Espaço em Revista
ISNN:1519-7816 v. 18, n. 1, jan/jun. 2016. p. 11-32

O MUNICÍPIO E O PLANEJAMENTO RURAL: o plano diretor municipal como instrumento de ordenamento das áreas rurais

Amanda Pires Mesquita[1]
amandapmesq@gmail.com

William Rodrigues Ferreira[2]
wferreira@ufu.br

Resumo: O reconhecimento de todo território municipal, incluindo as áreas rurais, suas características, tipos de usos e as atuais relações com o urbano, tornam-se, diante da complexidade do mundo globalizado, tarefas importantes e necessárias ao desenvolvimento territorial do município de forma integral. Esse artigo tem como objetivo compreender como áreas rurais no Brasil são abordadas nos documentos de planejamento municipal, em especial nos Planos Diretores Municipais pós Estatuto da Cidade, bem como mostrar como o Município, em conjunto com o Estado e a União, pode ser importante no planejamento das áreas rurais. Para atingir esse objetivo, utilizou-se de documentos oficiais, autores e teorias que tratam sobre Planejamento Municipal e Planejamento Territorial Rural. A partir dessa análise, observou-se que as áreas rurais, mesmo com a obrigatoriedade de serem abordadas nos Planos Diretores Municipais pós Estatuto da Cidade, vêm retratadas, na maioria das vezes, como sinônimo de natureza e ambiente ou como áreas de suprimento das cidades. Para que a abordagem das áreas rurais possa contemplar, também, a população rural e suas necessidades, é necessário, de início, compreender o que é rural, sua multiplicidade de funções e características, as quais precisam ser consideradas durante o planejamento territorial do município. Assim, entende-se que o Município, por meio do Plano Diretor Municipal, principalmente pela proximidade da realidade do espaço rural, o qual apresenta características regionais e locais próprias, pode atender as necessidades e as expectativas dos moradores locais de forma mais eficiente e totalizadora.

Palavras-chave: Planejamento territorial. Plano Diretor Municipal. Estatuto da Cidade. Rural.

MUNICIPIO Y PLANIFICACIÓN RURAL: el Plan Maestro municipal como una herramienta de planificación de las zonas rurales

Resumen: El reconocimiento de todo el territorio municipal, incluidas las zonas rurales, sus características, tipos de usos y las relaciones actuales con lo urbano, se convierte, en función de la complejidad del mundo globalizado, tareas importantes y necesarias para el desarrollo territorial de lo municipio en su totalidad. Este artículo tiene como objetivo comprender cómo las zonas rurales en Brasil son trabajadas en los documentos de planificación municipal, especialmente en los Planes Maestros Municipales, después del Estatuto de la Ciudad, bien como mostrar cómo el municipio, junto con el Estado y la Unión, pueden ser importantes en la planificación de las zonas rurales. Para lograr este objetivo, se utilizó documentos oficiales, autores y teorías que se ocupan de Planificación Municipal y Planificación en territorios rurales. Después de este análisis, se observó que las zonas rurales, incluso con la obligación de ser tratadas en los Planes Maestros municipales después del Estatuto de la Ciudad, han retratado, en la mayoría de los casos, como sinónimo de naturaleza y medio ambiente o como zonas de abastecimiento de las ciudades. Para que el enfoque de las zonas rurales pueda contemplar, también, la población rural y sus necesidades, es necesario, en primer lugar, entender lo que es rural, su multitud de funciones y características, que deben ser consideradas durante la planificación territorial del municipio. Por lo tanto, se entiende que el municipio a través del Plan Maestro municipal, principalmente debido a la proximidad de la realidad de las zonas rurales, que tiene sus propias características regionales y locales, puede satisfacer las necesidades y expectativas de los residentes locales de manera más eficiente y totalizadora.

Palabras clave: Planificación territorial. Plan Maestro. Estatuto de la Ciudad. Rural.

---

[1] Doutoranda em Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia
[2] Professor doutor do Departamento de Geografia, Instituto de Geografia, Universidade Federa de Uberlândia

1 Introdução

A complexidade do mundo globalizado e a diversidade de atividades realizadas nos territórios, leva-nos a reconhecer suas características, tipos de usos e as atuais relações entre o urbano e o rural; tarefas importantes e necessárias ao desenvolvimento territorial. Assim, estudos que abrangem todo território municipal, incluindo as áreas rurais, suas características, principais necessidades e relações, tornam-se tarefas importantes e necessárias ao planejamento com vistas ao desenvolvimento territorial do município de forma integral.

O Plano Diretor Municipal no Brasil, principal instrumento de planejamento de um município, preocupou-se, até fins do século XX apenas com o planejamento urbano, tratando de forma incipiente ou mesmo inexistente, o planejamento do espaço rural, o qual foi inserido nesse documento somente após a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, ainda assim, de forma superficial.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 – Lei que apresenta as diretrizes para o planejamento urbano e territorial - os Planos Diretores Municipais passaram a abranger a totalidade do território municipal, ou seja, suas áreas urbanas e rurais. Coube ao Plano Diretor incluir em seu contexto, o ordenamento e o disciplinamento do uso e da ocupação do território rural dos municípios, bem como o auxílio no desenvolvimento econômico desses espaços, por meio de legislações e resoluções federais ou estaduais. Contudo, mesmo com esses novos direcionamentos para o espaço rural, sua abrangência nos Planos Diretores municipais se justifica, em grande parte, pela ligação das atividades realizadas no campo com as cidades, ou seja, o rural é considerado quando vem em atendimento ao urbano e a seus interesses.

Outro fator a ser considerado é o conceito de rural empregado nos Planos Diretores municipais. Na maioria das vezes, é compreendido como sinônimo de agrícola, de meio ambiente, de natureza e oposto ao urbano. Assim, quando o rural é contemplado nos Planos, este representa, exclusivamente, as características físicas e econômicas dessas áreas, ignorando a população residente e o fato de que o rural também figura um modo de vida.

Dessa forma, esse artigo objetiva compreender como áreas rurais no Brasil são abordadas nos documentos de planejamento municipal, em especial no Plano Diretor Municipal pós Estatuto das Cidades, bem como mostrar a importância do Município no planejamento das áreas rurais, com vistas a colaborar para a ampliação de debates sobre planejamento territorial rural.

