade dos mesmos. O PD de Restinga Seca-RS não fixa as áreas passíveis de aplicação dos instrumentos que assim demandam, conforme determinação do Estatuto da Cidade[161], e o PD de Dores do Rio Preto-ES apenas estabelece que os instrumentos são aplicáveis a todas as zonas urbanas. Nota-se ainda erros ou incongruências técnicas na regulamentação dos instrumentos, além da necessidade de leis futuras para sua regulamentação plena.

Em relação à implementação dos planos diretores, ressalta-se a inaplicação, em todos os municípios estudados, dos instrumentos de política urbana. Mesmo nos municípios que apresentaram problemas passíveis da aplicação dos instrumentos, os entrevistados não demonstraram conhecimento da existência ou da possibilidade de uso dos mesmos.

---

[161] Os incisos I e II do Artigo 42 do Estatuto da Cidade define como conteúdo mínimo do Plano Diretor a delimitação das áreas onde poderá ser aplicado o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e as disposições referentes aos instrumentos Direito de Preempção; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Operações Urbanas Consorciadas; e Transferência do Direito de Construir.

Pelas entrevistas, nota-se que não se trata exatamente da impertinência dos instrumentos de política urbana em relação aos problemas dos municípios. Chama atenção, principalmente, a ocorrência de terrenos urbanos vazios ou subutilizados (problema destacado em Restinga Seca-RS, Glória de Dourados-MS, Dois Irmãos do Tocantins-TO e Brasil Novo-PA), onde se poderia aplicar o PEUC e, subsequentemente, o IPTU progressivo no tempo e a Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Porém, uma vez que o déficit habitacional não é considerado um problema expressivo na maioria dos municípios estudados (à exceção de Dois Irmãos do Tocantins-TO e Brasil Novo-PA), pode-se dizer que as implicações nocivas de tal prática (terrenos urbanos vazios ou subutilizados) nos municípios estão menos relacionadas à dificuldade de acesso à terra urbana/urbanizada (foco central do PEUC) e mais com o descontrole sobre a ocupação e uso das terras, destacando-se a apropriação de terras públicas por particulares.

A maior contribuição dos planos diretores nos municípios analisados, de acordo com as entrevistas, foi a definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. Este dado pode ter sido influenciado pelo fato de boa parte dos entrevistados estarem vinculados a secretarias responsáveis pela aprovação de projetos de parcelamento e de edificações no meio urbano. No entanto, isso se deu porque apenas nestas secretarias havia servidores que conheciam o PD, o que reforça a importância ou maior relevância da lei neste quesito. Além disso, mesmo nos municípios onde os entrevistados estavam ligados a secretarias de planejamento com uma visão mais ampliada do PD (caso de Dores do Rio Preto-ES e Caraúbas-PB), o foco também se dirigiu aos parâmetros urbanísticos quando perguntados sobre o que poderia ou deveria mudar nos planos diretores. Ressalta-se que estes parâmetros são o que os planos têm de autoaplicável, isto é, uma vez definidos nas leis de PD, não há necessidade de leis suplementares nem recursos extraordinários (transferências voluntárias).

Ainda que alguns municípios tenham se mostrado mais avançados que outros na implementação dos parâmetros urbanísticos, o PD parece ter despertado ou aprofundado nos municípios a necessidade de um controle territorial, ao menos nas suas áreas urbanas. Afinal, mesmo não havendo um cumprimento pleno das regras de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, conforme relatado nas

entrevistas, a definição e/ou revisão dos parâmetros urbanísticos têm sido uma preocupação em todos os municípios analisados.

Para além da falta de técnicos capacitados para aprovação e fiscalização dos projetos (problema relatado em Dores do Rio Preto-ES e Dois Irmãos do Tocantins-TO), verifica-se que a dificuldade no cumprimento dos parâmetros urbanísticos está associada a deficiências primárias, quais sejam: a irregularidade fundiária e a falta de um levantamento planialtimétrico e cadastral dos imóveis urbanos. Os entrevistados dos municípios de Dois Irmãos do Tocantins-TO e Dores do Rio Preto-ES inclusive associaram a realização destes levantamentos à regularização fundiária no meio urbano. O PD de Brasil Novo-PA vinculou a elaboração de levantamento planialtimétrico municipal à delimitação das macrozonas.

Os municípios de Dois Irmãos do Tocantins-TO e Dores do Rio Preto-ES pretendem regularizar a situação cadastral dos imóveis (tanto os particulares quanto os públicos) a partir da regularização dos títulos de propriedade. Quatro dos municípios analisados (Caraúbas-PB, Glória de Dourados-MS, Dois Irmãos do Tocantins-TO e Dores do Rio Preto-ES) estão com processo de regularização fundiária em andamento nas suas áreas urbanas.

Em que pese às críticas em relação à Lei nº 13.465/2017 (Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana), principalmente no que se refere à desvinculação da regularização jurídica da regularização urbanística, verifica-se que esta tem contribuído para a mobilização dos municípios de pequeno porte neste sentido. Nas cidades destes municípios, diferentemente do observado nas grandes cidades, as irregularidades fundiárias não incidem apenas em áreas pobres e precárias. Este fato justifica em parte a pequena contribuição ou irrelevância das ZEIS para a regularização fundiária nos municípios que as demarcaram no zoneamento.

Se os planos diretores contribuíram para o avanço do controle sobre o uso e ocupação nas áreas urbanas, este feito parece não ter se estendido às áreas rurais dos municípios estudados, ainda que os planos tenham considerado também estas áreas nas propostas de ordenamento territorial, principalmente definindo zonas de preservação ambiental e de estímulo ao turismo ecológico. Nenhum

entrevistado citou como contribuição do PD o reforço à preservação de áreas de importância ambiental ou o desenvolvimento do turismo, tampouco o aprimoramento de atividades agropecuárias. Esta ausência, somada ao desconhecimento dos planos diretores pelas secretarias ligadas ao meio ambiente, ao turismo e/ou à agricultura, denota a desconsideração do PD pelas administrações municipais no planejamento e gestão das suas áreas rurais. Soma-se a isso a impossibilidade ou dificuldade de atuação das administrações locais nos territórios sob jurisdição do INCRA, a exemplo das agrovilas em Brasil Novo-PA e dos assentamentos da reforma agrária em Glória de Dourados-MS e Dois Irmãos do Tocantins-TO.

Não obstante, há problemas relatados como significativos pelos entrevistados, que acarretam implicações relevantes às administrações municipais, os quais se relacionam ao uso e ocupação do solo na área rural. Os entrevistados de Dores do Rio Preto-ES, Restinga Seca-RS, Caraúbas-PB e Brasil Novo-PA relataram a ocorrência de chácaras (parcelamento do solo rural) e/ou de enclaves urbanizados (incluindo as agrovilas) situados fora dos perímetros urbanos porém demandantes de equipamentos e serviços urbanos, à semelhança das áreas de transição rural-urbana observadas nas grandes e médias cidades brasileiras[162]. Entre os municípios estudados, os dois de maior porte populacional (Restinga Seca-RS e Brasil Novo-PA) revelaram uma maior dinâmica do mercado imobiliário com mais ocorrência de enclaves urbanos espalhados pelo território. Ainda em relação ao uso e ocupação da área rural, os entrevistados de Caraúbas-PB e Dois Irmãos do Tocantins relataram a não preservação das áreas de importância ambiental.

Para além do ordenamento territorial, a implementação das demais propostas dos planos diretores, a exemplo das relacionadas ao saneamento ambiental, se deram à mercê de recursos extraordinários, via emendas parlamentares, consórcios intermunicipais ou investimentos diretos de órgãos federais e estaduais. Nesse sentido, o município de Caraúbas-PB, que em função do PISF entrou na rota de investimentos de órgãos diversos, teve uma impressão mais satisfatória da implementação do PD de forma geral. Da mesma forma, o município de Brasil Novo-PA também tem recebido muitos recursos em função da UHE Belo Monte, mas, ao mesmo tempo, o entrevistado considera que o PD elaborado já está

[162] Ver Santoro e Pinheiro (2004)

desatualizado frente às muitas transformações socioespaciais ocorridas no Município.

Além da dependência por recursos extraordinários (transferências voluntárias), outro fator comentado pelos entrevistados como dificultador da implementação das propostas dos planos diretores foi o desinteresse dos gestores locais, principalmente em função de mudanças de orientações e agendas políticas a partir das mudanças de gestão. Assim, os planos e leis suplementares estabelecidos como necessários nos planos diretores foram elaborados apenas quando se alinharam aos interesses das gestões.

Ao desinteresse dos gestores soma-se o desinteresse da população em geral, também comentado em quase todas as entrevistas. Chama atenção o fato dos conselhos instituídos ou previstos nos planos diretores não estarem em atividade em nenhum dos municípios estudados. Este fato parece estar relacionado tanto ao descaso ou desestímulo por parte dos poderes públicos quanto à apatia da população, que não tem cobrado uma maior participação no acompanhamento da implementação dos planos. Ademais, em nenhum dos municípios estudados foi relatado atuação do Ministério Público para fazer cumprir as leis de PD.

Os quadros a seguir apresentam uma síntese do conteúdo dos planos diretores analisados (Quadro 5.1) e da implementação e eficácia desses planos (Quadro 5.2).

Quadro 5.1 – Síntese do conteúdo dos planos diretores analisados

Município	Definição e princípios	Diretrizes e propostas	Zoneamento	Sistema viário	Parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano	Instrumentos de política urbana
Dores do Rio Preto-ES	PD definido como "o instrumento básico da política urbana e territorial do Município", abrangendo áreas urbanas e rurais. Os princípios estão alinhados ao EC e reconhecem algumas particularidades do Município.	Estabelece diretrizes gerais referentes a várias políticas, contemplando aspectos econômicos, sociais, físico-ambientais e institucionais. Institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural, de caráter consultivo e deliberativo.	Apresenta macrozoneamento do território municipal, zoneamento das áreas urbanas e zoneamento ambiental, que abrange áreas urbanas e rurais. As macrozonas e zonas são descritas e apresentadas em mapas. Há diretrizes para cada macrozona e zona. Também estabelece Áreas Especiais de Interesse Ambiental e Eixo Turístico, não demarcados em mapas.	Sistema viário urbano hierarquizado e mapeado, com propostas de novas vias. Especificação de largura mínima das vias conforme classificação viária. Também há especificação das faixas de domínio das estradas municipais.	São definidos os seguintes índices por zona urbana: Taxa de Ocupação, Taxa de Permeabilidade, Gabarito, afastamentos mínimos (frente, lateral e fundo), testada e área mínima de lote; vagas de estacionamento ou garagem de veículos. É definido, sem vinculação com o zoneamento, a percentagem de áreas públicas destinadas ao sistema de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários e aos espaços livres de uso público;	Lista uma série de instrumentos de política urbana, aplicáveis a todas as zonas. Regulamenta, mas sem demarcação territorial: PEUC, IPTU Progressivo no tempo e Desapropriação com pagamento em títulos; Direito de Preempção; Direito de Superfície; Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração do Uso do Solo; OU; TDC; Consórcio Imobiliário; Concessão de uso especial para fins de moradia; Tombamento.

Município	Definição e princípios	Diretrizes e propostas	Zoneamento	Sistema viário	Parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano	Instrumentos de política urbana
Restinga Seca-RS	A ementa da Lei define-a como a que "estabelece os princípios, diretrizes, políticas, programas, projetos e outros instrumentos do desenvolvimento municipal e dá outras providências". Os princípios assemelham-se aos do EC, destacando-se a integração regional no âmbito da Quarta Colônia.	Estabelece diretrizes, programas e medidas para políticas diversas, contemplando aspectos econômicos, sociais, físico-ambientais e institucionais. Institui Conselho Superior Municipal, de caráter consultivo e deliberativo	Apresenta macrozoneamento do território municipal e zoneamento urbano, apresentados em mapas. O perímetro urbano – correspondente a Macrozona Urbana - também é descrito no corpo da Lei. Não são definidas diretrizes para as macrozonas nem para as zonas urbanas.	Sistema viário municipal e urbano mapeado, mas sem proposta de novas vias. Apresenta hierarquia das vias urbanas, com disposições para cada tipo de via. Anexos apresentam os perfis viários e elementos viários para cada tipo de via, inclusive das estradas vicinais.	São definidos os seguintes índices por zona urbana: Índice de Aproveitamento; Taxa de Ocupação; Índice verde; altura das edificações; afastamentos (frente, lateral e fundo); vagas de estacionamento de veículos; gleba mínima para novos loteamentos, quadra máxima, lote mínimo; lote máximo; e área máxima para condomínio fechado. Estabelece a necessidade de destinação de áreas públicas nos novos loteamentos, mas sem definição do percentual mínimo.	Lista uma séria de instrumentos que podem ser utilizados na execução das políticas públicas. Regulamenta:PEUC, IPTU Progressivo no tempo e Desapropriação com pagamento em títulos; Direito de Preempção; Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração do Uso do Solo; TDC; OU; EIV; Consórcio Imobiliário; Contribuição de Melhoria. Não fixa as áreas passíveis de aplicação dos instrumentos.

Município	Definição e princípios	Diretrizes e propostas	Zoneamento	Sistema viário	Parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano	Instrumentos de política urbana
Glória de Dourados-MS	PD definido como "o instrumento que fundamenta o sistema de desenvolvimento urbano e rural". Princípios estabelecidos coincidentes aos do EC.	Estabelece diretrizes para políticas diversas, contemplando aspectos econômicos, sociais e físico-ambientais. Há determinações referentes ao Conselho Municipal da Cidade, que deverá ter caráter deliberativo, mas o PD não o institui.	Define o macrozoneamento do território municipal e o zoneamento urbano, apresentados em mapas. São estabelecidas diretrizes para as macrozonas e para as zonas urbanas.	Não apresenta parâmetros nem mapas referentes ao sistema viário.	São definidos os seguintes índices por zona urbana: Coeficiente de Aproveitamento; Taxa de Ocupação; Taxa de Permeabilidade; Gabarito; Afastamentos (frontal, lateral e fundo); e Testada mínima de lote. Define-se percentual mínimo de destinação de área verdes e áreas cabíveis ao Poder Público Municipal.	Elenca vários instrumentos que podem ser utilizados para a implementação do PD. Regulamenta, especificando as zonas onde são aplicáveis: TDC, ZEIS, Direito de Preempção; UC; Concessão do Direito Real de Uso; EIV; PEUC, IPTU progressivo no tempo e Desapropriação com pagamento em títulos. Notam-se erros e incongruências nas regulamentações dos instrumentos.

Município	Definição e princípios	Diretrizes e propostas	Zoneamento	Sistema viário	Parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano	Instrumentos de política urbana
Dois Irmãos do Tocantins-TO	PD definido como "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do Município", abrangendo todo o território do município. Princípios coincidentes aos do EC, estabelecidos para a política de desenvolvimento urbano apenas.	As diretrizes e propostas, ligadas às "linhas estratégicas", contemplam aspectos econômicos, sociais, físico-ambientais e institucionais. Cria-se o Conselho de Desenvolvimento Municipal, de caráter deliberativo e consultivo.	Apresenta apenas o macrozoneamento e algumas diretrizes para o zoneamento urbano. Zoneamento urbano é definido na Lei de Uso e Ocupação da Macrozona Urbana, aprovada juntamente ao PD.	PD define diretrizes gerais e parâmetros de implantação das estradas municipais: largura mínima total e das pistas de rolamento. Em relação ao sistema viário urbano, define a hierarquia viária e algumas diretrizes. Lei de Parcelamento do Solo Urbano, aprovada juntamente ao PD, estabelece as dimensões mínimas das vias urbanas e outras especificações de acordo com a classificação viária.	Define Coeficiente de Aproveitamento Básico igual a 0,7 para toda a Macrozona Urbana. Outros parâmetros construtivos estão na Lei de Uso e Ocupação da Macrozona Urbana, definidos por zona urbana. A Lei de Parcelamento do Solo Urbano, aprovada juntamente ao PD, não remete ao zoneamento urbano na definição dos parâmetros de parcelamento.	Lista uma série de instrumentos para a implementação da política de desenvolvimento municipal, mas não regulamenta nenhum deles. Estabelece que as ZEIS serão objeto de legislação municipal específica, que as regulamentará e definirá seus limites.

