

## O PLANEJAMENTO TERRITORIAL DAS ÁREAS RURAIS NOS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN

**ANNA ELISA ALVES MARQUES:**

Doutoranda em Direito (UFRGS), Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN), graduada em Direito (UFRN).<sup>74</sup>

**RYANNY BEZERRA GUIMARÃES<sup>75</sup>**

(coautora)

**RESUMO:** A Constituição Federal representa um poderoso marco regulatório no tocante à Política Urbana, determinando, entre outros pontos, a necessidade dos entes produzirem seus Planos Diretores (PDs), o que significou um grande passo para a promoção de políticas de Planejamento Territorial nos municípios brasileiros. Acontece que historicamente o Plano Diretor (PD) privilegia o planejamento das zonas urbanas. O próprio Estatuto da Metrópole aponta que os PDs devem tratar o município como um todo, incluindo as zonas rurais. Tendo como objeto a Região Metropolitana de Natal (RMN), esta pesquisa tem como objetivo compreender como os Planos Diretores da RMN tratam o Planejamento Territorial voltado para as zonas rurais. Para tanto, desenvolve-se uma pesquisa quali-quantitativa, cujo principal referencial são os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2017, realizada pelo IBGE e guias sobre a produção dos PDs, elaborados pelo Ministério das Cidades. Como resultado, aponta-se: (1) os municípios da Região Metropolitana de Natal não atendem aos critérios elaborados pelo Estatuto da Cidade quanto ao planejamento da área rural; (2) o Município de Macaúba possui destaque quanto às diretrizes do seu Plano Diretor; (3) os gestores compreendem a zona rural como espaço secundário do planejamento territorial.

**PALAVRAS-CHAVES:** Estatuto da Metrópole; Dicotomia Urbano-Rural; Região Metropolitana de Natal; Plano Diretor.

### 1 INTRODUÇÃO

Até a década de 1960, de acordo com dados do IBGE, a população urbana brasileira não atingia nem 18 milhões de habitantes, paradigma que se modificou bruscamente a

<sup>74</sup> E-mail: [annaelisaambr@hotmail.com](mailto:annaelisaambr@hotmail.com)

<sup>75</sup> Mestre em Estudos da Linguagem (UFRN), graduada em Direito (UFRN). E-mail: [ryanny.guimaraes@gmail.com](mailto:ryanny.guimaraes@gmail.com)

partir de 1980, quando chegou ao montante de 80 milhões, assim a população urbana do país saltou de 36% para 68% (Faria, 1991).

Esse “boom” foi decisivo para que movimentos sociais urbanos insurgissem em busca de um planejamento de cidade mais inclusivo, com vias a tornar possível uma sociedade democrática, mais justa e igualitária. Projetava-se, então, para aquele período ditatorial, a conquista de direitos que haviam sido minorados pela ditadura ou até mesmo os que nunca existiram. Dessa forma, vários movimentos sociais participaram ativamente da elaboração da Constituição Cidadã de 1988 (Telles, 1994), lutando por espaço no Constituinte.

O produto da mediação dos interesses na elaboração da Constituição de 1988 foi um capítulo específico para a questão urbana denominado “Política Urbana”, assunto que até então não ocupava um espaço nos textos constitucionais brasileiros, e que forneceu aos municípios protagonismo e alguma autonomia na área do Planejamento Territorial (Bonavides, 2006). O artigo 182, presente no capítulo da Política Urbana, dispõe, dentre outros pontos, que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988). O referido artigo dispõe, também, que as Câmaras Municipais das cidades com mais de vinte mil habitantes deveriam elaborar seus Planos Diretores, sendo um instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana. Determinando, ainda, que a propriedade urbana só cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor (Brasil, 1988).

Vê-se, portanto, que a Constituição Federal de 1988 teve como meta implementar um projeto político cujo objetivo era o uso e o aproveitamento coletivo da terra (Pontes; Faria, 2012), de modo que o ideal da reforma urbana era uma questão social e estrutural, não apenas a alteração do espaço, mas uma modificação que fosse capaz de trazer justiça social, elevar a qualidade de vida da população (Souza, 2005) e o Plano Diretor foi o instrumento encontrado para cumprir esse ideal.

Como exposto, o capítulo descrito estabelece que o Poder Público municipal deve construir sua política de desenvolvimento urbano pautada em diretrizes fixadas em lei. O dispositivo em questão só foi desenvolvido em 2001, gerado pelas lutas, novamente, dos movimentos sociais urbanos (Bueno; Cymbalista, 2007). Nasce, assim, o Estatuto da Cidade, um marco regulatório de notável importância para o planejamento do território, tendo como princípios a função social da propriedade e o planejamento participativo, conforme as diretrizes constitucionais (Bueno; Cymbalista, 2007). A referida legislação busca considerar as particularidades de cada município, por isso a importância do ente municipal

na construção da política, além da necessidade de participação da sociedade civil para a sua elaboração (Pontes; Faria, 2012). Assim, no direcionamento da gestão da cidade há instrumentos como audiências e consultas públicas, conselhos e conferências (Gorsdorf, 2009).