A elaboração de políticas públicas e o reconhecimento das necessidades dessas áreas devem partir do Plano Diretor, visto que esse é o maior instrumento de planejamento

territorial do município. Considera-se que esse Plano deve ser o pontapé inicial para o atendimento às áreas rurais. Destarte, essa pesquisa busca contribuir para a maior visibilidade de um território e uma população praticamente esquecidos pelo poder público municipal no que diz respeito, principalmente, à oferta de serviços básicos, como saúde, educação, segurança, trabalho. Enfim, busca-se dar subsídios aos estudos e debates que buscam compreender o rural para além de um espaço produtor, ou seja, como lugar de vida e de reprodução da vida.

2 Planejamento territorial municipal e os espaços rurais

De modo geral, o Planejamento territorial consiste em uma ferramenta de ordenamento e gestão pública que pressupõe reconhecimento da realidade atual e a avaliação dos caminhos para a construção de um referencial futuro e, dessa forma, sugere conhecer o território a ser estudado para que, a partir dessa análise inicial, proponham-se ações para o ordenamento dos seus modos de uso e ocupação. Por isso, o planejamento do território rural deve-se realizar com o prévio conhecimento das suas realidades e particularidades.

Segundo Villaça (1999), o planejamento territorial no Brasil iniciou em meados de 1875, com os primeiros relatórios e ideias sobre planos gerais e/ou globais, geralmente, preocupados com o melhoramento e o embelezamento das cidades. A busca da classe dominante em abandonar o passado arcaico - reflexo da rápida transformação de um país rural em um país eminentemente urbano - refletia-se na construção de grandes monumentos e avenidas e na preocupação com a higienização das cidades.

A partir de 1930, com o enfraquecimento da tradicional burguesia e a crescente conscientização da classe operária de seus direitos, o conceito de planejamento ganha novos enfoques; de um lado, pela necessidade da reprodução do capital imobiliário nas cidades e, de outro, pela luta das classes populares urbanas pelo direito à moradia e à cidade.

Em 1988, com o objetivo de garantir à população, os direitos sociais, econômicos, políticos e culturais, uma nova Constituição Federal trouxe para o seio da sociedade brasileira, o princípio básico da função social da cidade e da propriedade, que passou a compor um capítulo da Política Urbana na referida Constituição e garantiu, aos municípios, o papel de principal ator da política de desenvolvimento e de gestão urbana, sendo o Plano Diretor o principal instrumento dessa política.

Treze anos depois, em 2001, fruto das lutas e movimentos pela reforma urbana, foi promulgado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 07/2001), resultado da inserção, por meio de

uma Emenda Popular (Emenda pela Reforma Urbana) na Constituição Federal de 1988, dos artigos 182 e 183, que definiu uma nova fase para a questão urbana no Brasil. De acordo com o Ministério das Cidades (BRASIL, 2006), foram muitas ações e manifestações de movimentos sociais, ONGs e entidades universitárias que buscaram a aprovação do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade é o nome dado à lei que regulamenta o capítulo "Política Urbana" da Constituição Brasileira de 1988 e tem como princípio básico o planejamento participativo e a função social da propriedade. Define, também, o Plano Diretor como instrumento básico da política de expansão e de desenvolvimento urbano. De acordo com Bueno e Cymbalista (1997), o Estatuto da Cidade instituiu o Plano Diretor em um novo e estratégico patamar, visto que este se tornou o principal instrumento para gestão territorial do município. Além disso, o Estatuto da Cidade estabeleceu prazos para os municípios implementarem seus Planos Diretores até 2006. "[...] As novas oportunidades e exigências significaram a instauração de um processo de debate e construção de planos diretores em grande escala em todo o pais, envolvendo uma escala inédita de atores sociais." (BUENO; CYMBALISTA, 2007, p. 8).

Dessa forma, apesar do Plano Diretor ser obrigatório a partir da Constituição de 1988 para as cidades com mais de 20 mil habitantes, foi apenas com o Estatuto da Cidade em 2001, que o rural passou a ser consideradas no planejamento do Município, tendo o Plano Diretor como principal instrumento para o seu ordenamento.

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

Ao estabelecer que o Plano Diretor deve legislar, também, as áreas rurais municipais, este passa a ordenar sobre a planificação do rural, fato que representa um avanço, embora pequeno, no que se refere às questões territoriais, posto que os espaços rurais carecem de

planejamento e assistência tanto quanto os espaços urbanas/urbanizadas, além de que o desenvolvimento rural acarreta melhorias em todo o município.

Além da promoção do Plano Diretor, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade fortaleceram a gestão democrática e a função social da cidade e da propriedade, com vistas à inclusão territorial e à diminuição das desigualdades. Nesse contexto, mais uma vez, o Plano Diretor é a peça chave para o enfrentamento desses problemas, sobretudo, quando busca minimizar as desigualdades urbanas.

Segundo Oliveira (2011), após as determinações do Estatuto da Cidade, os profissionais responsáveis pela elaboração dos Planos começaram a propor diretrizes e instrumentos para todo o território municipal, visto que os municípios eram orientados a elaborar ou revisar seus planos em um período de seis anos. Krambeck (2007), em estudo sobre o planejamento territorial rural, conclui que,

> Embora o rural tenha sido formalmente incluído no planejamento municipal a mentalidade na sua elaboração não mudou. O meio urbano ainda tem preponderância sobre o rural, sendo que este último na maioria das vezes é visto de forma homogênea e subserviente ao urbano, o que certamente não pode ser generalizado. (KRAMBECK, 2007, p. 17).

O planejamento do território rural ainda é muito incipiente ou mesmo inexistente. A falta de metodologias para a organização desses espaços, o pouco conhecimento do território como um todo e o preconceito em relação ao rural se constituem nos principais obstáculos para o seu desenvolvimento. Junta-se a isso, a dificuldade encontrada na distribuição das competências entre Município e União em relação a legislação dos espaços rurais

Um fator importante já citado por Lodder em 1976, refere-se ao fato de que as regiões rurais, embora possuam a mesma sistemática do processo de planejamento das áreas urbanas, demandam certa especialização e experiência por parte dos planejadores para que se possa identificar seus principais problemas e tentar desenvolver estratégias para solucioná-los. Essa afirmação nos remete às especificidades do rural que carecem de atenção e de abordagens próprias para uma solução mais eficaz de seus problemas. “[...] é importante salientar que devido aos problemas e limitações especificas das regiões rurais, os planejadores regionais que delas fossem tratar deveriam ter algum conhecimento especializado do seu funcionamento e das suas características.” (LODDER, 1976, p. 4).

Além disso, de acordo com Santos Júnior, Silva e Sant´ana (2011) é sabido que os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus Planos Diretores, visto que a maioria não possui uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento

urbano/rural no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, além da baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano.

