



# Planejamento e gestão territorial de municípios de pequeno porte populacional: Relevância do Plano Diretor e adequação do Estatuto da Cidade aos municípios de até vinte mil habitantes

*Territorial planning and management of municipalities with small populations: The relevance of the Master Plan and the suitability of the City Statute for municipalities with less than twenty thousand inhabitants*

Selena Duarte Lage e Lage <sup>[a]</sup> 

Campinas, SP, Brasil

<sup>[a]</sup> Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Sidney Piochi Bernardini <sup>[b]</sup> 

Campinas, SP, Brasil

<sup>[b]</sup> Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

**Como citar:** Lage, S. D. L., & Bernardini, S. P. (2024). Planejamento e gestão territorial de municípios de pequeno porte populacional: Relevância do Plano Diretor e adequação do Estatuto da Cidade aos municípios de até vinte mil habitantes. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 16, e20230314.

<https://doi.org/10.1590/2175-3369.016.e20230314>

## Resumo

Os municípios brasileiros com menos de vinte mil habitantes passaram a ser considerados pela política urbana com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257/2001), que tornou obrigatória a elaboração de planos diretores para uma gama destes municípios em casos específicos. No entanto, a Lei federal provém principalmente dos problemas e demandas das grandes cidades, não considerando as especificidades dos municípios de pequeno porte populacional. Assim, este trabalho busca analisar a relevância dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade para os municípios com até vinte mil habitantes, bem como a adequação do Estatuto da Cidade a estes municípios no que se refere ao instrumento do Plano Diretor. Como procedimentos metodológicos, foram utilizadas pesquisas bibliográfica e documental e estudos de caso de seis municípios brasileiros nas cinco macrorregiões do país. Concluiu-se que os planos diretores contribuíram para iniciar ou reforçar políticas de regulação do uso e ocupação do solo nos municípios com até vinte mil habitantes, principalmente nas suas áreas urbanas. Porém, as análises apontam para a necessidade de adequações e complementações no ordenamento jurídico federal para que o Plano Diretor seja mais efetivo como instrumento de disciplinamento do uso e ocupação do solo nos municípios de pequeno porte populacional.

**Palavras-chave:** Estatuto da Cidade. Plano Diretor. Planejamento e gestão territorial. Cidades pequenas. Municípios de pequeno porte.

## Abstract

*Brazilian municipalities with less than twenty thousand inhabitants began to be considered by urban policy with the approval of the City Statute (Federal Law No. 10,257/2001), which made it mandatory to elaborate master plans for a range of these municipalities in specific cases. However, the federal law comes mainly from the problems and demands of large cities, not considering the specificities of municipalities with small populations. Thus, this work seeks to analyze the relevance of post-City Statute master plans for municipalities with less than twenty thousand inhabitants, as well as the adequacy of the City Statute to these municipalities with regard to the Master Plan instrument. As methodological procedures, bibliographic and documentary researches and case studies of six Brazilian municipalities in the five macro-regions of the country were used. It was concluded that the master plans contributed to initiating or reinforcing policies to regulate land use and occupation in municipalities with less than twenty thousand inhabitants, mainly in their urban areas. However, the analyzes point to the need for adjustments and additions to the federal legal system for the Master Plan be more effective as an instrument for disciplining the land use and occupation in municipalities with small populations.*

**Keywords:** City Statute. Municipal Master Plan. Territorial planning and management; Small towns. Small populated municipalities.

---

## Introdução

Historicamente, os municípios de pequeno porte populacional têm sido excluídos dos estudos e das políticas urbanas. No Brasil, o capítulo “Da Política Urbana” da Constituição de 1988 tornou obrigatória a elaboração de Plano Diretor (PD) apenas para cidades com mais de vinte mil habitantes. Somente em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257), os municípios com menos de vinte mil habitantes passaram a ser considerados pelo viés da política urbana, ainda que em casos específicos.<sup>1</sup>

Isso porque, à exceção daqueles pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, esses municípios não eram considerados como detentores de uma questão urbana problemática. No entanto, 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. O estudo “Características urbanísticas do entorno dos domicílios” (IBGE, 2012) revelou que os municípios brasileiros com até vinte mil habitantes apresentam índices abaixo da média nacional em quase todas as variáveis consideradas desejáveis (à exceção da variável “Arborização”), referentes ao entorno dos domicílios urbanos.<sup>2</sup>

Além de tornar o PD obrigatório para uma gama de municípios com menos de vinte mil habitantes, o Estatuto da Cidade também ampliou a abrangência espacial destes planos, que devem abarcar todo o território dos municípios, isto é, tanto as áreas classificadas como urbanas quanto as classificadas como rurais. A consideração do território municipal em sua totalidade é pertinente aos limites imprecisos do que seja urbano e rural na contemporaneidade (Monte-Mór, 2005; Brenner, 2013). Em verdade, o que se observa é uma universalização dos modos de vida e das demandas de caráter urbano, embora as áreas rurais e urbanas mantenham distintas características espaciais, especialmente quanto à densidade de ocupação e à relação/proximidade com a natureza (Abramovay, 2003).<sup>3</sup>

Desse modo, os diferentes tipos e densidades de ocupação exigem respostas diferentes às demandas, ainda que estas sejam semelhantes. Entretanto, o Estatuto da Cidade, bem como os instrumentos que ele regulamenta, estão vinculados, em sua origem, aos problemas e demandas das grandes cidades brasileiras (Lage & Francisco, 2020).

Este artigo busca analisar a relevância dos PDs pós-Estatuto da Cidade para os municípios de até vinte mil habitantes, bem como a adequação do Estatuto da Cidade a estes municípios no que se refere ao instrumento do PD. Traz resultados de uma pesquisa de enfoque normativo, que visa contribuir para as discussões relativas a propostas de alterações e complementações à Lei nº 10.257 no que se

<sup>1</sup> O Estatuto da Cidade incluiu na obrigatoriedade de elaborar PD os municípios com menos de vinte mil habitantes caso sejam integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, que estejam inseridos em áreas de especial interesse turístico ou de influência de empreendimentos de grande impacto ambiental, ou onde o poder público municipal pretenda utilizar o instrumento de parcelamento e edificação compulsórios. Posteriormente, a Lei nº 12.608/2012 também incluiu na obrigatoriedade de elaborar PD as cidades inseridas no Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos, independentemente do tamanho populacional.