O Estatuto da Cidade estabeleceu que até 2006 os municípios deveriam implementar seus Planos Diretores. Em que pese este instrumento esteja disposto na CRFB/88, apenas a partir de 2001 significou uma instauração em grande escala em todo o país, envolvendo um amplo debate sobre o planejamento do território urbano (Bueno; Cymbalista, 2007). Ele também trouxe como novidade a consideração das áreas rurais para o planejamento municipal, no seu artigo 40, § 2º. Em resumo, o Estatuto da Cidade apontou que o Plano Diretor deveria abarcar as zonas rurais e urbanas, uma vez que o seu inciso VII do art. 2º previu a necessidade de “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência” (Brasil, 2001).

Villaça (2011) critica a ideia de que o Plano Diretor não deve se limitar a zona urbana em decorrência da interdependência entre a cidade e a zona rural. Para o autor, independente disso, o Plano Diretor é um instrumento que deve abordar todos os problemas do município, independente se estão na zona rural e urbana.

Em que pese o direcionamento do Estatuto da Cidade, o meio rural ainda é um segmento descuidado pelos Planos Diretores. O rural ainda é visto como subsidiário ao meio urbano (Krambeck, 2007). O próprio ensino escolar do que é urbano e rural, campo e cidade, foca em criar uma visão do campo como um espaço para o desenvolvimento agrícola, ocupando o urbano um espaço de criação de tecnologias, política, sinônimo de desenvolvimento. Pinta-se um quadro como se o urbano representasse o moderno e o rural fosse o arcaico.

Assim, apesar da normatização, o planejamento territorial rural é muito incipiente ou até mesmo inexistente. Para Amanda Mesquita e William Ferreira (2017), o deficiente conhecimento sobre o planejamento do territorial rural por parte do Poder público, além da ausência de metodologia para a organização de tais áreas, mostram-se como óbices para o eficaz desenvolvimento territorial, nos moldes do imaginado pelo Estatuto da Cidade.

Na visão de Moyano Estrada (1994), há uma defasagem dos instrumentos que o Poder público utiliza para o planejamento rural e essa inexistência desencadeia um processo que não promove um desenvolvimento integral das áreas rurais, com melhora nas condições de vida de seus habitantes.

Diante desse cenário, a presente pesquisa tem como objeto de estudo a Região Metropolitana de Natal (RMN), posto que se entende a importância de um efetivo planejamento municipal para a promoção do desenvolvimento regional. Nela, busca-se compreender como os Planos Diretores dos 15 municípios que compõem a RMN dispõem sobre o planejamento territorial das zonas rurais e a importância de tratamento do assunto para o desenvolvimento municipal e regional.

Para tanto, utiliza-se como base o Guia para Elaboração dos Planos Diretores Participativos (Brasil, 2004), desenvolvido em 2004 pelo Ministério das Cidades, no qual há um capítulo sobre as diretrizes para os municípios, acerca do planejamento territorial rural. Foi escolhido tal referencial por ser o mais completo guia sobre a temática institucionalmente elaborado.

Além disso, tem-se como referência os dados constantes na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, realizada em 2017 pelo IBGE, uma vez que nela estão dispostos dados sobre as legislações voltadas para as zonas rurais.

No entanto, o presente estudo obteve dificuldades para encontrar dados concretos sobre a quantidade da população residente nas zonas rurais e urbanas dos municípios do Rio Grande do Norte. O último censo ocorreu em 2010, sendo dados antigos e que contém algumas incongruências, como por exemplo, aponta que o município de Natal é 100% urbano, quando se sabe que há alguns espaços agrícolas, mesmo que pequenos.

Por fim, necessário apontar que se trata de uma pesquisa quantitativa e qualitativa, que além dos apontamentos supramencionados, com o intuito de atender ao proposto, tem também uma bibliografia tratando sobre a interação entre “campo” e “cidade”, questões sobre a Região Metropolitana e o Planejamento Territorial no Brasil e no Rio Grande do Norte.

## **2 A REALIDADE DO CAMPO E DA CIDADE NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL**

De forma a compreender as nuances do planejamento rural e urbano, é necessário entender a relação entre o urbano e o rural na contemporaneidade. Para Marx, a cidade é o local de desenvolvimento da atividade intelectual (política e administrativa), enquanto o campo desenvolve o trabalho material. Com essa divisão social do trabalho, há uma relação de poder da cidade sobre o campo. Da cidade nasce o controle e a orientação material, religiosa e até de consciência para o campo (Santos, 1993), que acaba ocupando um papel de antagonismo frente a modernidade.