Silva e Peres (2009), em estudo sobre a gestão dos territórios rurais, acrescentam que os desafios do planejamento rural derivam da insuficiência de instrumentos do Estatuto da Cidade que permitam um suporte imediato e efetivo à gestão do espaço rural e, principalmente, pela falta de experiência na elaboração de Planos Diretores que consigam abranger todo território municipal. Para superar essa lacuna, os autores sugerem ampliar a compreensão de espaço rural, com análise das suas condições físico-espaciais, econômicas, políticas e sociais.

Sobre esse assunto Lodder (1976) sugeriu aos planejadores, que ao pensarem os espaços rurais, tivessem em mente determinadas realidades suplementares para que o planejamento rural se efetive, dentre elas: a) uma visão ampla dos padrões culturais e de comportamento do ambiente social - o planejador rural precisa ver sua região como os próprios habitantes a veem e, ao mesmo tempo, ter flexibilidade suficiente para desenvolver estratégias aceitáveis à população e ao poder central a que está vinculado; b) O planejamento rural deve tentar mudar a imagem de que as regiões rurais deveriam ser apenas fontes de matérias primas e de alimentos a serem processados pelas fabricas localizadas nas regiões urbanas, e preocupar-se com uma maior diversificação da base econômica rural, enfatizando as potencialidades da região e os efeitos para frente e para trás das atividades existentes.

Outra questão, segundo Krambeck (2007) é a falta de um sistema de planejamento territorial como instrumento de desenvolvimento nacional, ou seja, um conjunto de ideias, diretrizes, programas, investimentos e ações integradas. Para compreender a complexidade do território Brasileiro, são essenciais mudanças de paradigmas no que se refere ao planejamento territorial exclusivamente urbano e começar a olhar para as questões rurais e considerar o território como um conjunto que carece de um planejamento integral e integrador.

Para a execução dessas propostas, é primordial que, em primeiro lugar, diminua-se o contraste entre rural e urbano, ou seja, tirar do foco a caracterização das diferenças entre esses dois espaços e enfocar na elaboração de políticas públicas que integrem as necessidades de cada realidade, lembrando que são necessidades específicas mais interdependentes. De forma geral, o desafio do planejamento para o espaço rural se concretiza na insuficiência de instrumentos do Estatuto da Cidade, para esclarecer as competências de cada ente federativo, bem como na falta de experiência na elaboração de Planos Diretores, visto que este se tornou

instrumento de planejamento obrigatório somente em 2001. Outro fator a considerar é a dificuldade de integração territorial, isto é, a não compreensão, em um único plano do território urbano e do rural, de forma a incluir todos os grupos sociais, todas as comunidades e localidades.

> Dar ênfase aos aspectos rurais do planejamento não é negar o inter-relacionamento e a interdependência entre as regiões rurais e urbanas, mas sim, salientar a especificidade de certas questões. Na verdade, as questões sobre as quais há diferença de enfoque são principalmente os referentes à natureza dos problemas existentes nas duas regiões e também as que pedem um tipo especifico de abordagem e de orientação para solução mais apropriada de seus múltiplos problemas. (LODDER, 1976, p. 2).

A determinação do Estatuto da Cidade que atribui ao Município a função de legislar o espaço rural, também, encontra dificuldades de implementação devido às distribuições das competências e atribuições entre Município e União. Segundo Zuquim (2008), o Estatuto definiu, sem articular com outros níveis federativos, a abrangência do Plano Diretor, fato que gera conflitos de atribuições, pois as áreas rurais são constitucionalmente de competência da União. Com isso, o ordenamento territorial das áreas rurais favorece interpretações e entendimentos divergentes, o que gera conflitos legais de atribuição.

> Para uns, as áreas rurais passam a ser objeto das políticas públicas de desenvolvimento urbano, considerando que o município tem como atribuição legislar sobre todo o território. Para outros, a competência de legislar sobre o uso do solo das áreas rurais é da União, pois a política agrícola e agrária é competência da União, e o parcelamento do solo rural é de atribuição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), já que existem normas especificas para tal. E ainda, sobre essas políticas públicas, apresentam-se à competência do Estado e União no legislar sobre as questões ambientais. (ZUQUIM, 2008, p. 5).

Conforme observado, há conflitos na compreensão das competências em relação ao disciplinamento, ordenamento e controle do território rural. Essa situação desencadeia, sem dúvidas, dificuldades no planejamento, na gestão e na organização dessas áreas. As disposições legais do território rural ainda estão, em grande parte, sob a responsabilidade das esferas federal ou estadual: "[...] a atribuição do Município como regulador do território rural ainda carece de experiências, de instrumentos e de capacidade de gestão para transformar-se em realidade." (CYMBALISTA, 2007, p. 29).

Ao abordar o assunto, Saule Júnior (2004) acrescenta que, muitas vezes, o ordenamento do território e o disciplinamento do uso do solo rural, instituídos por legislações federais e estaduais, não consideram as necessidades e o interesse dos habitantes locais. Por

isso, esse planejamento precisa ser matéria obrigatória dos Planos Diretores Municipais, os quais devem ser formuladores e executados com a participação popular. O autor defende que as políticas públicas locais devem ser desenvolvidas com a articulação entre Município, Estado e União para que, assim, o primeiro passe a determinar as políticas de exploração do território rural, visando, sempre, atender às necessidades e aos interesses de seus habitantes por meio do Plano Diretor.

> Não é possível separar o urbano e o rural, visando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, pois o sistema social e econômico local necessita dos equipamentos, da infraestrutura e dos serviços urbanos para desenvolver suas atividades agrícolas e agrárias na zona rural da cidade. Desse modo, para o município promover a política de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor deve ser entendido como um instrumento de desenvolvimento local sustentável com normas voltadas a abranger a totalidade do seu território, compreendendo a área urbana e rural. (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 46).

Convém salientar que compete à União legislar sobre as políticas agrícola e agrária (art. 22. I Constituição Federal), no entanto, como estabelece o Estatuto da Cidade, o ordenamento e o controle do território rural podem ser realizados por meio dos Planos Diretores Municipais. Apesar de o Estatuto da Cidade delegar novas atribuições aos municípios, no que se refere ao ordenamento do território rural, ainda há poucos instrumentos disponibilizados para a gestão dos territórios não urbanos.

No entanto, o que se observa é que a instância municipal tem maior proximidade das realidades do território rural, visto que este apresenta características regionais e locais próprias. É um erro pensar que os espaços rurais são homogêneos em suas estruturas e que as estratégias de desenvolvimento seriam as mesmas para todas as áreas. Dessa forma, o poder público municipal tem maior possibilidade de conhecer e, assim, atender às necessidades dos seus habitantes.