<sup>2</sup> Os índices são correspondentes ao percentual dos domicílios particulares permanentes urbanos que detêm as características (variáveis) analisada, quais sejam: 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.

<sup>3</sup> Neste trabalho chamaremos de áreas urbanas aquelas inseridas nos perímetros urbanos definidos no âmbito municipal e de áreas rurais as situadas fora do perímetro urbano (conforme classificação oficial atual), ainda que os usos e ocupações encontrados nessas áreas não correspondam ao que tradicionalmente se entende como urbano e rural. Recentemente, em função da diluição das fronteiras urbano-rural, o IBGE propôs uma nova classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza no Brasil (no trabalho intitulado “Proposta metodológica para classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza no Brasil”, de 2023), porém esta classificação ainda não alcançou as políticas públicas brasileiras.

refere ao Capítulo III (“Do Plano Diretor”) e às demais leis e políticas afetas ao planejamento e à gestão urbano-territorial, trazendo à luz os municípios de pequeno porte populacional pelo viés da política urbana.

## Metodologia

A pesquisa partiu de um quadro de referência geral, abarcando dados quantitativos e genéricos advindos de pesquisa bibliográfica e documental, e complementou-se por estudos de casos delineados a partir de dados específicos e qualitativos, para então retornar ao quadro geral com informações mais substanciais, visando obter uma “generalização analítica” sobre a questão (Yin, 2001).

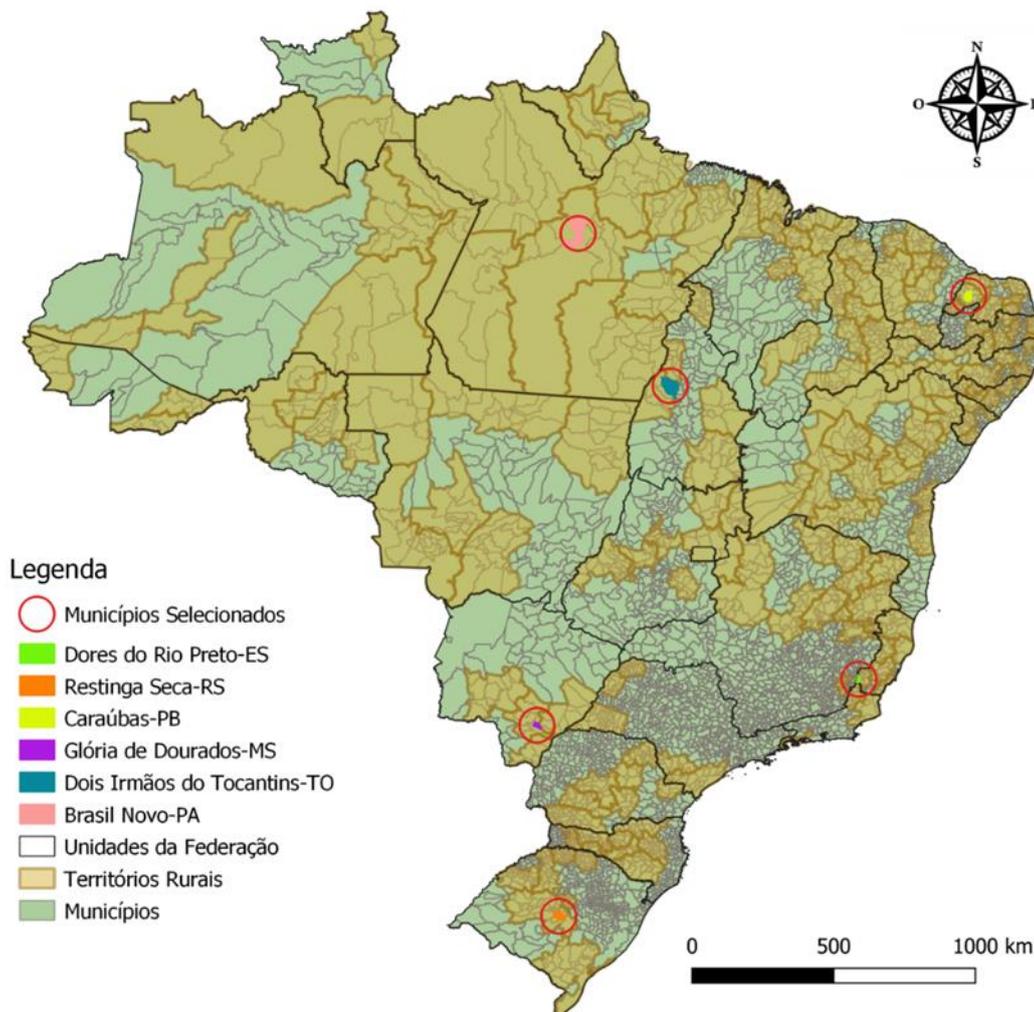
Na montagem do quadro geral, foram realizados a sistematização e o cruzamento de dados provenientes de trabalhos institucionais de abrangência nacional, quais sejam: “Classificação e Caracterização dos Espaços Rurais e Urbanos do Brasil” (IBGE, 2017); “Tipologia das Cidades Brasileiras” (Bitoun & Miranda, 2009); “Regiões de Influência das Cidades - REGIC” (IBGE, 2020); e “Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC” (IBGE, 2015, 2021).

Quanto aos estudos de caso, foram coletadas e organizadas informações específicas referentes a seis municípios selecionados, em especial sobre o conteúdo e a implementação dos PDs desses municípios para sanar ou minimizar seus problemas de caráter físico-espacial. Para a caracterização dos municípios, foram utilizadas como fontes: “Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros” (Bitoun et al, 2017); Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) elaborados para os Territórios Rurais<sup>4</sup>; e a plataforma IBGE Cidades. Os conteúdos dos PDs foram extraídos dos textos das leis disponibilizados nos sítios eletrônicos das prefeituras. Quanto à implementação dos planos e aos principais problemas e dificuldades encontrados nos municípios, as informações foram obtidas de entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores municipais durante o primeiro semestre de 2021.

