

# OS PLANOS DIRETORES E O *CONTINUUM* URBANO-RURAL NO PARANÁ: FERRAMENTA URBANA PARA PLANEJAR TERRITÓRIOS NÃO-URBANOS (ST3)

**Maria Luiza Dias Ballarotti**

Universidade Federal do Paraná - UFPR | au.maluballarotti@gmail.com

**Marcelo Caetano Andreoli**

Universidade Federal do Paraná - UFPR | marcelocandreoli@gmail.com

---

## Sessão Temática 03: Estado, planejamento e políticas públicas

---

**Resumo:** Este artigo busca apontar a contradição no uso dos planos diretores como ferramenta de gestão territorial municipal no Paraná, um estado com características tipológicas rurais predominantes (IBGE, 2023). Para tanto, são abordadas as legislações que tratam da questão urbana no contexto da redemocratização brasileira, a Constituição, de 1988, e o Estatuto da Cidade, de 2001, e que apresentam o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e municipal. Além disso, a Lei Estadual 15.229/2006, que ampliou a obrigatoriedade do Plano Diretor para todos os municípios do Paraná, é analisada junto de alguns resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2021), que apontou o estado como líder no número de planos diretores elaborados e atualizados no país. Por fim, a classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza (IBGE, 2023), é articulada a partir de uma discussão teórica dos processos de urbanização no Brasil, demonstrando o contraste entre as características do território de cidades pequenas e médias, e os instrumentos de planejamento aplicados.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano e regional, planejamento territorial, Plano Diretor, política urbana, urbanização.

## MASTER PLANS AND THE URBAN-RURAL CONTINUUM IN PARANÁ: URBAN TOOL FOR PLANNING NON-URBAN TERRITORIES

**Abstract:** *This article seeks to point out the contradiction in the use of master plans as a tool for municipal territorial management in Paraná, a state where rural typological characteristics are predominant (IBGE, 2023). To this end, the legislation that deals with the urban issue in the context of Brazil's re-democratization, the 1988 Constitution and the 2001 City Statute, are discussed, considering that both laws present the master plan as a basic instrument of urban and municipal development policy. Moreover, State Law 15.229/2006, which extended the requirement for a master plan to all municipalities in Paraná, is analyzed along with some results from the Municipal Basic Information Survey (IBGE, 2021), which pointed to the state as the leader in the number of master plans drawn up and updated in the country. Finally, the classification of rural, urban and natural spaces (IBGE, 2023) is articulated from a theoretical discussion of urbanization processes in Brazil, demonstrating the contrast between the characteristics of the territory of small and medium-sized cities, and the planning instruments applied.*

**Keywords:** *Urban and regional planning, territorial planning, master plan, urban policy, urbanization*

---

## PLANES DIRECTORES Y EL CONTINUUM URBANO-RURAL EN PARANÁ: HERRAMIENTA URBANA PARA LA PLANIFICACIÓN DE TERRITORIOS NO URBANOS

**Resumen:** *Este artículo busca señalar la contradicción en el uso de los planes directores como herramienta de gestión territorial municipal en Paraná, donde predominan características tipológicas rurales (IBGE, 2023). Para ello, se discute la legislación que trata de las cuestiones urbanas en la redemocratización de Brasil, la Constitución de 1988 y el Estatuto de la Ciudad de 2001 - ambas leyes presentan el plan director como instrumento básico de la política de desarrollo urbano y municipal. Además, se analiza la Ley Estadual 15.229/2006, que extendió la exigencia de plan director a todos los municipios de Paraná, y algunos resultados de la Encuesta Básica de Informaciones Municipales (IBGE, 2021), que señalaron al estado como líder en el número de planes directores elaborados y actualizados en el país. Por último, la clasificación de los espacios rurales, urbanos y naturales (IBGE, 2023) se articula a partir de una discusión teórica sobre los procesos de urbanización en Brasil, demostrando el contraste entre las características del territorio de las ciudades pequeñas y medianas y los instrumentos de planificación aplicados.*

**Palabras clave:** *Planificación urbana y regional, ordenación territorial, plan director, política urbana, urbanización.*

## INTRODUÇÃO

De acordo com o Censo Demográfico de 2022, 87,4% da população reside em áreas urbanas e 12,6% estão em áreas rurais, ampliando o grau de urbanização de 84,36% em 2010, para 87,41% em 2022. A crescente urbanização brasileira exposta numericamente, no entanto, contrasta com a espacialidade produzida por tal processo, que reorganiza noções de ruralidade e urbanidade presentes no cotidiano das cidades brasileiras.

As imprecisões tipológicas de tais classificações somam-se com a aparente insuficiência de instrumentos de gestão territorial, sobretudo quando percebidos para além da dicotomia urbano-rural historicamente determinante das políticas territoriais. Neste contexto, a reafirmação do Plano Diretor como instrumento fundamental da política urbana revela-se pouco aderente com as características territoriais do país, apresentando dificuldades de adequação às realidades locais e utilizado principalmente como ferramenta jurídico-legislativa de gestão municipal.

À luz disso, o presente artigo mobiliza uma discussão em cinco momentos: 1) a partir do capítulo II da Constituição de 1988, que estabelece a política urbana nacional; 2) pela leitura do capítulo III do Estatuto da Cidade, que regulamenta o Plano Diretor e apresenta sua abrangência municipal; 3) tensionando a discussão teórica do processo de urbanização no Brasil a partir das ideias de *urbanização total* (Lefebvre, 1999 [1970]) e *urbanização extensiva* (Monte-Mór, 2006 [1987]), em contraponto às *novas ruralidades* que surgem da interação entre rural e urbano (Wanderley, 2001), questionando a centralidade urbana no território brasileiro contemporâneo; 4) explorando a proposta metodológica para classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza no Brasil (IBGE, 2023), elaborada desde o conceito de um *continuum* urbano-rural, que contesta a separação dicotômica entre as duas categorias e inclui a natureza, numa análise da nova espacialidade brasileira; e, por fim, 5) apresentando os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC (IBGE, 2021) para o recorte do estado do Paraná, em diálogo com a Lei Estadual N° 15.229/2006, que versa sobre o sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento do estado.

Diante disso, busca-se levantar questionamentos sobre a validade do Plano Diretor, enquanto instrumento construído no seio da reforma urbana, para lidar com as complexidades territoriais de um estado cujas características rurais são marcantes. Sem aprofundamentos sobre o conteúdo dos Planos, o objetivo é criar tensionamentos teóricos, por meio de aprofundamento das noções de ruralidades e urbanidades, bem como localizar o Plano Diretor enquanto instrumento eficaz para pensar as assimetrias urbanas, sem, no entanto, aprofundar as problemáticas rurais.

Para tanto, inicialmente, a apresentação das leis federais mencionadas intenta demonstrar o protagonismo do urbano no processo de construção dos instrumentos de planejamento territorial instituídos no fim do século XX, quando os municípios passaram a compor a

escala de entes federativos. Tratando-se especialmente da Constituição de 1988, sabe-se que o conteúdo do capítulo da política urbana está inserido em um contexto de disputa - sobretudo, do conceito de função social da propriedade -, em que o Plano Diretor surgiu como consenso final, a ser regulamentado no Estatuto da Cidade 13 anos depois. Por isso, aqui são mobilizados alguns autores que escreveram à época, como Maria Julieta de Souza (1990) e Jorge Bassul (2004), além de outros, que trazem perspectivas mais recentes sobre o planejamento pós-estatuto.

Em seguida, é abordada a definição, no Estatuto da Cidade, da ampliação da incidência do Plano Diretor a todo o território municipal, que deveria, então, abarcar temáticas ligadas tanto ao espaço urbano quanto rural - embora a legislação incluía a integração entre áreas urbanas e rurais como um de seus objetivos, não são apresentados instrumentos específicos para o que está situado fora do perímetro urbano.