Município	Definição e princípios	Diretrizes e propostas	Zoneamento	Sistema viário	Parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano	Instrumentos de política urbana
Caraúbas-PB	PD definido como "o instrumento básico da política municipal de planejamento, desenvolvimento e expansão urbana, abrangendo todo o território do Município". Princípios condizentes ao estabelecido no EC.	Estabelece diretrizes, programas e medidas para políticas diversas, contemplando aspectos econômicos, sociais, físico-ambientais e institucionais. Institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento do Município.	Apresenta o macrozoneamento e o zoneamento de todo o território municipal, demarcados em mapas. Também estabelece Área de Diretrizes Especiais (ADE), demarcadas no mapa de zoneamento. Há diretrizes para as macrozonas, zonas e ADEs.	Não apresenta parâmetros nem mapas referentes ao sistema viário	Define índices e taxas válidos a toda Macrozona Urbana, até a aprovação de legislação municipal específica de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, a saber: Porcentagem mínima de área a ser destinada à implantação de equipamentos públicos e comunitários nos novos loteamentos; Comprimento máximo dos quarteirões; Coeficiente de Aproveitamento Básico; Recuos mínimos laterais, frontal e de fundo; e Taxa de Permeabilidade mínima.	Lista uma serie de instrumentos de política urbana. Regulamenta, especificando as zonas onde são aplicáveis: ZEIS, Concessão de Direito Real de Uso; Doação de Bens Imóveis Públicos Municipais; Dação em Pagamento; Consórcio Imobiliário; PEUC, IPTU progressivo no tempo e Desapropriação com pagamento em títulos; IPTU com cobrança diferenciada; Direito de Preempção; Outorga Onerosa do Direito de Construir; OU; TDC; EIV.

Município	Definição e princípios	Diretrizes e propostas	Zoneamento	Sistema viário	Parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano	Instrumentos de política urbana
Brasil Novo-PA	PD considerado "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana", abrangendo áreas urbanas e rurais. Não são definidos princípios, apenas objetivos.	Especifica objetivos e estratégias gerais contemplando aspectos econômicos, sociais, culturais, físico-ambientais e institucionais. Institui o Conselho de Desenvolvimento Municipal, de caráter consultivo e deliberativo.	Apresenta macrozoneamento, mas as macrozonas não estão demarcadas em mapas. São apresentadas medidas necessárias referentes às macrozonas.	Estabelece diretrizes tanto para o sistema de circulação municipal quanto para o sistema viário urbano. Especifica faixa de servidão mínima e largura mínima e máxima das pistas de rolamento das estradas municipais. Estabelece hierarquia do sistema viário urbano, mas não é apresentada em mapa. Determina que as especificações técnicas das vias urbanas deverão respeitar a legislação de parcelamento do solo urbano e de uso e ocupação do solo urbano.	PD não define. Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano aprovada junto com PD define índices por zona urbana.	Lista como passíveis de utilização instrumentos de planejamento, tributários e jurídico-políticos. Regulamenta EIV e ZEIS. ZEIS não foram demarcadas em mapas.

Quadro 5.2 – Síntese da implementação e eficácia dos planos diretores analisados*

Município	Principais problemas territoriais	Principais contribuições do PD	Instrumentos de política urbana utilizados	Principais dificuldades para implementação plena do PD
Dores do Rio Preto-ES	Irregularidade fundiária nas áreas urbana e rural (inexistência ou incongruências nos títulos de propriedade); Parcelamento do solo fora do perímetro urbano; Demolição/descaracterização de prédios de valor histórico-cultural; Áreas com ocupações desordenadas e urbanisticamente desqualificadas nas áreas urbanas.	Instrumento balizador nas tomadas de decisão e na elaboração de planos e projetos setoriais.	Nenhum.	Dependência por verbas extraordinárias; Número reduzido de técnicos na Prefeitura e a desqualificação de alguns servidores para o cumprimento de suas atribuições; Resistência da população e do próprio poder público no cumprimento das regras; Desinteresse da população em participar dos conselhos e conferencias; Irregularidade fundiária impede a cobrança de alguns impostos municipais e também dificulta a exigência à obediência aos parâmetros e índices urbanísticos.

Município	Principais problemas territoriais	Principais contribuições do PD	Instrumentos de política urbana utilizados	Principais dificuldades para implementação plena do PD
Restinga Seca-RS	Existência de várias localidades dispersas pelo território; Pressão imobiliária para transformação de áreas rurais em urbanas e para maior permissividade dos índices urbanísticos; Irregularidades edilícias; Terrenos providos de infraestrutura urbana mas que estão subutilizados ou não utilizados.	Definição de parâmetros e índices para aprovação de loteamentos e edificações nas áreas urbanas.	Nenhum	Apenas o Departamento de Engenharia conhece e utiliza a Lei. Lei extensa e complicada, difícil para consulta diária de todas as secretarias da Prefeitura. Prática de aprovação de loteamentos e edificações diferentemente do especificado no PD e demais leis afetas ao uso e ocupação do solo.
Caraúbas-PB	Dificuldade de efetivação de uso sustentável do solo e da água no contexto do Semiárido. Irregularidade fundiária na área urbana e rural (inexistência ou incogruência dos títulos de propriedade) Parcelamento de gleba fora do perímetro urbano	Estabeleceu novas práticas de planejamento e gestão municipal; Instalação da prática de aprovação de loteamentos e edificações na área urbana; Realização do cadastro imobiliário e de reformulação do código tributário municipal; Resgate do centro histórico da cidade e da história do Município; Herança de práticas participativas.	IPTU diferencial	Resistência por parte da população para seguir as normas urbanísticas; Irregularidade fundiária.

Município	Principais problemas territoriais	Principais contribuições do PD	Instrumentos de política urbana utilizados	Principais dificuldades para implementação plena do PD
Glória de Dourados-MS	Terrenos providos de infraestrutura urbana, mas não utilizados ou subutilizados. Defasagem da rede de esgoto; Irregularidade fundiária (áreas dentro do perímetro urbano que pertencem ao INCRA); Desobediência às regras edilícias.	Definição de regras de parcelamento, ocupação e uso do solo urbano.	Unidades de Conservação	Falta a conscientização da população para obediência às normas. Apenas os técnicos da Secretaria de Obras conhecem e utilizam a Lei.
Dois Irmãos do Tocantins-TO	Irregularidades fundiárias (referente aos títulos de propriedade e a posse ilegal de áreas públicas); Apropriação de terras públicas; Irregularidades urbanísticas; Desmatamento de APP; Inexistência de rede de esgoto na cidade; Malha urbana extensa (crescendo ao longo das rodovias) e fragmentada; Déficit habitacional quantitativo e qualitativo.	Viabilização de implantação de aterro sanitário. Instituição de parque urbano e do Parque Agropecuário	Nenhum	Inexistência de levantamento topográfico, planialtimétrico e cadastral na área urbana; Os gestores municipais não reconhecem a importância das normas urbanísticas e muitos não conhecem a Lei do PD; Número reduzido de técnicos na Prefeitura e a descontinuidade das gestões municipais.

Município	Principais problemas territoriais	Principais contribuições do PD	Instrumentos de política urbana utilizados	Principais dificuldades para implementação plena do PD
Brasil Novo-PA	Extensão exagerada da malha urbana, com muitos novos loteamentos situados fora do perímetro urbano; Falta de infraestrutura urbana nos novos loteamentos, principalmente rede de esgoto; Defasagem de rede de esgoto; Existência de terrenos vazios para especulação imobiliária; Déficit habitacional; Ocupação precária na cidade; Agrovilas que são patrimônio do INCRA mas demandam serviços e equipamentos públicos municipais; Loteamentos em área rural; Irregularidade fundiária na área rural.	Disponibilização de diagnóstico e prognóstico municipal; Constituição de um arcabouço jurídico-normativo para uso da gestão municipal	Nenhum.	Desinteresse dos políticos em aplicar as diretrizes e medidas do PD, principalmente quando há mudança de gestão (o novo governo não dá continuidade ao que foi iniciado no governo anterior); Necessidade de elaborar um diagnóstico mais atualizado do Município para proceder a uma revisão da legislação.

*De acordo com informações obtidas em entrevistas realizadas com gestores municipais.

CONCLUSÃO

As informações e discussões levantadas nos capítulos precedentes conduzem-nos a algumas ponderações sobre a relevância dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade para os municípios com população inferior a vinte mil habitantes e sobre a adequação do Estatuto da Cidade a estes municípios no que se refere ao instrumento do Plano Diretor.

Relevância dos Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade para os municípios de pequeno porte populacional

Pelos estudos de caso (Capítulo 5), fica evidente a contribuição dos planos diretores elaborados após o Estatuto da Cidade para iniciar ou reforçar em âmbito municipal politicas de regulação do uso e ocupação do solo também nos municípios de pequeno porte populacional, principalmente nas suas áreas urbanas. Muitos desses municípios não se preocupavam com essa questão há poucos anos atrás, de modo que a extensão da obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, aliada a programas e campanhas do Ministério das Cidades, proporcionou, no mínimo, a difusão do tema pelo Brasil rural.

Nesse sentido, o caminho jurídico-institucional percorrido pela Política Urbana, especialmente a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, não foi em vão. Os estudos de caso mostraram que o arcabouço normativo-urbanístico construído no Brasil desde os anos 2000, considerando não apenas o Estatuto da Cidade, mas também a Lei de Consórcios Públicos, a Política de Saneamento, a Política de Resíduos Sólidos e as leis de regularização fundiária, tem repercutido em melhorias infraestruturais nos municípios de pequeno porte e, tão importante quanto, mobilizou as gestões desses municípios a pensar e viabilizar políticas de enfoque territorial.

Porém, mesmo considerando tal mobilização como um passo importante rumo a um desenvolvimento socioespacial menos arbitrário e à mercê de interesses privados, nota-se que em relação aos planos diretores há ainda muitos problemas e desafios no que se refere tanto ao conteúdo quanto à implementação dessas leis nos municípios de pequeno porte populacional.

Verifica-se que esses desafios são decorrentes de vários fatores e muitos deles ultrapassam o alcance do campo jurídico-normativo. É possível dividi-los em “desafios endógenos” e “desafios exógenos”: os primeiros concernentes a lacunas, falhas ou contradições no âmbito dos textos normativos e que, portanto, podem ser mitigados ou suprimidos a partir de suas alterações; os segundos referentes a questões sociopolíticas complexas que interferem na implementação das leis, mas dificilmente podem ser modificadas apenas a partir de alterações nos textos normativos.

Entre os aspectos exógenos que têm dificultado a construção e a implementação dos planos diretores nos municípios de pequeno porte, destaca-se nos estudos de caso o desinteresse da população local e dos próprios gestores públicos em conhecer e fazer cumprir a lei. Além disso, algumas entrevistas dos estudos de caso explicitaram que as tensões existentes entre grupos políticos antagônicos que se sucederam no poder local dificultaram a efetivação das determinações e medidas previstas nos planos diretores. Tudo indica que esses fatores dificultadores estejam vinculados às práticas políticas arcaicas comentadas no Capítulo 3 (item “Desafios”), como o patrimonialismo e o clientelismo.

Não obstante, ainda que vinculados a questões sociopolíticas complexas, o desinteresse e desconhecimento dos gestores e da população em geral em relação ao Plano Diretor sugerem a necessidade de mais campanhas de mobilização e capacitação relativas ao tema, mesmo que vislumbrando transformações efetivas em longo prazo apenas. Nas entrevistas dos estudos de caso ficou explícita a falta de conhecimento mais aprofundado dos gestores públicos principalmente em relação aos instrumentos de política urbana.

A despeito de que alguns dos instrumentos do Estatuto da Cidade não sejam condizentes com a realidade dos municípios de pequeno porte populacional (a exemplo das operações urbanas consorciadas e a outorga onerosa do direito de construir), viu-se pelos estudos de caso que há instrumentos que são pertinentes aos problemas e demandas destes municípios e por isso devem ser focados, difundidos e melhor trabalhados junto

aos gestores e à população dos municípios pequenos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), entre outros.

Adequação do Estatuto da Cidade/Plano Diretor aos municípios de pequeno porte populacional

Dado que este trabalho tem como enfoque o campo normativo, a seguir discutiremos com mais afinco alguns dos aspectos endógenos, isto é, que poderiam ser tratados e/ou revistos no âmbito de políticas e legislações concernentes ao planejamento e à gestão territorial de modo a considerar as especificidades dos municípios de pequeno porte populacional. Embora saibamos que as normas não são suficientes para mudar realidades historicamente construídas, partimos do pressuposto de que as mudanças sociopolíticas passam também (ainda que não somente) pelo aprimoramento da legislação e das políticas públicas.

A consideração primeira referente aos aspectos endógenos que repercutem na eficácia e relevância dos planos diretores nos municípios pequenos é que muitos desses aspectos estão além das determinações do Estatuto da Cidade relativas ao Plano Diretor. Isto porque o planejamento e a gestão territorial dos municípios brasileiros são atravessados por diferentes políticas e normas que se complementam e se cruzam, não sem contradições.

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 sobrepõem de forma desarmônica, 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 – que as políticas urbanas. Assim, o tema é enviesado por um desafio de ordem estrutural, que extrapola a abrangência jurídica do Estatuto da Cidade, qual seja: a falta de um sistema articulado intergorvenamental de planejamento e gestão territorial, que considere as áreas urbanas e rurais como unidade integrada.

Tal desafio vincula-se à descentralização descoordenada implementada no Brasil desde a Constituição de 1988, em especial a falta de

clareza na distribuição de competências entre os entes federativos (União, Estados e Municípios). No que se refere ao planejamento e à gestão territorial, ressalta-se 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.

Uma vez que a Constituição descreve as competências privativas da União, as atribuições ou a abrangência de atuação dos Municípios fora das áreas urbanas se confundem principalmente com a dos Estados, cujas competências a Constituição não especifica. Com o passar dos anos, os Estados acabaram absorvendo as atribuições vinculadas à Política Ambiental, que abrangem principalmente os ambientes pouco artificializados, ou seja, as áreas rurais.

Diante desse quadro, 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 Plano Diretor e dos Municípios num sistema intergorvenamental de planejamento e gestão territorial, acabou por embaralhar ainda mais a nebulosa distribuição de competências constitucional.

O que se verifica nos estudos de caso é que as áreas rurais foram consideradas nas propostas dos planos diretores (ainda que de modo superficial), mas têm sido desconsideradas na práxis das gestões municipais. Nos casos dos municípios pequenos, a falta de clareza das atribuições das gestões municipais nas áreas rurais soma-se à falta de recursos técnicos e financeiros para a regulação e fiscalização dos seus vastos territórios.

Assim, levando-se em conta as deficiências normativas estruturais/constitucionais e a fragilidade técnica e administrativa dos municípios pequenos, avalia-se que as determinações do Estatuto da Cidade no que se refere aos planos diretores não são suficientes para nortear o planejamento e a gestão territorial de âmbito municipal, principalmente nos casos dos municípios de pequeno porte populacional. Entende-se que seria necessário delinear melhor o papel e a abrangência de conteúdo dos planos diretores, para além do já estabelecido pela Lei Federal e a Resolução nº 34 do

Conselho das Cidades. Dessa forma, não se trata exatamente de inadequação do Estatuto da Cidade aos municípios de pequeno porte populacional, mas de falhas ou omissões normativas que pesam principalmente sobre estes municípios.

A abrangência de conteúdo que os planos diretores adquiriram desde os planos compreensivos dos anos 1960 já foi comentada por Villaça (2005) como um dos fatores que os tornam inócuos e, dessa maneira, contribuem para o descrédito da lei. Questões ligadas ao desenvolvimento econômico e social que extrapolam o planejamento e a gestão sobre o uso e ocupação do solo municipal (como as de saúde, educação e assistência social) estão subordinadas a legislações e verbas federais e estaduais específicas e, portanto, escapam à autonomia das administrações locais. Outras questões são estritamente vinculadas ao planejamento e à gestão territorial, porém, por abrangerem competências comuns dos três entes federativos e serem muito dispendiosas, são tradicionalmente da alçada dos governos estaduais e federais ou custeadas por estes (como as obras de saneamento e de transportes).

Nos estudos de caso, observa-se que todos os planos diretores analisados incluíram diretrizes desvinculadas do planejamento e gestão territorial *stricto sensu*, mas nenhum dos entrevistados identificou tais diretrizes como contribuição importante das leis municipais (No caso de Restinga Seca-RS, o entrevistado inclusive mencionou que o conteúdo excessivo do Plano Diretor dificulta a sua implementação). Em relação às grandes obras vinculadas ao planejamento e à gestão territorial, embora previstas em alguns dos planos analisados (especialmente as de saneamento), aquelas implementadas foram as que se encaixaram nas políticas e programas federais e estaduais disponíveis.