Nos dois momentos da pesquisa – montagem do quadro geral e estudos de caso – foram utilizados os recortes das macrorregiões definidas pelo IBGE (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste). A seleção dos municípios para os estudos de caso pautou-se nas classificações e tipologias dos trabalhos “Classificação e Caracterização dos Espaços Rurais e Urbanos do Brasil” (IBGE, 2017) e “Tipologia das Cidades Brasileiras” (Bitoun & Miranda, 2009), buscando garantir que os municípios selecionados fossem representativos das situações predominantes ou mais recorrentes no conjunto daqueles que possuem até vinte mil habitantes em cada uma das cinco macrorregiões do país, excluídos os pertencentes a regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas. Em cada macrorregião, foram selecionados municípios com a mesma classificação de pelo menos 20% dos municípios de até vinte mil habitantes com PD aprovado pós-Estatuto da Cidade e, dentre estes, aqueles que continham cidades com a mesma tipologia de pelo menos 20% das cidades e que fossem pertencentes a Territórios Rurais.

A partir desta seleção preliminar, iniciaram-se as buscas na internet pelos PDs, bem como os primeiros contatos nas administrações municipais. Considerando os entraves e dificuldades de aproximação, especialmente em função da pandemia de Covid-19, foram selecionados seis municípios nas cinco macrorregiões do Brasil. A região Norte foi a única contemplada com dois estudos de caso por ser a região de maior extensão territorial, visando abarcar diferentes biomas/tipos regionais do “espaço rural”, conforme Bitoun et al (2017). Os municípios contemplados estão destacados na Figura 1.

<sup>4</sup> Agrupamentos de municípios identificados como rurais, utilizados como recorte-base para a implementação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário.



**Figura 1** – Municípios selecionados para os estudos de caso. Fonte: Autores (2021).

## Papel dos municípios com até vinte mil habitantes na configuração urbano-territorial brasileira

O Brasil tem 3914 municípios com até vinte mil habitantes, sendo esta classe de municípios a maioria no país e em todas as suas cinco macrorregiões. Estes municípios correspondem a 70% dos municípios brasileiros e abarcam quase 50% do território nacional, embora neles vivam apenas 17% da nossa população (IBGE, 2010).

Os vastos territórios componentes desses municípios possuem, em sua maior parte, características espaciais próprias de espaços rurais. De fato, 78,61% dos municípios brasileiros com até vinte mil habitantes foram classificados pelo IBGE (2017) como rurais (Tabela 1). No referido trabalho, os municípios classificados como intermediários e rurais ainda foram subclassificados em remotos ou adjacentes, conforme o tempo de deslocamento necessário para se chegar a cidades de mais alta hierarquia.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> O critério usado para a classificação foi a proporção da população vivente em áreas de ocupação densa em relação à população total. As células (unidades territoriais utilizadas para medição) de ocupação densa foram definidas como aquelas que apresentam mais de

Tabela 1 – Classificação dos municípios brasileiros com população até vinte mil habitantes

Brasil e Grandes Regiões	Mun. Total	Urbano		Intermediário Adjacente		Intermediário 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).

A significativa porcentagem de municípios com até vinte mil habitantes classificados como rurais, em todas as macrorregiões do país, expressa a disponibilidade de áreas naturais ou pouco artificializadas, explicitando a função agrária e também ambiental desses municípios na configuração urbano-territorial brasileira. Não obstante, o fato de a maior parte desses municípios terem sido classificados como adjacentes (81,66%) indica que estão conectados a uma rede urbana regional.

Historicamente, no Brasil, os municípios de pequeno porte populacional constituem espaços de concentração da produção agrícola, funcionando suas pequenas cidades como centralidades da vida rural. No entanto, mudanças globais verificadas desde o final do século XX tem repercutido também nas funções desses municípios e suas cidades na rede urbana, conforme discutido em Corrêa (2006).

Contribuindo para o debate, o trabalho “Tipologia das Cidades Brasileiras” (Bitoun & Miranda, 2009) classificou as sedes municipais com até vinte mil habitantes a partir de duas variáveis: 1) a proporção da População Economicamente Ativa (PEA) em atividades primárias; e 2) a localização dos municípios em regiões rurais mais ou menos prósperas em termos econômicos<sup>6</sup>. Em função dessas variáveis, definiram-se seis tipos de cidade, excluídos os tipos 1, 2, 3 e 4 (referentes àquelas 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 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”.

As Tabelas 2 e 3 apresentam os números desta classificação.

300 hab/km<sup>2</sup> e cuja soma com as oito células contíguas apresenta um valor maior ou igual a 3000 habitantes. Unidades que apresentam mais de 75% da população residente em áreas de ocupação densa foram classificadas como urbanas; unidades que apresentam entre 50% e 75% da população residente em áreas de ocupação densa foram classificadas como intermediárias; e as com menos de 50% da população residente em áreas de ocupação densa foram classificadas como rurais. Entre os municípios intermediários e rurais, foram classificados como remotos os 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); e como adjacentes aqueles cuja distância é igual ou inferior à média nacional em relação a pelo menos um dos centros REGIC considerados.

<sup>6</sup> Para tanto, utilizou-se como ponto de partida os tipos de microrregiões definidos na Política Nacional de Desenvolvimento Regional de 2003.

Tabela 2 – Tipologia das cidades 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	
		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 &amp; Miranda (2009).

Tabela 3 – Tipologia das cidades 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	
		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 &amp; Miranda (2009).

Observa-se que a maioria das cidades com até vinte mil habitantes apresenta menos da metade da PEA em atividades primárias (Tipos 14, 16 e 18), localizadas principalmente nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Estes tipos somam-se aos tipos 1, 2 e 3 (pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas), totalizando 52,78% de cidades brasileiras com até vinte mil habitantes que não podem ser consideradas agrupamentos de trabalhadores rurais e, portanto, poderiam estar exercendo algum papel regional diferenciado, a partir de especializações produtivas ou de comércios e serviços.

Isso tenderia a ampliar a centralidade dos núcleos urbanos, conferindo-lhes maior grau na hierarquia urbana. No entanto, o estudo “Regiões de Influência das Cidades – REGIC 2018” (IBGE, 2020) mostra que no caso dos municípios/arranjos populacionais<sup>7</sup> com até vinte mil habitantes, 96,52% das cidades foram classificadas como centros locais (Tabela 4). Isso 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, não sendo, porém, destino principal de nenhuma outra cidade.

Tabela 4 – 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

<sup>7</sup> 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. A adoção do arranjo populacional como unidade de análise explica o número menor do total de cidades com até vinte mil habitantes em relação aos demais estudos utilizados neste trabalho.

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.	%
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).