Já Milton Santos (1994) compreende que “a produção já não é mais definida como trabalho intelectual sobre a natureza natural, mas como o trabalho intelectual vivo sobre o

trabalho intelectual morto, natureza artificial". Dessa forma, conclui que o "fato da cidade" é também o "fato do campo", informação e tecnologia também fazem parte do campo, caindo por terra a ideia arcaica de que a ruralidade é sinônimo de atraso (Santos, 1994). O que Santos (1994) chama de meio técnico-científico-informacional se tornou a cara do espaço. A produção de sementes, a forma de fertilizar o solo e a proteção às plantas, tudo é fundado em uma informação. Desempenha-se atividades econômicas que fazem o campo participar do comércio internacional, fazendo com que determinados lugares sejam mundiais.

A mundialização é, de uma forma resumida, sem levar em consideração suas múltiplas implicações, uma crescente integração dos mais plurais segmentos do mundo, por meio das trocas e do desenvolvimento de novas tecnologias (Benko, 2002). Processos que o campo não está desvinculado. Assim, a modernização brasileira chegou ao campo tendo como base um padrão urbano-industrial, lutando por máquinas, insumos materiais e intelectuais, além de uma mão de obra qualificada. Tal realidade repeliu os trabalhadores da agricultura, que passaram a viver cada vez mais em uma realidade urbana (Santos, 1993).

A arcaica dicotomia entre o que é campo e o que é cidade não contempla mais a realidade brasileira, rural e urbano se dão de forma conectada. São partes de uma engrenagem que se relacionam sem, contudo, se transformarem em apenas um fenômeno (Santos, 1993). Além disso, as atividades exigem uma contribuição da ciência e da tecnologia, que, por muitas vezes, sobrepõe e substitui a natureza (Santos, 1993). No entanto, é importante esclarecer que a dicotomia entre "rural" e "urbano" foi e tem sido amplamente utilizada nas legislações brasileiras, como, por exemplo, o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172 de 25.10.1966), que divide a cobrança de imposto a partir da classificação de área urbana e rural (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU; Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR) (IBGE, 2023).

O espaço rural possui diversos tipos de realidades: pessoas que vivem apenas 15 horas ali, uma vez que laboram em uma cidade vizinha; indivíduos que vão apenas nos finais de semana, uma vez que estudam na Universidade localizada na cidade vizinha; sujeitos que só passam um mês durante o ano, posto que se mudaram para a cidade. Em resumo, há uma troca contínua de pessoas com atitudes, gostos e temperamentos diversos, criando um mundo de opções de atitudes, bens e serviços (Orea, 1992, p. 24), um lugar de trocas. Vê-se, portanto, que as transformações aproximaram populações rurais e urbanas, demonstrando uma simbiose entre valores e modos de vida do campo e da cidade (IBGE, 2023).

Nesse sentido, Milton Santos (1994) aponta que a cidade se tornou o ponto de regulação do que se faz no campo, assegurando a cooperação imposta pela divisão do trabalho agrícola. Em outra via, a cidade se adaptou para responder os novos desafios do

campo, fazendo com que a cidade abandone a ideia de "cidade no campo" e se torne a "cidade do campo". Uma organização diferente da apontada por Marx.

Embora exista uma correlação entre campo e cidade, torna-se de extrema importância enfatizar que os conceitos não se tornaram iguais. Em que pese exista determinada homogeneidade das condições de existência, posse de serviços, as diferenças sociais são verificadas, há uma identidade e reivindicações próprias do urbano e outras do rural (WANDERLEI, 2000).

Pode-se aferir, assim, que o Planejamento Territorial no Brasil, de forma sistemática, surgiu com a urbanização, com a concentração de pessoas nas cidades, que foi além da capacidade territorial, decorrentes do exagerado aumento de relações sociais e dos fluxos. Contudo, muitas dessas relações, hoje, reproduzem-se no em áreas menos urbanizadas, ou seja, mais "rurais", tendo como consequência a necessidade de ações de planejamento voltadas para as suas peculiaridades (Krambeck, 2007).

Dessa forma, o planejamento territorial rural deve levar em conta as relações próprias do campo, como valores culturais, de uso, valores éticos (SABOURIN, TEIXEIRA, 2002), sem, contudo, deixar de considerar as novas dinâmicas narradas, a relação entre o campo e a cidade. Os Planos Diretores precisam refletir isso para melhorar a qualidade de vida local e regional. Nessa via, a presente pesquisa foca tal reflexão sobre os municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal, pela importância de pensar o seu Planejamento Territorial para um desenvolvimento integrado e complementar das estruturas que a constituem.

Diante do exposto, é importante esclarecer que, atualmente, vê-se a dualidade entre rural e urbano como uma forma de captar o mundo, que, no passado, sinalizava uma oposição; no entanto, hoje, são concepções complementares. Além disso, importa destacar que, atualmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) utiliza além dos conceitos de espaços urbanos e rurais, o conceito de espaço da natureza, os quais são desmembrados em subcategorias que visam expressar o *continuum* rural-urbano-natureza (IBGE, 2023, p. 65).