Verifica-se pelos estudos de caso uma maior efetivação dos planos diretores no regramento vinculado ao uso e ocupação da área urbana. Esse fato certamente está relacionado à competência inconteste dos Municípios para o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (conforme inciso VIII do Art. 30 da Constituição de 1988) e à

autoaplicabilidade dos parâmetros de uso e ocupação do solo urbano, isto é, sua efetividade independentemente de normas e/ou recursos suplementares estaduais e/ou federais.

Nesse sentido, Villaça (2005) defende que o Plano Diretor deveria focar nos aspectos de exclusiva competência do poder municipal, o que, para o autor, restringiria a lei a diretrizes e instrumentos relacionados ao uso e ocupação do solo urbano apenas. No entanto, a interpretação do texto constitucional de alguns juristas, a exemplo de Nelson Saule Jr. (2004), é a de que o Município tem a competência de disciplinar o uso, ocupação e parcelamento do solo de todo o seu território, de modo a regrar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial em âmbito municipal (segundo incisos I e VIII do Art. 30 da Constituição de 1988). Além disso, uma vez que os limites entre urbano e rural estão cada vez mais fluidos, a consideração das áreas urbanas e rurais como uma unidade integrada vem se tornando fundamental, ainda mais nos municípios pequenos, onde as interações sociais e econômicas entre campo e cidade são fortes e complexas.

De resto, ao verificarmos as normas e políticas urbanas, rurais e ambientais que incidem sobre o desenvolvimento socioeconômico e territorial dos municípios brasileiros (comentadas nos capítulos 1 e 2), observa-se uma ausência de diretrizes mais específicas, bem como de instrumentos referentes ao parcelamento, uso e ocupação do solo no âmbito municipal, que considerem as particularidades dos Municípios na sua totalidade, tais como comunidades, assentamentos e condomínios rurais, vilas e outros enclaves urbanos, áreas de interesse histórico e/ou ambiental local etc. Esta parece ser, portanto, a contribuição indispensável de um Plano Diretor municipal.

É possível dizer que o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) seja outro instrumento de ordenamento territorial com pretensões similares às do Plano Diretor. Embora provenha da agenda ambiental, os propósitos do ZEE podem e devem extrapolar a preservação dos recursos naturais, uma vez que visa à sustentabilidade ecológica, econômica e social (nos termos do Decreto nº 4.297/2002 que regulamenta o instrumento). No entanto, o ZEE dos Estados, determinado como obrigatório pela Lei nº 12.651/2012, não tem

escala para a regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo de particularidades municipais. Já o ZEE local pode ser facilmente incluído nos planos diretores, como indica o próprio Decreto nº 4.297/2002.

Dessa forma, e com vistas a tornar os planos diretores mais precisos e efetivos nas suas determinações, o Estatuto da Cidade poderia explicitar o foco do Plano Diretor nas diretrizes e instrumentos relacionados ao ordenamento territorial/ uso e ocupação do solo, conforme defende Villaça (2005); mas, diferentemente do que propõe este autor, abrangendo não apenas as áreas urbanas, mas todo o território municipal, visando ao cumprimento da função social da propriedade urbana e rural. Para isso, seria importante o Estatuto da Cidade esclarecer sobre as atribuições dos Municípios e cooperações entre estes e os demais entes federados no planejamento e gestão das áreas situadas fora dos perímetros urbanos, preenchendo as lacunas da Constituição Federal no que for possível.

Em relação à dependência financeira dos municípios de pequeno porte para a regulação e fiscalização das áreas rurais e para a efetivação das propostas de uso e ocupação mais dispendiosas (como as grandes obras viárias e de saneamento), deve-se mencionar dois movimentos já em curso no País. Um deles é a municipalização do Imposto Territorial Rural (ITR), que vem sendo estimulada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM)[163]. Assim como o IPTU, o ITR pode ter uma dupla função: a fiscal – de arrecadar – e a extrafiscal, que visa induzir o uso produtivo da terra. O outro movimento refere-se à implementação de atos normativos que têm como intuito contribuir para a vinculação das transferências federais e estaduais ao previsto nos planos diretores municipais, como já tem acontecido no caso das transferências via Poder Executivo. Nesse movimento a dificuldade parece residir principalmente nos recursos provenientes das emendas parlamentares.

De modo a evitar ou minimizar o descolamento dos propósitos dos planos diretores com o território municipal – descolamento este relatado em Santos Jr. e Montandon (2011) – seria importante o Estatuto da Cidade vincular

[163] Mais informações a respeito disponíveis em: <https://www.escolhas.org/municipalizacao-do-itr-traz-ganhos-aos-municipios-mas-e-preciso-corrigir-distorcoes-para-ser-eficiente-na-arrecadacao-e-no-incentivo-ao-uso-da-terra-afirmam-especialistas/>. Acesso em: 17 ago 2021.

o Plano Diretor ao Zoneamento. Observa-se nos estudos de caso que embora todos os planos analisados tenham estipulado o macrozoneamento municipal, nem todos apresentaram diretrizes ou propostas para as zonas estabelecidas, e dois deles (Dois Irmãos do Tocantins-TO e Restinga Seca-RS) apenas demarcaram as áreas urbanas e rurais, sem nenhuma diferenciação em todo o território rural. De modo geral, os macrozoneamentos dos planos diretores estudados não demarcaram situações importantes ocorridas no território municipal, como comunidades e condomínios rurais, comunidades ribeirinhas, áreas degradadas e que precisam de intervenção etc.

Assim, e partindo do entendimento do Zoneamento como instrumento primordial para a concretização da função social da propriedade (urbana e rural), avalia-se como necessária a exigência, pelo Estatuto da Cidade, do Zoneamento como conteúdo mínimo do Plano Diretor, incluindo tanto o zoneamento urbano (circunscrito às áreas urbanas) quanto o zoneamento das áreas rurais (que poderia ser o ZEE, desde que este não se limite à definição de zonas de preservação dos recursos naturais).

Mesmo observando especificamente as propostas para as áreas urbanas (foco tradicional dos planos diretores), também são notadas nos estudos de casos diferenças significativas nos planos diretores, o que indica, mais uma vez, ausências/omissões do Estatuto da Cidade norteadoras do conteúdo mínimo do Plano Diretor. Verifica-se, principalmente, uma falta de clareza entre as diferenças e complementariedades das leis de plano diretor, perímetro urbano, parcelamento e uso e ocupação do solo urbano.

Essa falta de clareza é ainda mais problemática nos municípios que não têm a oportunidade de elaborar essas leis em conjunto, o que é muito comum entre os municípios que procederam à elaboração do Plano Diretor apenas por obrigatoriedade legal. Para o caso dos municípios de pequeno porte populacional, que apresentam fragilidades administrativas e financeiras, seria interessante exigir o conteúdo/parâmetros dessas leis na Lei de Plano Diretor ou em leis diferentes desde que elaboradas e aprovadas simultaneamente ao Plano Diretor. Principalmente, importa exigir a vinculação

dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo ao zoneamento territorial.

De todo modo, é preciso frisar que a elaboração e efetivação de quaisquer leis relacionadas ao ordenamento territorial/uso e ocupação do solo demandam uma base cartográfica e cadastral mínima. Os dados mostrados no Capítulo 3 (item “Plano Diretor e outros instrumentos para o planejamento e a gestão territorial”), bem como os estudos de caso, deixam claro que faltam aos municípios brasileiros de pequeno porte populacional este instrumental básico para a condução de políticas e práticas de planejamento e gestão territorial, inclusive para a aplicação dos instrumentos de política urbana. O apoio da União e dos Estados para o planejamento e gestão territorial desses municípios precisa começar por sanar ou minimizar essa demanda, sob o risco de se avançar nas políticas e normas apenas no papel.

Por fim, importa mencionar uma questão recorrente nos estudos de casos relativa à revisão dos planos diretores. Alguns deles mostraram que revisões pontuais dos planos diretores têm descaracterizado as leis originais sem o conhecimento e consentimento da população local. O Estatuto da Cidade traz determinações de procedimentos participativos nos processos de elaboração dos planos diretores, mas nada diz sobre as revisões desses planos. Assim, a Lei também poderia ser aperfeiçoada quanto a esse quesito.

Outras considerações

Para além das adequações necessárias do Estatuto da Cidade/ Plano Diretor visando prover os municípios pequenos de ferramentas mais efetivas de planejamento e gestão territorial, é preciso pensar como a política territorial de âmbito municipal pode melhor se articular às políticas de âmbito regional, estadual e nacional. Em especial, destaca-se a necessidade de articulação do planejamento e gestão territorial municipal com os de âmbito microrregional, tendo em vista a forte interdependência socioeconômica e ambiental dos municípios de pequeno porte em relação à microrregião onde se inserem.

A grande extensão territorial e a diversidade de situações socioespaciais encontradas no Brasil (em parte retratadas no Capítulo 4)

justificam o enfoque local ratificado pela Constituição de 1988. No entanto, a perspectiva do local vem se consolidando nos textos normativos como uma perspectiva municipal apenas, confundindo local com municipal. Este municipalismo exacerbado reforça um modelo federalista competitivo e tem limitado potencialidades em políticas públicas de diferentes campos.

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. Essas discussões germinaram o Estatuto da Metrópole, aprovado em 2015 (Lei nº 13.089/2015). Em que pese às críticas a esta Lei, principalmente relacionadas às dificuldades na sua implementação (a começar pelo pacto federativo constitucional), foram estabelecidos princípios, diretrizes e instrumentos para o planejamento e a gestão intergovernamental de arranjos locais extra-municipais, impondo a participação dos Estados na consolidação desses arranjos.

Pela Política Rural definiram-se os chamados Territórios Rurais (agrupamentos municipais fora de aglomerações metropolitanas e grandes centros urbanos), cujo Projeto de Lei da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PL nº 6.904 em tramitação no Congresso Nacional desde 2017) visa oficializar. Entretanto, embora o PL defina princípios, objetivos e diretrizes da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR), instituindo o Território Rural como unidade de planejamento e execução das ações da Política, brevemente menciona os instrumentos para o planejamento e a gestão intergovernamental do arranjo microrregional, sem estabelecer os meios concretos de consolidação da governança interfederativa.

Assim, ainda que a PDBR seja aprovada, carecerão os municípios de pequeno porte populacional de políticas e normas de incentivo e orientações relativas às situações, mecanismos e instrumentos possíveis de articulações intermunicipais para provimento e gestão de bens e serviços compartilhados em âmbito microrregional, rumo a um modelo de federalismo cooperativo. Atualmente, os municípios brasileiros recebem mais estímulos para competir do que para colaborar entre si e, como as bases eleitorais dos prefeitos e

vereadores estão nos municípios, a princípio não há interesses políticos numa cooperação que vá além dos limites municipais. Embora a Lei de Consórcios Públicos (Lei n° 11.107/05) seja um avanço sobre a questão, faltam esclarecimentos, apoio e incentivos à efetuação dos consórcios públicos ou outros pactos relacionados ao planejamento e à gestão territorial.

Nesse sentido, e considerando a discussão anterior referente à possibilidade de adequação do Estatuto da Cidade/Plano Diretor aos municípios de pequeno porte populacional, parece-nos equivocada a proposta de elaboração de uma lei federal equivalente ao Estatuto da Cidade voltada aos pequenos e médios municípios, conforme sugerido por Veiga et alli (2001). A lei federal voltada a estes municípios, de acordo com o que propõe os próprios autores, teria mais correspondência com o Estatuto da Metrópole. Ou seja, para além da distinção entre áreas urbanas e rurais, parte-se aqui da premissa de diferenciação entre regiões metropolitanas e não-metropolitanas. Afinal, o que se percebe é a ausência de uma escala regional político-institucional capaz de agregar interesses dispersos e compartilhar vantagens e benefícios conquistados nas regiões interioranas do País, isto é, aquelas não-metropolitanas.

Todavia, a revisão das políticas e normas voltadas aos municípios de pequeno porte populacional deve passar, antes de tudo, por uma revisão do modelo de desenvolvimento socioeconômico de base urbano-industrial, que privilegia os investimentos (financeiros e intelectuais) nas grandes cidades e no produtivismo do campo. Este modelo tem levado a consequências desastrosas, tanto do ponto de vista social quanto ambiental.

Portanto, os municípios de pequeno porte precisam ser valorizados e considerados pelas políticas públicas principalmente pela sua importância socioambiental, e não pelas suas vantagens econômicas ou funcionalidade ao capital. Por ainda abrigarem grande diversidade social, cultural e ambiental, estes municípios podem ser vistos como lugar de resistência ao modelo de desenvolvimento atualmente em falência, e, principalmente, como lugar privilegiado para a emergência de novos modelos mais justos e harmônicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A CARTA dos Andes. Apresentação e Revisão dos Termos Técnicos de Luiz de Anhaia Mello. São Paulo, SP: Bem Estar, 1960. 64p. Apresentada no Seminário de Técnicos e Funcionários em Planejamento Urbano (CINVA).

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

AFFONSO, Rui. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, 10(3), p.3-10, 1996. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_01.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018.

AFONSO, José Roberto R.; ARAÚJO, Erika A. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: NEVES, G. H. et al. **Os municípios e as eleições de 2000** (Cadernos Adenauer, 4). São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000. p.35-55.

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; v.12). p.197-217.

ARAÚJO, Tânia B. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun. 1999.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

AZEVEDO, Marlice N. S.; FREITAS, José Francisco B. O Seminário de Habitação e Reforma Urbana: Antecedentes de uma política para habitação popular. **Urbana**, v.6, n.8, p.758-775. Dossiê: Cidade e Habitação na América Latina - CIEC/UNICAMP, 2014.

BACELAR, Winston K de A. Análise da pequena cidade sob o ponto de vista político-administrativo. In: DIAS, P. C.; SANTOS, J. (Orgs.) **Cidades médias e pequenas**: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos. Salvador: SEI, 2012.

BAENINGER, Rosana. Novos espaços da migração no Brasil: anos 80 e 90. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais (ABEP), 12, 2000. **Anais** [...]. Belo Horizonte-MG, 2000.

BALTAR, Antônio B. Planos Diretores para as cidades pequenas e médias do Brasil. **Revista Arquitetura**, Rio de Janeiro, n. 22, p.5-12, 1964.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos; ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil. In: XLI CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER), 2003, Juiz de Fora – MG. **Anais** [...] Juiz de Fora: SOBER, 2003.

BIRKHOLZ, Lauro B. Evolução do Conceito de Planejamento Territorial. In: BRUNA, G. C. (Org.). **Questões de Organização do Espaço Regional**. São Paulo: Nobel: Ed. da Universidade de São Paulo, 1983.

BITOUN, Jan et al. Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros. In: MIRANDA, Carlos (Org.). **Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros**: Implicações no marco jurídico e nas políticas públicas Brasília: IICA, 2017. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 22).

BITOUN, Jan.; MIRANDA, Lívia (Orgs). **Desenvolvimento e Cidades no Brasil**. Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais. Recife: FASE: Observatório das Metrópoles, 2009ª.

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

BONDUKI, Nabil. Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana:as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana. In: BONDUKI, N. (Org.). **A luta pela reforma urbana**: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018a.

BONDUKI, Nabil. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). In: BONDUKI, N. (Org.). **A luta pela reforma urbana**: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018b.

BONNAL, Philippe; KATO, Karina. O Processo Contemporâneo de Territorialização de Políticas e Ações Públicas no Meio Rural Brasileiro. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011(Série desenvolvimento rural sustentável; v.14) p.61-88.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar**.** In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco e MILANI, Carlos R. S. (Orgs.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea**: o território como categoria de diálogo interdisciplinar. Salvador: Editora da UFBA, 2008.

BRANDÃO, Carlos. **Território & Desenvolvimento** – As Múltiplas Escalas entre o Local e o Global. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.

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: 18 jan. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.788, de 1990. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional**, ano XLV, n. 126, 10 de outubro de 1990, p.10241-10249.

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. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 775, de 1983**. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências.. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231. Acesso em: 4 set. 2020.

BRASIL. Conselho da Cidade. Resolução Recomendada n. 34, de 01 de julho de 2005. **Diário Oficial da União**, 14 de julho de 2005, seção I. p.89.

BRASIL. **Decreto de 25 de fevereiro de 2008**. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/dnn/dnn11503.htm. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto n° 1.946, de 28 de junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.692, de 3 de maio de 2021**. Institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 set. 2021.