Partindo daí, constroi-se um debate acerca da ineficácia da compreensão espacial dicotômica entre rural e urbano, que indica que, na verdade, há uma relação de complementaridade e continuidade entre as categorias. Henri Lefebvre, com sua *urbanização total* (1999 [1970]), aponta para o fim da distinção entre rural e urbano a partir da superação do mundo rural; Monte-Mór, com a *urbanização extensiva* (2006 [1987]), apresenta a sociedade brasileira virtualmente urbana, na qual os sentidos de modernidade, cidadania e condições produtivas alcançam até mesmo a pequenas cidades, espaços agrários e naturais; já Maria Wanderley (2001), trata do *continuum* através da ideia de criação de *novas espacialidades*, situadas entre os extremos urbano e rural, e fruto do processo de mudança das relações entre ambos - o que afasta o horizonte de uma urbanização homogeneizadora.

Essa discussão embasa a recém-publicada Proposta metodológica para classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza no Brasil, elaborada pelo IBGE (2023), com objetivo de explorar possíveis critérios e conceitos importantes na definição de uma tipologia classificatória para o *continuum* rural-urbano-natureza. A proposta busca contemplar a complexidade do território brasileiro, de modo que a classificação possa embasar processos de planejamento, gestão e elaboração de políticas espaciais - o que pode ser valioso para se pensar ferramentas diferentes, para além dos planos diretores, melhor adaptadas a uma abrangência municipal completa.

No sentido de conectar todos os pontos apresentados até aqui, o caso do Paraná se mostra emblemático. No estado, a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor passou a se estender a todos os municípios a partir de 2006, com a promulgação da Lei Estadual N° 15.229. Então, 79 planos foram aprovados entre 2006 e 2007<sup>1</sup>, o equivalente a 20% dos municípios paranaenses, e em 2021 a MUNIC apontou o Paraná como estado com maior quantidade proporcional de planos no Brasil - 396 dos 399 municípios têm Plano Diretor,

---

<sup>1</sup> Apenas 39 destes planos teriam sido obrigatórios de acordo com o Estatuto da Cidade, sendo 20 municípios com mais de 20.000 habitantes, e 19 municípios integrantes das regiões metropolitanas.

sendo que 170 deles estão atualizados.

Além disso, na Proposta metodológica para classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza no Brasil (IBGE, 2023), as categorias predominantes no estado são as áreas rurais produtivistas com fortes conexões aos centros urbanos, as áreas de transição, e as áreas rurais produtivistas consolidadas, que serão abordadas com maior profundidade no decorrer do artigo, mas que expressam características rurais significativas.

## O PLANO DIRETOR E A POLÍTICA URBANA

O processo de redemocratização brasileiro, ao longo da década de 1980, culminou com a publicação da Constituição de 1988, a primeira na história do Brasil a tratar de questões urbanas. Primeiro, cabe destaque ao caráter descentralizador contido em algumas definições do documento, como no artigo 18, que estabelece a escala dos municípios como parte da organização político-administrativa brasileira. A partir de então, considerados entes federativos, os municípios foram imbuídos de novas atribuições com o texto constitucional, dentre elas, “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Brasil, 1988, capítulo IV, artigo 30, inciso VIII).

Apesar do avanço representado pela inclusão de um capítulo dedicado à política urbana no texto final, o processo de elaboração da Constituição foi bastante disputado por dois grupos, destacados por Souza (1990): um “progressista” - composto por técnicos e militantes do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) -, e outro “conservador” - formado, de modo geral, por representantes partidários. As discordâncias se deram em muitos âmbitos, porém, quanto à questão urbana, enquanto os progressistas pautavam o direito à cidade e a função social da propriedade, o grupo conservador defendia a manutenção da propriedade privada e do livre mercado (Souza, 1990).

Durante o processo constituinte houve um entrave quanto à determinação da “função social da propriedade”, cujo desfecho acabou em um consenso: o conceito ficaria submetido ao que fosse definido no Plano Diretor. De acordo com Souza, “a mais relevante convergência de interesses quanto aos instrumentos é a adesão generalizada ao **Plano Diretor Urbano** [...] proposto por todos os segmentos, mesmo nas fases anteriores ao confronto, quando cabiam ainda proposições mais originais” (Souza, 1990, p. 214, grifo próprio). Assim, ao fim do processo, a emenda aprovada apresentou a seguinte redação:

Art. 182. 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.

§ 1º O **Plano Diretor**, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o **instrumento básico** da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua **função social** quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no **Plano Diretor** (Brasil, 1988, cap. II, art. 182, parágrafos 1º e 2º, grifo próprio).

Para Bassul (2004), embora a noção de plano tenha aparecido diversas vezes ao longo do processo constituinte, a expressão “Plano Diretor” não tinha significância central, e os planos eram debatidos pelo MNRU com um viés crítico ao seu passado tecnocrático. Por isso, num primeiro momento, “a proposta do MNRU negava os planos urbanos e apostava na participação popular na gestão das cidades e nos instrumentos jurídicos e tributários de limitação ao exercício do direito de propriedade” (Lage e Lage; Francisco Filho, 2020, p. 6). No entanto, na versão consolidada da lei, o Plano Diretor “não apenas surgia, por assim dizer, redivivo, como passava a ser o paradigma do cumprimento da função social da propriedade” (Bassul, 2004, p. 66).

Além disso, como visto no artigo 182, o Plano Diretor ganhou status de instrumento básico da política urbana nacional e passou a ser obrigatório para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes. Como reforça Souza, esse recorte inclui não apenas cidades grandes, como também de médio e pequeno porte, fato relevante já que, para a autora, a elaboração dos conteúdos da lei com base na experiência das grandes metrópoles brasileiras não seria pertinente às demais escalas (Souza, 1990, p. 191).

O capítulo da política urbana constante na Constituição tem um tamanho reduzido, se restringindo apenas à instituição do usucapião, e à definição do município como responsável pela execução das políticas na esfera urbana. Dessa forma, conforme o aumento da autonomia do poder municipal sobre o ordenamento do solo da cidade, os reformistas passaram a confiar no potencial das leis orgânicas e planos diretores como ferramentas essenciais para a realização do pleno direito à cidade e cumprimento da função social da propriedade, que tanto havia sido debatida. Ao mesmo tempo, “uma frente de mobilização seguiu lutando pela regulamentação federal do capítulo constitucional da política urbana” (Lage e Lage; Francisco Filho, 2020, p. 7), o que se consolidou com a promulgação da Lei Federal 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade.

Além de regulamentar o capítulo da política urbana, o Estatuto ampliou o grupo de municípios que deveriam, obrigatoriamente, elaborar Plano Diretor, que passou a incluir os integrantes de regiões metropolitanas, de áreas de interesse turístico e inseridos em área de influência de empreendimentos de impacto ambiental, independentemente do seu porte populacional. O recorte dos municípios com mais de 20.000 habitantes já se constituía como uma distorção da realidade brasileira, muito polarizada pelas décadas de políticas desenvolvimentistas (Lage e Lage; Francisco Filho, 2020). Nesse sentido, “a distorção não foi revista pelo Estatuto da Cidade que, pelo contrário, provocou sua ampliação ao exigir de todos os municípios o mesmo conteúdo mínimo do Plano Diretor sem levar em conta a

variedade de arranjos socioespaciais encontrados no país” (Lage e Lage; Francisco Filho, 2020, p. 11).

Foi também no texto do Estatuto da Cidade que o Plano Diretor passou a englobar o território dos municípios em sua totalidade, contemplando, em adição às áreas urbanas, os espaços rurais. Embora tenha havido um claro aumento da abrangência do instrumento em diversos sentidos, a submissão dos demais elementos da política urbana ao Plano Diretor, e seu caráter obrigatório, fizeram com que ele se tornasse a única ferramenta de planejamento e gestão ligada à questão territorial para muitos municípios de pequeno porte, onde grande parte dos conteúdos mínimos da gestão municipal, definidos no Estatuto, não se adequam bem à realidade (Lage e Lage; Francisco Filho, 2020). Como ressaltam Mesquita e Ferreira,

o planejamento do território rural ainda é muito incipiente ou mesmo inexistente. A falta de metodologias para a organização dessas áreas, o pouco conhecimento do território como um todo e o preconceito em relação ao rural se constituem nos principais obstáculos para o desenvolvimento dessas áreas. Junta-se a isso, a dificuldade encontrada na distribuição das competências entre município e União em relação à legislação das áreas rurais (Mesquita; Ferreira, 2017, p. 24).