A elevada proporção de centros locais entre os municípios/arranjos populacionais com até vinte mil habitantes é bem similar em todas as macrorregiões do país, indicando que, em relação a esse quesito, as diferenças regionais não interferem. A existência de cidades com até vinte mil habitantes exercendo função de centros de zona ou centros sub-regionais pode estar relacionada à conformação de uma estrutura urbana com articulações horizontais de complementariedade, mas pode também estar vinculada à sua localização geográfica, especialmente nos casos das regiões Norte e Centro-Oeste, em que 37,45% e 22,28% dos municípios com até vinte mil habitantes foram classificados como remotos, respectivamente (vide Tabela 1).

De modo geral, os dados apontam que os municípios brasileiros com até vinte mil habitantes, mesmo quando inseridos em regiões de maior densidade econômica e/ou possuem cidades com relevantes atividades urbanas, não exercem polaridade para além dos limites municipais ou território vizinho imediato. Assim, mesmo em face de novas e mais complexas dinâmicas da rede urbana brasileira, numa perspectiva de âmbito nacional, ainda predomina para estes municípios uma estrutura verticalizada ou, em outras palavras, hierarquia urbana do tipo piramidal (Santos, 1993).

Esses dados indicam que a contribuição principal dos municípios brasileiros com até vinte mil habitantes não é da ordem econômica e sim de gestão pública. Desde a Constituição de 1988, verifica-se a crescente municipalização dos serviços públicos, destacando-se o planejamento e a gestão territorial. Como tem sido planejada e gerida a metade do território de nosso país abarcada por municípios muitas vezes extensos com uma população (base de arrecadação fiscal e financeira) que não ultrapassava vinte mil habitantes?

## Instrumentos e recursos para o planejamento e a gestão territorial no âmbito municipal

Atualmente, o PD pode ser considerado o principal instrumento de planejamento e gestão territorial de escala municipal regulamentado no ordenamento jurídico brasileiro. Embora boa parte dos municípios com população até vinte mil habitantes não se insira nos casos específicos de obrigatoriedade de elaboração do PD, a MUNIC de 2021 informa que 1351 destes municípios (40%) possuem o instrumento (IBGE, 2021).

A Tabela 5 compara a existência do PD com outras leis relacionadas à questão territorial nos municípios com até vinte mil habitantes, independentemente da data de promulgação.

Tabela 5 – Plano Diretor e outras leis de ordenamento territorial nos municípios com população até 20 mil habitantes

Legislação	Disponibilidade					
	Mun.	% do total de municípios	Como legislação específica	% do total que dispõe do Instrumento	Como parte integrante do PD	% do total que dispõe do Instrumento
Plano Diretor	1351	40,08	-	-	-	-

Legislação	Disponibilidade					
	Mun.	% do total de municípios	Como legislação específica	% do total que dispõe do Instrumento	Como parte integrante do PD	% do total que dispõe do Instrumento
Legislação de perímetro urbano	3244	96,26	2710	83,59	534	16,41
Legislação sobre parcelamento do solo	2286	67,83	1666	72,88	620	27,12
Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo	2077	61,63	1295	62,35	782	37,65
Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico	1241	36,82	495	39,89	746	60,11

Fonte: IBGE (2021).

Verifica-se que, se considerarmos especialmente as áreas rurais, o PD é o principal instrumento de que dispõem os municípios com até vinte mil habitantes para disciplinamento do uso e ocupação do solo, pois 60,11% dos zoneamentos ambientais ou zoneamentos ecológico-econômicos (que incidem fora das áreas urbanas) são parte integrantes do PD. Além disso, a legislação de zoneamento ou de uso e ocupação do solo (que geralmente incidem apenas nas áreas urbanas) é parte integrante dos PDs em 37,65% dos municípios que a dispõem. Destaca-se que a MUNIC de 2021 não menciona as datas das leis e por isso não é possível inferir sobre os instrumentos regulamentados ou revistos após a elaboração dos PDs pós-Estatuto da Cidade.

Em relação à implementação das leis afetas à questão territorial, são imprescindíveis dispositivos de cadastro e controle, como o Cadastro Imobiliário e a Planta Genérica de Valores. As ações de planejamento e gestão territorial também necessitam de base cartográfica detalhada, de preferência digitalizada. A Tabela 6 mostra o número e a porcentagem dos municípios com até vinte mil habitantes, no Brasil e nas suas macrorregiões, que possuem tais dispositivos, conforme a MUNIC de 2015 (IBGE, 2015)<sup>8</sup>.

Tabela 6 – 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 (2015).

Nota-se que o Cadastro imobiliário é o dispositivo mais recorrente nos municípios com até vinte mil habitantes. Levando-se em conta o território nacional, está presente em 84,3% destes municípios.

<sup>8</sup> As MUNICs de 2021 e de 2018 não apresentam essas informações.

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 se vincula à localização geográfica, requerendo um mapeamento cadastral, como é o caso da Planta Genérica de Valores. Este dispositivo está presente em apenas 57,18% dos municípios com 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. Dispositivos de bases cartográficas que abrangem todo o território dos municípios são ainda mais raros: apenas 11,94% dos municípios com até vinte mil habitantes dispõem de base cartográfica digitalizada. Esta taxa cai para irrisórios 2% na Região Nordeste.

Verifica-se que, de modo geral, os municípios brasileiros com até vinte mil habitantes não dispõem das ferramentas básicas para a elaboração e a implementação dos PDs e demais leis afetas ao planejamento e à gestão territorial. Essa defasagem está relacionada à falta de recursos financeiros dos municípios de pequeno porte populacional, que apresentam uma base econômica precária e baixa arrecadação fiscal.

Os impostos municipais – incidentes sobre patrimônio e taxas<sup>9</sup> – são difíceis de administrar e explorar porque exigem sistemas de cadastramento e controle, bem como fiscalização e treinamento de pessoal, entre outras demandas (Afonso & Araújo, 2000). 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, implicando custo político.

As receitas de transferência – correspondentes às transferências constitucionais, legais e voluntárias, tanto dos Estados quanto da União – representam quase 90% da receita total dos municípios com população até vinte mil habitantes (Bremaecker, 2019). A maior parte desses repasses tem sido utilizada para a prestação dos serviços sociais previstos constitucionalmente e para o custeio da máquina municipal sobrando pouco para outros investimentos, incluindo aqueles relativos ao desenvolvimento urbano-territorial. Para realizar obras e investimentos em infraestrutura, restam aos municípios as transferências voluntárias que acontecem por meio de convênios dos municípios com os governos estaduais e federal, via Executivo, ou através de emendas parlamentares, via Legislativo. Ocorre que estes recursos viabilizam obras pontuais e desarticuladas que desconsideram projetos a longo prazo, como os previstos nos PDs (Rolnik, 2009).