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. **Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, e dá outras providências. [Revogado pelo Decreto nº 8.735, de 2016]. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n° 311, de 2 de março de 1938**. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2020.

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: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2020.

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: 10 jul. 2020.

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 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999**. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros

públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Sumário Executivo. Brasília: Ministério da Integração Nacional - MI / Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional - SDR; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2003. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional-pndr>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Cadernos MCidades 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/103/titulo/Cadernos+MCidades+1-+Politica+Nacional+de+Desenvolvimento+Urbano>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário**. Território do Caparaó-ES. 2009a. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download.php>. Acesso em: 22 jan. 2021.

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: 22 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Território Região Central – RS. 2009b. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download.php>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável** (Resumo Executivo). Território Cariri Oriental – PB. 2010a. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download.php>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Território da Transamazônica– PA. 2010b. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download.php>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável.** Território Grande Dourados – MS. 2006b. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download.php>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável.** Território APA do Cantão – TO. 2006a. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download.php>. Acesso em: 22 jan. 2021.

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Sumário Executivo. Brasília: Ministério da Integração Nacional - MI / Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional - SDR; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2003. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional-pndr>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Cadernos MCidades 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/103/titulo/Cadernos+MCidades+1-+Politica+Nacional+de+Desenvolvimento+Urbano>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BREMAECKER, François E. J. de. **As Finanças Municipais em 2018**. Rio de Janeiro: Observatório de Informações Municipais, 2019.

BUARQUE, Sérgio C. et al. **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2012. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.15).

BUARQUE, Sérgio C. Parte 2 - Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial no Brasil: análise e sugestões de aprimoramento. In: BUARQUE, S. C. et al. **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2012. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.15) p.127-187.

CANO, Wilson. **Desconcentração Produtiva Regional do Brasil 1970-2005**. São Paulo: UNESP, 2008.

CANO, Wilson. Novas determinações sobre a questão regional e urbana após 1980. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, p.27-53, nov. 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio. A Cidade e seu Estatuto: Uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma Urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano XI, n.1 e 2, p.79-111, 1997.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Planos Diretores para Municípios de pequeno porte**: limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: CNM, 2015.

CORRÊA, Roberto L. **A rede urbana**. 1.ed. São Paulo: Ática, 1989.

CORRÊA, Roberto L. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CORRÊA, Roberto L. Globalização e Reestruturação da Rede Urbana – Uma Nota sobre as Pequenas Cidades. **Território**, 6, 1999. p.43-53.

CORRÊA, Roberto L. Globalização e Reestruturação da Rede Urbana – Uma Nota sobre as Pequenas Cidades. In: CORRÊA, R. L. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a. p.255-273.

CORRÊA, Roberto L. Rede Urbana e Formação Espacial – Uma Reflexão Considerando o Brasil. In: CORRÊA, R. L. In: **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b. p. 275-290.

CORRÊA, Roberto L. Reflexões sobre a Dinâmica Recente da Rede Urbana Brasileira. In: CORRÊA, R. L. In: **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006c. p.311-330.

COSTA, Luiz Augusto M. O todo da parte: Urbanismo, Planejamento e o Processo Social de Construção da Cidade no Início do Século 20. **Revista Pós**, v. 19, n. 32, p. 136-157, 2012.

DANTAS, Rodrigo E. de A. A criação de novos municípios no Brasil: O emancipacionismo brasileiro e os novos desafios legislativos. **Revista Eleitoral**, Tribunal Regional Eleitoral Rio Grande do Norte, Natal-RN, v. 29, p. 61-67, 2015.

DELGADO, Nelson G.; LEITE, Sérgio P. Gestão Social e Novas Institucionalidades no Âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011.(Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.14). p.89-130.

DIAS, Patrícia C.; SANTOS, Jânio. (Orgs.) **Cidades médias e pequenas**: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos. Salvador: SEI, 2012.

DINIZ, Clélio C.; CAMPOLINA, Bernardo. (2007). A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções. **EURE** (Santiago), v. 33, n. 98, p. 27-43, 2007.

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; v.12) p.81-114.

ENDLICH, Ângela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do Noroeste do Paraná**. 2006. Tese (Doutorado em Geografia) -, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

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.

ENDLICH, Ângela Maria; ROCHA, M. M. (Orgs.). **Pequenas cidades e desenvolvimento local**. Maringá: PGE, 2009.

FAVARETO, Arilson et al. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12).

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; v.12). p. 15-46.

FÁVERO, Edison. **Desmembramento territorial**: O processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. São Paulo: Biblioteca24horas, 2012.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento**: São Paulo 1947-1972. São Paulo: Edusp: FAPESP, 2005.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade 15 anos depois: razão de Descrédito ou razão de otimismo? In: ROSSBACH, A. **Estatuto da cidade**: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei. 1. ed. São Paulo : Cities Alliance : Publisher Brasil, 2016. p. 29-49

FRAMPTON, Kenneth. **História Crítica da Arquitetura Moderna**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRAZIA, Grazia De. Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas. In: OSÓRIO, L. M. (Org.) **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana***:* Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p.15-37.

GRAZIANO DA SILVA, José. **O Novo Rural Brasileiro**. 2. ed. Campinas: UNICAMP. IE, 2002.

GÜELL, Jose Miguel F. **Planificación Estratégica de Ciudades**. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.

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; v.12) p. 47-80.

GUMA, Juliana L. **Planejamento e gestão urbanos em cidades pequenas**: um estudo sobre Benedito Novo e de Rio dos Cedros – SC. 2016. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura,

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/151331. Acesso em: 15 dez. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**: Características urbanísticas do entorno dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/96/cd_2010_entorno_domicilios.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 1980. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 12 mai. 2018

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 12 mai. 2018

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 12 mai. 2018

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 12 mai. 2018.

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). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic 2015**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>. Acesso em: 10 dez 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2018**. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasilia/pesquisa/1/74454?ano=2018>. Acesso em: 29 nov. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de Influência das Cidades**: 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de Influência das Cidades**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sínteses Históricas**. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/sinteses-historicas/historicos-dos-censos/censos-demograficos.html>. Acesso em: 17 mai. 2018.

INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL (IAB). s.HRu. sem. de habitação e reforma urbana. **Revista Arquitetura**, Rio de Janeiro, n. 15, p.17-24, 1963.

KATO, Karina; ZIMMERMANN, Sílvia. A.; WESZ JR., Valdemar João. Parte 1- Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial. In: BUARQUE, S. C. et al. **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2012. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.15) p.15-126.

KRAMBECK, Christian. **Planejamento territorial rural**: análise do processo de elaboração de planos diretores em municípios rurais, o caso de Papanduva – Santa Catarina. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

LE CORBUSIER. **A carta de Atenas**. São Paulo: Hucitec, 1993. (Estudos urbanos. Arte e vida urbana, 1).

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEITE, Sérgio P. (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.19).

LEME, Maria Cristina da S. A Formação do Pensamento Urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, M. C. da S. (Org.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2005. p.20-38.

LOPES, Diva Maria F.; HENRIQUE, Wendel. (Orgs.) **Cidades médias e pequenas**: teorias, conceitos e estudos de caso. Salvador: SEI, 2010.

LUCCHESE, Maria Cecília; ROSSETTO, Rossella. A política urbana no governo militar (1964-1985). In: BONDUKI, N. (Org.). **A luta pela reforma urbana**: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

MACEDO, Fernando C. de; PORTO, Leonardo R. Dinâmica Regional Brasileira: Uma análise com base nos dados do PIB Municipal (2002-2015). **Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho**, v. 6, n. 2, p.52-69, 2017.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. Um balanço. **Revista Carta Maior**, 15 ago. 2005. Disponível em: https://www.cartamaior.com.br/colunaImprimir.cfm?cm_conteudo_idioma_id=20892.. Acesso em: 20 nov. 2020

MEDEIROS, D. A.; CARVALHO, T. A. P.; CARVALHO, A. A. T. Reconstituindo o estudo das cidades de pequeno porte na Geografia Urbana brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, XV, **Anais** [...] São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2008.

MEDEIROS, Leonilde S. de.; DIAS, Marcelo M. Introdução. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011b (Série Desenvolvimento Rural sustentável; v.14). p.13-34.

MEDEIROS, Leonilde S. de; QUINTANS, Mariana T. D.; ZIMMERMANN, Sílvia A. Marcos jurídicos das noções de Rural e Urbano. In: MIRANDA, C. (Org.) **Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros**: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas Brasilia: IICA, 2017 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 22).

MEDEIROS, Leonilde S.; DIAS, Marcelo M. 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; v.13). p.127-237.

MELLO, Luís A. O governo das cidades. **Boletim do Instituto de Engenharia**, v. 10, n. 44, 1929.

MESQUITA, Amanda P. de; FERREIRA, William R. O Município e o Planejamento do Território Rural no Brasil. **Revista Geográfica de América Central**, n. 58, p. 331-355, 2017.

MIRANDA, Carlos (Org.). **Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros**: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas Brasília: IICA, 2017 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 22).

MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno. (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19).

MIRANDA, Lívia. A reforma urbana, as políticas territoriais e a questão urbano-rural: uma integração necessária. In: BITOUN, J.; MIRANDA, L. (Orgs.). **Desenvolvimento e Cidades no Brasil**. Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais. Recife: FASE: Observatório das Metrópoles, 2009.

MONTE-MÓR, Roberto Luís M. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. (Orgs.) **Planejamento urbano no Brasil**: trajetórias, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

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

MOURA, Rosa. Qual o papel dos pequenos municípios na escala local do desenvolvimento? In: ENDLICH, A. M.; ROCHA, M. M. (Orgs.). **Pequenas cidades e desenvolvimento local**. Maringá: PGE, 2009. p.15-40.

OLIVEIRA, Nathan B.; SANT'ANA, Marcel C. Cidades Médias e Pequenas e Desenvolvimento Urbano: Análise, Desafios e Perspectivas com base nos Planos Diretores. In: DIAS, P. C.; SANTOS, J. (Orgs.) **Cidades médias e**

pequenas: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos. Salvador: SEI, 2012.

PARANÁ. **Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006**. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>. Acesso em: 6 set. 2021.

PRADO, Rosane M. Cidade Pequena: paraíso e inferno da pessoalidade. **Cadernos de Antropologia e Imagem**, n.1, Rio de Janeiro: UERJ, NAI, p.31-56, 1997.

RAINHO, Felipe; ANELLI, Renato. A importância do CPEU para o planejamento urbano no Brasil: da teoria à prática. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), 17, 2017. **Anais** [...]**.** São Paulo, 2017.

RIBEIRO, Cecília; PONTUAL, Virgínia. A Reforma Urbana nos primeiros anos da década de 1960. **Arquitextos**, ano 10, v.109, n.7, 2009.

ROLNIK, Raquel. Democracia no Fio da Navalha. Limites e Possibilidades para a Implementação de uma Agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais,** v.11, n. 2, p.31-50, nov. 2009. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219/0>. Acesso em: 20 out. 2018.

SANTORO, Paula; PINHEIRO, Edie (Orgs.). **O município e as áreas rurais**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SANTOS JR., Orlando A. dos. **Reforma Urbana**: Por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE / UFRJ-IPPUR, 1995.

SANTOS JR., Orlando A. dos; LEITE, Socorro P. B. R.; MULLER, Cristiano (Orgs.). **Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas do Governo Federal** – Direito à Cidade e Reforma Urbana em Tempos de Inflexão Conservadora: Dossiê de Monitoramento dos ODS e da Política Urbana Federal no Governo Bolsonaro – 2020. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2020.

SANTOS JR., Orlando A. dos; MONTANDON, Daniel T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **Espaço e Sociedade**: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1979.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

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.

SILVA, Anieres B.; GOMES, Rita de Cássia da C.; SILVA, Valdenildo Pedro da (Orgs.). **Pequenas Cidades**: uma abordagem geográfica. Natal: EDUFRN, 2009.

SILVA, Sandro P. **Avanços e Limites na Implementação de Políticas Públicas Nacionais sob a Abordagem Territorial no Brasil**. Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2013b.

SILVA, Sandro P. Considerações Analíticas e Operacionais sobre a Abordagem Territorial em Políticas Públicas. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A (ed.). **Brasil em Desenvolvimento 2013**: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília : Ipea, 2013a (Volume 1) p.89-116.

SOARES, Beatriz R. Planos Diretores em Municípios de Pequeno Porte: reflexões a partir de experiências multidisciplinares. **Revista Formação**, v.2, n.15, p. 13-24, 2008.

SOARES, Beatriz R.; MELO, N. A. 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 S.; JURADO DA SILVA, Paulo Fernando. **Cidades Pequenas**: Perspectivas Teóricas e Transformações Socioespaciais. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

SPOSITO, Maria Encarnação B. A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Orgs.). **Cidade e campo**: relações e contradições entre urbano e rural. 3. ed. São Paulo, SP: Outras Expressões, 2013. p.111-130.

SUTTI, Weber. O Ministério das Cidades e o ciclo de planos diretores do século XXI. In: BONDUKI, N. **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.

VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias***:* o Brasil é menos urbano do que se calcula. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

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

VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Mimeo, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. 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.. Diponível em: https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/178. Acesso em: 5 mar. 2021.

WHITACKER, Arthur M. Campo e Cidade. Cidades Médias e Pequenas. Algumas proposições para a pesquisa e o debate. In: LOPES, D. M. F.; HENRIQUE, W. (Orgs.) **Cidades médias e pequenas**: teorias, conceitos e estudos de caso. Salvador: SEI, 2010. p.187-194.

YIN, Robert. K. **Estudos de caso**: planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A: Roteiro das entrevistas semiestruturadas dos estudos de caso

ROTEIRO- ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Município/Estado:
Ano de aprovação do Plano Diretor:
Cargo/Função do entrevistado:
Data:

1. Abaixo estão relacionados alguns problemas recorrentes nos municípios brasileiros. Quais deles considera inexistentes, quais existem mas não causam graves impactos e quais são os significativamente impactantes no município.

a) Déficit habitacional
b) Terrenos providos de infraestrutura urbana, mas não utilizados ou subutilizados
c) Falta de áreas de propriedade pública para implantação de equipamentos públicos e sociais
d) Pressão imobiliária para adensamento da ocupação urbana
e) Pressão imobiliária para renovação/transformação de áreas ou prédios de importância histórica
f) Áreas urbanas abandonadas e/ou estagnadas economicamente (antigas fábricas, portos, linhas férreas , estações ferroviárias etc.)
g) Extensão exagerada ou descontrolada da área urbana
h) Trechos ou bairros com ocupações desordenadas ou caóticas (adensamentos não proporcionais à infraestrutura existente e/ou com condições inadequadas de salubridade)
i) Sistema viário urbano desordenado, problemas no trânsito de carros e/ou de pedestres
j) Espaços públicos desqualificados, desprovidos de equipamentos, mobiliário urbano ou paisagismo
k) Ocupações irregulares ou clandestinas
l) Ocupações em áreas de risco (deslizamentos, enchentes, alagamentos etc.)
m) Degradação de áreas de importância ambiental
n) Insuficiência ou deficiência da infraestrutura e serviços de saneamento básico (abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, manejo de resíduos sólidos)
o) Dificuldade de acesso das áreas rurais ao centro urbano
p) Dificuldade de acesso a serviços mais avançados e de qualidade (especialmente saúde e educação)

2. O Plano Diretor está contribuindo para sanar os problemas do município? Ou para controlar ou induzir usos e ocupações? Se sim, como? Se não, por que?
3. Na sua opinião, quais foram as principais contribuições do Plano Diretor para o município? E o que não funcionou e, portanto, deveria mudar?

4. Dos instrumentos de política urbana instituídos no Plano Diretor, algum foi utilizado? Se sim, em que circunstâncias?
5. Os gestores municipais conhecem e utilizam o Plano Diretor para a gestão do município?
6. A estrutura administrativa é satisfatória para gerir o Plano Diretor? Se não, o que deveria mudar?
7. As leis e planos indicados como complementares ao Plano Diretor foram elaborados e aprovados?
8. Há outras leis/planos afetos ao planejamento territorial, como o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável? Se existentes, estão contribuindo para sanar os problemas elencados?
9. O Conselho instituído no Plano Diretor está em funcionamento? Há outros conselhos relacionados ao planejamento e gestão territorial? Se sim, qual sua relevância/atuação?
10. O município participa de consórcios de articulação intermunicipal? Se sim, estão contribuindo para sanar os problemas elencados?