De fato, o Estatuto da Cidade não é claro quando trata das áreas rurais. Elas são mencionadas pontualmente ao longo do texto, sendo que uma das diretrizes da política urbana apresentadas trata da “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, cap. I, art. 2º, inciso VII). A falta de definição das formas de atuação do município quanto a sua própria área rural, corrobora para o distanciamento do Plano Diretor da realidade desses territórios, sob a justificativa de que “a competência de legislar sobre o uso do solo das áreas rurais é da União, pois a política agrícola e agrária é competência da União, e o parcelamento do solo rural é de atribuição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)” (Mesquita; Ferreira, 2017, p. 26).

Dessa maneira, as áreas rurais acabam por ser pensadas como espaços homogêneos - especialmente dentro do processo de elaboração dos Planos Diretores -, enquanto, na verdade, são diversas e apresentam características regionais e locais próprias (Mesquita; Ferreira, 2017), que poderiam ser avaliadas com maior proximidade pelas gestões municipais, principalmente, quando se trata das demandas do rural com relação ao urbano, e não o contrário.

## O CONTINUUM URBANO-RURAL NO PLANEJAMENTO

Está cada vez mais difícil definir claramente as fronteiras entre rural e urbano (Monte-Mór, 2006) - elas se tornam difusas com os processos de industrialização e urbanização, intensificados radicalmente no século XX. Nessa perspectiva, onde a visão dual se encerra, a ideia de um *continuum*<sup>2</sup> urbano-rural demonstra a existência de múltiplas configurações territoriais e formas de organização socioespacial, correspondentes a uma ampla gama de modos de vida.

As relações teóricas estabelecidas nesse âmbito, entretanto, também não são consenso entre os autores que o exploram. Uma primeira abordagem a ser apresentada é a trabalhada por Milton Santos (1994), que propõe que o “espaço total brasileiro é preenchido por regiões agrícolas e regiões urbanas” (Santos, 1994, p. 73), sendo que as regiões agrícolas podem conter cidades e as regiões urbanas, atividades rurais, resultando na hibridização do espaço geográfico. Para Santos, todas as cidades e regiões urbanas se interessam pelas atividades rurais, e, por isso, estabelecem relações de controle com o mundo agrário. Isso se insere numa perspectiva de “urbanização do rural”, como é possível verificar quando o autor afirma que

o Brasil urbano é o Brasil em que está presente o meio técnico-científico, área onde a vida de relações tende a ser mais intensa e onde, por isso mesmo, o processo de urbanização tende a ser mais vigoroso. Como admitimos que essa realidade vai estender-se rapidamente sobre o território nacional, as perspectivas da urbanização serão bem mais nítidas e fortes (Santos, 1994, p. 131).

Dentro da mesma perspectiva, pode-se falar de Henri Lefebvre, que iniciou “A Revolução Urbana”, de 1970<sup>3</sup>, com a afirmação: “partiremos de uma hipótese: a urbanização completa da sociedade. [...] Denominaremos ‘sociedade urbana’ a sociedade que resulta da urbanização completa, hoje virtual, amanhã real” (Lefebvre, 1999, p. 15). Para Lefebvre, o rural pode ser entendido como uma categoria histórica. No eixo espaço-temporal que o autor apresenta, há um momento de inflexão do *locus* social do campo para a cidade, e esse campo se torna cada vez mais distante conforme nos aproximamos da “fase crítica”, expressa pela urbanização completa (Lefebvre, 1999).

Isso ocorre a partir da ideia de tecido urbano, que “prolifera, estende-se, corroi os resíduos de vida agrária. Estas palavras, “o tecido urbano”, não designam, de maneira restrita, o domínio edificado nas cidades, mas o conjunto das manifestações do predomínio da cidade sobre o campo” (Lefebvre, 1999, p. 17). Em diálogo com essa concepção de Lefebvre, Neil Brenner aponta que o processo de urbanização não ocorre somente pela expansão das grandes cidades no capitalismo industrial, mas por meio de “alongamentos desiguais do

---

<sup>2</sup> A definição utilizada aqui vem da ideia de uma “série de vários elementos sequenciais, sendo muito difícil a diferença entre eles, apresentando diferença entre os primeiros elementos e os finais” (Débora Ribeiro, 2024, disponível em [dicio.com.br/continuum/](https://dicio.com.br/continuum/)).

<sup>3</sup> Para o presente texto, foi consultada a edição de 1999.

'tecido urbano', composto de diversos tipos de padrões de investimento, espaços para assentamentos, matrizes de utilização da terra e redes de infraestrutura ao longo de toda economia mundial" (Brenner, 2018, p.34). A expansão urbana diz respeito a um processo complexo e totalizador que, como ressalta Lefebvre, não pode ser analisado através das lentes da industrialização - fazer isso seria olhar através de um campo cego (Lefebvre, 1999).

Roberto Monte-Mór, por sua vez, discute, também em diálogo com a extensão do tecido urbano, o processo de expansão para o entorno, não apenas da forma urbana, mas do "germe da *pólis*, da *civitas*, da práxis política urbana que era própria e restrita ao espaço da cidade" (Monte-mór, 2006, p.14), como a chamada "urbanização extensiva". De acordo com Monte-Mór,

assim, a questão urbana havia se transformado na questão espacial em si mesma, e a urbanização passou a constituir uma metáfora para a produção do espaço social contemporâneo como um todo, cobrindo potencialmente todo o território nacional em bases urbano-industriais. Por outro lado, a politização própria do espaço urbano, agora estendida ao espaço regional, reforça preocupações com a qualidade da vida quotidiana, o meio ambiente, enfim, com a reprodução ampliada da vida (Monte-mór, 2006, p.14).

Com as ideias de urbanização completa e urbanização extensiva, se tornam inadequados os conceitos "relacionados com a urbanidade, o metropolitanismo ou o esquema binário urbano/rural" (Brenner, 2018, p. 271), já que todos se baseiam em delimitações claras entre o espaço urbano e o espaço rural. Esse entendimento de que os limites têm se alterado, cada vez mais, de acordo com dimensões que vão além do meio físico, mas incluem também o meio socioeconômico e cultural, pode se comunicar, justamente, com a conformação de um *continuum*, apresentado anteriormente.

A urbanização planetária, neste sentido, "intensifica de forma desigual a interdependência, a diferenciação e a polarização entre os lugares, os territórios e as escalas ao invés de generalizar a cidade como uma forma espacial universal" (Brenner, 2018; p. 240). Portanto, tal fenômeno não implica na supressão completa do rural, mas sim, atravessa-o com mudanças profundas, na mesma medida em que também altera as configurações urbanas. Nessa perspectiva, os extremos "se entrelaçam, se sobrepõem e se imbricam, originando padrões de ocupação que se diferenciam ao longo de um *continuum* de espaços rurais e urbanos" (IBGE, 2023, p. 35). Para Maria Wanderley:

evidentemente, a transformação do meio rural, longe de ser um processo homogeneizador, resulta em uma profunda diferenciação dos espaços rurais, tanto no que se refere aos espaços urbanos, quanto internamente, constituindo uma rede de relações que se desenham entre situações urbanas e situações rurais, ambas bastante heterogêneas (Wanderley, 2001, p. 107).