### **3 A REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL**

A metropolização, para Guy Di Méo (2008), é a concentração populacional em determinadas áreas urbanas, que utiliza tecnologias em larga escala e se dedica ao setor de serviços, além de se conectar a uma rede mundial. Assim, a partir de um polo, que detém uma capacidade de atração, princípios de organização, ordem no espaço geográfico, preenchendo uma série de funções, como política, econômica e ideológica,

tem-se conjuntos territoriais de portes variáveis, que se dividem em territórios nacionais até metrópoles mundiais, além de cidades globais (Di Méo, 2008).

A Constituição de 1988 (CRFB/88) aponta que os Estados poderão criar Regiões Metropolitanas para planejamento de funções públicas de interesse comum (Brasil, 1998). A institucionalização de uma Região Metropolitana busca a promoção do desenvolvimento regional, o fortalecimento da posição da região na rede de cidades do país, até mesmo na rede global (Costa, 2013). No Brasil, principalmente após a CRFB/88, ocorreu uma separação entre o que é uma metrópole e o que é uma Região Metropolitana. Para se ter uma ideia, têm-se pouco mais de cinquenta Regiões Metropolitanas, enquanto há em média vinte metrópoles no país (Costa, 2013).

Para Olga Firkowski (2012), a inexistência de uma política metropolitana nacional, bem como a inexistência de critérios claros para a criação das Regiões Metropolitanas proporcionaram uma livre argumentação para a sua criação, subordinada aos interesses estaduais. As Regiões Metropolitanas podiam ser instituídas com base em qualquer critério ou até mesmo sem nenhum (Costa, 2013). Dessa forma, segundo Marco Aurélio Costa (2013, p. 324), a criação de instrumentos de regionalização não possuía relação com os processos socioespaciais de desenvolvimento dos espaços metropolitanos.

No Brasil, ocorreu uma proliferação de RMs, por questões políticas, que buscavam se beneficiar dos programas de governo que visavam o desenvolvimento de regiões efetivamente metropolitanas (Moura; Pêgo, 2016).

A Região Metropolitana de Natal foi criada nesse contexto, instituída pela Lei Complementar nº 152 de 1997, ocupando uma área equivalente a 7% do território do Estado do Rio Grande do Norte, comportando, no entanto, 46% da população estadual (SILVA, 2018). Quando da sua constituição, a RM abrigava apenas os municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Ceará-Mirim e Extremoz, sendo adicionados em 2002, São José do Mipibu e Nísia Floresta, em 2005, Monte Alegre, Vera Cruz em 2009, Maxaranguape em 2013, Ielmo Marinho, Arês e Goianinha em 2015 (SILVA, 2018). Em 2019, foi adicionado o município de Bom Jesus.

Em 2015, como meio de disciplinar a criação de Regiões Metropolitanas, o Estatuto da Metrópole dispôs, em seu artigo 2º, questões objetivas que passaram a nortear a sua criação. Contudo, a decisão de reconfigurar as RMs já institucionalizadas ficou a cargo dos estados (Moura; Pêgo, 2016), o que não foi feito na Região Metropolitana de Natal, que permaneceu com a mesma configuração, adicionando em 2019 o município de Bom Jesus. Tal ação é um retrato das escolhas políticas para a criação da Região Metropolitana de Natal. Segundo Silva (2018), em alguns municípios que a constitui não é observada a conurbação, movimento característico de uma Região Metropolitana.

Assim, a RMN tem seus municípios divididos em metrópole funcional, àquela que concentra o maior fluxo de atividades, migrações, processos produtivos, constituída pelos municípios de Natal, Parnamirim, Macaíba São Gonçalo do Amarante e Extremoz; e a metrópole institucional, representada pelos demais municípios (Silva; Silveira; Almeida, 2019).

Principalmente esses demais municípios têm uma concentração considerável de população rural, conforme a Tabela 01, que foi desenvolvida conforme dados extraídos do censo populacional de 2010 (IBGE, 2012). Além disso, a partir pesquisa e dados disponibilizados pelo IBGE em 2023, foi feita uma atualização da Tabela 1 a fim de demonstrar o grau de urbanização dos municípios indicados. Denota-se, portanto, que o referido órgão preferiu disponibilizar dados que denotam o grau de urbanização dos municípios em vez de separar a população em "rural" e "urbana" nessa atualização de 2023 (IBGE, 2023).<sup>76</sup>

Figura 01 - População rural e urbana em 2010 e grau de urbanização

<b>Município</b>	<b>População Rural (%)</b>	<b>População Urbana (%)</b>	<b>Grau de urbanização<sup>77</sup></b>
Arês	38	62	67,86
Bom Jesus	28	72	77,57
Ceará-Mirim	48	52	50,20
Extremoz	36	64	95,11

<sup>76</sup> Os dados utilizados estão disponíveis em planilha disponibilizada pelo IBGE no seguinte endereço eletrônico: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15790-classificacao-rural-e-urbana.html?=&t=downloads> Acesso em: 20 dez. 2023.

<sup>77</sup> Denota-se que em que pese a pesquisa do IBGE referenciada seja de 2023, ela não foi feita com dados do último censo. Até a presente data (20/12/2023), o IBGE ainda não lançou em seu banco de dados um comparativo da população rural e urbana.