Outras informações:

APÊNDICE B: Planilhas: Região Norte, Região Nordeste, Região Sudeste, Região Sul e Região Centro-Oeste

Municípios com população até vinte mil habitantes e PD pós-EC / Região Norte

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
RO	Cerejeiras	17029	14419	2610	2014	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
RO	Alvorada D'Oeste	16853	8824	8029	2008	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RO	Alto Alegre dos Parecis	12816	3657	9159	2012	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RO	Cacaulândia	5736	2069	3667	2010	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RO	Candeias do Jamari	19779	12887	6892	2012	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
RO	São Francisco do Guaporé	16035	8227	7808	2013	Rural Remoto	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RO	Urupá	12974	5137	7837	2014	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
AC	Assis Brasil	6072	3700	2372	2012	Rural Remoto	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
AC	Capixaba	8798	3929	4869	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
AC	Epitaciolândia	15100	10618	4482	2012	Intermediário Remoto	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
AC	Xapuri	16091	10330	5761	2013	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
AM	Apuí	18007	10595	7412	2008	Intermediário Remoto	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
AM	Itapiranga	8211	6451	1760	2012	Intermediário Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
AM	Juruá	10802	5686	5116	2014	Rural Remoto	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
AM	Novo Airão	14723	9499	5224	2012	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
AM	Uarini	11891	6795	5096	2013	Rural Remoto	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
RR	Bonfim	10943	3711	7232	2012	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RR	Iracema	8696	4078	4618	2005	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PA	Aveiro	15849	3179	12670	2006	Rural Remoto	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PA	Belterra	16318	6852	9466	2007	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PA	Bom Jesus do Tocantins	15298	8158	7140	2004	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PA	Brasil Novo	15690	6899	8791	2013	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PA	Colares	11381	3661	7720	2007	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PA	Curuá	12254	5781	6473	2007	Rural Remoto	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PA	Faro	8177	6128	2049	2006	Rural Remoto	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PA	Floresta do Araguaia	17768	8714	9054	2006	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PA	Nova Ipixuna	14645	7726	6919	2006	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PA	Palestina do Pará	7475	4546	2929	2006	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PA	Pau D'Arco	6033	3641	2392	2011	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PA	Piçarra	12697	3581	9116	2006	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PA	Primavera	10268	6391	3877	2013	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PA	Santa Bárbara do Pará	17141	5458	11683	2014	Rural Adjacente	4	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do norte e nordeste	Centro Local
PA	Santa Cruz do Arari	8155	3994	4161	2006	Intermediário Remoto	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PA	Santa Maria das Barreiras	17206	6357	10849	2006	Rural Remoto	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PA	Santarém Novo	6141	1809	4332	2006	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PA	São Francisco do Pará	15060	5113	9947	2006	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PA	São João do Araguaia	13155	2586	10569	2008	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PA	Senador José Porfírio	13045	6470	6575	2006	Rural Remoto	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PA	Terra Santa	16949	10335	6614	2006	Urbano	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PA	Trairão	16875	5679	11196	2006	Rural Remoto	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PA	Vitória do Xingu	13431	5362	8069	2015	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
AP	Porto Grande	16809	10809	6000	2014	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
TO	Aguiarnópolis	5162	4142	1020	2009	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
TO	Aliança do Tocantins	5671	4756	915	2011	Intermediário Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Ananás	9865	8144	1721	2003	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
TO	Araguacema	6317	2925	3392	2011	Rural Remoto	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Arapoema	6742	5455	1287	2002	Intermediário Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Bandeirantes do Tocantins	3122	1685	1437	2008	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Barra do Ouro	4123	2186	1937	2015	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
TO	Brasilândia do Tocantins	2064	1436	628	2011	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Caseara	4601	2737	1864	2003	Rural Remoto	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Crixás do Tocantins	1564	872	692	2012	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Dois Irmãos do Tocantins	7161	2777	4384	2007	Rural Remoto	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Fátima	3805	3135	670	2011	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro de Zona B
TO	Fortaleza do Tabocão	2419	1968	451	2011	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Jaú do Tocantins	3507	1310	2197	2011	Rural Remoto	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Lagoa da Confusão	10210	6332	3878	2015	Rural Remoto	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Lajeado	2773	2166	607	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
TO	Mateiros	2223	1417	806	2011	Rural Remoto	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
TO	Miranorte	12623	11036	1587	2011	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
TO	Palmeiras do Tocantins	5740	3232	2508	2006	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
TO	Muricilândia	3152	1800	1352	2012	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Natividade	9000	7195	1805	2005	Rural Remoto	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro de Zona B
TO	Nova Rosalândia	3770	2468	1302	2011	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Palmeirante	4954	1926	3028	2012	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Palmeirópolis	7339	5981	1358	2008	Rural Remoto	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro de Zona B
TO	Paranã	10338	4720	5618	2012	Rural Remoto	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Pau D'Arco	4588	2900	1688	2008	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Ponte Alta do Tocantins	7180	4527	2653	2006	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
TO	Pugmil	2369	2004	365	2011	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Santa Fé do Araguaia	6599	4374	2225	2009	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Santa Rita do Tocantins	2128	918	1210	2014	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	São Félix do Tocantins	1437	931	506	2006	Rural Remoto	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
TO	Tupiratins	2097	1065	1032	2008	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
TO	Xambioá	11484	9738	1746	2005	Intermediário Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local

Total: 75

Municípios com população até vinte mil habitantes e PD pós-EC / Região Nordeste

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
MA	Água Doce do Maranhão	11581	3133	8448	2010	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Apicum-Açú	14959	9162	5797	2013	Rural Remoto	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Bacabeira	14925	3324	11601	2008	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Bacuri	16604	8686	7918	2010	Rural Remoto	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Bernardo do Mearim	5996	2324	3672	2015	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Capinzal do Norte	10698	5610	5088	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Igarapé Grande	11041	6664	4377	2013	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Joselândia	15433	5960	9473	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Lago dos Rodrigues	7794	4849	2945	2013	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Lagoa Grande do Maranhão	10517	5499	5018	2010	Rural Remoto	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Lima Campos	11423	6793	4630	2015	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Loreto	11390	6360	5030	2010	Rural Remoto	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Magalhães de Almeida	17587	8963	8624	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Presidente Sarney	17165	4288	12877	2012	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Santana do Maranhão	11661	1842	9819	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Santo Amaro do Maranhão	13820	3630	10190	2007	Rural Remoto	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Santo Antônio dos Lopes	14288	5732	8556	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	São João do Soter	17238	6646	10592	2010	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	São Raimundo do Doca Bezerra	6090	1731	4359	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	São Roberto	5957	2845	3112	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MA	Trizidela do Vale	18953	16170	2783	2014	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	Água Branca	16451	14539	1912	2011	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
PI	Alto Longá	13646	6714	6932	2005	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
PI	Amarante	17135	8772	8363	2006	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
PI	Arraial	4688	2433	2255	2012	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	Assunção do Piauí	7503	3378	4125	2011	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	Barro Duro	6607	4789	1818	2008	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	Beneditinos	9911	6261	3650	2010	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PI	Bocaina	4369	1746	2623	2010	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PI	Cajueiro da Praia	7163	2699	4464	2008	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PI	Castelo do Piauí	18336	11479	6857	2012	Intermediário Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
PI	Demerval Lobão	13278	10873	2405	2012	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	RM Teresina
PI	Dom Inocêncio	9245	2018	7227	2008	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	Francisco Ayres	4477	2154	2323	2009	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	Francisco Macedo	2879	1159	1720	2015	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	Hugo Napoleão	3771	3098	673	2008	Intermediário Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	Ilha Grande	8914	7445	1469	2013	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PI	Itaueira	10678	5949	4729	2011	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PI	Jardim do Mulato	4309	1183	3126	2011	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	Lagoinha do Piauí	2656	1582	1074	2008	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	Lagoa Alegre	8008	3042	4966	2008	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PI	Lagoa do Barro do Piauí	4523	994	3529	2008	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	Lagoa do Piauí	3863	1672	2191	2008	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PI	Marcolândia	7812	6707	1105	2010	Intermediário Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
PI	Massapê do Piauí	6220	936	5284	2010	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	Monsenhor Gil	10333	5309	5024	2008	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PI	Monsenhor Hipólito	7391	3485	3906	2010	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	Passagem Franca do Piauí	4546	2482	2064	2009	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	Regeneração	17556	13805	3751	2011	Urbano	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	Ribeiro Gonçalves	6845	4449	2396	2009	Rural Remoto	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	São João do Piauí	19548	13470	6078	2012	Intermediário Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
PI	São José do Piauí	6591	1929	4662	2009	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PI	São Julião	5675	2328	3347	2012	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	São Miguel da Baixa Grande	2110	1358	752	2010	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PI	São Miguel do Tapuio	18134	6675	11459	2013	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
PI	São Pedro do Piauí	13639	8195	5444	2013	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
CE	Aiuaba	16203	3951	12252	2012	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
CE	Aratuba	11529	3769	7760	2004	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
CE	Barroquinha	14476	9770	4706	2010	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
CE	Chaval	12615	9168	3447	2013	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
CE	Chorozinho	18915	11426	7489	2013	Rural Adjacente	2	Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperas do norte e nordeste	Centro Local
CE	Guaramiranga	4164	2495	1669	2005	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
CE	Jati	7660	4489	3171	2007	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
CE	Jijoca de Jericoacoara	17002	5556	11446	2009	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
CE	Madalena	18088	8915	9173	2002	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
CE	Nova Olinda	14256	9696	4560	2009	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
CE	Pacoti	11607	4745	6862	2006	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
CE	Penaforte	8226	6399	1827	2007	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
CE	Porteiras	15061	6189	8872	2011	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
CE	Salitre	15453	6263	9190	2010	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
CE	Santana do Cariri	17170	8822	8348	2006	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
RN	Alto do Rodrigues	12305	8873	3432	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RN	Arês	12924	8069	4855	2009	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RN	Baía Formosa	8573	7128	1445	2011	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RN	Guamaré	12404	4407	7997	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RN	Itajá	6932	5701	1231	2014	Intermediário Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
RN	Jardim de Piranhas	13506	10596	2910	2014	Urbano	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
RN	Jucurutu	17692	10567	7125	2007	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
RN	Maxaranguape	10441	3889	6552	2006	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RN	Pedra Grande	3521	1161	2360	2010	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RN	Porto do Mangue	5217	3027	2190	2011	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
RN	São Bento do Norte	2975	1038	1937	2013	Intermediário Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
RN	São Fernando	3401	2297	1104	2015	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
RN	São Miguel de Touros	8670	4131	4539	2015	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RN	São Paulo do Potengi	15843	11468	4375	2007	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
RN	Senador Georgino Avelino	3924	3881	43	2011	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RN	Tibau do Sul	11385	6861	4524	2014	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PB	Alagoa Nova	19681	9794	9887	2008	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PB	Aparecida	7676	3638	4038	2014	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
PB	Baía da Traição	8012	3092	4920	2002	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PB	Barra de São Miguel	5611	2364	3247	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PB	Brejo dos Santos	6198	4634	1564	2015	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PB	Cabaceiras	5035	2217	2818	2008	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PB	Camalaú	5749	2887	2862	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PB	Caraúbas	3899	1517	2382	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PB	Congo	4687	2942	1745	2005	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PB	Livramento	7164	3752	3412	2008	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PB	Marizópolis	6173	5357	816	2014	Intermediário Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PB	Massaranduba	12902	4484	8418	2003	Urbano	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PB	Monte Horebe	4508	2501	2007	2007	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PB	Poço de José de Moura	3978	1425	2553	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PB	Riacho dos Cavalos	8314	4025	4289	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PB	São Domingos de Pombal	2855	994	1861	2014	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PB	São José de Piranhas	19096	10795	8301	2008	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PB	Sertãozinho	4395	3215	1180	2008	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PB	Triunfo	9220	4309	4911	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PE	Araçoiaba	18156	15268	2888	2007	Urbano	2	Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperas do norte e nordeste	Centro Local
PE	Barra de Guabiraba	12776	11390	1386	2011	Urbano	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PE	Betânia	12003	3712	8291	2007	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PE	Mirandiba	14308	7141	7167	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PE	Palmeirina	8189	5178	3011	2006	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PE	Sairé	11240	6305	4935	2012	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PE	São José da Coroa Grande	18180	13436	4744	2006	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PE	Terra Nova	9278	5014	4264	2007	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PE	Triunfo	15006	7944	7062	2007	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PE	Verdejante	9142	2692	6450	2007	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PE	Xexéu	14093	9170	4923	2013	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
AL	Barra de São Miguel	7574	6521	1053	2013	Rural Adjacente	4	espaços urbanos aglomerados e centros regionais do norte e nordeste	Centro Local
AL	Campestre	6598	5540	1058	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
AL	Coqueiro Seco	5526	4973	553	2012	Urbano	4	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do norte e nordeste	RM Maceió
AL	Flexeiras	12325	8017	4308	2009	Urbano	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
AL	Jacuípe	6997	4355	2642	2015	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
AL	Jundiá	4202	2827	1375	2011	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
AL	Messias	15682	14263	1419	2009	Urbano	4	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do norte e nordeste	Centro Local
AL	Olivença	11047	3137	7910	2015	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
AL	São Miguel dos Milagres	7163	2261	4902	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
AL	Satuba	14603	12792	1811	2006	Urbano	4	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do norte e nordeste	RM Maceió
SE	Areia Branca	16857	8191	8666	2013	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
SE	Carmópolis	13503	10716	2787	2008	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SE	Divina Pastora	4326	2099	2227	2008	Urbano	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SE	Gracho Cardoso	5645	2703	2942	2006	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SE	Japaratuba	16864	7903	8961	2009	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SE	Japoatã	12938	4312	8626	2010	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SE	Riachuelo	9355	7855	1500	2008	Urbano	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
SE	Santa Luzia do Itanhy	12969	2915	10054	2010	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Água Fria	15731	5777	9954	2010	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Araças	11561	5807	5754	2008	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Aratuípe	8599	5513	3086	2008	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Aurelino Leal	13595	11426	2169	2010	Intermediário Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Barro Preto	6453	5295	1158	2015	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Biritinga	14836	3517	11319	2015	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
BA	Boa Vista do Tupim	17991	6593	11398	2007	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
BA	Buerarema	18605	15277	3328	2008	Intermediário Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Cairu	15374	8147	7227	2004	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Canudos	15732	8698	7034	2014	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
BA	Dom Basílio	11355	2241	9114	2015	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Glória	15076	2827	12249	2013	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Gongogi	8357	5358	2999	2010	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Ibicoara	17282	10961	6321	2014	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
BA	Ibirapuã	7956	4532	3424	2009	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Igrapiúna	13343	4275	9068	2004	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Itaeté	14924	6209	8715	2013	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
BA	Itagimirim	7110	5649	1461	2009	Intermediário Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Itapebi	10495	8268	2227	2011	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Itapitanga	10207	7591	2616	2009	Intermediário Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Itororó	19914	18100	1814	2012	Urbano	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Iuiú	10900	5284	5616	2014	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Jussari	6474	4876	1598	2010	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Lajedo do Tabocal	8305	5149	3156	2015	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Lençóis	10368	8037	2331	2005	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
BA	Madre de Deus	17376	16854	522	2006	Urbano	2	Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperas do norte e nordeste	RM Salvador
BA	Maraú	19101	3561	15540	2006	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Mascote	14640	11679	2961	2009	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Mucugê	10545	4180	6365	2005	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
BA	Muniz Ferreira	7317	3394	3923	2013	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Nilo Peçanha	12530	3105	9425	2008	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Novo Triunfo	15051	7503	7548	2007	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
BA	Piraí do Norte	9799	3689	6110	2005	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Ponto Novo	15742	8405	7337	2006	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Salinas da Margarida	13456	5960	7496	2011	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Saubara	11201	10948	253	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
BA	Taperoá	18748	8725	10023	2004	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
BA	Teolândia	14836	5068	9768	2014	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local