A autora aponta, a partir da análise de critérios que categorizam os espaços rurais, que eles não podem mais ser definidos simplesmente como áreas isoladas, mas seu imbricamento

com o meio urbano gera ruralidades alternativas (Wanderley, 2001). Nessa perspectiva, a ideia da “urbanização homogeneizadora beneficia-se largamente da ideologia então dominante, que vê a cidade como fonte de civilização e de difusão desta para o conjunto da sociedade” (Wanderley, 2001, p. 127), onde o rural seria o espaço arcaico, atrasado, a ser superado pela modernidade urbana - e, no contexto da hipótese aqui apresentada, o Plano Diretor seria a ferramenta urbana a ordenar até mesmo o rural.

O viés urbano, explicitado por Wanderley, se materializa na legislação apresentada na seção anterior - como vimos, o Estatuto da Cidade, apesar de delegar à abrangência do Plano Diretor todo o território municipal, não apontou instrumentos adequados à gestão dos espaços rurais, tomando o rural como simples extensão do urbano e propondo sua urbanização como diretriz (Maluf, 2004), o que demonstra uma não-compreensão desse espaço com suas dinâmicas próprias.

Nesse sentido, a Proposta metodológica para classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza no Brasil (IBGE, 2023), elaborada com o intuito de construir uma melhor compreensão do território brasileiro contemporâneo, amplia a discussão aqui apresentada, explorando uma categorização espacial que define um *continuum* não somente conformado pelos pólos urbano e rural, mas também pelo natural. Dessa maneira, a proposta utiliza o espaço geográfico, que “resume a articulação entre natureza e sociedade a partir de inúmeros artifícios conceituais e metodológicos que desvendam o modelo dicotômico rural-urbano” (IBGE, 2023, p. 16), como categoria analítica central, indicando a importância da identificação das formas preponderantes de organização entre sociedade e natureza.

## A GESTÃO URBANA EM UM ESTADO RURAL

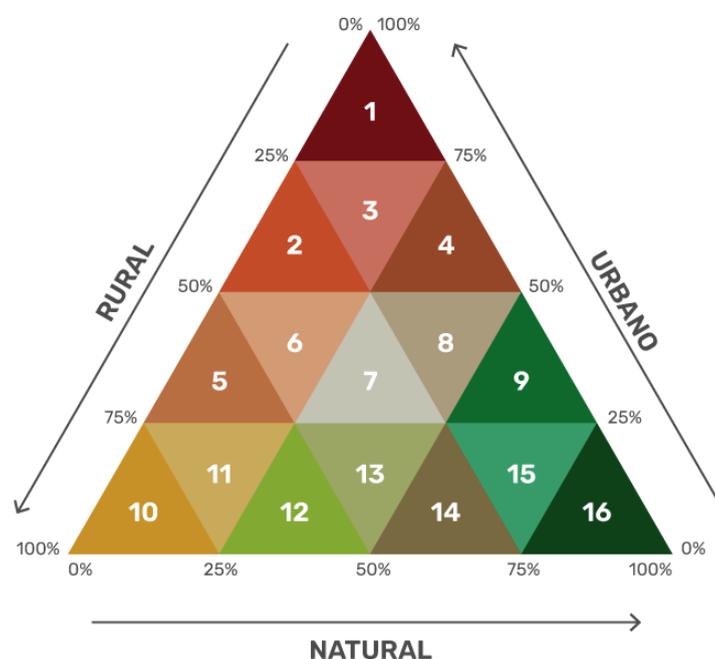
A partir do exposto na seção anterior, o trecho a seguir será dedicado à apresentação do caso do Paraná, inicialmente, a partir da Proposta metodológica para classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza no Brasil (IBGE, 2023), e, em seguida, por meio de mapas elaborados com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC (IBGE, 2021).

De acordo com o já mencionado objetivo da nova classificação espacial proposta pelo IBGE,

a tipologia empreendida adota uma abordagem que, metodologicamente, considera as categorias de rural, urbano e da natureza como um continuum e seus atributos, quantitativos e qualitativos, fornecem um conteúdo social cuja fisionomia manifesta-se através de padrões e características espaciais combinados. Nessa vertente, as relações entre urbano, rural e natureza apresentam-se plurais, diferenciadas, dinâmicas, nas suas múltiplas representações (IBGE, 2023, p. 110).

A classificação pode ser representada por uma escala triangular composta por 16 tipologias, onde as pontas são equivalentes às dimensões em análise - urbano, rural e natural - e as demais categorias consistem na combinação proporcional entre suas características, como é possível observar na Figura 1.

Figura 1: Escala de classificação espacial entre urbano, rural e natural



Fonte: os autores, com base em IBGE (2023).

Em complemento, o Quadro 1 relaciona as tipologias a uma nomenclatura adotada pelos autores como legenda, e às faixas percentuais correspondentes. Assim, cada tipologia é composta por uma faixa percentual urbana, uma rural e uma natural, por sua vez, divididas em quatro partes - 0% a 25%; 25,1% a 50%; 50,1% a 75%; e 75,1% a 100%. Os percentuais

expressam uma determinada quantidade de características de cada dimensão presentes nas áreas de ponderação definidas pelo estudo, sendo que sua combinação determina a classificação final.

**Quadro 1: Classificação espacial entre urbano, rural e natural por áreas de ponderação**

Cor	Tipo	Nomenclatura adotada	Faixa percentual urbana (%)	Faixa percentual rural (%)	Faixa percentual natural (%)
	1	urbana	75,1 a 100	0 a 25	0 a 25
	2	entorno de concentração urbana	50,1 a 75	25,1 a 50	0 a 25
	3	predominantemente urbana	50,1 a 75	0 a 25	0 a 25
	4	urbana com entorno natural	50,1 a 75	0 a 25	25,1 a 50
	5	rural produtivista com conexões urbanas	25,1 a 50	50,1 a 75	0 a 25
	6	rural urbana equilibrada	25,1 a 50	25,1 a 50	0 a 25
	7	transição	25,1 a 50	25,1 a 50	25,1 a 50
	8	natural urbana equilibrada	25,1 a 50	0 a 25	25,1 a 50
	9	natural com atividades urbanas	25,1 a 50	0 a 25	50,1 a 75
	10	rural	0 a 25	75,1 a 100	0 a 25
	11	rural produtivista consolidada	0 a 25	50,1 a 75	0 a 25
	12	rural produtivista em consolidação	0 a 25	50,1 a 75	25,1 a 50
	13	rural natural equilibrada	0 a 25	25,1 a 50	25,1 a 50
	14	natural com atividades rurais	0 a 25	25,1 a 50	50,1 a 75
	15	predominantemente natural	0 a 25	0 a 25	50,1 a 75
	16	natural	0 a 25	0 a 25	75,1 a 100