Goianinha	31	69	76,07
Macaíba	39	61	95,11
Monte Alegre	56	44	48,52
Natal	0	100	95,1178
Nísia Floresta	61	39	46,16
Parnamirim	0	100	95,11
São Gonçalo do Amarante	15	85	95,11
São José de Mipibu	54	46	46,16
Vera Cruz	56	44	45,50
Maxaranguape	63	37	35,72
Ielmo Marinho	87	13	0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE 2010

Necessário de antemão, no entanto, compreender que tais dados não demonstram de forma precisa a questão urbana e rural de cada município, principalmente naqueles que são apontados como 100% urbanos, uma vez que há em tais municípios uma “presença de práticas agrícolas e do próprio modo de vida rural” (Santos, 2015). Contudo, tais dados são preciosos para apontar uma noção do quanto o rural está presente na Região

78 Os números aparecem os mesmo para Natal, Extremoz, Macaíba, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante em razão de serem considerados uma concentração urbana. De acordo com o IBGE (2023, p. 171), concentração urbana é um “Arranjo Populacional ou Município Isolado com mais de 100 000 habitantes e que possui a urbanização como principal processo indutor da integração e da contiguidade espacial.”

Metropolitana de Natal e a importância do planejamento dessas áreas para o seu desenvolvimento.

Observa-se, levando em consideração o Censo de 2010 (tabela 01), que a RMN possui 13 municípios com área rural, excluindo apenas Natal e Parnamirim. Desses 13 municípios, 06 possuem um percentual com mais de 50% de população habitando no dito meio rural.

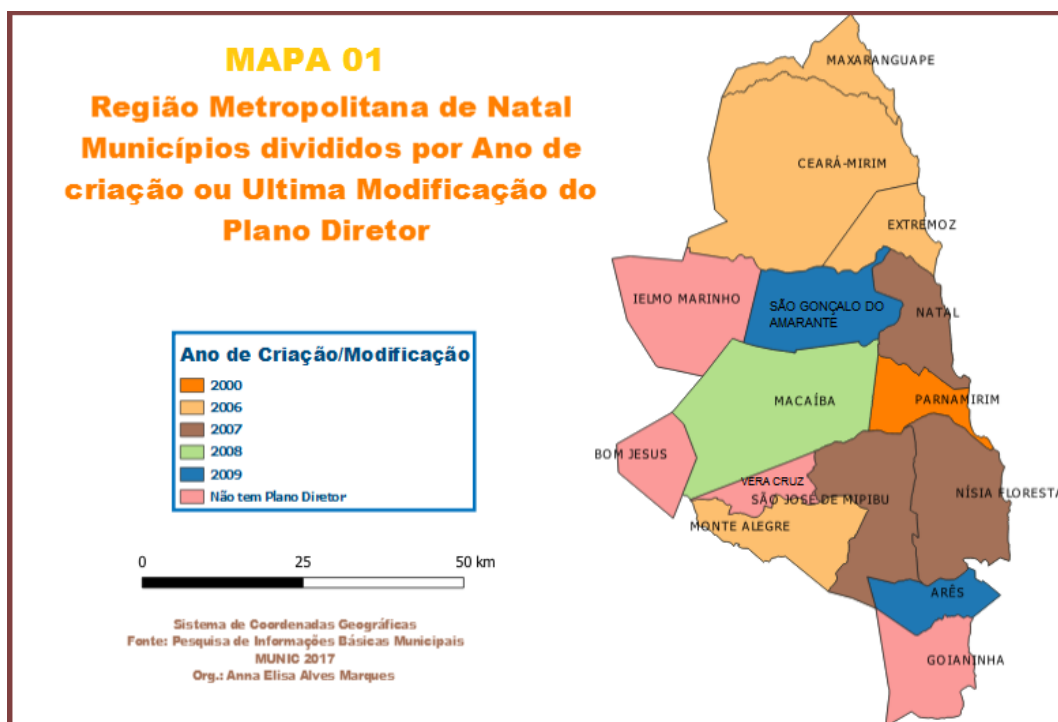
Assim, diante da apresentada taxa de população do meio rural na RMN, é importante que para o seu desenvolvimento se empondere o planejamento territorial das zonas rurais dos municípios. Além disso, que se pense uma gestão integrada desse planejamento rural.

Sobre o assunto, Trindade (2005) aponta que uma das peculiaridades da RM é sua capacidade de integração, dessa forma, pensar o desenvolvimento territorial de forma integrada para a criação de políticas públicas é de grande valia para a integração e o desenvolvimento da região. Tendo em vista a importância de uma política para o desenvolvimento da Região Metropolitana, necessário a compreensão de como se desenvolvem as áreas rurais nos Planos Diretores dos municípios da Região Metropolitana de Natal e se há uma interação entre eles.