A seguir serão discutidas as atribuições e as competências dos entes federativos – União, Estado e Município – na divisão dos deveres para a legislação do território rural, de modo a esclarecer o que se compreende sobre o planejamento dessas áreas e suas múltiplas e complexas interfaces com o urbano e com seus próprios limites territoriais, sociais, administrativos e políticos.

3 A competência dos entes federativos, União, Estado e Município na legislação do território rural

Umas das questões mais problematizadas e discutidas por sobre a legislação do território rural, refere-se à distribuição das competências e atribuições entre Município, Estado e União. Sabe-se que, constitucionalmente, as áreas rurais são de competência da União, no entanto, o Estatuto da Cidade atribui ao Município, também, a função de legislar sobre as áreas rurais.

A falta de uma articulação entre esses entes federativos referente a distribuição das competências, gera conflitos legais de atribuição e mais que isso, deixa em segundo plano os problemas enfrentados pelas áreas rurais. Une-se a essas questões a dificuldade de demarcação, dentro do território, dos usos das atividades urbanas e rurais, visto que há predominância e sobreposições entre elas.

Miranda (2008), ao estudar o planejamento das áreas de transição rural-urbana afirma que o Sistema Federativo brasileiro atribui competências legislativas entre a União, o Estado e os Municípios, cujo princípio norteador da repartição é o da predominância de interesse, ou seja, à União cabem os temas de interesse nacional, ao Estado, os de interesse Regional e ao Município, assuntos de interesses locais, embora haja competências concorrentes.

De acordo com a Constituição Federal de 1988 é competência da União: a) legislar sobre o direito agrário; b) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; c) desapropriar terras por interesse social para fins de reforma agrária; d) executar a política agrícola; d) instituir impostos sobre a propriedade territorial rural (BRASIL, 1988).

O Direito Agrário representa, segundo Heinen (2009), o conjunto de princípios e de normas que visam disciplinar as relações jurídicas, econômicas e sociais emergentes das atividades agrárias, com vistas a alcançar a justiça social e o cumprimento da função social da terra. Como competência da União, o Direito Agrário foi instituído a partir da Emenda Constitucional Nº 10 de 1964, fato que garantiu sua autonomia legislativa e permitiu a promulgação da Lei Básica do Direito Agrário, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 DE 1964), "lei que regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola." (BRASIL, 1964).

É importante ressaltar que o Direito Agrário não é sinônimo de solo rural, como afirma Gomes (2006) em seu estudo sobre o Plano Diretor pós Estatuto da Cidade, visto que este não se limita a ser objeto isolado do Direito Agrário. O Município pode legislar sobre o território rural em muitos aspectos, mas não sobre a atividade relacionada ao setor primário da economia. Assim, cabe à União legislar sobre as atividades do setor primário da economia,

dentre elas fixar o módulo rural, o zoneamento das atividades dentre outras. Compete interferência dos Municípios, apenas nos casos em que a exploração econômica gera algum risco ou afeta as áreas urbanas.

> De modo geral, a doutrina costuma descartar a possibilidade de o Município regular o uso do solo rural, sua exploração econômica. Mas mesmo isso requer ressalvas, pois eventuais malefícios que a atividade agrária possa provocar sobre questões a serem protegidas e/ou promovidas pelo Município estarão ao alcance, sim, da legislação local. Pense-se, por exemplo, na hipótese de cultura agrícola próxima à malha urbana que coloque em risco a saúde da população, ou mais especificamente o serviço de abastecimento de água. Parece inequívoca aqui a competência municipal para proibi-la ou, ao menos, impor restrições para minimizar seus riscos. (GOMES, 2006, p. 76).

Outra ação que compete à União representa a elaboração e a execução de planos de organização do território e de desenvolvimento econômico e social em nível nacional e regional, os quais buscam a implementação de projetos e políticas econômicas e sociais voltados ao desenvolvimento das áreas rurais. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) representam, em âmbito federal, as principais estruturas voltadas ao desenvolvimento rural, embora em âmbitos diferentes ou mesmo divergentes – o MAPA voltado aos interesses do Agronegócio e o MDA aos interesses da pequena produção familiar, ênfase dessa pesquisa.

As políticas públicas mais importantes, segundo Favareto (2006), desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário são: a) o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que oferece apoio técnico e financeiro aos agricultores, com vistas ao desenvolvimento rural; b) o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), com o objetivo de melhorar a distribuição de terras e oferecer condições de reprodução às famílias de agricultores sem-terra; c) o Programa Nacional de Créditos Fundiários (PNCF), o qual propicia aos agricultores sem-terra, ou com quantidades insuficientes, formas de aquisição a estas por meio de financiamento.

Quanto à desapropriação de terras para fins de reforma agrária, a União é representada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia federal ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. O INCRA tem como missão prioritária a realização da reforma agrária, o cadastro nacional de imóveis rurais e a administração de terras públicas da União. É responsável por todos os acordos, convênios e contratos multilaterais relacionados à reforma agrária, embora possa reunir esforços e recursos com o Estado e o Município mediante acordos, convênios ou contratos para a solução de problemas

de interesse rural; para o cadastramento e vistorias a propriedades rurais localizadas nos seus territórios e contratação de funcionários, sempre em acordo com os parâmetros e critérios estabelecidos nas leis e nos atos normativos federais (BRASIL, 1964).

O Zoneamento agrário também é de responsabilidade do INCRA e consiste na divisão do território em regiões homogêneas, do ponto de vista socioeconômico e das características da estrutura agrária, passíveis de uma mesma política, para que, assim, a partir da identificação diferenciada possam ser destinadas políticas agrárias para cada tipo de região, além de propiciar ações de órgãos governamentais para as áreas com maior significação econômica e social (BRASIL, 1964).

O imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) representa a tributação do imóvel localizado fora do perímetro urbano do município. É exercida pelo INCRA, em período anual e tem como objetivo principal, auxiliar as políticas públicas de desconcentração da terra. As normas gerais para a fixação desse imposto obedecem aos critérios de progressividade e regressividade, levando em conta diversos fatores como o preço da terra nua, dentre outros (BRASIL, 1996). Embora a cobrança do ITR seja feita pela União, 50% do produto de arrecadação do imóvel é destinado ao Município em que se situam os imóveis rurais tributados.

