



**ENAN  
PUR 2023**  
Belém 22 a 26 de maio



## Pequenas cidades e o encaixe forçado dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano

**Aline Galinari Santoro**

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

**Paulo Nascimento Neto**

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

### Sessão Temática 03: Redes de cidades e a questão metropolitana no Brasil

---

*Resumo. Historicamente, o debate sobre o planejamento e a gestão de cidades relegou os municípios de pequeno porte à uma posição secundária, considerados como um grupo homogêneo e de menor importância no quadro nacional. Há, contudo, um protagonismo esquecido, facilmente percebido pelo seu predomínio em termos absolutos – 68,3% dos 5.570 municípios brasileiros possuem população inferior à 20 mil habitantes. Para além da homogeneidade presumida, percebe-se uma ampla diversidade em sua composição e nas territorialidades decorrentes. Neste contexto, há uma lacuna importante no campo dos estudos urbanos, fazendo-se premente compreender como os municípios de pequeno porte dialogam com os instrumentos tradicionais de planejamento, com formatos e requisitos oriundos da experiência de grandes metrópoles nacionais. A partir de um estudo de caso no estado do Paraná, avança-se na sistematização de informações relevante para a caracterização deste universo esquecido, mas fundamental para se pensar o ordenamento territorial brasileiro.*

*Palavras-chave. Planejamento urbano; Municípios de pequeno porte; Pequenas cidades; Plano Diretor Municipal.*

#### **Small towns and the forced adjustment of traditional urban planning tools**

---

**Abstract.** *Historically, the debate on city planning and management has relegated small municipalities to a secondary position, considered as a homogeneous group and of lesser importance in the national context. There is, however, a forgotten role, easily perceived by its predominance in absolute terms – 68,3% of the 5,570 Brazilian municipalities have a population of less than 20 thousand inhabitants. In addition to the presumed homogeneity, a wide diversity can be seen in its composition and the resulting territorialities. In this context, there is an important gap in urban studies, making it urgent to understand how small municipalities dialogue with traditional planning instruments, with formats and requirements arising from the experience of large national metropolises. Based on a case study in Paraná, advances are made in the systematization of relevant information to characterize this forgotten universe, but fundamental for thinking about the Brazilian territorial ordering.*

*Keywords: Urban planning; Small municipalities; Small towns; Master Plan.*

## Las ciudades pequeñas y el ajuste forzado de las herramientas tradicionales de planificación urbana

**Resumen.** *Históricamente, el debate sobre la planificación y gestión de las ciudades ha relegado a los pequeños municipios a un segundo plano, considerados como un grupo homogéneo y de menor importancia en el contexto nacional. Hay, sin embargo, un papel olvidado, fácilmente percibido por su predominio en términos absolutos: el 68,3% de los 5.570 municipios brasileños tienen una población de menos de 20 mil habitantes. Además de la supuesta homogeneidad, se aprecia una amplia diversidad en su composición y las territorialidades resultantes. En este contexto, existe un importante vacío en los estudios urbanos, por lo que es urgente comprender cómo los pequeños municipios dialogan con los instrumentos tradicionales de planificación, con formatos y exigencias provenientes de la experiencia de las grandes metrópolis nacionales. A partir de un estudio de caso en Paraná, se avanza en la sistematización de informaciones relevantes para caracterizar este universo olvidado, pero fundamental para pensar el ordenamiento territorial brasileño.*

Palabras clave: *Planificación urbana; Municipios pequeños; Pequeñas ciudades; Plan Maestro.*

### 1. Introdução

As transformações urbanas e a pluralidade de formas urbanas tornaram-se características cruciais de nossos tempos. Nas últimas décadas, esses processos têm atraído uma grande quantidade de interesses políticos, em particular em relação à Nova Agenda Urbana e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS11) (WATSON, 2016). Muitos estudiosos examinaram as maneiras pelas quais as transformações urbanas contemporâneas atingiram quase todos os cantos do mundo: um processo que se materializa em formas urbanas concentradas, ampliadas e diferenciadas (SCHINDLER, 2017). No plano regional, as cidades constituem-se como elementos-chaves no processo de articulação e comando do espaço e podem ser consideradas a base e o elemento decisivo para o desenvolvimento regional e o ordenamento do território (BRASIL, 2008). Sua capacidade de articulação depende, sobretudo, da sua escala (tamanho), da natureza da sua base produtiva, de sua localização e da infraestrutura de transporte que ela desfruta (SCHERER; AMARAL, 2020).