### **3.1 Os Planos Diretores da região metropolitana de Natal e o rural**

Dentre os 15 municípios da Região Metropolitana de Natal, 04 não possuem Plano Diretor, conforme o Mapa 01, são eles: Vera Cruz, incluído na RMN em 2009; Ielmo Marinho e Goianinha em 2015, e Bom Jesus, incluso em 2019. Tal realidade vai em via oposta às diretrizes do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que dispõe em seu artigo 41 a obrigatoriedade de municípios integrantes de Regiões Metropolitanas produzirem seus Planos Diretores (PDs). Além disso, nenhum dos Planos já desenvolvidos se encontra atualizado, em desrespeito ao artigo 40 da já citada norma, que aponta a necessidade de revisão a cada 10 anos.

Figura 02 - Região Metropolitana de Natal



Fonte: Elaboração própria com base em MUNIC 2017

Tendo em vista esta preliminar análise, que se direcionou a elaboração dos Planos Diretores no geral, já se pode compreender que os municípios da RMN não conduzem, de maneira geral, seus Planejamentos Territoriais como direciona o Estatuto da Cidade.

Analisa-se agora a questão voltada para o rural. O Ministério das Cidades em parceria com o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia desenvolveu em 2004 um Guia para Elaboração dos Planos Diretores Participativos (Brasil). Durante a pesquisa realizada, esse foi o único instrumento institucional encontrado que trata de um tópico específico para direcionar os gestores e as comunidades a pensarem no planejamento territorial das zonas rurais.

Tendo em vista que o Estatuto da Cidade foi desenvolvido há quase 20 anos, tem-se uma preâmbular compreensão do descaso do Poder Público com relação a questões do rural nos Planos Diretores, em que pese a obrigatoriedade dos municípios tratarem de ambos.

Passado esse adendo inicial, na busca por compreender como os municípios da Região Metropolitana encaram o meio rural em seus Planos Diretores, utiliza-se o documento elaborado pelo Ministério para nortear quais os direcionamentos que o PD

deve ter para compreender de forma mínima as necessidades do rural no Planejamento Territorial.

O documento supramencionado dividiu a questão em quatro tópicos principais: o macrozoneamento rural; o parcelamento do solo rural; a regularização das ocupações na zona rural e a leitura socioterritorial da zona rural. A título de metodologia, o presente artigo destrinchará cada tópico, comparando-o com o disposto nos Planos Diretores da RMN, de acordo com a pesquisa realizada pelo IBGE em 2017, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC).

O Macrozoneamento Rural trata da leitura socioterritorial das zonas rurais, que tem suas peculiaridades em relação às urbanas. Trata da destinação socioeconômica e ambiental das diversas partes do território municipal. Identifica-se as áreas de prioridade, as secundárias, as restritas, com base nas capacidades municipais, como energia elétrica, fornecimento de gás, coleta de esgoto.

Aqui se verifica se o município possui áreas especiais e quais são, abordando a questão da preservação ambiental de determinados segmentos. O documento ressalta a importância da identificação do solo, topografias, acessibilidade e quais as adequações para os diferentes tipos de produções.

Além disso, chama-se atenção para a necessidade de ter um cuidado especial com as áreas periurbanas. Essas áreas, em geral, passam pelo processo de reestruturação fundiária e conversão do uso da terra, sendo áreas bem indefinidas, sendo consideradas um problema para o Poder Público. No entanto, há potencialidades dessas áreas, que podem ser utilizadas para a introdução de novos padrões de produção agrícola.

De acordo com a MUNIC de 2017, no entanto, apenas 03 municípios da RMN legislaram sobre o Zoneamento Rural, são eles: Arês; Macaíba e Nísia Floresta (IBGE, 2017). No tocante ao Parcelamento do Solo Rural, os autores apontam o papel de protagonismo do INCRA, que possui instruções normativas para o tema. Entretanto, tendo em vista a vasta quantidade de ocupações clandestinas nos municípios brasileiros e sendo o município o responsável por legislar sobre os interesses locais, o município deve tomar para si a responsabilidade dessa regulação, que deve ocorrer de forma a dialogar com o instituto.

Deve-se, assim, buscar o cumprimento da Lei 6.766/79 sobre o tema, de forma a abranger as áreas existentes e as que seja interessante a realização de novos parcelamentos, levando em consideração o macrozoneamento rural, de forma a combater os vazios urbanos.

Tais medidas convergem para o objetivo primordial do PD, que é a promoção de um desenvolvimento territorial socialmente justo e ambientalmente equilibrado. Apenas 03 municípios da Região Metropolitana seguem este tópico, Arês, Macaíba e Nísia Floresta (IBGE, 2017).

A regularização das ocupações na zona rural, por sua vez, torna-se importante tendo em vista a pluralidade de dimensões das ocupações irregulares na zona, assim, para cada situação é imprescindível uma estratégia para ela voltada.

É necessário definir os critérios para identificar os segmentos que podem ser regularizáveis, tendo em vista as áreas de risco, questões ambientais, renda da população que ocupa. Imprescindível, assim, estabelecer os critérios para identificação dos núcleos regularizáveis e as estratégias para as suas regulamentações, definindo, ainda, as responsabilidades dos atores envolvidos.