A cobrança diferenciada dos impostos territoriais rurais e urbanos não acontece de forma simples. A dificuldade na delimitação de áreas rurais e urbanas gera conflitos nas cobranças de tributos, visto que há problemas na demarcação - dentro da complexidade do território - do que é uso e atividade urbana e uso e atividade rural, dificuldades estas oriundas da predominância e/ou sobreposição de usos, como acrescentam Santoro, Costa e Pinheiro (2004).

> No urbano, cobra-se o IPTU, que é imposto municipal; no rural, o ITR, que é imposto federal. Isso obriga a considerar a necessidade de planejar os territórios de forma integrada e compartilhada entre os entes federativos, de modo que se estabeleça um equilíbrio no campo tributário, quanto aos tributos que incidem sobre a propriedade urbana e rural. (SANTORO; COSTA; PINHEIRO, 2004, p. 11).

A partir desses apontamentos, observa-se que Município e União devem articular a jurisdição do território rural, em especial, quanto ao disciplinamento do uso do solo. A falta de articulação desses deveres pode gerar sérios conflitos, como a falta de concessão de alvarás de construção e licenciamento de atividades na área rural, a proliferação de assentamentos ilegais para fins tipicamente urbanos, além da frequente localização de equipamentos

institucionais do Estado e da União sem qualquer consulta aos Municípios (FERNANDES, 2003).

Quanto a atuação do governo Estadual, a constituição vigente delega ao Estado os poderes remanescentes, ou seja, aqueles que não pertencem nem ao Município, nem à União. No território rural, o Estado é autorizado pelo Estatuto da Terra (BRASIL, 1964), em competência comum com o Distrito Federal e os Municípios, a realizar vistorias, cadastramentos e avaliação das propriedades rurais localizadas em seu território, sempre respeitando a lei federal.

Segundo Cruz e Morete (2015), o Estado tem autonomia para atuar em toda a área rural localizada em seu território com vistas ao seu desenvolvimento e ao fortalecimento da produção agropecuária, a não ser as áreas destinadas à Reforma Agrária, as quais são de competência exclusiva da União. Ao Estado, cabe também, em competência comum com a União e o Município, o fomento da produção agropecuária e a organização do abastecimento alimentar, bem como a cobrança de impostos sobre à circulação de mercadorias e de serviços de transportes interestadual e intermunicipal (ICMS).

Referente à legislação Municipal para o território rural, é importante salientar que foi apenas após a Constituição Federal de 1988 que o Município se tornou ente federativo autônomo nos aspectos político, administrativo, financeiro e legislativo, com poder de elaborar sua própria lei orgânica. Além da competência privativa para algumas matérias, passou a compartilhar, também, competências com os Estados, a União e o Distrito Federal (MEIRELLES, 2003).

Dentre suas competências privativas, segundo a constituição Federal (BRASIL, 1988) cabem, dentre outras atribuições, a legislação de assuntos de interesse local. Embora o interesse local represente a predominância e não a exclusividade municipal perante o Estado e a União, considera-se de ordem local, os assuntos ligados de forma direta e imediata à sociedade do Município em que atendimento dos problemas locais não pode ficar na dependência de autoridades distantes dos munícipes e que não possuem o reconhecimento dessa realidade.

Ao considerarmos os assuntos de interesse local como competência municipal, a regulação do uso, a ocupação e o parcelamento do território rural, representariam temas a serem abordados pelos municípios, visto que este é constituído por sua área urbana e rural. Assim, embora a regulação do território rural seja competência da União, o Município pode e deve articular-se com este, principalmente por ter maior conhecimento das necessidades e

interesses locais com vistas ao pleno desenvolvimento de todo município. Segundo Santoro, Costa e Pinheiro (2004).

> As diversas interpretações das leis e competências configuram-se como aparente lacuna nas regras de parcelamento, ora por não haver regras municipais, ora pela dificuldade de fiscalizar-se a aplicação das regras federais, abrindo brechas para a irregularidade que certamente afeta as condições de vida dos grupos sociais, a manutenção do meio ambiente e os mananciais hídricos. (SANTORO; COSTA; PINHEIRO, 2004, p. 12).

Os autores ainda acrescentam que há uma fragmentação político-institucional ligada às instâncias – federais, estaduais e municipais – referente aos planos, leis e instrumentos que são elaborados sem nenhum diálogo e as vezes de forma conflitante. Essa fragmentação contribui com a falta de clareza sobre a competência dessas instâncias para o planejamento e a gestão do território nacional de forma integrada.

Essa dificuldade de interpretação das leis e da divisão das competências legislativas devem-se, também à pouca inexperiência e prática de planejamento das áreas rurais pelo Município, pois esse comumente representa o planejamento apenas urbano com poucas ou inexistentes discussões sobre o planejamento territorial rural. A não-obrigatoriedade do Plano Diretor - principal instrumento de gestão municipal – para cidades com menos de 20 mil habitantes, o que representa maior parte dos municípios brasileiros, contribui para o ineficaz planejamento das áreas rurais pelo viés municipal. Quando esses Planos Diretores existem, apresentam um viés totalmente urbano que desconsidera a área rural municipal.

Além disso, os Municípios ainda possuem pouco conhecimento sobre o que existe fora do urbano, como acrescentam Santoro, Costa e Pinheiros (2004). Carecem de informações mapeadas em relação à estrutura da área rural como: os recursos naturais disponíveis, as vilas e os povoados existentes, as chácaras de lazer e recreação, as estradas vicinais, fato que prejudica o planejamento das áreas rurais por se conhecer muito pouco o que existe fora do perímetro urbano.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) determina que o Plano Diretor deve "englobar o território do município como um todo", dessa forma, o ordenamento, o disciplinamento do uso, ocupação e exploração econômica do território rural devem ser matérias obrigatórias do Plano Diretor Municipal. Segundo Miranda (2008), com o pacto federativo em que as políticas públicas precisam ser desenvolvidas de forma articulada e integrada, o Município deve assumir seu papel em assuntos que são tratados pelos demais entes federativos, de forma que possa abranger toda a população, tanto urbana quanto rural, sem discriminação e em

busca da complementariedade entre as atividades desenvolvidas no campo e na cidade, tendo em vista o desenvolvimento econômico de todo o município.

> Não há dúvida de que a competência sobre a questão agraria é da União (pelo art. 22, I, da Constituição Federal), mas é o município o ente com a melhor condição para planejar o desenvolvimento rural sustentável, a partir da compreensão das interfaces entre as questões urbanas e agrárias. Vale ressaltar a fragilidade das estruturas fiscal-tributária e de controle do uso e ocupação do solo para as áreas rurais sob a gestão do INCRA. (MIRANDA, 2008, p. 110).