## Estudos de caso: Análise do conteúdo e da implementação dos Planos Diretores

Os seis municípios utilizados como estudos de caso estão indicados na Tabela 7, que também mostra alguns dados e classificações destes municípios.

Tabela 7 – Municípios selecionados para os estudos de caso

Região	Bioma	UF	Município	Pop. Total	Area (Km2)	Tipo Município	Tipo Cidade	Ano PD
Norte	Cerrado	TO	Dois Irmãos do Tocantins (1)	7161	3747,6	Rural Remoto	Tipo 17	2006

<sup>9</sup> Atualmente, os impostos que podem ser arrecadados diretamente pelos municípios são: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); e o Imposto Territorial Rural (ITR), via convênio com a União; 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.

Região	Bioma	UF	Município	Pop. Total	Área (Km <sup>2</sup> )	Tipo Município	Tipo Cidade	Ano PD
	Amazônia	PA	Brasil Novo (2)	15690	6362,6	Rural Adjacente	Tipo 18	2013
Nordeste	Caatinga	PB	Caraúbas (3)	3899	486,6	Rural Adjacente	Tipo 19	2014
Sudeste	Mata Atlântica	ES	Dores do Rio Preto (4)	6397	159,3	Rural Adjacente	Tipo 16	2008 / 2018
Sul	Pampa	RS	Restinga Seca (5)	15849	968,6	Rural Adjacente	Tipo 16	2010 / várias alterações pontuais
Centro-Oeste	Mata Atlântica	MS	Glória de Dourados (6)	9927	493,4	Rural Adjacente	Tipo 16	2016

Fontes: IBGE (2010, 2017); Bitoun et al (2017); Bitoun & Miranda (2009).

Os municípios da Região Norte são os que apresentam as maiores extensões territoriais, sendo que Dois Irmãos do Tocantins (1) é o único dos seis municípios que foi classificado pelo IBGE (2017) como remoto. Metade do território deste município está inserida na APA Ilha do Bananal/Cantão, criada pelo Estado do Tocantins em 1997 por se tratar de uma região de ecótono entre a Amazônia, Cerrado e Pantanal, com diversos ecossistemas e rica variedade de fauna e flora. Dos seus habitantes, 61,22% são domiciliados em área rural, onde se encontram três assentamentos de reforma agrária sob gestão do Incra. As principais atividades econômicas do município são a pecuária bovina e a produção de soja, e tem havido muitos desmatamentos para as práticas destas atividades (IBGE, 2010; MDA, 2006a).

Brasil Novo (2) tem um terço do seu território pertencente à Terra Indígena Arara, sob jurisdição da Funai. A sede municipal é cortada pela Rodovia Transamazônica (BR-230) e apresenta uma malha urbana espraiada e fragmentada ao longo da Rodovia, seguindo o traçado constituído pelas agrovilas implementadas pelo Governo Federal nos anos 1970. Dos seus habitantes, 43,97% são domiciliados em área urbana e 56,03%, em área rural. Recentemente, a região de Brasil Novo recebeu grandes projetos de infraestrutura, como a construção da Hidrelétrica de Belo Monte e o asfaltamento da BR 230, os quais, aliados à modernização das atividades agropecuárias, têm intensificado o processo de urbanização. Porém, as cidades da região não têm se desenvolvido com a mesma intensidade das imigrações e estão com infraestrutura defasada, especialmente quanto ao esgotamento sanitário (IBGE, 2010; MDA, 2010b).

Na Região Nordeste, o município de Caraúbas (3) está inserido no contexto do Semiárido, na área mais seca do Estado da Paraíba. Por ser atravessado pelo Rio Paraíba, o município foi impactado pelo Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional - PISF (conhecido como transposição do Rio São Francisco), iniciado em 2007 sob coordenação do Ministério da Integração Nacional. Em que pese as difíceis condições ambientais e de produção agropecuária, 61% da população de Caraúbas vivem na área rural. Destaca-se como atividade econômica a caprinovocultura e a produção de alimentos (feijão, milho, mandioca, frutas etc.), desenvolvidas principalmente pelo sistema de agricultura familiar (IBGE, 2010; BRASIL/MDA, 2010a).

Dores do Rio Preto (4), localizado no limite do Espírito Santo com Minas Gerais, está inserido na região montanhosa do Parque Nacional do Caparaó, que ocupa cerca de 15% do território municipal. A produção de café e a pecuária leiteira são as principais atividades econômicas do município, que tem 44,55% de sua população domiciliada em área rural e 55,45%, em área urbana (sede municipal e mais

duas vilas distritais). Embora a Serra do Caparaó (onde se localiza o Parque do Caparaó) seja um atrativo turístico muito visitado, o turismo é considerado uma atividade incipiente por falta de infraestrutura e políticas específicas (IBGE, 2010; MDA, 2009a).

Restinga Seca (5), localizado na região central do Rio Grande do Sul, tem como peculiaridade o fato de ter abarcado a Quarta Colônia de Imigração Italiana, a primeira fora da Serra Gaúcha. Inserido em uma região de importância turística, o município possui várias localidades espalhadas pelo seu território e ao menos duas delas têm importância turística e características urbanas. A urbanização dispersa de Restinga Seca ainda é estimulada por fazer divisa com o município de Santa Maria, cuja cidade é classificada como capital regional (IBGE, 2020). Embora haja um movimento de emigração rural, que é reforçada pela modernização agrícola, 43,33% da população do município vivem em área rural (IBGE, 2010; MDA, 2009b).

Glória de Dourados (6), em Mato Grosso do Sul, teve seu povoamento ligado à implantação da Colônia Federal Agrícola de Dourados nos anos 1940, uma iniciativa do Governo Federal que visava à colonização da fronteira com o Paraguai. 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 municipal. 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 e êxodo rural. Atualmente, 77,26% dos seus habitantes são domiciliados em área urbana (sede municipal e mais uma sede distrital). Existem no território municipal dois assentamentos da reforma agrária sob jurisdição do Incra (IBGE, 2010; MDA, 2006b).

O Quadro 1 apresenta os principais problemas físico-espaciais relatados pelos entrevistados em cada município.