Os autores destacam a importância de se adotar medidas preventivas, de forma a evitar que se produzam novos núcleos clandestinos e irregulares, além de se ter em mente que não se pode focar na proteção da propriedade em si, mas na articulação entre a sua proteção e a sua função social.

Ao analisar as diretrizes dos Planos Diretores, afere-se que dentre os 15 municípios da RMN, apenas 03 apresentam direcionamentos para a regulação fundiária de ocupações da zona rural, são eles: Macaíba; Maxaranguape e São Gonçalo do Amarante.

Não há na MUNIC 2017 um tópico sobre a existência de Planos Diretores que aponte a necessidade de regulação fundiária das áreas rurais, contudo, há um segmento que trata sobre a realização de programas ou ações no geral, para áreas urbanas e rurais, entre os anos de 2015 e 2016. Nesta pesquisa consta que nos anos tratados, apenas as prefeituras de Natal e São Gonçalo do Amarante realizaram algum programa ou ação voltado para a regulação fundiária (IBGE, 2017).

A Leitura Socioterritorial da Zona Rural, por fim, deve-se orientar pela coleta, sistematização e análise das informações e problemas do município. Trata-se de uma leitura capaz de desenvolver estratégias para serem incorporadas no Plano Diretor que visem a consolidação da função social da propriedade. Assim, a elaboração dessa leitura deve levar em consideração: questões econômicas, políticas, sociais, ambientais, com a participação dos atores sociais que ocupam o município.

Interessante observar aspectos como a existência de cooperativas, as nuances da agricultura familiar, o desenvolvimento da agroindústria, as condições das áreas de proteção ambiental. Além disso, mapear a existência de zonas passíveis de conflitos, como

áreas que podem causar impacto para a vizinhança, por exemplo a produção de cana-de-açúcar que produz fuligem e pode causar reflexos para a saúde da comunidade.

Em que pese a importância de mapear essas características, peculiaridades, que podem ser encontradas nos municípios de formas diferentes, nota-se que os Planos Diretores da RMN não tratam com profundidade, em sua maioria os aspectos peculiares de suas zonas rurais.

A questão desse não aprofundamento foi mapeada pelo Ministério das Cidades em 2011, na pesquisa denominada "Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos".

No referido, foi constatado que após o Estatuto da Cidade, um grande número de municípios elaboraram seus Planos, contudo, ocorreu uma inadequação nas suas produções, o que gera deficiências na sua aplicabilidade (Pinto, 2011). Aferiu-se que há uma precariedade de disposições sobre as configurações e os instrumentos de cada território. Um Plano Diretor para ser eficaz necessita definir como cada segmento do município cumprirá sua função social, apresentando com clareza a configuração do espaço e dos instrumentos constantes, conforme a Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades (Pinto, 2011).

Os autores fizeram diversas reflexões sobre as causas que desencadearam a ausência de tais dados, dentre elas explanaram: uma leitura técnica e comunitária mal elaborada; poucos recursos humanos e financeiros de cada município; descaso dos gestores e baixa capacidade institucional e técnica (Pinto, 2011).

Sendo precária a leitura socioambiental do município como o todo, quando se olha para o rural as questões se agravam e o descaso com as definições dos segmentos territoriais é ainda mais intenso (Pinto, 2011).

Pelo exposto, pode-se compreender que as articulações dos Planos Diretores da RMN, em sua maioria, não olham para o desenvolvimento Territorial Rural, de forma a não desenvolver as suas peculiaridades em um contexto que ele está imerso ao meio técnico-científico-informacional.

Para além de uma questão municipal, tem-se que, conforme o artigo 10 do Estatuto da Metrópole, que as Regiões Metropolitanas devem compatibilizar os seus Planos Diretores com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

Acontece que a RMN não implementou o plano, em decorrência da ausência de iniciativa da gestão estadual, o que dificulta a compatibilização dos Planos Diretores entre

si (Silva, 2017). Além disso, conforme aponta Silva (2017), “a ausência de identidade metropolitana entre os municípios das Rms, aliada à prevalência do pensamento do “municipalismo autárquico”, torna difícil a integração da metrópole em volta do pensamento coletivo”.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o Estatuto da Cidade, os municípios brasileiros foram influenciados a produzir os seus Planos Diretores. No caso dos municípios da Região Metropolitana de Natal, dos 15, apenas 04 ainda permanecem sem o instrumento. Quanto à revisão a cada 10 anos, a situação é que eles não cumprem tal prazo, tendo a capital Natal, a exemplo, revisado o seu PD apenas quatro anos após o estipulado em lei.

Dos dados analisando, conclui-se que os municípios também não atendem de forma ampla as diretrizes do guia elaborado pelo Ministério da Cidade em 2004, em especial em relação ao planejamento das áreas rurais. Perpetua-se a mentalidade de que tais zonas são sinônimos de atraso, secundários no planejamento territorial. Essa ultrapassada reflexão prejudica o desenvolvimento da RM de Natal, uma vez que ignora as peculiaridades das zonas rurais de cada município, que são significativas, podendo significar a formulação de políticas genéricas, inadequadas.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Benko, Georges. Mundialização da economia, metropolização do mundo. **Revista do Departamento de Geografia da USP**. São Paulo: FFLCH, n. 15, 2002, p. 45-54.