A fragilidade nas estruturas do INCRA, citada pela autora, representa, de certa forma, o acúmulo de funções desempenhadas por este órgão, principalmente, com a intensificação das ações de reforma agrária ocorrida nos últimos anos e ao considerar a dimensão do território rural brasileiro. Essa fragilidade refere-se também, como acrescenta Nakano (2004), à carência do INCRA de informações organizadas sobre o cadastro georreferenciado dos imóveis rurais, o qual mapeia as características das propriedades agrícolas, necessárias para o conhecimento da estrutura fundiárias da zona rural.

Sem o conhecimento da estrutura e da dinâmica de todo território brasileiro, permanecem lacunas na legislação das áreas rurais e uma consequente dificuldade no ordenamento das mesmas. Segundo Santos (2014), a ausência de planejamento rural se justifica, de um lado, pelo pouco conhecido sobre o rural por parte dos profissionais envolvidos, e de outro, pelas incertezas em relação às atribuições das competências e a definição de regras e restrições de uso para estas áreas.

Ressalta-se que os problemas no ordenamento do território rural advêm, em grande parte, da dificuldade de compreensão dessas áreas, sobretudo, porque o rural, hoje, apresenta novas dinâmicas e funcionalidades - tanto pela deterioração da vida nas cidades, o que favorece a visão do rural como espaço de lazer e descanso, quanto pela presença de novas atividades no campo - as quais exigem novas análises e enfoques que considerem outras dimensões além dos aspectos físicos e econômicos e que considerem o modo de vida e as necessidades dos habitantes locais. Assim, são necessários instrumentos e ações que busquem compreender a complexidade e a totalidade do espaço rural brasileiro e, assim, definir estratégias de desenvolvimento.

Dessa forma, para elaborar um Plano Diretor que englobe o rural, é necessário apreende-lo mais que um espaço físico. Convém, compreendê-lo como modo de vida e as suas atividades para além do viés que o toma como uma "extensão do urbano". Assim, é

preciso, previamente, reconhecer de que rural estamos falando, bem como é desenvolvida sua dinâmica cotidiana. A seguir, apresenta-se o que se entende por rural e área rural para que, a partir disso, os Municípios elaborem Planos Diretores que integrem a complementaridade entre as atividades desenvolvidas no rural e no urbano, com vistas ao pleno desenvolvimento econômico e social do município e do território.

4 Os conceitos de rural e as dificuldades de sua definição

O conceito de rural sempre foi objeto de debates e polêmicas em estudos sobre planejamento territorial e, também, quando se trata em elaborar metodologias de desenvolvimento e políticas públicas que beneficiem essas áreas, principalmente porque o rural foi, durante muito tempo, interpretado como o oposto do urbano, o atrasado e resquício, sendo que a única solução seria sua transformação em cidade, e também, porque foi - e ainda é - considerado como sinônimo de agrícola, desprezando o rural como espaço de moradia e de vida. Nesse sentido, não se preocupou em melhorar a qualidade de vida da população rural.

De acordo com Oliveira (2011), em termos práticos, o planejamento sempre reforçou a separação entre cidade e campo e enfatizou a desigualdade nessa relação, sobretudo, na medida em que os planos urbanos foram se transformando em sistemas regulatórios de cunho físico-espacial. Para a autora, essa abordagem relegou o rural a um segundo plano, de fundo residual, primitivo, inexplorado, cujo destino seria aguardar sua inevitável transformação em urbano.

É importante ressaltar que a interpretação de rural da atualidade é influenciada pelas concepções passadas de rural e espaço rural. A economia e a sociedade de cada época traduzem as leituras desse espaço em cada período histórico. Assim, a noção que se tem hoje - embora ainda não haja um acordo do que se entende por rural e quais seus limites territoriais e sociais - carrega todo um processo histórico de constituição. O surgimento de aptidões no rural sugere uma redefinição de suas atribuições e a definição do que seja espaço rural, visto que as estratégias de desenvolvimento devem considerar a diversidade e as potencialidades locais para ultrapassar a situação de abandono vista em muitas áreas rurais brasileiras.

A definição do que seja rural encontra muitas dificuldades. Primeiro porque muitos trabalhos fazem uma abordagem restrita à legislação, e segundo porque é feita uma distinção arbitrária que enfatiza as diferenças entre o rural e o urbano ou que desconsidera a diversidade do rural. Para Marafon (2011), em estudo sobre o rural, considera que alguns problemas enfrentados ao trabalhar com a noção de espaço rural existem porque vários trabalhos e

pesquisas não abordam sua complexidade, a qual necessita de perspectivas transescalares dos fenômenos. Pensar o espaço rural requer uma reflexão consistente, por parte da ciência Geográfica, que alia conceitos fundamentais ao conhecimento empírico da realidade.

Já para Figueiredo (2011), a dificuldade de definição do rural se acentuou concomitante ao aumento de debates sobre o seu desaparecimento, acerca de meio século. As discussões do fim do rural vêm sendo notados em três sentidos, embora estejam interligados entre si. Um primeiro sentido anuncia o fim do rural como objeto de estudo em várias disciplinas científicas; um segundo, aponta a perda de especificidade econômica, social e cultural dos espaços rurais; e um terceiro prenuncia seu renascimento. Enquanto os dois primeiros marcam a morte do rural ou uma diluição dos seus conjuntos territoriais mais vastos, o terceiro remete, de forma equívoca sua ressurreição por meio da revalorização de qualidades específicas que apelam a uma maior autenticidade e genuinidade.

Outro fator destacado por Figueiredo (2011) quanto à dificuldade de definição do rural está no fato deste já não ser apenas agrícola, embora para a autora ele ainda não seja outra coisa, ou nenhuma das outras coisas que os defensores da ressurreição anunciam. Nesse sentido, o fim do rural pode estar contido nos mecanismos que buscam promover a multifuncionalidade e o renascimento através de políticas públicas de regeneração do rural, as quais criam espaços vazios de dinâmicas, tanto no que se refere às velhas ou quanto às suas novas funções, proporcionando uma regeneração que nem sempre permite ganhos econômicos e sociais significativos para a população local.

Em parte, isto acontece porque essas inovações (sejam públicas ou privadas) derivam mais de exigências e olhares exteriores do que das necessidades internas (quando ainda existem) e são, igualmente, desenvolvidas por agentes externos ao mundo rural. “Por outro lado, e na sequência do anterior, o rural não é primeiro pensado como espaço de vida e de trabalho (em muitos casos porque definitivamente deixou de o ser), desconsiderando-se assim os pontos de vista e o desejo de seus habitantes.” (FIGUEIREDO, 2011, p. 18).