Quadro 1 – Principais problemas físico-espaciais

Município	Principais problemas
Dois Irmãos do Tocantins (1)	Desmatamentos na área rural, os quais têm gerado problemas socioambientais, especialmente a falta de água para abastecimento; Irregularidade fundiária, especialmente a posse ilegal de terras públicas; Irregularidade urbanística; Inexistência de rede de esgoto na cidade; Déficit habitacional; Crescimento extensivo e fragmentado da malha urbana, com muitas áreas vazias ou subutilizadas.
Brasil Novo (2)	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; Existência de terrenos vazios para especulação imobiliária; Déficit habitacional; Existência de ocupação precária na cidade; Agrovilas demandantes de serviços e equipamentos urbanos; Irregularidade fundiária na área rural.
Caraúbas (3)	Irregularidade fundiária nas áreas urbana e rural pela inexistência ou incongruência dos títulos de propriedade; Loteamento implantado fora do perímetro urbano; Práticas agrosilvopastoris e de gestão da água indevidas ao Semiárido.

Dores do Rio Preto (4)	Irregularidade fundiária nas áreas urbana e rural pela inexistência ou incongruências nos títulos de propriedade; Parcelamentos fora do perímetro urbano, principalmente para chácaras de recreio; Ocupações desordenadas e urbanisticamente desqualificadas na sede municipal e nas vilas distritais.
Restinga Seca (5)	Muitas localidades dispersas pelo território, o que dificulta a implementação e gestão dos serviços públicos; Pressão imobiliária para maior permissividade construtiva e para transformação de áreas rurais em urbanas; Existência de terrenos urbanos vazios e subutilizados; Desobediência às regras edilícias.
Glória de Dourados (6)	Irregularidade fundiária, em especial a existência de áreas dentro do perímetro urbano que ainda pertencem ao Incra e se encontram abandonadas pelo Poder Público; Existência de lotes e glebas urbanos vazios ou subutilizados; Defasagem da rede de esgoto na cidade; Desobediências às regras edilícias.

Fontes: Entrevistas com gestores municipais (2021).

Em relação ao conteúdo dos PDs, o Quadro 2 apresenta uma síntese do que foi apreendido da análise dos textos das leis, explicitando em quais municípios o respectivo PD contempla as temáticas destacadas.

Quadro 2 – Conteúdo dos Planos Diretores

Temática	Municípios
Macrozoneamento	1,2,3,4,5 e 6 <u>Obs.1:</u> Em 2, 4 e 6 o Macrozoneamento vai além da delimitação de zonas urbanas e rurais, estabelecendo macrozonas de características específicas relacionadas à preservação ambiental e/ou ao desenvolvimento do turismo ecológico, a saber: Macrozona de Interesse Ambiental (em 6); Macrozona de Interesse Turístico (em 4); e Macrozona de Interesse Ambiental e Turístico (em 2).
Zoneamento da área rural	3 e 4 <u>Obs.1:</u> Em 4, este zoneamento é chamado “Zoneamento Ambiental” e focou apenas na questão da preservação ambiental.
Zoneamento Urbano	3,4,5 e 6 <u>Obs.1:</u> Em 1 e 2 optou-se por colocar o zoneamento urbano na “Lei de Uso e Ocupação do Solo da Macrozona Urbana”, a qual, em ambos os casos, foi elaborada conjuntamente ao PD. <u>Obs.2:</u> Em 5, o zoneamento da Macrozona Urbana é apresentado no PD, mas não há definição nem diretrizes para as zonas, remetendo-se à “Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano”.
Parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano	1, 3, 4, 5 e 6. <u>Obs.1:</u> Em 4, 5 e 6 as zonas urbanas foram usadas para definição dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo. <u>Obs.2:</u> Em 3 foram definidos índices válidos para todas as zonas urbanas até aprovação de lei específica de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. <u>Obs.3:</u> Em 1 foi definido apenas o Coeficiente de Aproveitamento Básico, válido para todas as zonas; a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Macrozona Urbana definiu outros índices.

Parâmetros e proposições viárias	1, 2, 4 e 5 <u>Obs.1:</u> Somente 4 apresenta projeções de vias propostas apenas para as áreas urbanas.
Instrumentos de política urbana	1, 2, 3, 4, 5 e 6. <u>Obs.1:</u> Em 1, nenhum dos instrumentos discriminados foi regulamentado. <u>Obs.2:</u> Em todos os PDs verifica-se a necessidade de regulamentações futuras para a aplicabilidade plena dos instrumentos.
Diretrizes relacionadas a temáticas diversas, para além do ordenamento territorial	1, 2, 3, 4, 5 e 6
Conselho Municipal da Cidade ou do Desenvolvimento	1,2,3,4,5 e 6

Fontes: Leis dos Planos Diretores.

No que se refere à implementação dos PDs, ressalta-se a inaplicação, em todos os municípios estudados, dos instrumentos de política urbana. Mesmo nos municípios que apresentam problemas passíveis da aplicação dos instrumentos, os entrevistados não demonstraram conhecimento da existência ou da possibilidade de uso dos mesmos.

A maior contribuição dos PD nos municípios analisados, de acordo com as entrevistas, foi a definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, que ao menos deram aos gestores municipais ferramentas para iniciar um movimento de controle e gestão territorial, mesmo considerando as dificuldades de implementação e os reduzidos efeitos que tiveram diante das problemáticas apresentadas no Quadro 1. Tal dado pode ter sido influenciado pelo fato de boa parte dos entrevistados estar vinculada a secretarias responsáveis pela aprovação de projetos de parcelamento e de edificações nas áreas urbanas. 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 3 e 4), o foco também se dirigiu aos parâmetros urbanísticos quando perguntados sobre o que poderia ou deveria mudar nos PDs. Este tópico também foi o que mais mobilizou as revisões realizadas nas leis.

Ainda que alguns municípios tenham se mostrado mais avançados que outros na implementação dos parâmetros urbanísticos, o PD parece ter despertado ou aprofundado em todos eles a necessidade de um controle territorial, ao menos nas suas áreas urbanas. Pelas entrevistas, verificou-se que a dificuldade no cumprimento dos parâmetros urbanísticos está associada, principalmente, à irregularidade fundiária e à falta de um levantamento planialtimétrico e cadastral dos imóveis urbanos. Estes problemas foram mais enfatizados que a falta de técnicos capacitados para a aprovação e a fiscalização dos projetos e das obras.

Se os PDs 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 suas propostas. 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 PDs pelas secretarias ligadas ao meio ambiente, ao turismo e/ou à agricultura, denota a desconsideração do plano para o planejamento e a gestão das áreas rurais. Soma-se a isso a impossibilidade

ou dificuldade de atuação das administrações locais nos territórios sob gestão do Incra, a exemplo das agrovilas e dos assentamentos da reforma agrária. Já o território indígena sob jurisdição da Funai foi relatado como completamente apartado da gestão municipal.