No Brasil, o processo de urbanização foi semelhante aos dos demais países da periferia do capitalismo, no qual os instrumentos de planejamento urbano tradicionais, mimetizados de experiências do Norte Global, se mostraram insuficientes para a dinamicidade da expansão urbana. Nesse cenário, destaca-se o II Plano Nacional de Desenvolvimento, que na década de 1970 cita pela primeira vez a necessidade de pensar as cidades médias para o ordenamento territorial urbano (AMORIM FILHO; SERRA, 2001). Argumentava-se que a insuficiência de centros intermediários dinâmicos estava entre as causas que dificultavam uma interiorização efetiva do país (SPOSITO, 2001; CASTELLO BRANCO, 2006). Conforme descrevem Steinberger e Bruna (2001), as cidades médias foram conceituadas no contexto da década de 1970 como “aquelas que, por sua posição geográfica, população, importância socioeconômica e função na hierarquia urbana da macrorregião e do país, se constituíam em centros de valores estratégicos para o desenvolvimento regional e para uma rede urbana nacional mais equilibrada [...]” (STEINBERGER; BRUNA, 2001, p.51).

Porém, uma vez que inexistente correspondência exata entre o tamanho de uma cidade e seu papel na rede urbana (CHRISTALLER, 1996), a população torna-se insuficiente para traduzir a diversidade de funções desses locais como um todo e, em especial, das cidades de menor porte (SPOSITO, 2001; CASTELLO BRANCO, 2006; OLIVEIRA; MAGALHÃES, 2010). Neste sentido, as cidades médias e pequenas referem-se também às mediações e interações que não estão circunscritas às dimensões e aos tamanhos das cidades apenas, mas às articulações, relações e conexões que estas cidades mantêm com as cidades maiores e menores no sistema urbano regional e/ou nacional (SILVA, 2006).

Nesse contexto, pensar a região sem levar em conta o papel desempenhado pelos diferentes tipos de municípios que a compõem torna-se, no mínimo, exercício com alcance bastante limitado. Assim, ao abordar a questão regional brasileira recente, é fundamental que se leve em conta o município como elemento de articulação e transformação local, em especial os de médio e pequeno porte que, ao cumprirem funções de intermediação entre os grandes núcleos urbanos metropolitanos e o meio rural, têm destacado papel de balanceamento da rede urbana (SCHERER; AMARAL, 2020). Devido ao seu tamanho continental e concentração de recursos e pessoas, o Brasil apresenta uma ampla diversidade quanto ao porte dos seus municípios, que se reflete nos desafios do planejamento urbano, na gestão e ordenamento de territórios tão heterogêneos (MEDEIROS; GONÇALVES, 2021).

Conforme as estimativas populacionais para o ano de 2019 (IBGE, 2019), no universo dos 5.570 municípios brasileiros, 68,3% deles possui menos de 20 mil habitantes (3.805), seguidos de 30,8% entre 20 mil e 500 mil habitantes (1.718) e apenas 0,9% com população superior a 500 mil habitantes (47). Destaca-se a expressividade numérica dos municípios de pequeno porte (até 20 mil habitantes), lançando-se luz sobre uma realidade pouco estudada em relação à gestão e planejamento urbanos, aspectos fundamentais para a gestão territorial local (MEDEIROS, GONÇALVES, 2021). Desse modo, “não contemplar as pequenas cidades é esquecer de uma parte da realidade urbana” (ENDLICH, 2006), sendo fundamental reconhecer sua importância no contexto nacional.

Conforme Santos (1979), uma cidade local corresponde à “aglomeração capaz de responder às necessidades vitais mínimas, reais ou criadas de toda uma população, função esta que implica uma vida de relações”. Neste sentido, o processo de urbanização brasileira, a partir da segunda metade do século XX, aprofundou as desigualdades sociais nos espaços urbanos não metropolitanos em função das ações de planejamento empreendidas no país, aliando a redivisão territorial do trabalho com a falta de investimentos em infraestrutura, serviços e de políticas urbanísticas (VIEIRA, 2011).

Ainda são incipientes os estudos que buscam contribuir para a compreensão da influência das delimitações impostas pelos instrumentos de planejamento (SPOSITO E JURADO DA SILVA, 2013), sendo que Endlich (2009, p.20) questiona esse descaso, ressaltando a importância que as cidades pequenas possuem no contexto brasileiro:

Por que estudar essas pequenas cidades? Várias foram as reflexões que permearam a condução da pesquisa, mas a eleição deste tema está relacionada, inicialmente, à intensa mobilidade espacial da população procedente de municípios com pequenos centros urbanos, especialmente na década de 1970, quadro que persiste nas décadas seguintes na maioria dos municípios (ENDLICH, 2009, p.20).