Para Wanderley (2003), o rural é um espaço e um modo de vida, por meio do qual os indivíduos enxergam a si mesmos e ao mundo em sua volta, ou seja, é um modo particular de utilização do espaço e de vida social. Nesse sentido, o mundo rural seria um universo que, embora não esteja isolado, carrega suas especificidades através da história. Quanto às características do rural, tem-se por um lado a relação específica do homem com a natureza por meio do trabalho e do habitat e, por outro, as relações sociais próprias que resultam em práticas particulares de convivência com o espaço, com a família e com o trabalho.

As transformações no rural apresentam particularidades que podem ser constatadas por meio de atividades econômicas, dos atores, das relações de trabalho e das representações sociais. No entanto, a análise do rural não reporta apenas ao espaço geográfico, mas às relações que nele são desenvolvidas e inseridas.

Woods (2005 apud MARAFON, 2011), apresenta quatro amplas abordagens para a interpretação desse espaço, são elas: a) definições descritivas, pelas quais a distinção geográfica entre áreas urbanas e rurais é baseada em características sócio espaciais e expressada por dados estatísticos; b) definições socioculturais em que os territórios rurais são identificados com a distinção entre os aspectos das sociedades urbanas e rurais; iii) rural como uma localidade, pela qual as estruturas locais interagem com processos econômicos e sociais globais; c) rural como representação social que privilegia os símbolos e as imagens pessoais quando os indivíduos pensam sobre o rural, assim a definição do rural está além de dados estatísticos e se considera a relação indivíduo lugar.

Nessa última abordagem, a compreensão do que é rural ultrapassa perspectivas econômicas e reconhece o rural a partir das relações culturais, sociais e políticas. O rural é analisado como uma construção social especializada, fato que não permite uma leitura apenas pelo viés estatístico, principalmente ao considerar a diversidade do rural - o rural plural - que forma uma teia tão rica e complexa de relações, desejos, necessidades, saberes e usos que não é fácil, mesmo quando conveniente, destecer. Sobre o assunto Rosa e Ferreira (2010) acrescentam:

> [...] nota-se a necessidade de estudos que discutam o modo de vida das populações e a própria ruralidade, já que algumas questões ainda permanecem: pode-se realmente afirmar a eliminação de valores - e da cultura rurais em meio à sociedade contemporânea, definida cada vez mais como urbana? Por outro lado, pode-se dizer que toda população residente nas cidades tem o urbano como padrão de vida? Em que medida os valores de grupos rurais estariam eliminados? (ROSA; FERREIRA, 2010, p. 196).

Os questionamentos das autoras se tornam pertinentes, principalmente, ao considerar as constantes transformações do território brasileiro que geram necessidade de análises locais, visto que surgem, cada vez mais, novas configurações na organização espacial intermunicipal, as quais devem ser avaliadas mediante a elaboração de planos e projetos para o desenvolvimento. Nesse sentido, identificar a presença do rural enquanto modo de vida e nas formas de organização do trabalho e da vida social possibilita a leitura real de localidades particulares e facilita a elaboração de planos de ação específicos.

Além disso, a interpretação do rural não reporta apenas ao espaço geográfico, mas, também, às relações nele desenvolvidas e inseridas. O rural como modo de vida ultrapassa os limites físicos do campo e manifesta-se em localidades onde se imagina a homogeneidade do modo de vida urbano. Assim, é imprescindível que o rural seja analisado enquanto modo de vida e de organização social e não como uma extensão dos limites do urbano. Reconhecer os significados do rural permite a elaboração de políticas públicas de intervenção em espaços que apresentam modos de vida específicos, especialmente, ao considerar sua dinâmica atual e reconhecer as necessidades dos habitantes locais para o melhor desenvolvimento de suas funções e atividades.

Faz-se essencial considerar que o rural hoje apresenta variadas e complexas atividades relacionadas não somente ao fazer agrícola, mas, também, ao lazer e ao turismo. Há, ainda, uma diversidade de grupos culturais, como as comunidades tradicionais que apresentam modos de vida e relações sociais (e com o ambiente) de forma bem particularizada, ou seja, relações sociais próprias que resultam em práticas particulares de convivência com o espaço, com a família e com o trabalho.

A partir desses apontamentos, o planejamento do espaço rural com vista ao pleno desenvolvimento deve superar a dificuldade de compreender a especificidade e a diversidade de atividades que são ali realizadas, bem como ultrapassar a perspectiva que considera o rural apenas como sinônimo de agrícola, enquanto outros aspectos importantes como os socioculturais, políticos e antropológicos são esquecidos. Assim, os primeiros passos para promover o desenvolvimento territorial rural e para que os Planos Diretores possam contemplar, dentre as suas estratégias, esses espaços, é reconhecer o que se entende por rural, quais as suas especificidades, os seus significados e suas principais necessidades. Tudo isso precisa levar em conta, sempre, o contexto regional em que o rural está inserido para evitar que se desenvolvam modelos prontos e engessados de realidade.

Dessa forma, justifica-se a necessidade de leitura, análise, planejamento e gestão das áreas rurais pelo poder público municipal, principalmente, em razão da proximidade com o local e pela possibilidade de uma interpretação mais eficaz dessas realidades. Além disso, salienta-se a urgência em compreender essas áreas e assim atender a população que ali vive.

5 Considerações finais

O planejamento das áreas rurais sempre foi objeto de discussões e debates, tanto pela distribuição das atribuições dessas áreas, quanto pela falta de um conceito unânime de rural e

de como este deve ser interpretado e planejado. Os planos de ordenamento municipal foram, por muito tempo, apenas planos urbanos que objetivavam somente o ordenamento das cidades e o que estava fora do perímetro urbano sequer aparecia nos Planos Diretores.

O rural começou a ser pensado a partir do Estatuto da Cidade e de um consequente ganho de atribuição - quanto à política de gestão e desenvolvimento urbano - dos Municípios, como também em razão da obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores para municípios com mais 20 mil habitantes e/ou áreas especiais. Ainda que seja considerado, principalmente, em função das cidades, não se pode negar que o Estatuto da Cidade trouxe um avanço no que diz respeito às discussões do rural e do seu planejamento nos Planos Diretores Municipais.

Embora considere esse avanço em relação ao Planejamento do Território Rural nos Planos Diretores é sempre importante lembrar, mesmo que o Estatuto da Cidade traga, em seu conteúdo, que os Planos Diretores devem incluir as áreas rurais do município, cabe-nos refletir sobre como o universo rural é inserido nas políticas municipais e como esse fato pode proporcionar melhores condições de vida para a população rural.