Total: 173

Municípios com população até vinte mil habitantes e PD pós-EC / Região Sudeste

UF	Município	Pop. Total	Pop Urbana	Pop Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
MG	Aguanil	4054	2345	1709	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Aiuruoca	6162	3123	3039	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Alpinópolis	18488	14990	3498	2013	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Angelândia	8003	4036	3967	2007	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MG	Antônio Carlos	11114	7826	3288	2008	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Areado	13731	11525	2206	2015	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Baldim	7913	5067	2846	2012	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
MG	Barroso	19599	18979	620	2013	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Bela Vista de Minas	10004	9378	626	2007	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Bias Fortes	3793	1499	2294	2007	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Bom Jesus do Amparo	5491	2516	2975	2011	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Bom Sucesso	17243	14194	3049	2013	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Borda da Mata	17118	13718	3400	2004	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Botelhos	14920	11366	3554	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Bueno Brandão	10892	5674	5218	2009	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Cabo Verde	13823	7627	6196	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Camacho	3154	1458	1696	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Campina Verde	19324	14433	4891	2012	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Campo do Meio	11476	10059	1417	2007	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Cana Verde	5589	4068	1521	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Candeias	14595	10206	4389	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Capetinga	7089	5919	1170	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Capim Branco	8881	8090	791	2006	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	RM Belo Horizonte
MG	Capitólio	8183	6502	1681	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Cássia	17412	14221	3191	2012	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Catas Altas	4846	4240	606	2005	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Chácara	2792	1903	889	2008	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	MR Juíz de Fora
MG	Claraval	4542	2530	2012	2010	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Claro dos Poções	7775	5251	2524	2011	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
MG	Conceição do Mato Dent	17908	12269	5639	2003	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
MG	Conceição do Rio Verde	12949	11454	1495	2004	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Confins	5936	5936	#########	2012	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	RM Belo Horizonte
MG	Conquista	6526	5671	855	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Coqueiral	9289	6588	2701	2006	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Coroaci	10270	5181	5089	2008	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MG	Coronel Pacheco	2983	2145	838	2009	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Córrego Fundo	5790	4430	1360	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Cristais	11286	8845	2441	2009	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Cristália	5760	3053	2707	2006	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MG	Cristiano Otoni	5007	4156	851	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Cruzília	14591	13286	1305	2009	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro de Zona B
MG	Delfinópolis	6830	4846	1984	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Divisa Nova	5763	4659	1104	2007	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop Urbana	Pop Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
MG	Engenheiro Navarro	7122	4750	2372	2009	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
MG	Entre Rios de Minas	14242	9878	4364	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro de Zona B
MG	Estrela do Sul	7446	6057	1389	2007	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MG	Felício dos Santos	5142	2229	2913	2009	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
MG	São Gonçalo do Rio Preto	3056	1954	1102	2008	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
MG	Felixlândia	14121	10922	3199	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Fervedouro	10349	4764	5585	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Florestal	6600	5504	1096	2007	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
MG	Francisco Dumont	4863	3197	1666	2009	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
MG	Goianá	3659	2969	690	2002	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Ibiraci	12176	8208	3968	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Ijaci	5859	5605	254	2003	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Ilicínea	11488	9096	2392	2007	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Ipuiúna	9521	7448	2073	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Itaguara	12372	9526	2846	2007	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
MG	Itapagipe	13656	9558	4098	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Itatiaiuçu	9928	6221	3707	2006	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
MG	Itaú de Minas	14945	14562	383	2010	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Jaboticatubas	17134	10740	6394	2015	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
MG	Japaraíba	3939	2550	1389	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Jeceaba	5395	2988	2407	2012	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Jequitaí	8005	5504	2501	2012	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MG	Nova União	5555	2872	2683	2006	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
MG	Lambari	19554	14036	5518	2008	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro de Zona B
MG	Limeira do Oeste	6890	5017	1873	2014	RuralRemoto	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Luz	17486	15709	1777	2015	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Mar de Espanha	11749	10750	999	2010	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Mário Campos	13192	12458	734	2007	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	RM Belo Horizonte
MG	Minduri	3840	3396	444	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Miraí	13808	10403	3405	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Moeda	4689	1789	2900	2012	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
MG	Nova Ponte	12812	10991	1821	2007	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Nova Resende	15374	8858	6516	2011	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Pains	8014	6608	1406	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Pedra do Indaiá	3875	2053	1822	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Pimenta	8236	6945	1291	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Poço Fundo	15959	9281	6678	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Ponto Chique	3966	2581	1385	2011	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
MG	Alto Jequitibá	8318	4300	4018	2013	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MG	Raposos	15342	14552	790	2006	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	RM Belo Horizonte
MG	Reduto	6569	3648	2921	2010	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MG	Ressaquinha	4711	3023	1688	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Rio Acima	9090	7944	1146	2007	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	RM Belo Horizonte
MG	Rio Doce	2465	1653	812	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop Urbana	Pop Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
MG	Rio Espera	6070	2403	3667	2009	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
MG	Rio Manso	5276	2810	2466	2007	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
MG	Rio Novo	8712	7539	1173	2004	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Rio Paranaíba	11885	7288	4597	2006	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Rio Piracicaba	14149	11272	2877	2006	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Rochedo de Minas	2116	1914	202	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Santana da Vargem	7231	5278	1953	2006	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Santana do Deserto	3860	1404	2456	2009	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Santana do Riacho	4023	2279	1744	2008	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
MG	Santa Vitória	18138	14926	3212	2012	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Santo Antônio do Retiro	6955	1590	5365	2007	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MG	São Brás do Suaçuí	3513	3129	384	2012	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	São Gonçalo do Abaeté	6264	4168	2096	2008	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MG	São Gonçalo do Pará	10398	7960	2438	2010	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	São Gonçalo do Rio Abaix	9777	4649	5128	2006	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	São José da Barra	6778	4894	1884	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	São José da Lapa	19799	11400	8399	2015	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	RM Belo Horizonte
MG	São Romão	10276	6469	3807	2009	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MG	São Tomás de Aquino	7093	5522	1571	2010	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	São Thomé das Letras	6655	3857	2798	2010	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Seritinga	1789	1483	306	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Serrania	7542	6576	966	2007	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Simão Pereira	2537	1496	1041	2007	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Taquaraçu de Minas	3794	1755	2039	2006	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
MG	Tiradentes	6961	5376	1585	2015	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MG	Tocos do Moji	3950	1018	2932	2009	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	União de Minas	4418	2726	1692	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
MG	Vazante	19723	15919	3804	2011	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
ES	Alfredo Chaves	13955	6545	7410	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
ES	Alto Rio Novo	7317	4256	3061	2003	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
ES	Brejetuba	11915	3416	8499	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
ES	Conceição do Castelo	11681	5898	5783	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
ES	Divino de São Lourenço	4516	1742	2774	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
ES	Dores do Rio Preto	6397	3547	2850	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
ES	Fundão	17025	14378	2647	2007	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
ES	Ibitirama	8957	3177	5780	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
ES	Irupi	11723	4437	7286	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
ES	Jerônimo Monteiro	10879	8535	2344	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
ES	Laranja da Terra	10826	3528	7298	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
ES	Mantenópolis	13612	8647	4965	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
ES	Marechal Floriano	14262	7421	6841	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
ES	Muniz Freire	18397	8670	9727	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
ES	Piúma	18123	17449	674	2010	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
ES	Rio Bananal	17530	6788	10742	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop Urbana	Pop Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
ES	Santa Leopoldina	12240	2615	9625	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
ES	São José do Calçado	10408	8350	2058	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
ES	Vargem Alta	19130	6722	12408	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RJ	Cantagalo	19830	14022	5808	2006	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RJ	Porto Real	16592	16497	95	2015	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RJ	Quatis	12793	12029	764	2015	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro de Zona B
RJ	Rio das Flores	8561	5959	2602	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RJ	São Sebastião do Alto	8895	4612	4283	2006	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SP	águas de Lindóia	17266	17111	155	2008	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	águas de Santa Bárbara	5601	4259	1342	2013	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Altinópolis	15607	13636	1971	2014	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Analândia	4293	3408	885	2006	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Anhembi	5653	4271	1382	2007	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Arapeí	2493	1875	618	2014	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SP	Areias	3696	2478	1218	2014	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SP	Bananal	10223	8157	2066	2014	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SP	Barão de Antonina	3116	1913	1203	2006	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SP	Barra do Chapéu	5244	1544	3700	2006	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SP	Bilac	7048	6481	567	2008	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Borborema	14529	13095	1434	2010	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Brejo Alegre	2573	2110	463	2007	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Buritama	15418	14526	892	2003	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Buritizal	4053	3306	747	2009	Intermediário Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Caiuá	5039	1930	3109	2009	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Cananéia	12226	10436	1790	2012	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SP	Canitar	4369	4138	231	2008	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Cardoso	11805	10730	1075	2007	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Castilho	18003	13586	4417	2007	Intermediário Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Colina	17371	16223	1148	2007	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Cristais Paulista	7588	5528	2060	2008	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Dobrada	7939	7762	177	2009	Intermediário Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Dumont	8143	7854	289	2007	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Eldorado	14641	7205	7436	2006	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SP	Elias Fausto	15775	12558	3217	2013	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Engenheiro Coelho	15721	11498	4223	2012	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
SP	Fartura	15320	12238	3082	2012	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Floreal	3003	2439	564	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SP	Guapiara	17998	7233	10765	2006	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SP	Guará	19858	19223	635	2006	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Guaraçaí	8435	6654	1781	2010	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Holambra	11299	8184	3115	2007	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
SP	Iacanga	10013	8726	1287	2011	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Igaratá	8831	7005	1826	2011	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Itaberá	17858	12139	5719	2006	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop Urbana	Pop Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
SP	Itaóca	3228	1760	1468	2006	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SP	Itapirapuã Paulista	3880	1892	1988	2008	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SP	Itaporanga	14549	11033	3516	2010	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SP	Jambeiro	5349	2561	2788	2015	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SP	Lavínia	8779	4285	4494	2008	Intermediário Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Lucélia	19882	17219	2663	2012	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro de Zona B
SP	Macaubal	7663	6773	890	2010	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Maracaí	13332	12085	1247	2010	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Mendonça	4640	3793	847	2014	Intermediário Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Morungaba	11769	10051	1718	2006	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	RM Campinas
SP	Nazaré Paulista	16414	13911	2503	2006	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	MMPaulista
SP	Orindiúva	5675	5223	452	2007	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Panorama	14583	14165	418	2007	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Paraibuna	17388	5242	12146	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SP	Pariquera-Açu	18446	12661	5785	2008	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SP	Patrocínio Paulista	13000	10499	2501	2006	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Paulicéia	6339	5270	1069	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Pedra Bela	5780	1440	4340	2007	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Pedranópolis	2558	1591	967	2014	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Pereiras	7454	4978	2476	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Pirapora do Bom Jesus	15733	15733	#########	2004	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	RM São Paulo
SP	Piratininga	12072	10352	1720	2015	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Presidente Bernardes	13570	10500	3070	2009	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Ribeirão Grande	7422	2344	5078	2006	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SP	Rifaina	3436	3008	428	2006	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Rubinéia	2862	2355	507	2015	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Salesópolis	15635	9954	5681	2007	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
SP	Santa Cruz da Conceição	4002	2708	1294	2007	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Santa Maria da Serra	5413	4772	641	2008	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Santo Antônio do Pinhal	6486	3855	2631	2013	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Santo Expedito	2803	2478	325	2006	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	São Lourenço da Serra	13973	12719	1254	2008	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	RM São Paulo
SP	São Luís do Paraitinga	10397	6180	4217	2011	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SP	São Sebastião da Grama	12099	7971	4128	2007	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Sete Barras	13005	7191	5814	2008	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SP	Severínia	15501	14774	727	2013	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Taiúva	5447	4967	480	2006	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Tapiraí	8012	5728	2284	2011	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SP	Turmalina	1978	1407	571	2014	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	União Paulista	1599	1224	375	2010	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Vargem	8801	4421	4380	2007	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SP	Viradouro	17297	16791	506	2012	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local