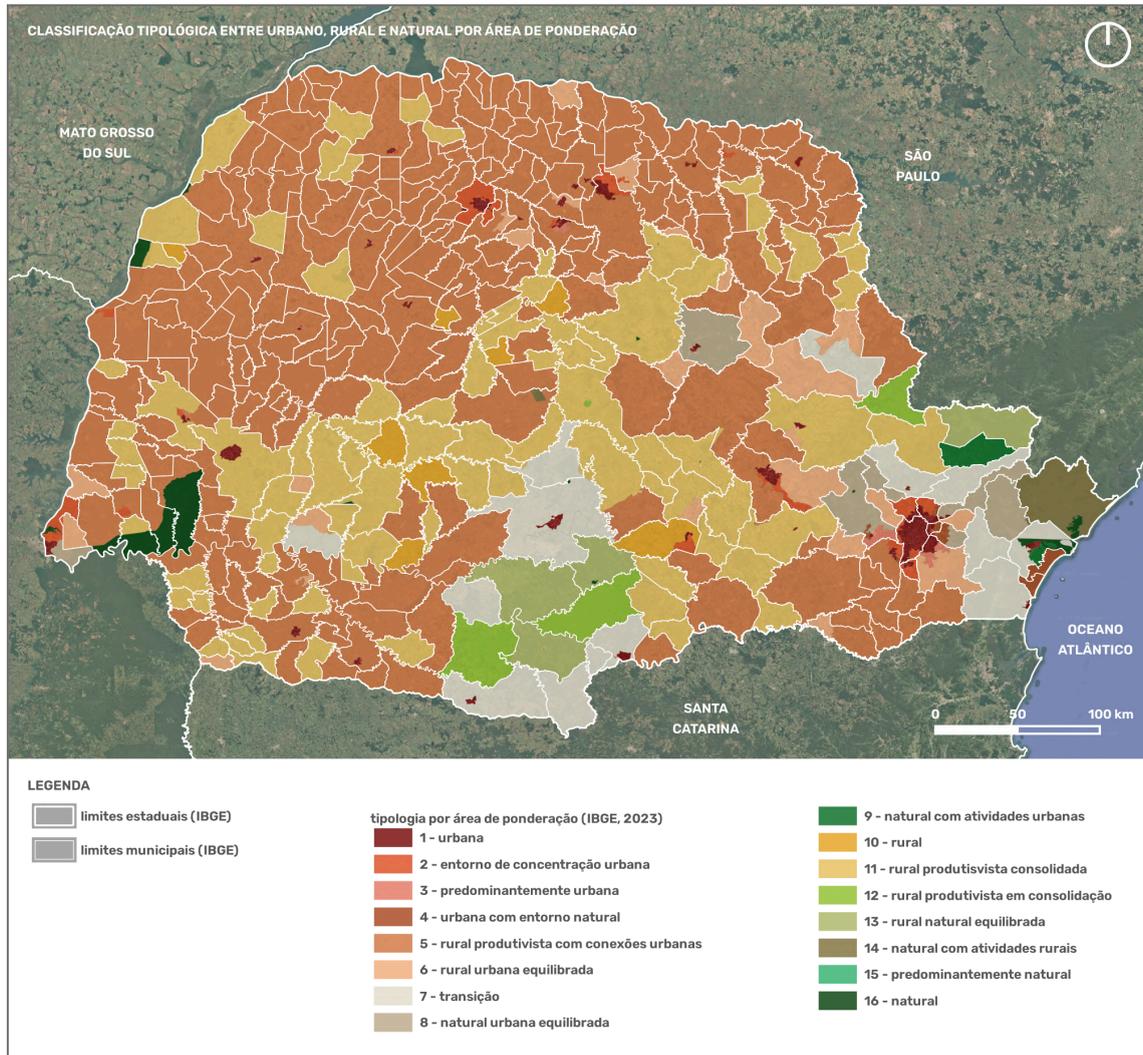
Fonte: os autores, adaptado de IBGE (2023).

Dessa forma, as dimensões básicas - 1, urbana, 10, rural e 16, natural - são determinadas por serem compostas por 75,1 a 100% de características do seu pólo, e, simultaneamente, por 0 a 25% de características dos demais. A categoria 7, ao centro do triângulo, refere-se às áreas de transição, onde há um equilíbrio de 25,1 a 50% de características de cada uma das dimensões. Os tipos 6, 8 e 13 apresentam predomínio equilibrado de duas dentre as três dimensões. E, por fim, os tipos restantes são mistos, havendo predominância urbana em 2, 3 e 4, maior significância rural em 5, 11 e 12, e proeminência natural em 9, 14 e 15.

Cada uma das categorias é discutida no documento da proposta metodológica, entretanto, aqui serão apresentadas com maior nível de detalhe apenas as mais relevantes para o presente trabalho. Partindo dos resultados do estudo, divulgados pelo IBGE em 2023, foi elaborado um mapa do Paraná demonstrando a classificação tipológica por área de ponderação para os municípios do estado (Figura 2).

Nota-se a concentração de tipologias urbanas nas cidades centro das regiões metropolitanas, Curitiba, Londrina e Maringá, e em seu entorno imediato. No litoral e na região centro-sul, o destaque é para a predominância de áreas de transição e tipologias naturais. O restante do estado é dominado significativamente pelas categorias do rural, com uma faixa central caracterizada por municípios rurais (tipo 10) ou rurais produtivistas consolidados (tipo 11), além das porções norte, sudoeste e sudeste, de classificação rural produtivista com conexões urbanas (tipo 5).

Figura 2: Mapa - Classificação espacial dos municípios paranaenses por áreas de ponderação



Fonte: os autores, com dados do IBGE (2023).

A categoria 10 é denominada pelo IBGE como “áreas majoritariamente rurais produtivistas”, e definida como a

mais rural do diagrama triangular, representa aproximadamente 0,7% do Território Nacional e sua área média é de 597 km<sup>2</sup>. Aproximadamente 80% das áreas de ponderação deste tipo estão distribuídas pelas Regiões Sul e Sudeste e, apesar de serem áreas pequenas, possuem uma atividade agropecuária bem consolidada. Destaca-se pela alta cobertura da área de

lavoura e pastagem, pelo elevado grau de integração das propriedades rurais e pelo expressivo número de pessoas ocupadas nas atividades rurais (64,7%) (IBGE, 2023, p. 118).

Na categoria 11, denominada como “áreas rurais produtivistas e consolidadas”, “verifica-se uma baixa influência do natural e do urbano e elevada do rural. [...] Neste tipo, a área ocupada pela agropecuária é aproximadamente 62% da área total e mais de 75% dos estabelecimentos são integrados ou muito integrados” (IBGE, 2023, p. 118). Por sua vez, na categoria 5, “áreas rurais produtivistas com fortes conexões aos centros urbanos”,

ocorre uma preponderância do rural, variando de 50% a 75% e cobrindo uma área expressiva de 15,3% do País. [...] Acrescenta-se ainda que, em média, 2/3 da área é ocupada por lavoura e pastagem. Já o número de pessoas ocupadas em atividades associadas ao urbano (49,2%) é muito superior ao número de pessoas associadas ao rural (29,3%). O agronegócio brasileiro se faz presente, expressivamente, neste tipo (IBGE, 2023, p. 115).

Por fim, na categoria 7, composta pelas “áreas de transição”,

existe um equilíbrio entre os tipos do urbano, do rural e da natureza figurando entre 25% e 50% nas três dimensões. Situa-se em áreas de transição onde as dimensões analisadas não são predominantes. [...] O Tipo 7 representa 11,2% do território brasileiro, distribuído geograficamente entre os Biomas Amazônia e Cerrado, no Sertão Nordestino (principalmente Rio Grande do Norte, Paraíba e Ceará) e no norte de Minas Gerais (IBGE, 2023, p. 116).

Quando outras informações são sobrepostas à classificação tipológica do IBGE, pode-se construir uma leitura complementar acerca do território paranaense. Inicialmente, tem-se que as áreas de urbanização mais intensa também são as concentradoras de população - e, assim, seriam o objeto alvo da incidência do Plano Diretor de acordo com a legislação federal. Entretanto, com a promulgação da Lei Estadual 15.229/2006, a obrigatoriedade do Plano Diretor foi ampliada a todos os municípios do Paraná, e criou-se um sistema de vinculação orçamentária: apenas os municípios que elaborassem seus planos poderiam acessar recursos para obras de infraestrutura, como disposto no artigo 4º da referida lei:

O Estado do Paraná, em conformidade com as deliberações da II Conferência das Cidades - CONCIDADES PARANÁ, somente firmará convênios de financiamento para projetos e obras de infra-estrutura, equipamentos e serviços com municípios que se enquadrem num dos seguintes requisitos:

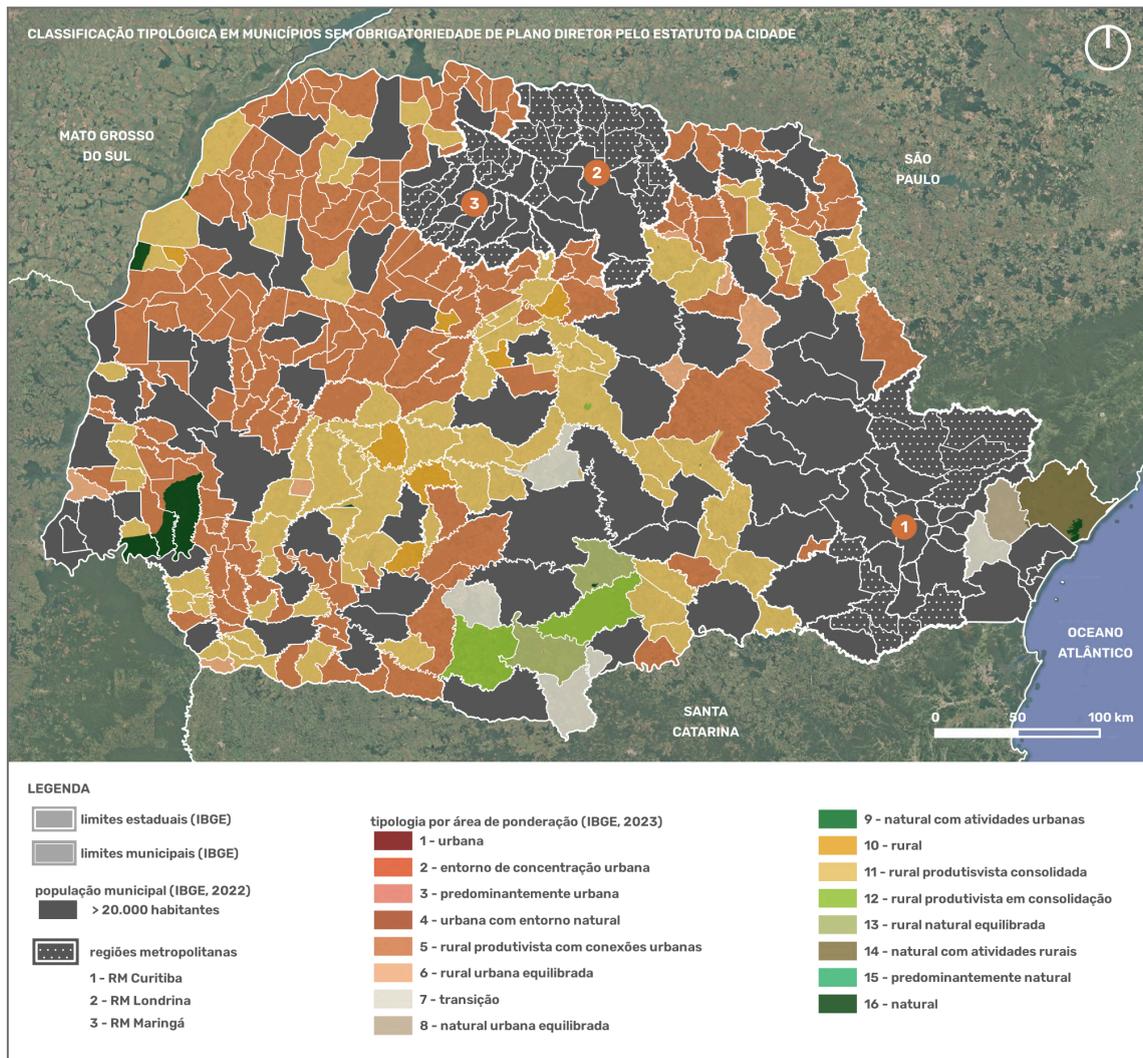
I - Município que já possua Plano Diretor Municipal aprovado pela respectiva Câmara Municipal;

II - Município que precise Ter um Plano Diretor Municipal, conforme exigência do Estatuto da Cidade, que estiver executando o Plano Diretor Municipal, tendo como prazo limite o prazo especificado no Estatuto da Cidade;

III - Município para o qual o Estatuto da Cidade não exige Plano Diretor, deverá tê-lo aprovado, até 90 (noventa) dias após a vigência desta lei (Paraná, 2006, cap. III, art. 4º).

A partir da verificação das categorias predominantes no estado, em contraste com os dados populacionais expressos no mapa da Figura 3, é possível perceber que, a expressividade do tipo 5, onde grande parte dos habitantes estabelece relações de trabalho com o urbano, se dá, de modo geral, em municípios com população reduzida. Algo similar ocorre com os tipos 10 e 11, que predominam em municípios que não precisariam de Plano Diretor de acordo com o estabelecido no Estatuto da Cidade.

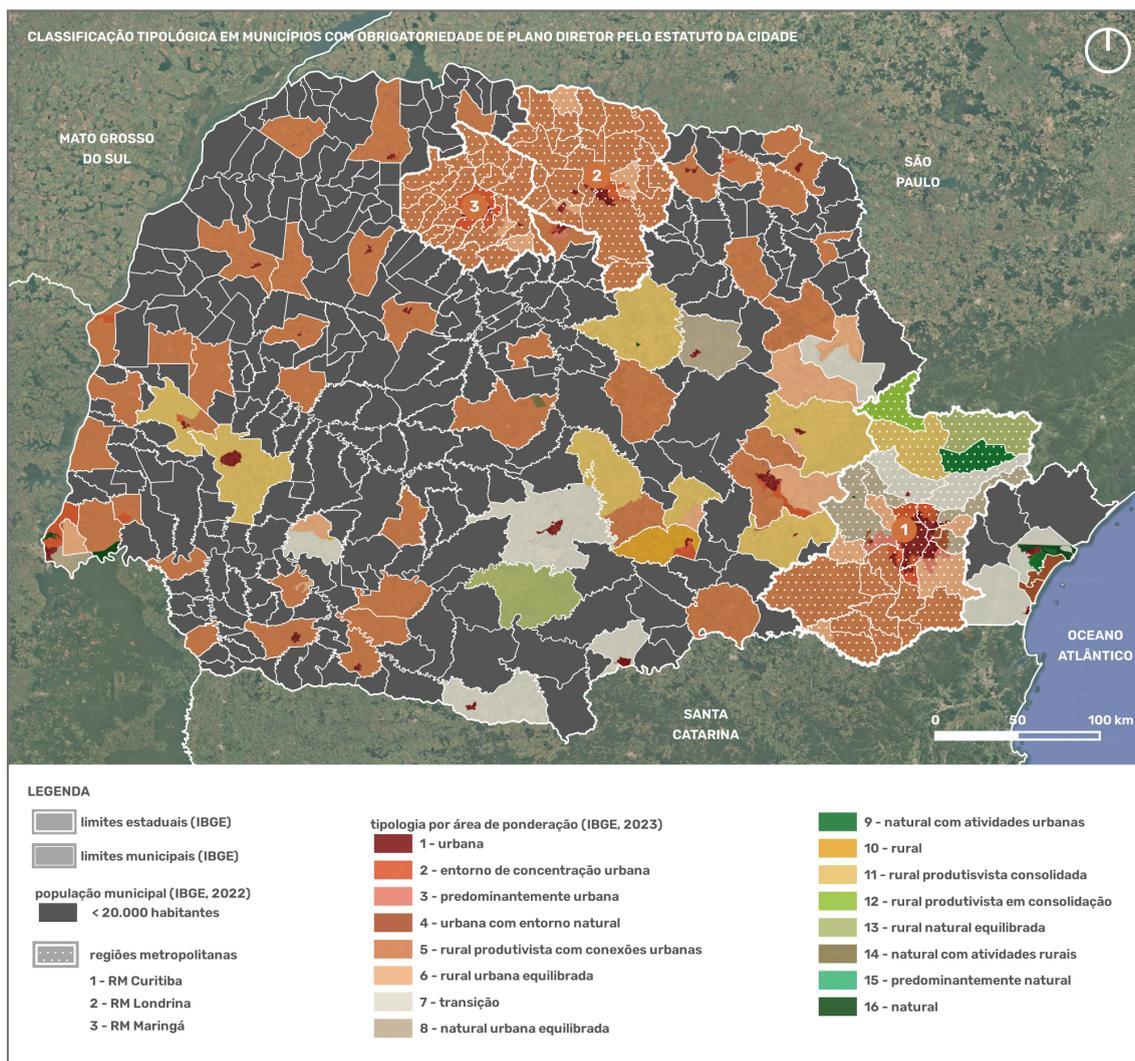
**Figura 3: Mapa - Classificação dos municípios sem obrigatoriedade de Plano Diretor pelo Estatuto da Cidade**



Fonte: os autores, com dados do IBGE (2023).