Entretanto, há problemas considerados significativos pelos entrevistados, por acarretarem implicações relevantes às administrações municipais, que se relacionam ao uso e ocupação do solo rural, como as chácaras de recreio, as agrovilas e os enclaves urbanizados situados fora dos perímetros urbanos, porém demandantes de equipamentos e serviços urbanos. Ainda em relação ao uso e ocupação da área rural, foram relatados como problemas os desmatamentos e as práticas indevidas à conservação ambiental.

Para além do ordenamento territorial, a implementação das demais propostas dos PDs se deu à mercê de recursos extraordinários, via emendas parlamentares, consórcios intermunicipais ou investimentos diretos de órgãos federais e estaduais. As obras mais dispendiosas previstas em alguns dos PDs foram implementadas quando se encaixaram nas políticas e programas federais e estaduais disponíveis.

Além da dependência por recursos extraordinários (transferências voluntárias), outro fator comentado pelos entrevistados como dificultador da implementação das propostas dos PDs foi o desinteresse dos gestores locais, principalmente em função de mudanças de orientações e agendas políticas com as trocas de gestão. Ao desinteresse dos gestores soma-se o desinteresse ou a apatia da população em geral, também comentado em quase todas as entrevistas. Chama atenção o fato dos conselhos instituídos nos PDs não estarem em atividade em nenhum dos municípios estudados. Também em nenhum deles foi relatada atuação do Ministério Público para fazer cumprir as leis dos PDs.

## Conclusão

Pelos estudos de caso, fica evidente a contribuição dos PDs para iniciar ou reforçar em âmbito municipal políticas de regulação do uso e ocupação do solo nos municípios de pequeno porte populacional, principalmente nas suas áreas urbanas. Muitos desses municípios não se preocupavam com essa questão até poucos anos atrás, de modo que a extensão da obrigatoriedade de elaboração do PD, aliada a programas e campanhas do Ministério das Cidades, proporcionou, no mínimo, a difusão do tema pelo Brasil interiorano. Porém, nota-se que há ainda muitos problemas e desafios quanto aos conteúdos e à implementação dos PDs nestes municípios. Verifica-se que esses desafios são decorrentes de vários fatores e muitos deles ultrapassam o alcance do campo jurídico-normativo.

Tratando especificamente do conteúdo normativo do Estatuto da Cidade, o que se depreende é que as determinações da Lei federal relativas ao PD não são suficientes para nortear o planejamento e a gestão territorial de âmbito municipal, principalmente nos casos dos municípios de pequeno porte populacional. Assim, conclui-se que 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, uma vez que eles não têm recursos humanos, técnicos e financeiros para mitigar tais lacunas ao longo dos seus processos de planejamento e gestão.

No que se refere aos instrumentos de política urbana, a despeito de que alguns não sejam condizentes à realidade das cidades pequenas, há outros que são pertinentes aos problemas e demandas destas. Nos estudos de casos, chama atenção a ocorrência de terrenos urbanos vazios ou subutilizados, onde se poderia aplicar o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC). Além do PEUC,

a Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para construção de habitações de interesse social e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) também podem ser considerados pertinentes à realidade dos municípios estudados. Porém, nas entrevistas ficou explícita a falta de conhecimento mais aprofundado dos gestores municipais em relação aos instrumentos de política urbana, o que demonstra a necessidade de campanhas de mobilização e capacitação relativas ao tema.

Entre as lacunas normativas que dificultam a implementação dos PDs nos municípios de pequeno porte populacional, destacam-se: 1) a falta de esclarecimentos sobre a competência e a abrangência de conteúdo do PD; 2) a falta de esclarecimentos e instrumentos para atuação das gestões municipais nas áreas rurais; 3) a não vinculação das transferências federais e estaduais às propostas dos PDs.

A abrangência de conteúdo que os PDs adquiriram já foi comentada como um dos fatores que os tornam inócuos e, assim, contribuem para o descrédito da lei (Villaça, 1999). Questões ligadas ao desenvolvimento econômico e social que extrapolam o planejamento e a gestão sobre o uso e ocupação do solo (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. O disciplinamento do uso e ocupação do solo – incluindo as áreas urbanas e rurais – parece ser a contribuição indispensável de um PD, pois no arcabouço jurídico brasileiro não há outro instrumento correspondente que dê conta das especificidades socioespaciais e ambientais no âmbito municipal. Desse modo, seria necessário delinear melhor o papel e o conteúdo dos PDs, para além do já estabelecido pelo Estatuto da Cidade e pela Resolução nº 34 do Conselho das Cidades. Ressalta-se ainda a falta de esclarecimentos sobre as diferenças e complementariedades das várias leis afetas ao ordenamento territorial, em especial: lei de perímetro urbano; lei de parcelamento do solo; lei de uso e ocupação do solo

Em relação ao disciplinamento das áreas rurais, verifica-se o descontrole das gestões municipais, embora estas áreas tenham sido consideradas nas propostas dos PDs analisados. Atualmente, as áreas rurais não se restringem à atividade agropecuária e, mais que isso, apresentam demandas típicas de áreas urbanas. Porém, nos casos dos municípios de pequeno porte populacional, à falta de clareza das atribuições das gestões municipais fora das áreas urbanas ainda soma-se a falta de recursos técnicos e financeiros para a regulação, gestão e fiscalização dos seus vastos territórios.

Assim, entende-se que a maior efetivação dos PDs no regramento de uso e ocupação das áreas urbanas está relacionada não só com a competência incontestada dos Municípios para a atuação nestas áreas, conforme inciso VIII do Art. 30 da Constituição de 1988, mas também com a 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. A falta de recursos municipais para a implementação das propostas mais dispendiosas dos PDs poderia ser minimizada a partir de maior vinculação entre elas e as transferências federais e estaduais, bem como dos recursos provenientes das emendas parlamentares.

De todo modo, a elaboração e efetivação de quaisquer leis relacionadas ao ordenamento territorial/uso e ocupação do solo demandam uma base cartográfica e cadastral mínima e os dados mostrados deixam claro que falta aos municípios brasileiros de pequeno porte populacional este instrumental básico para a condução de políticas e práticas de planejamento e gestão territorial. O apoio da União e dos Estados para o planejamento e a gestão territorial destes municípios precisa começar a sanar ou minimizar essa demanda que está relacionada ao problema crítico da irregularidade fundiária.