Total: 217

Municípios com população até vinte mil habitantes e PD pós-EC / Região Sul

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
PR	Abatiá	7764	5732	2032	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Adrianópolis	6376	2060	4316	2011	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
PR	Agudos do Sul	8270	2822	5448	2007	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
PR	Altamira do Paraná	4306	2135	2171	2013	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PR	Alto Paraná	13663	11221	2442	2011	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Alto Piquiri	10179	8376	1803	2007	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Alvorada do Sul	10283	7338	2945	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Amaporã	5443	4330	1113	2015	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Ampére	17308	13257	4051	2014	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Anahy	2874	2108	766	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Ângulo	2859	2253	606	2006	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
PR	Antonina	18891	16063	2828	2008	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Antônio Olinto	7351	687	6664	2013	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Arapuã	3561	1334	2227	2013	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Araruna	13419	10475	2944	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Ariranha do Ivaí	2453	904	1549	2013	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Assaí	16354	13587	2767	2004	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Atalaia	3913	3347	566	2013	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Balsa Nova	11300	6870	4430	2013	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
PR	Barbosa Ferraz	12656	9581	3075	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Barracão	9735	7008	2727	2007	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro de Zona B
PR	Barra do Jacaré	2727	1851	876	2011	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Bela Vista da Caroba	3945	1041	2904	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Bela Vista do Paraíso	15079	14196	883	2005	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
PR	Bituruna	15880	9899	5981	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Boa Esperança	4568	2640	1928	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Boa Esperança do Iguaçu	2764	953	1811	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Boa Ventura de São Roq	6554	1544	5010	2011	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Boa Vista da Aparecida	7911	4900	3011	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Bocaiúva do Sul	10987	5128	5859	2012	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
PR	Bom Sucesso	6561	5329	1232	2007	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Bom Sucesso do Sul	3293	1581	1712	2011	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Borrazópolis	7878	5809	2069	2011	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Braganey	5735	3417	2318	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Brasilândia do Sul	3209	2180	1029	2015	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Cafeara	2695	2195	500	2004	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Cafelândia	14662	12348	2314	2007	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Cafezal do Sul	4290	3325	965	2009	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Califórnia	8069	6028	2041	2015	Intermediário Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Cambira	7236	5475	1761	2013	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Campina da Lagoa	15394	12557	2837	2012	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro de Zona B
PR	Campina do Simão	4076	1388	2688	2006	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
PR	Campo Bonito	4407	2580	1827	2006	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Campo do Tenente	7125	4194	2931	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Cândido de Abreu	16655	4752	11903	2012	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Cantagalo	12952	8509	4443	2015	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PR	Capanema	18526	11150	7376	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Capitão Leônidas Marqu	14970	11490	3480	2007	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Carambeí	19163	13918	5245	2007	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Carlópolis	13706	9353	4353	2006	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Catanduvas	10202	5342	4860	2007	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Centenário do Sul	11190	9334	1856	2007	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Cerro Azul	16938	4808	12130	2008	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
PR	Céu Azul	11032	8387	2645	2010	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Cidade Gaúcha	11062	9176	1886	2015	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Clevelândia	17240	14758	2482	2007	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Congonhinhas	8279	4834	3445	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Conselheiro Mairinck	3636	2515	1121	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Contenda	15891	9231	6660	2010	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
PR	Corbélia	16312	13976	2336	2012	Intermediário Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Coronel Domingos Soare	7238	1753	5485	2012	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PR	Cruzeiro do Iguaçu	4278	2623	1655	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Cruzeiro do Sul	4563	3404	1159	2009	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Cruz Machado	18040	6057	11983	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Cruzmaltina	3162	1503	1659	2008	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Curiúva	13923	9573	4350	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Diamante do Norte	5516	4551	965	2008	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Diamante do Sul	3510	1405	2105	2011	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Diamante D'Oeste	5027	2561	2466	2010	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Douradina	7445	5236	2209	2009	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Doutor Camargo	5828	5109	719	2012	Intermediário Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
PR	Enéas Marques	6103	2126	3977	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Engenheiro Beltrão	13906	12278	1628	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Entre Rios do Oeste	3926	2642	1284	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Espigão Alto do Iguaçu	4677	1646	3031	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Farol	3472	2018	1454	2011	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Faxinal	16314	12739	3575	2013	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
PR	Fênix	4802	3995	807	2012	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Fernandes Pinheiro	5932	2094	3838	2007	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PR	Figueira	8293	7091	1202	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Floraí	5050	4472	578	2008	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Flor da Serra do Sul	4726	1644	3082	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Floresta	5931	5470	461	2014	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	MR Floraí
PR	Florestópolis	11222	10544	678	2015	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Flórida	2543	2322	221	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
PR	Formosa do Oeste	7541	4970	2571	2012	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Foz do Jordão	5420	3927	1493	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	General Carneiro	13669	9569	4100	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Godoy Moreira	3337	1547	1790	2011	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Goioxim	7503	1756	5747	2007	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PR	Grandes Rios	6625	3560	3065	2009	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Guairaçá	6197	4959	1238	2010	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Guamiranga	7900	2236	5664	2006	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Guapirama	3891	2900	991	2011	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Guaporema	2219	1281	938	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Guaraniaçu	14582	7804	6778	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Guaraqueçaba	7871	2683	5188	2005	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Honório Serpa	5955	1988	3967	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Ibema	6066	4941	1125	2009	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Icaraíma	8839	6240	2599	2014	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Iguaraçu	3982	3559	423	2006	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
PR	Iguatu	2234	1438	796	2011	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Imbaú	11274	7060	4214	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Inácio Martins	10943	6288	4655	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Inajá	2988	2761	227	2011	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Indianópolis	4299	3147	1152	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Iporã	14981	11777	3204	2011	Intermediário Adjacente	7	Centros urbanos em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social	Centro Local
PR	Iracema do Oeste	2578	2002	576	2009	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Iretama	10622	6187	4435	2014	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PR	Itaguajé	4568	3636	932	2008	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Itaipulândia	9026	4741	4285	2006	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Itambaracá	6759	5080	1679	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Itambé	5979	5674	305	2008	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Itapejara d'Oeste	10531	6987	3544	2007	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Itaúna do Sul	3583	2549	1034	2009	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Ivaí	12815	4629	8186	2005	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Ivaté	7514	5233	2281	2011	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Ivatuba	3010	2294	716	2013	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
PR	Jaguapitã	12225	10380	1845	2012	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Janiópolis	6532	4038	2494	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Japira	4903	2733	2170	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Japurá	8549	7619	930	2011	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Jardim Alegre	12324	7171	5153	2012	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Jardim Olinda	1409	1001	408	2012	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Jataizinho	11875	11053	822	2007	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
PR	Jesuítas	9001	6070	2931	2006	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Joaquim Távora	10736	8220	2516	2005	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Juranda	7641	5839	1802	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
PR	Jussara	6610	5924	686	2011	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Kaloré	4506	3218	1288	2009	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Laranjal	6360	2031	4329	2010	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Leópolis	4145	2401	1744	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Lidianópolis	3973	2046	1927	2009	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Lindoeste	5361	2384	2977	2009	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Lobato	4401	4105	296	2006	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Luiziana	7315	4756	2559	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Lunardelli	5160	3594	1566	2012	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Lupionópolis	4592	4079	513	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Mallet	12973	7570	5403	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Mamborê	13961	8984	4977	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Mandaguaçu	19781	17585	2196	2007	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
PR	Manfrinópolis	3127	652	2475	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Mangueirinha	17048	8394	8654	2011	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Manoel Ribas	13169	6805	6364	2009	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Maria Helena	5956	3994	1962	2012	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Marilândia do Sul	8863	6314	2549	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Marilena	6858	4984	1874	2010	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Mariluz	10224	8467	1757	2012	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Mariópolis	6268	4469	1799	2011	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Maripá	5684	3262	2422	2013	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Marmeleiro	13900	8824	5076	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Marquinho	4981	524	4457	2010	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PR	Marumbi	4603	3141	1462	2015	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Matelândia	16078	11613	4465	2011	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Mato Rico	3818	957	2861	2011	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Mauá da Serra	8555	7013	1542	2007	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Mercedes	5046	2439	2607	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Mirador	2327	1579	748	2013	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Miraselva	1862	1430	432	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Missal	10474	5420	5054	2009	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Moreira Sales	12606	9933	2673	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Morretes	15718	7178	8540	2011	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Munhoz de Melo	3672	2974	698	2008	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
PR	Nossa Senhora das Graç	3836	3182	654	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Nova Aliança do Ivaí	1431	1041	390	2014	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Nova América da Colina	3478	2524	954	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Nova Aurora	11866	9040	2826	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Nova Cantu	7425	4104	3321	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Nova Esperança do Sudo	5098	1744	3354	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Nova Fátima	8147	6609	1538	2012	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Nova Laranjeiras	11241	2372	8869	2013	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
PR	Nova Londrina	13067	12014	1053	2014	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
PR	Nova Olímpia	5503	4685	818	2014	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Nova Santa Bárbara	3908	3279	629	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Nova Santa Rosa	7626	5315	2311	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Nova Prata do Iguaçu	10377	6067	4310	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Nova Tebas	7398	2891	4507	2009	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Novo Itacolomi	2827	1588	1239	2002	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Ourizona	3380	3044	336	2006	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Ouro Verde do Oeste	5692	4039	1653	2008	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Palmital	14865	7399	7466	2011	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Paraíso do Norte	11772	11099	673	2010	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Paranacity	10250	9469	781	2007	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
PR	Paranapoema	2791	2500	291	2015	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Pato Bragado	4822	2993	1829	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Paula Freitas	5434	2748	2686	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Paulo Frontin	6913	2173	4740	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Peabiru	13624	11009	2615	2005	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Perobal	5653	3080	2573	2011	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Pérola	10208	8070	2138	2011	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Pérola d'Oeste	6761	3187	3574	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Piên	11236	4523	6713	2006	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Pinhalão	6215	3924	2291	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Pinhal de São Bento	2625	1166	1459	2007	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PR	Pitangueiras	2814	2040	774	2012	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Planaltina do Paraná	4095	2773	1322	2010	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Planalto	13654	6068	7586	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Porecatu	14189	11442	2747	2007	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Porto Amazonas	4514	2948	1566	2006	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Porto Barreiro	3663	691	2972	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Porto Rico	2530	1764	766	2011	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Porto Vitória	4020	2235	1785	2011	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Prado Ferreira	3434	3015	419	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Pranchita	5628	3605	2023	2012	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Presidente Castelo Bran	4784	4197	587	2006	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Primeiro de Maio	10832	10083	749	2013	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Quarto Centenário	4856	2912	1944	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Quatiguá	7045	6372	673	2011	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Quatro Barras	19851	17941	1910	2012	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	RM Curitiba
PR	Quatro Pontes	3803	2437	1366	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Querência do Norte	11729	7622	4107	2013	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Quinta do Sol	5088	3811	1277	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Quitandinha	17089	4887	12202	2007	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
PR	Ramilândia	4134	2043	2091	2013	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
PR	Rancho Alegre	3955	3470	485	2009	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Rancho Alegre D'Oeste	2847	2303	544	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Realeza	16338	11796	4542	2006	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Rebouças	14176	7505	6671	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Renascença	6812	3485	3327	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Reserva do Iguaçu	7307	3905	3402	2011	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Ribeirão Claro	10678	7085	3593	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Ribeirão do Pinhal	13524	11078	2446	2007	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Rio Azul	14093	5012	9081	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Rio Bom	3334	2007	1327	2010	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Rio Bonito do Iguaçu	13661	3322	10339	2013	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PR	Rondon	8996	7196	1800	2008	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Rosário do Ivaí	5588	2721	2867	2012	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Sabáudia	6096	5097	999	2010	Intermediário Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Salto do Lontra	13689	7431	6258	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Santa Amélia	3803	2886	917	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Santa Cecília do Pavão	3646	3057	589	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Santa Cruz de Monte Ca	8092	5753	2339	2011	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Santa Fé	10432	9232	1200	2006	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Santa Inês	1818	1192	626	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Santa Izabel do Oeste	13132	7421	5711	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Santa Lúcia	3925	2536	1389	2010	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Santa Maria do Oeste	11500	3211	8289	2010	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Santa Mariana	12435	8320	4115	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Santa Mônica	3571	1475	2096	2010	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Santana do Itararé	5249	3456	1793	2012	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Santa Tereza do Oeste	10332	8035	2297	2015	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Santo Antônio do Caiuá	2727	2123	604	2008	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Santo Antônio do Paraís	2408	1822	586	2006	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Santo Antônio do Sudoe	18893	13711	5182	2007	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Santo Inácio	5269	4200	1069	2013	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	São Carlos do Ivaí	6354	5679	675	2014	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	São Jerônimo da Serra	11337	5661	5676	2011	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PR	São João	10599	6735	3864	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	São João do Caiuá	5911	5039	872	2014	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	São João do Ivaí	11525	8874	2651	2012	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
PR	São João do Triunfo	13704	4048	9656	2007	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	São Jorge d'Oeste	9085	5214	3871	2011	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	São Jorge do Ivaí	5517	4781	736	2013	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	São Jorge do Patrocínio	6041	3539	2502	2006	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	São José da Boa Vista	6511	3864	2647	2012	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	São José das Palmeiras	3830	2411	1419	2009	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	São Manoel do Paraná	2098	1159	939	2005	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
PR	São Pedro do Iguaçu	6491	4055	2436	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	São Pedro do Ivaí	10167	8044	2123	2012	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	São Pedro do Paraná	2491	1631	860	2013	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	São Sebastião da Amore	8626	7593	1033	2009	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	São Tomé	5349	4446	903	2006	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Sapopema	6736	3552	3184	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Saudade do Iguaçu	5028	2503	2525	2007	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Sengés	18414	15107	3307	2008	Intermediário Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
PR	Serranópolis do Iguaçu	4568	2322	2246	2011	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Sertaneja	5817	5105	712	2013	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Sertanópolis	15638	13711	1927	2006	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
PR	Siqueira Campos	18454	13424	5030	2010	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
PR	Sulina	3394	1390	2004	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Tamarana	12262	5858	6404	2014	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
PR	Tamboara	4664	3996	668	2012	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Tapejara	14598	13166	1432	2014	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Tapira	5836	3435	2401	2007	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Teixeira Soares	10283	4796	5487	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Terra Boa	15776	13051	2725	2011	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Terra Rica	15221	12370	2851	2008	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Terra Roxa	16759	12801	3958	2009	Intermediário Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Tibagi	19344	11668	7676	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Tijucas do Sul	14537	2285	12252	2010	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
PR	Três Barras do Paraná	11824	6095	5729	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Tunas do Paraná	6256	2792	3464	2012	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
PR	Tuneiras do Oeste	8695	5973	2722	2006	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Tupãssi	7997	6286	1711	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Turvo	13811	5048	8763	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Uniflor	2466	1987	479	2011	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Uraí	11472	9358	2114	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Wenceslau Braz	19298	15509	3789	2013	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
PR	Ventania	9957	6511	3446	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Vera Cruz do Oeste	8973	6863	2110	2011	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Verê	7878	3281	4597	2006	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Alto Paraíso	3206	1772	1434	2013	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
PR	Doutor Ulysses	5727	929	4798	2007	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
PR	Virmond	3950	1880	2070	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
PR	Vitorino	6513	3988	2525	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
PR	Xambrê	6012	1990	4022	2009	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
SC	Abdon Batista	2653	724	1929	2011	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Abelardo Luz	17100	9570	7530	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro de Zona B
SC	Agrolândia	9323	5959	3364	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Agronômica	4904	1858	3046	2015	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
SC	Águas de Chapecó	6110	3236	2874	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Águas Mornas	5548	2327	3221	2008	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
SC	Alfredo Wagner	9410	2868	6542	2008	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
SC	Alto Bela Vista	2005	605	1400	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Anchieta	6380	2586	3794	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Angelina	5250	1123	4127	2008	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
SC	Anita Garibaldi	8623	4551	4072	2007	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Anitápolis	3214	1315	1899	2008	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
SC	Antônio Carlos	7458	2341	5117	2014	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
SC	Apiúna	9600	4288	5312	2008	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Arabutã	4193	1307	2886	2013	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Armazém	7753	4884	2869	2006	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Arroio Trinta	3502	2397	1105	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Arvoredo	2260	501	1759	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Ascurra	7412	6457	955	2015	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Atalanta	3300	1368	1932	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Aurora	5549	1931	3618	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Balneário Barra do Sul	8430	8035	395	2008	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Bandeirante	2906	931	1975	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Barra Bonita	1878	279	1599	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Bela Vista do Toldo	6004	847	5157	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Benedito Novo	10336	5804	4532	2006	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Bombinhas	14293	14293	#########	2011	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Bom Jardim da Serra	4395	2397	1998	2003	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Bom Jesus do Oeste	2132	647	1485	2013	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Bom Retiro	8942	6417	2525	2004	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Botuverá	4468	1310	3158	2015	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Braço do Trombudo	3457	1898	1559	2009	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Brunópolis	2850	705	2145	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Calmon	3387	2115	1272	2011	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Capão Alto	2753	962	1791	2005	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Campo Alegre	11748	7237	4511	2006	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Campo Belo do Sul	7483	4406	3077	2005	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Canelinha	10603	6726	3877	2009	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
SC	Caxambu do Sul	4411	2155	2256	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Celso Ramos	2771	872	1899	2003	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Cerro Negro	3581	764	2817	2010	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Chapadão do Lageado	2762	513	2249	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Cocal do Sul	15159	12696	2463	2015	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Cordilheira Alta	3767	1448	2319	2014	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Coronel Freitas	10213	6067	4146	2004	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Corupá	13852	10669	3183	2010	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Cunhataí	1882	569	1313	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
SC	Descanso	8634	4297	4337	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Dionísio Cerqueira	14811	10191	4620	2009	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Dona Emma	3721	1868	1853	2009	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Doutor Pedrinho	3604	2019	1585	2014	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Ermo	2050	619	1431	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Flor do Sertão	1588	328	1260	2009	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Frei Rogério	2474	706	1768	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Garopaba	18138	15320	2818	2012	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
SC	Garuva	14761	11451	3310	2006	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	MR Joinville
SC	Gravatal	10635	4443	6192	2012	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Guabiruba	18430	17066	1364	2013	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Guaraciaba	10498	4924	5574	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Guarujá do Sul	4908	2655	2253	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Ibiam	1945	695	1250	2004	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Ibicaré	3373	1557	1816	2006	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Ibirama	17330	14813	2517	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro de Zona B
SC	Ilhota	12355	7898	4457	2007	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Imaruí	11672	4005	7667	2013	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Imbuia	5707	2515	3192	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Iomerê	2739	907	1832	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Ipira	4752	2521	2231	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Iporã do Oeste	8409	4122	4287	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Ipumirim	7220	3148	4072	2013	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Irani	9531	6520	3011	2011	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Itá	6426	4057	2369	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Itapiranga	15409	7616	7793	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro de Zona B
SC	Jacinto Machado	10609	5133	5476	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Jaguaruna	17290	13198	4092	2014	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	José Boiteux	4721	1611	3110	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Lacerdópolis	2199	1160	1039	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Laurentino	6004	4374	1630	2010	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Lauro Muller	14367	11106	3261	2013	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Lebon Régis	11838	7522	4316	2010	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Leoberto Leal	3365	820	2545	2008	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
SC	Lindóia do Sul	4642	1930	2712	2013	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Lontras	10244	7014	3230	2012	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Luiz Alves	10438	3256	7182	2007	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Luzerna	5600	4259	1341	2015	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Macieira	1826	501	1325	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Major Gercino	3279	1249	2030	2009	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
SC	Major Vieira	7479	2961	4518	2004	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Massaranduba	14674	7606	7068	2011	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Matos Costa	2839	1465	1374	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
SC	Meleiro	7000	3649	3351	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Mirim Doce	2513	1202	1311	2013	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Modelo	4045	2692	1353	2012	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Mondaí	10231	6305	3926	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Monte Castelo	8346	4849	3497	2014	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Morro da Fumaça	16126	13863	2263	2014	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Nova Trento	12190	9129	3061	2009	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
SC	Nova Veneza	13309	8927	4382	2004	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Paial	1763	336	1427	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Palmitos	16020	9871	6149	2009	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Papanduva	17928	9184	8744	2006	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Paraíso	4080	1451	2629	2011	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Passo de Torres	6627	5873	754	2015	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Paulo Lopes	6692	4820	1872	2010	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	RM Florianópolis
SC	Pedras Grandes	4107	1261	2846	2014	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Petrolândia	6131	2225	3906	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Balneário Piçarras	17078	15500	1578	2015	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Pinhalzinho	16332	13615	2717	2014	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro de Zona A
SC	Pinheiro Preto	3147	1700	1447	2004	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Planalto Alegre	2654	1067	1587	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Ponte Alta do Norte	3303	3007	296	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Porto Belo	16083	15167	916	2011	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Pouso Redondo	14810	9024	5786	2014	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Praia Grande	7267	4297	2970	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Presidente Castello Bran	1725	553	1172	2013	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Presidente Getúlio	14887	10535	4352	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro de Zona B
SC	Presidente Nereu	2284	808	1476	2010	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Princesa	2758	1004	1754	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Quilombo	10248	5746	4502	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Rancho Queimado	2748	1290	1458	2008	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
SC	Rio das Antas	6143	2740	3403	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Rio do Campo	6192	2632	3560	2010	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Rio do Oeste	7090	3390	3700	2009	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Rio dos Cedros	10284	5110	5174	2015	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Rio Fortuna	4446	1523	2923	2010	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Riqueza	4838	2154	2684	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Rodeio	10922	9424	1498	2014	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Salete	7370	4987	2383	2010	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Saltinho	3961	1255	2706	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Salto Veloso	4301	3402	899	2010	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Sangão	10400	4856	5544	2014	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Santa Cecília	15757	13663	2094	2010	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Santa Helena	2382	882	1500	2011	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
SC	Santa Terezinha	8767	1513	7254	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	São Bonifácio	3008	685	2323	2010	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
SC	São Carlos	10291	6902	3389	2010	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	São Cristovão do Sul	5012	3800	1212	2011	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	São João do Oeste	6036	2119	3917	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	São João do Itaperiú	3435	1925	1510	2006	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	São João do Sul	7002	1572	5430	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	São Pedro de Alcântara	4704	3729	975	2011	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
SC	Saudades	9016	5123	3893	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Schroeder	15316	13703	1613	2009	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	MR Joinville
SC	Serra Alta	3285	1835	1450	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Taió	17260	9964	7296	2009	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro de Zona B
SC	Tangará	8674	4984	3690	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro de Zona B
SC	Tigrinhos	1757	343	1414	2013	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Timbó Grande	7167	4083	3084	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Treviso	3527	1833	1694	2013	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Treze de Maio	6876	3401	3475	2015	Rural Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
SC	Treze Tílias	6341	4715	1626	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Trombudo Central	6553	4101	2452	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Urubici	10699	7066	3633	2009	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Vargem	2808	896	1912	2003	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Vidal Ramos	6290	1792	4498	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
SC	Vitor Meireles	5207	1445	3762	2010	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Witmarsum	3600	845	2755	2013	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
SC	Zortéa	2991	2336	655	2013	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Agudo	16722	6889	9833	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Alegria	4301	1585	2716	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Alpestre	8027	2211	5816	2013	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RS	Alto Alegre	1848	743	1105	2012	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Alto Feliz	2917	816	2101	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Amaral Ferrador	6353	1866	4487	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Antônio Prado	12833	9235	3598	2006	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Araricá	4864	3996	868	2010	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	RM Porto Alegre
RS	Aratiba	6565	3316	3249	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Arroio do Meio	18783	14663	4120	2014	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro de Zona B
RS	Arroio do Sal	7740	7509	231	2011	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Arroio dos Ratos	13606	12956	650	2015	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	RM Porto Alegre
RS	Augusto Pestana	7096	3657	3439	2013	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Balneário Pinhal	10856	10743	113	2015	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Barão de Cotegipe	6529	3966	2563	2010	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Barracão	5357	3037	2320	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Barra do Guarita	3089	1371	1718	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Barra do Rio Azul	2003	403	1600	2010	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
RS	Boa Vista das Missões	2114	886	1228	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Boa Vista do Sul	2776	391	2385	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Bom Princípio	11789	9198	2591	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Bom Progresso	2328	1146	1182	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Bom Retiro do Sul	11472	9162	2310	2008	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Braga	3702	2282	1420	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Caibaté	4954	2745	2209	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Campos Borges	3494	2006	1488	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Capivari do Sul	3890	3230	660	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Capela de Santana	11612	6915	4697	2013	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	RM Porto Alegre
RS	Caraá	7312	1058	6254	2006	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Catuípe	9323	5998	3325	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Cerro Grande	2417	830	1587	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Cerro Grande do Sul	10268	2484	7784	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Cerro Largo	13289	10571	2718	2010	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro de Zona A
RS	Chapada	9377	5573	3804	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Charrua	3471	584	2887	2015	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Chiapetta	4044	2470	1574	2008	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Cidreira	12668	12260	408	2012	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Coronel Bicaco	7748	5068	2680	2009	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Coxilha	2826	1739	1087	2005	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Crissiumal	14084	6124	7960	2011	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Cristal do Sul	2826	931	1895	2005	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RS	Cruzeiro do Sul	12320	7476	4844	2012	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Derrubadas	3190	901	2289	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Dois Irmãos das Missões	2157	1094	1063	2010	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RS	Dom Pedro de Alcântara	2550	741	1809	2013	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Dona Francisca	3401	2146	1255	2011	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Entre Rios do Sul	3080	2130	950	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Erebango	2970	1958	1012	2012	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Esmeralda	3168	2128	1040	2010	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RS	Esperança do Sul	3272	844	2428	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Faxinal do Soturno	6672	4175	2497	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Faxinalzinho	2567	1273	1294	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Fazenda Vilanova	3697	2013	1684	2014	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Feliz	12359	9416	2943	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	General Câmara	8447	4966	3481	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Giruá	17075	12907	4168	2013	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Glorinha	6891	2067	4824	2004	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
RS	Guarani das Missões	8115	5030	3085	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Horizontina	18348	14569	3779	2015	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro de Zona B
RS	Ibiaçá	4710	2849	1861	2005	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Ibirubá	19310	15342	3968	2015	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro de Zona A