Em contrapartida, nos municípios onde o Plano Diretor é obrigatório na legislação federal - ilustrados no mapa da Figura 4 -, apesar de ainda haver expressividade da categoria 5, é possível perceber a presença marcante das manchas urbanizadas, sendo elas representativas de aglomerados metropolitanos ou de centros de importância regional. Além disso, as categorias 10 e 11, que caracterizam o rural produtivista, aparecem com menor relevância neste recorte.

Figura 4: Mapa - Classificação dos municípios com obrigatoriedade de Plano Diretor pelo Estatuto da Cidade

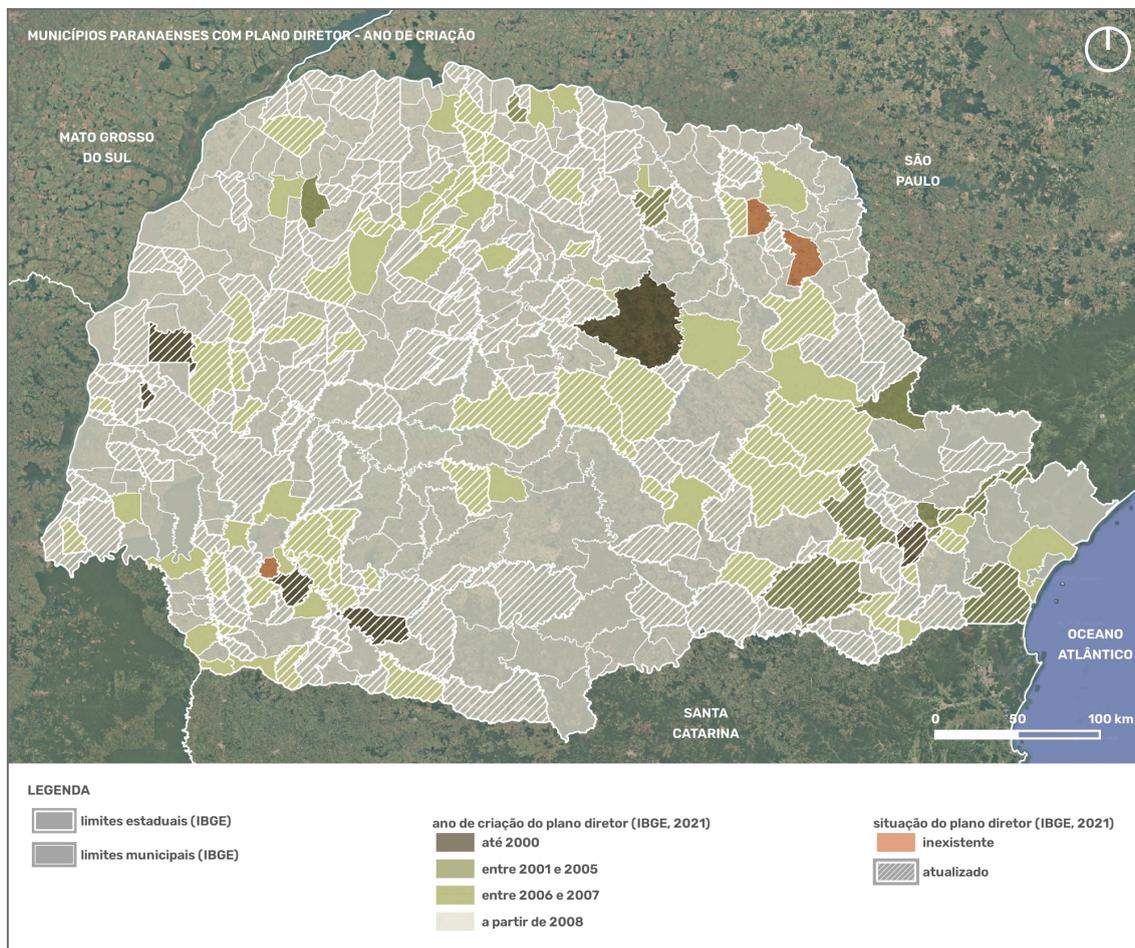


Fonte: os autores, com dados do IBGE (2023).

Mesmo que a maior parte dos municípios se enquadre no recorte onde o Estatuto da Cidade não exige a elaboração do Plano Diretor, a situação atual dos municípios paranaenses (Figura 5) mostra uma realidade de predominância do instrumento. Atualmente, 396 dos 399 municípios do estado possuem legislação de Plano Diretor, e destes, 170 estão com a revisão do documento em dia. Embora apenas 35% dos municípios tenham as características correspondentes à obrigatoriedade do plano descrita na legislação federal, 42% apresentam planos vigentes, a maior porcentagem no Brasil.

Na Figura 5, também é possível notar os momentos em que os Planos Diretores foram aprovados em cada um dos municípios: há uma pequena parcela em que ele já existia antes de 2000; após a promulgação do Estatuto da Cidade, foram aprovados 10 novos planos, entre 2001 e 2005; entre 2006 e 2007, prazo definido pela Lei Estadual 15.229, 79 municípios tiveram planos aprovados; e, finalmente, a partir de 2008, uma ampla gama de municípios passou a adotar o instrumento.

Figura 5: Mapa - Municípios paranaenses com Plano Diretor elaborado e/ou atualizado e seu ano de criação

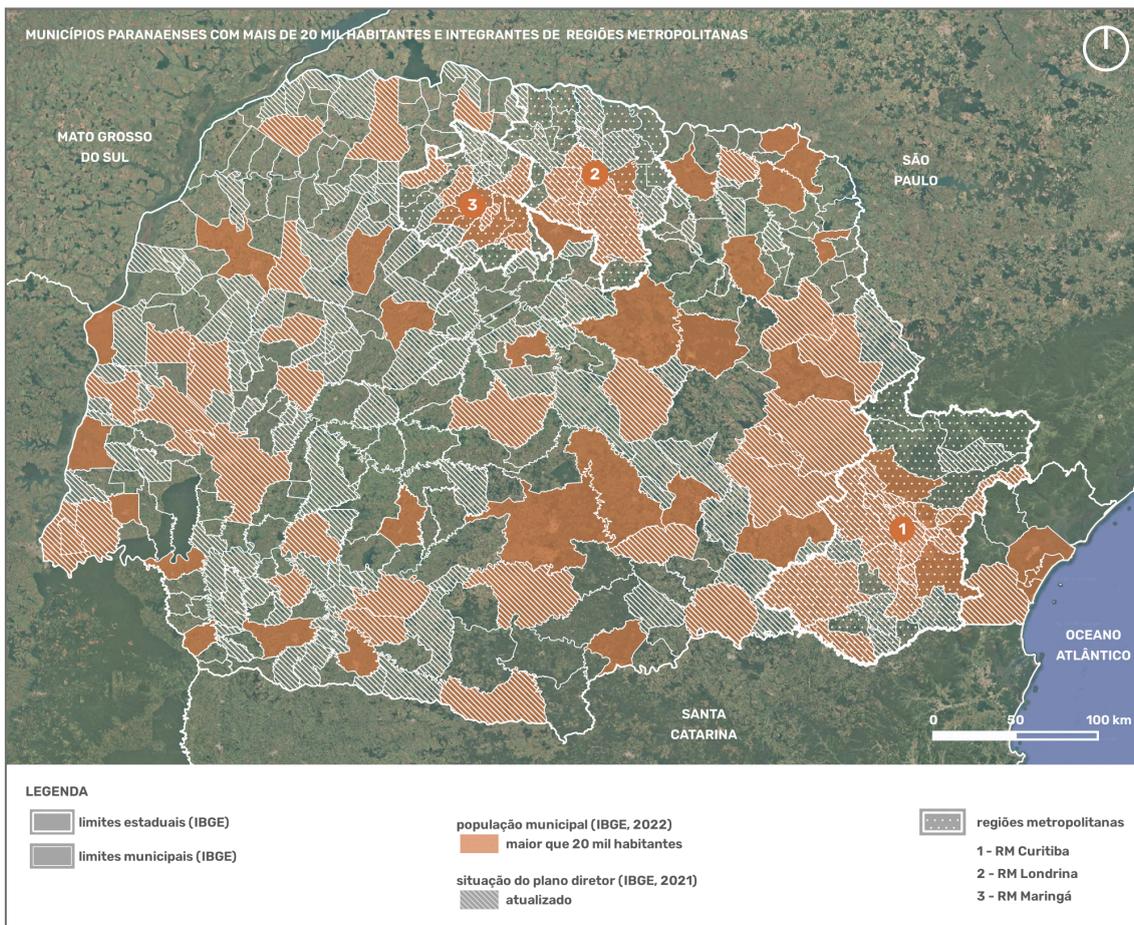


Fonte: os autores, com dados do IBGE (2021).