Umas das questões mais problematizadas e discutidas sobre a legislação do território rural, refere-se à distribuição das competências e atribuições entre Município, Estado e União. Sabe-se que constitucionalmente, as áreas rurais são de competência da união, no entanto, o Estatuto da Cidade atribui ao Município, também, a função de legislar sobre as áreas rurais. A falta de articulação entre esses entes federativos, referente a distribuição das competências, gera conflitos legais de atribuição e mais que isso, deixa em segundo plano os problemas enfrentados pelas áreas rurais.

Os problemas ligados à legislação do rural - tanto os referentes à definição das atribuições e das competências dessas áreas, quanto os advindos da complexidade e da dificuldade de um conceito único que defina e que permita um modelo de desenvolvimento rural - contribuem para a não contemplação desse âmbito nos Planos Diretores Municipais. Soma-se a isso a inexperiência na elaboração desses Planos, além da negligência no que tange ao cumprimento do estabelecido nesse documento municipal, que, na maioria das vezes, é "engavetado".

Assim, debater sobre o rural na atualidade se faz necessário pela urgência em entender essa categoria e para que, a partir disso, os Municípios elaborem Planos Diretores que integrem a complementaridade entre as atividades desenvolvidas no rural e no urbano, com vistas ao pleno desenvolvimento econômico e social do município e do território.

Para tanto, dentre as estratégias de desenvolvimento das áreas rurais, é necessário vê-las para além de seus problemas e destacar as suas visíveis potencialidades, de forma a favorecer o bem-estar da sua população local. Em face disso, é imprescindível considerar a heterogeneidade da sociedade brasileira e utilizar a escala local na formulação de diagnósticos aos problemas enfrentados pela população rural.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 296 p.

_____. **Estatuto da Cidade**: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 273 p. (Série fontes de referência. Legislação; n. 49).

_____. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providencias. Brasília: Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 17 mar. 2016.

_____. **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/tributario/lei9393.htm>. Acesso em: 14 mar. 2016

_____. **Ministério das Cidades**. Mobilidade e desenvolvimento urbano. Ministério das Cidades, Secretaria de Transporte e da Mobilidade Urbana. Brasília: MCidades, 2006. 164 p. (Gestão integrada da mobilidade urbana, 1).

BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. Apresentação. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato. (Org.). **Planos diretores municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007. p. 7-9.

CRUZ, P. M. F. da; MORETE, R. de S. Ação do poder público no planejamento territorial da área rural. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16, 2015, Belo Horizonte. **Anais**... Belo Horizonte, 2015, p. 1-16.

FAVARETO, A. da S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão: do agrário ao territorial**. 2006. 220 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FERNANDES, E. O mito da zona rural. **Boletim Eletrônico do Instituto de Registro imobiliário do Brasil**, São Paulo, s/n, Set. 2003. Disponível em: <http://www.irib.org.br/boletins/detalhes/3080>. Acesso em: 21 mar. 2016.

FIGUEIREDO, E. Um rural cheio de futuros? In: _____. (Org.). **O rural plural**: olhar o presente, imaginar o futuro. Alentejo (Portugal): 100LUZ, 2011. p. 13-46. (Coleção Territórios da Mudança).

GOMES, M. P. C. **O Plano Diretor de desenvolvimento urbano** - Após o Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro, 2006. 225 p. Disponível em: <http://www.mpgo.mp.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel_11.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

HEINEN, M. I**. Introdução ao estudo do Direito Agrário**, 2009. 103 p. (Texto Didático para uso local). Disponível em: <http://www.apostila.com.br/apostila/2541/direito-agrario-introducao.html>. Acesso em: 23 fevereiro 2016.

KRAMBECK, Christian. **Planejamento territorial rural**: análise do processo de elaboração de planos diretores em municípios rurais, o caso de Papanduva – Santa Catarina. 2007. 188 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

LODDER, C. A. Planejamento regional: o ponto de vista rural. **Pesquisa e planejamento econômico**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 807-8016, dez./1976.

MARAFON, G. J. O espaço rural em transformação: as novas relações campo x cidade no estado do Rio de Janeiro. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGÍA RURAL, 8, 2011, Porto de Galinhas. **Anais**...México: Alasru, 2011. 20 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 13ª ed. Atualizada por Célia Marisa Prendes e Marcio Schneider Reis. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. 882 p.

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

NAKANO, Kazuo. O Plano Diretor e as zonas rurais. In: SANTORO, Paula; PINHEIRO, Edie (Org.). **O município e as áreas rurais**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 25-36. (Cadernos Pólis, 8).

OLIVEIRA, C. R. de. **O rural nos planos diretores pós-estatuto da cidade**: o caso do Rio Grande do Sul. 2011. 147 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

ROSA, R. L.; FERREIRA, D. A. de O. As categorias rural, urbano, campo, cidade e a perspectiva de um *continuum*. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Org.). **Cidade e campo**: relações e contradições entre urbano e rural. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 187-204.

SANTORO, P.; COSTA, Christiane; PINHEIRO, E. Introdução. In: SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (Org.). **O planejamento do município e o território rural**. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. p. 5-13. (Cadernos Pólis, 8)

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; SILVA, Renata Helena da; SANT'ANA, Marcel Claudio. Introdução. In: SANT'ANA, Marcel Claudio; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. 296 p.

SANTOS, M. R. R. dos. **Contribuições do planejamento ambiental para o planejamento territorial das áreas rurais**: proposta de uma estrutura base para elaboração e revisão de planos Diretores Municipais. 2014. 198 f. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A competência do Município para disciplinar o território rural. In: SANTORO, Paula; PINHEIRO, Edie (Org.). **O planejamento do município e o território rural**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p. 41-52. (Cadernos Pólis, 8).

SILVA, S. R. M.; PERES, R. B. Gestão dos territórios rurais: possibilidades e limitações do estatuto da cidade. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 8, 2009, Santa Catarina. **Anais**... Santa Catarina, 2009, s/p.

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

ZUQUIM, M. L. O Lugar do rural nos planos diretores municipais. In: CONGRESSO LUSO BRASILEIRO PARA PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL, 3, 2008, São Carlos. **Anais**... São Carlos: STT/USP, 2008. p. 1-10. Disponível em: <http://www.mlzuquim.fau.usp.br/artigos/O_lugar_do_rural_nos_planos_diretores_municipais.pdf>. Acesso em: 21 maio 2015.