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
RS	Ilópolis	4102	2207	1895	2006	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Imbé	17670	17661	9	2013	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Inhacorá	2267	1346	921	2010	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Itaara	5010	3968	1042	2011	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Itatiba do Sul	4171	1729	2442	2009	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Ivorá	2156	705	1451	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Ivoti	19874	18062	1812	2014	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	RM Porto Alegre
RS	Jaboticaba	4098	1487	2611	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Lagoa dos Três Cantos	1598	807	791	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Lajeado do Bugre	2487	706	1781	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Lavras do Sul	7679	4758	2921	2010	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Machadinho	5510	3385	2125	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Mampituba	3003	568	2435	2012	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Manoel Viana	7072	5362	1710	2004	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Maquiné	6905	2064	4841	2012	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Maratá	2527	753	1774	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Marcelino Ramos	5134	2722	2412	2013	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Mariana Pimentel	3768	638	3130	2002	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Mato Leitão	3865	1621	2244	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Miraguaí	4855	2069	2786	2007	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Monte Belo do Sul	2670	770	1900	2011	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Morrinhos do Sul	3182	1300	1882	2014	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Mostardas	12124	8143	3981	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro de Zona B
RS	Nonoai	12074	9065	3009	2012	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
RS	Nova Bassano	8840	5514	3326	2013	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Nova Bréscia	3184	1511	1673	2002	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Nova Hartz	18346	15269	3077	2015	Urbano	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
RS	Nova Pádua	2450	732	1718	2006	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Nova Palma	6342	3083	3259	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Nova Petrópolis	19045	14134	4911	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro de Zona B
RS	Nova Roma do Sul	3343	1585	1758	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Novo Cabrais	3855	545	3310	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Novo Tiradentes	2277	654	1623	2012	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RS	Palmares do Sul	10969	9803	1166	2006	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Palmitinho	6920	3393	3527	2006	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RS	Picada Café	5182	4559	623	2014	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Pinhal	2513	1290	1223	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Pinhal Grande	4471	1895	2576	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Pinheiro Machado	12780	9784	2996	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro de Zona B
RS	Piratini	19841	11570	8271	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Poço das Antas	2017	861	1156	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Presidente Lucena	2484	1511	973	2015	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Progresso	6163	1873	4290	2011	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
RS	Protásio Alves	2000	427	1573	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Putinga	4141	1577	2564	2015	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Redentora	10222	3002	7220	2008	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
RS	Restinga Seca	15849	8982	6867	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Rio dos Índios	3616	755	2861	2015	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RS	Riozinho	4330	2748	1582	2014	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Rodeio Bonito	5743	4310	1433	2005	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
RS	Rolante	19485	15310	4175	2006	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Roque Gonzales	7203	3087	4116	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Sagrada Família	2595	785	1810	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Santa Clara do Sul	5697	2855	2842	2015	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Santa Tereza	1720	627	1093	2011	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	São Domingos do Sul	2926	1748	1178	2013	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	São João do Polêsine	2635	1354	1281	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	São Jorge	2774	1451	1323	2011	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	São José das Missões	2720	828	1892	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	São José do Inhacorá	2200	832	1368	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	São José dos Ausentes	3290	2062	1228	2009	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RS	São Martinho	5773	3441	2332	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	São Pedro do Butiá	2873	1209	1664	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	São Valentim	3632	1744	1888	2005	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro de Zona B
RS	São Valério do Sul	2647	510	2137	2010	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Sede Nova	3011	1581	1430	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Sertão	6294	3387	2907	2009	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Sertão Santana	5850	1278	4572	2009	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Severiano de Almeida	3842	1399	2443	2007	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Silveira Martins	2449	1091	1358	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Sobradinho	14283	11347	2936	2014	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro de Zona B
RS	Tapejara	19250	17080	2170	2015	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro de Zona B
RS	Tapera	10448	8820	1628	2015	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Tapes	16629	14478	2151	2002	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro de Zona B
RS	Tenente Portela	13719	8847	4872	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro de Zona B
RS	Terra de Areia	9878	5195	4683	2011	Urbano	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Tiradentes do Sul	6461	2098	4363	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Travesseiro	2314	887	1427	2003	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Três Cachoeiras	10217	7501	2716	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Três Forquilhas	2914	385	2529	2006	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Tupanci do Sul	1573	473	1100	2006	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Tuparendi	8557	5294	3263	2011	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Vale Verde	3253	882	2371	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
RS	Vale do Sol	11077	1249	9828	2012	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local
RS	Vicente Dutra	5285	2351	2934	2010	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
RS	Vista Gaúcha	2759	965	1794	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
RS	Xangri-lá	12434	12379	55	2012	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em Espaços rurais prósperos	Centro Local

Total: 602

Municípios com população até vinte mil habitantes e PD pós-EC / Região Centro-Oeste

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
MS	Anaurilândia	8493	4322	4171	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
MS	Antônio João	8208	6828	1380	2015	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
MS	Bataguassu	19839	15239	4600	2014	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro de Zona B
MS	Batayporã	10936	8331	2605	2014	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
MS	Bodoquena	7985	5777	2208	2015	Rural Remoto	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MS	Bonito	19587	16159	3428	2007	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MS	Camapuã	13625	9797	3828	2006	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro de Zona B
MS	Chapadão do Sul	19648	16777	2871	2014	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro de Zona B
MS	Costa Rica	19695	16848	2847	2006	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
MS	Fátima do Sul	19035	16967	2068	2012	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
MS	Glória de Dourados	9927	7670	2257	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
MS	Guia Lopes da Laguna	10366	8785	1581	2015	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MS	Ladário	19617	18587	1030	2011	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
MS	Nova Alvorada do Sul	16432	12286	4146	2015	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
MS	Paranhos	12350	6263	6087	2014	Rural Remoto	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
MS	Rio Verde de Mato Grosso	18890	16297	2593	2007	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MS	Rochedo	4928	2889	2039	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
MS	Sonora	14833	13401	1432	2006	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MS	Taquarussu	3518	2454	1064	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
MS	Terenos	17146	7275	9871	2014	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
MS	Vicentina	5901	4243	1658	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
MT	Acorizal	5516	2927	2589	2014	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente	Centro Local
MT	Alto Garças	10350	9455	895	2014	Intermediário Remoto	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
MT	Alto Taquari	8072	7323	749	2014	Intermediário Remoto	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
MT	Apiacás	8567	6377	2190	2003	Rural Remoto	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MT	Aripuanã	18656	11681	6975	2011	Intermediário Remoto	0		Centro Local
MT	Bom Jesus do Araguaia	5314	2648	2666	2008	Rural Remoto	0		Centro Local
MT	Campos de Júlio	5154	4014	1140	2002	Rural Remoto	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
MT	Carlinda	10990	4575	6415	2008	Rural Remoto	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MT	Castanheira	8231	3921	4310	2008	Rural Remoto	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MT	Chapada dos Guimarães	17821	11037	6784	2010	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
MT	Comodoro	18178	12582	5596	2015	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro de Zona B
MT	Conquista D'Oeste	3385	2053	1332	2015	Rural Remoto	0		Centro Local
MT	Glória D'Oeste	3135	2147	988	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
MT	Guiratinga	13934	11467	2467	2013	Intermediário Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MT	Ipiranga do Norte	5123	3475	1648	2014	Rural Remoto	0		Centro Local
MT	Itaúba	4575	3714	861	2015	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
MT	Lambari D'Oeste	5431	2895	2536	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
MT	Nova Canaã do Norte	12127	6816	5311	2014	Rural Remoto	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MT	Paranatinga	19290	14815	4475	2008	Intermediário Remoto	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
MT	Poxoréo	17599	11923	5676	2006	Rural Adjacente	0		Centro Local
MT	Querência	13033	5972	7061	2012	Rural Remoto	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
MT	Reserva do Cabaçal	2572	1622	950	2002	Rural Remoto	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
MT	Ribeirãozinho	2199	1554	645	2012	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local

UF	Município	Pop. Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	Ano PD	Tipologia do Município	Tipologia da Cidade		Classificação REGIC
MT	Rio Branco	5070	4145	925	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
MT	Salto do Céu	3908	2184	1724	2013	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
MT	São Félix do Araguaia	10625	6178	4447	2007	Rural Remoto	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro de Zona A
MT	Sapezal	18094	15124	2970	2012	Urbano	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
MT	Tapurah	10392	6526	3866	2015	Rural Remoto	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
MT	Torixoréu	4071	3112	959	2012	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
GO	Abadia de Goiás	6876	5081	1795	2003	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	RM Goiânia
GO	Abadiânia	15757	10778	4979	2008	Rural Adjacente	1	espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
GO	Água Fria de Goiás	5090	2137	2953	2006	Rural Adjacente	1	espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
GO	Americano do Brasil	5508	4718	790	2008	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
GO	Aragoiânia	8365	5528	2837	2008	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
GO	Baliza	3714	1094	2620	2012	Rural Adjacente	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
GO	Barro Alto	8716	6251	2465	2010	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
GO	Bonfinópolis	7536	7021	515	2014	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
GO	Cabeceiras	7354	5505	1849	2006	Rural Adjacente	1	espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
GO	Caldazinha	3325	1918	1407	2015	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
GO	Castelândia	3638	3344	294	2005	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
GO	Cavalcante	9392	4742	4650	2012	Rural Adjacente	19	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
GO	Cocalzinho de Goiás	17407	6444	10963	2006	Intermediário Adjacente	1	espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
GO	Corumbá de Goiás	10361	6416	3945	2003	Rural Adjacente	1	espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
GO	Cumari	2964	2419	545	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
GO	Edealina	3733	2569	1164	2012	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
GO	Edéia	11266	9538	1728	2015	Intermediário Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
GO	Fazenda Nova	6322	4078	2244	2008	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
GO	Gameleira de Goiás	3275	1094	2181	2011	Rural Adjacente	0		Centro Local
GO	Goianápolis	10695	9691	1004	2008	Intermediário Adjacente	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
GO	Guapó	13976	11333	2643	2008	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
GO	Hidrolândia	17398	10470	6928	2014	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
GO	Itapaci	18458	16675	1783	2010	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro de Zona B
GO	Mimoso de Goiás	2685	1242	1443	2006	Rural Adjacente	1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul	Centro Local
GO	Nova Iguaçu de Goiás	2826	2024	802	2014	Rural Adjacente	17	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.	Centro Local
GO	Novo Brasil	3519	2274	1245	2014	Rural Adjacente	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
GO	Ouvidor	5467	4810	657	2014	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local
GO	Panamá	2682	2035	647	2012	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
GO	Porteirão	3347	2929	418	2013	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
GO	Rio Quente	3312	2839	473	2008	Rural Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
GO	Santo Antônio de Goiás	4703	4271	432	2013	Urbano	3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul	Centro Local
GO	São Miguel do Passa Quatro	3757	2074	1683	2009	Rural Adjacente	15	Peq. cid. c/ poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
GO	São Simão	17088	16309	779	2013	Urbano	18	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica	Centro Local
GO	Serranópolis	7481	5534	1947	2014	Intermediário Adjacente	14	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos	Centro Local
GO	Silvânia	19089	12669	6420	2014	Intermediário Adjacente	0		Centro Local
GO	Três Ranchos	2819	2488	331	2014	Urbano	16	Peq. cid. c/ relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recent	Centro Local

Total: 86