Por fim, a Figura 6 mostra o contraste entre municípios em que o Plano Diretor está atualizado conforme o prazo de revisão de 10 anos, e os municípios onde o instrumento é obrigatório pela indicação do Estatuto da Cidade. Pode-se perceber que muitos dos municípios das três regiões metropolitanas e das cidades com mais de 20.000 habitantes não têm planos revisados. Por outro lado, nos municípios menores, a tendência é de que os planos já tenham passado por processo de revisão ou que tenham sido elaborados há poucos anos.

Isso se dá em razão da atuação da Secretaria de Estado das Cidades, que estendeu o prazo máximo de elaboração e revisão de Planos Diretores no estado de 2022 para junho de 2025 (Paraná, 2024). Os municípios que cumprirem com o prazo, poderão ter acesso ao financiamento de obras de infraestrutura urbana e equipamentos por meio do ParanaCidade, que administra o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano.

Figura 6: Mapa - Municípios paranaenses com mais de 20.000 habitantes e em regiões metropolitanas



Fonte: os autores, com dados do IBGE (2022).

Esta seção buscou explicitar a situação do estado do Paraná com relação aos Planos Diretores, ilustrando a situação exposta na introdução do trabalho. Há uma contradição na tomada do Plano Diretor como instrumento de gestão territorial absoluto no Brasil, afinal, ele foi estabelecido como uma ferramenta ligada à ideia de expansão urbana. A ampliação da obrigatoriedade do instrumento num estado como o Paraná, reforça a afirmação de Villaça, que aponta que

embora questionada por algumas minorias a partir do início dos anos de 1990, a forma tradicional de Plano Diretor foi tão fortemente difundida e absorvida por nossa sociedade, que sobrevive ainda, embalsamada em muitos meios, como universidades, órgãos municipais e metropolitanos de planejamento, meios imobiliários e em órgãos de classe ligados à engenharia e à arquitetura (Villaça, 1999, p.187).

## CONCLUSÃO

Por meio da exposição realizada neste artigo, buscou-se demonstrar uma perspectiva crítica sobre os instrumentos do planejamento contemporâneo no Brasil, sobretudo, o Plano Diretor. Como apontado, o entendimento de que urbano e rural não devem ser encarados de forma dicotômica tem sido discutido há algumas décadas, entretanto, mesmo que o Plano Diretor incida tanto sobre áreas urbanas quanto rurais, ainda existem barreiras a uma gestão territorial municipal que trate ativamente da totalidade de sua extensão.

No Paraná, a ampliação da obrigatoriedade do Plano Diretor o transformou em uma ferramenta de acesso a recursos, fundamentais para que os municípios possam realizar obras infra estruturais, porém, desvirtuando-o de seu objetivo principal - uma gestão do território que assegure qualidade de vida e justiça social aos habitantes -, e colocando-o erroneamente como única alternativa para a gestão territorial.

A crítica levantada destaca algumas lacunas entre legislação, gestão municipal e território, sendo o Plano Diretor sua expressão prática. Como apontou Villaça (1999), os termos colocados pelo Estatuto da Cidade tinham grande potencial em estimular uma “reprodução xerográfica de planos”, que serviriam apenas para o cumprimento da exigência legal, mas em nada dialogariam com as realidades municipais. Isso é acentuado, sobretudo, se tratando dos municípios pequenos e de caráter rural, onde os instrumentos da política urbana não têm boa adequação.

Efetivamente a pesquisa não adentrou no conteúdo dos Planos, mas limitou-se a compreendê-los a partir de suas premissas originárias, no centro das discussões da reforma urbana e levado adiante a partir do Estatuto da Cidade. Tais dimensões, para além de simbólicas, demarcam uma construção epistemológica dos Planos, construídos mais a partir do “urbano” e da “cidade” e pouco relacionados com o rural ou com o campo.

Compreendendo o caráter operacional das paisagens da urbanização planetária, no entanto, se faz necessário pensar em instrumentos que consigam articular as formas globais de domínio espacial e os processos de territorialização inerentes à construção das identidades locais. Neste sentido, não serão os instrumentos que versam a partir das dicotomias urbano-rural que darão conta da complexidade territorial, mas formas renovadas de diálogo que compreendam as territorialidades como protagonistas da reprodução da vida.

Finalmente, a pesquisa aqui relatada explicitou a importância da ampliação do objeto de discussão do planejamento, do urbano para a totalidade do território em suas mais variadas características, ainda entendendo os processos de urbanização como importantes modificadores das relações socioespaciais, mas olhando também para o rural e para a natureza com lentes distintas, sem que seja feita uma transposição simplista de ferramentas urbanas para espaços com configurações complexas próprias.

## REFERÊNCIAS

- BASSUL, Jorge Roberto. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Tese de Doutorado. Brasília: UnB, 2004.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 2024.
- BRASIL. [Estatuto da Cidade (2001)]. **Lei Nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.
- BRENNER, Neil. **Espaços da urbanização.** O urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letracapital, Observatório das Metrôpoles, 2018.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Coordenação de Geografia. **Proposta metodológica para classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza no Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
- LAGE E LAGE, Selena Duarte; FRANCISCO FILHO, Lauro Luiz. "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". **Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo.** São Paulo: Risco, Vol. 18, p. 1-16, 2020.
- LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- MALUF, Renato S. Plano Diretor Rural, estratégias de desenvolvimento rural e Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Piracicaba. In: [SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.)]. **O planejamento do município e o território rural.** São Paulo: Instituto Pólis, p. 37 - 40, 2004.
- MESQUITA, Amanda Pires; FERREIRA, William Rodrigues. O rural no planejamento municipal: perspectivas e possibilidades a partir do Plano Diretor Municipal. **Revista Equador.** Teresina, PI: UFPI, Vol. 6, N. 1, p. 20-39, 2017.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento.** Curitiba: Vol.111, p. 09-18, 2006.
- PARANÁ. **Novas gestões municipais terão suporte do Governo do Estado para revisão de planos diretores.** Agência Estadual de Notícias: 2024. Disponível em: [.aen.pr.gov.br/Noticia/Novas-gestoes-municipais-terao-suporte-do-Governo-do-Estado-para-revisao-de-planos](https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Novas-gestoes-municipais-terao-suporte-do-Governo-do-Estado-para-revisao-de-planos)

PARANÁ. **Lei Nº 15.229, de 27 de julho de 2006.** Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. Curitiba, PR: Diário Oficial da União, 2006.

DOS SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; DA SILVA, Renata Helena; SANT'ANA, Marcel Cláudio. *In:* [DOS SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.)]. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, p. 13 - 26, 2011.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1994.

SOUZA, Maria Julieta Nunes de. **A Questão Urbana na Assembleia Nacional Constituinte.** Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1990.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor.** São Paulo. 2005.

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: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade - CPDA, v. 8, n.2, p. 87-145, 2001.