Brasil. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

Brasil. **Estatuto da Cidade**. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Brasil. (2015a, 12 de janeiro). Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Institui o Estatuto da MetrÓpole**, altera a Lei n 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Recuperado em 24 de março de 2015, de [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)

Brasil. Raquel Rolnik. Ministério das Cidades (Org.). **PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasil, 2004. 160 p. (PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos).

Bueno, L. M. de M.; Cymbalista, R. Apresentação. In: Bueno, L. M. de M.; Cymbalista, R. (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

Bonavides, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

Costa, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora T. L. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

Di Méo, Guy. Introdução ao debate sobre a metropolização. **Confins** [on-line], n. 4, São Paulo, 2008, p. 2-11.

Faria, Vilmar. **Cinquenta Anos de Urbanização no Brasil**. Novos Estudos CEBRAP, Edição 29 - Março de 1991.

Faria, V. **O sistema urbano brasileiro**. *Estudos CEBRAP*. São Paulo, Edições CEBRAP, nº 18, 91-116, 1976.

FIRKOWSKI, Olga. L. C. F. Porque as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões, mas não são metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba n.122, p.19-38, jan./jun 2012.

Gorsdorf, Leandro Franklin. **A dimensão metropolitana nos planos diretores municipais da Região Metropolitana de Curitiba**. In: Moura, Rosa; FIRKOWSKI, Olga L. C. F. (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, Observatório de Políticas Públicas; Curitiba: Letra Capital, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros. Pesquisa de informação básica municipais**. Brasil, 2017. Disponível em <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>. Acesso: jun. de 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Proposta metodológica para classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. 174 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102019> Acesso em: 20 dez. 2023.



Mesquita, Amanda Pires; Ferreira, William Rodrigues. O RURAL NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL: perspectivas e possibilidades a partir do Plano Diretor Municipal. **Revista Equador (ufpi)**, Piauí, v. 6, n. 1, p.20-39, 2017.

Moura, Rosa e Pêgo, Bolivar. Aglomerações urbanas no Brasil e na América do Sul : trajetórias e novas configurações. Rio de Janeiro. IPEA, junho de 2016. Texto para discussão.

Moyano Estrada, E. "**La agricultura entre el nuevo y el viejo corporativismo**". In: YRUELA, M.P. e GINER, S. El corporativismo en España. Barcelona, Ariel, 1988.

Orea, Domingo Gómez. **Planificación Rural**. Madrid: Editora Agrícola Española, 1992.

Pessoa, Zoraide Souza. **UMA ANÁLISE DO MOVIMENTO PENDULAR NA DEFINIÇÃO DA ESPACIALIDADE TERRITORIAL E SOCIAL NA RMNATAL**. In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. 2005, Bahia: ISSN 1984-8781, 2005. p. 1 - 13.

Pinto, João Baptista (Ed.). **Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos**. Rio de Janeiro: Orlando Alves dos Santos Junior e Daniel Todtmann Montandon (orgs.), 2011. observatório das Metrôpoles - Ippur/ufpr, 2011. 296 p.

Pontes, Daniele Regina; Faria, José Ricardo Vargas de. **Direito Municipal e Urbanístico**. Ed. rev., Curitiba, PR:IESDE, 2012.

Sabourin, Eric. Teixeira, Olivio. In: Sabourin Eric (ed.), Teixeira Olivio Alberto (ed.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: Conceitos, controvérsias e experiências**. Petrolina : EMBRAPA, p. 21-37, 2002.

Santos, Milton. **A urbanização brasileira**. 2. Ed. São Paulo: Hucitec, 1993. 157 p.

\_\_\_\_\_, Milton. **Técnica, espaço e tempo**. 1994.

Souza, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2005

Santoro, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.) **O município e as áreas rurais**. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p.

Silva, Brunno Costa do Nascimento. Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. v. 2, n. 2, 2017. PERSPECTIVA DE UMA METRÓPOLE EM FORMAÇÃO: COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN. In:

ENEPCP. 2017, Natal. **Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**. Natal: 2017. v. 2, p. 1173 – 1198.

Silva, Brunno Costa do Nascimento et al. PERSPECTIVA DE UMA METRÓPOLE EM FORMAÇÃO: COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN. **Interfaces Científicas**, Aracajú, v. 6, n. 3, p.71-86, jun. 2018. Semestral.

Silva, Brunno Costa do Nascimento; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE: O Caso da Região Metropolitana de Natal/RN. In: ENANPUR, 18., 2019, Natal, 2019. p. 1 - 25.

Telles, V. **Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania**, *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 8(2) 1994.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor. O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas**, Minas Gerais, p.237-247, 2011.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, p. 87-145, 2000.