Por fim, deve-se destacar que a revisão das políticas e normas voltadas aos municípios de pequeno porte populacional não pode prescindir de uma revisão do modelo de desenvolvimento 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. Por isso, entende-se que todos os municípios brasileiros, incluindo aqueles de pequeno porte populacional, devem ser considerados pela política urbano-territorial, levando-se em conta sua importância de caráter socioambiental e não suas vantagens econômicas ou de funcionalidade ao capital.

## Declaração de disponibilidade de dados

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste artigo está disponível no SciELO DATA e pode ser acessado em <https://doi.org/10.48331/scielodata.TLFYPC>

## Referências

Abramovay, R. (2003). *O Futuro das Regiões Rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Afonso, J. R., & Araújo, E. (2000). A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In G. Neves, J.R. Afonso, E. Araújo, J.M. Carneiro, P. Spink, & M.A. Teixeira. *Os municípios e as eleições de 2000*. (Cadernos Adenauer, Vol. 4, p. 35-55). São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung.

Bitoun, J., & Miranda, L. (2009). *Tipologia das Cidades Brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.

Bitoun, J., Miranda, L., Soares, F., Lyra, M. R., & Cavalcanti, J. (2017). Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros. In C. Miranda (Org.). *Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: Implicações no marco jurídico e nas políticas públicas*. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 22, p. 39-238). Brasília: IICA.

Brasil (2001). *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Recuperado em 3 de novembro de 2023, de [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).

Bremaecker, F. (2019). *As Finanças Municipais em 2018*. Rio de Janeiro: Observatório de Informações Municipais.

Brenner, N. (2013). Theses on Urbanization. *Public Culture*, 25(1), 85-114. <https://doi.org/10.1215/08992363-1890477>

Corrêa, R. L. (2006). Globalização e Reestruturação da Rede Urbana – Uma Nota sobre as Pequenas Cidades. In, R. L. Corrêa. *Estudos sobre a rede urbana*. (p.255-273). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2010). *Censo Demográfico - 2010*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 15 de agosto de 2020, de [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2012). *Censo Demográfico 2010: Características urbanísticas do entorno dos domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 10 de agosto de 2020, de [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/96/cd\\_2010\\_entorno\\_domicilios.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/96/cd_2010_entorno_domicilios.pdf).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2015). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2015*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 10 de dezembro de 2017, de <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2017). *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 10 de agosto de 2020, de [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2020). *Regiões de Influência das Cidades: 2018*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 22 de agosto de 2022, de [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2021). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2021*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 22 de agosto de 2022, de <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/20021/default.shtm>

Lage, S. & Francisco, L. F. (2020). A construção do Estatuto da Cidade e da ideia de Plano Diretor numa perspectiva histórica: discutindo a adequação destes instrumentos aos municípios de pequeno porte populacional. *Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo* (Online), 18, 1-16. <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v18i1p1-16>

Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. (2006a). *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Território APA do Cantão – TO*. Recuperado em 22 de janeiro de 2021, de <http://sit.mda.gov.br/download.php>

Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. (2006b). *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Território Grande Dourados – MS*. Recuperado em 22 de janeiro de 2021, de <http://sit.mda.gov.br/download.php>

Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. (2009a). *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Território do Caparaó-ES*. Recuperado em 22 de janeiro de 2021, de <http://sit.mda.gov.br/download.php>

Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. (2009b). *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Território Região Central – RS*. Recuperado em 22 de janeiro de 2021, de <http://sit.mda.gov.br/download.php>

Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. (2010a). *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Território Cariri Oriental – PB*. (Resumo Executivo). Recuperado em 22 de janeiro de 2021, de <http://sit.mda.gov.br/download.php>

Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. (2010b). *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Território da Transamazônica – PA*. Recuperado em 22 de janeiro de 2021, de <http://sit.mda.gov.br/download.php>

Monte-Mór, R. L. (2005). What is the urban in the contemporary world? *Cadernos de Saúde Pública*, 21(3), 942-948.

Município de Brasil Novo, PA. (2013). *Lei n. 180, de 5 de dezembro de 2013*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Brasil Novo. Recuperado em 3 de julho de 2021, de <https://brasilnovo.pa.gov.br/portal-da-transparencia/leis-municipais/>.

Município de Caraúbas, PB (2014). *Lei Complementar n. 302/2014*. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Caraúbas. Recuperado em 25 de julho de 2021, de <https://caraubas.pb.gov.br/leis/>.

Município de Dois Irmãos do Tocantins, TO. (2004). Lei n. 229/2004, de 8 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a Política Urbana, aprova o Plano Diretor do Município de Dois Irmãos e dá outras providências. Recuperado em 17 de junho de 2021, de <https://www.doisirmaos.to.gov.br/>.

Município de Dores do Rio Preto, MG. (2018). *Lei n. 679/2008, revisada pela Lei n. 847/2018*. Plano Diretor Municipal. Recuperado em 1 de julho de 2021, de [https://www.pmdrp.es.gov.br/arquivo/legislacao/lei-ordinaria\\_679\\_2008](https://www.pmdrp.es.gov.br/arquivo/legislacao/lei-ordinaria_679_2008).

Município de Glória de Dourado, MS. (2016). *Lei Complementar n. 057/2016, de 15 de dezembro de 2016*. Altera a Lei Complementar n. 042/2014 que estabelece o Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Territorial do Município de Glória de Dourados e dá outras providências. Recuperado em 15 de junho de 2021, de <https://www.gloriadedourados.ms.gov.br/e-sic/uploads/20170714173125-3i4j.pdf>.

Município de Restinga Seca, RS (2010). *Lei Complementar n. 2/2010*. Estabelece os princípios, diretrizes, políticas, programas, projetos e outros instrumentos do desenvolvimento municipal e dá outras providências. Recuperado em 10 de fevereiro de 2021, de <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-restinga-seca-rs>.

Rolnik, R. (2009). 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*, 11(2), 31-50.

Santos, M. (1993). *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec.

Villaça, F. (1999). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In C. Déak; S. R. Schiffer (Orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP.

Yin, R. K. (2001). *Estudos de caso: planejamento e métodos*. (2a ed). Porto Alegre: Bookman.

---

**Editor responsável:** Geisa Bugs

Recebido: 05-Sep-2023

Aprovado: 31-jan.-2024