De fato, historicamente, o debate sobre o planejamento e gestão de cidades relegou os municípios de pequeno porte à uma posição secundária, considerados como um grupo homogêneo e de menor importância no quadro nacional. Há, contudo, um protagonismo esquecido, facilmente percebido pelo seu predomínio em termos absolutos. Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é avançar sobre esta lacuna do conhecimento, de forma a contribuir com a compreensão da forma pela qual as pequenas cidades dialogam com os instrumentos tradicionais de planejamento urbano. O artigo se organiza em três seções, além desta introdução. A seguir resgatam-se as linhas gerais do debate sobre cidades de pequeno porte como elemento de articulação e transformação local. Diante da intrínseca restrição de extensão deste formato de comunicação de perspectivas práticas, a discussão é sumarizada a fim de pontuar aspectos contextuais à experiência. Na sequência, descreve-se o desenho metodológico aplicado para, por fim, avançar na compreensão das características do instrumento de planejamento urbano dos municípios de pequeno porte do estado do Paraná, estudo de caso deste trabalho.

## **2. Pequenas cidades: uma contextualização necessária**

O conceito de cidade é polissêmico, comportando múltiplas interpretações e correntes de pensamento. A cidade é compreendida por possuir sua dinâmica territorial particular, seu porte populacional, sua importância na rede urbana e sua centralidade econômica, desempenhando

tarefas distintas. a definição de cidade vai além de sua extensão urbanizada. Suas relações, símbolos, e costumes as distinguem, e, por mais que possuam problemas de ordem similar, isto não as iguala (ENDLICH, 2006; SPOSITO, 1994). Neste sentido, percebe-se uma série de desafios para a análise das pequenas cidades.

A literatura internacional de sistemas urbanos, especialmente, tem priorizado mudanças nas grandes cidades e metrópoles, considerando suas posições hierárquicas nos sistemas urbanos nacionais e globais e sobre as mudanças nas relações mútuas entre as cidades (TAYLOR; DERUDDER; FAULCONBRIDGE; HOYLER; NI, 2014). Em contraste, as *small and medium-sized cities* (SMSCs), que não são consideradas aglomerações ou áreas metropolitanas, nem localizadas em áreas rurais remotas, têm sido amplamente ignoradas (ATKINSON, 2019), embora uma proporção considerável da população viva nessas áreas (MUNTER; OSTERHAGE, 2018). Apenas recentemente as pesquisas sobre SMSCs vigorou, particularmente na literatura alemã e anglo-saxônica, ainda que não como linha de pesquisa individual (ADAM; BLATGEN, 2019).

O conceito de cidade é muito amplo e pode ter múltiplas interpretações, uma vez que cada autor defende a sua corrente de pensamento. As pequenas cidades têm delimitações populacionais diversas – são definidas pela ONU como aglomerações urbanas com uma população que varia de 20.000 a 500.000; pelas Cidades e Governos Locais Unidos (UCLG) são entendidas como variando de alguns milhares a 50.000, e pela União Europeia como cidades com população entre 5.000 e 10.000. Na pesquisa e na política, as pequenas cidades, portanto, referem-se a uma ampla gama de localizações urbanas (TACOLI, 2006; 2017). A cidade, pois, é compreendida por possuir sua dinâmica territorial particular, desempenhando tarefas distintas. Na leitura do IBGE, corroborada por vasta literatura, as cidades são classificadas tanto em termos populacionais – vinculados aos patamares demográficos e de densidades demográfica –, quanto de modo qualitativo, isto é, vinculando-se diretamente à influência e ao papel que a cidade desempenha na rede urbana (FERNANDES, 2012). De acordo com Santos (1982), população para uma pequena cidade seria inferior à vinte mil habitantes, parâmetro reiterado por Pereira (2007), para quem, além da dimensão absoluta, tais cidades se caracterizariam por estreita conexão com atividades rurais e “forte dependência do poder público, em todas as suas esferas”.

Melo (2008) é enfático ao abordar as múltiplas dificuldades de abordagem da temática das pequenas cidades. Contudo, as cidades constituem a forma por excelência da ocupação urbana no território e se apresentam de forma diversas: cada uma com sua história; sua própria identidade, marcada por diferenças e semelhanças em relação a outra cidade; existem as pessoas que lá moram; etc. mesmo assim todas têm em comum uma característica: em seu território, ocupados por edificações, vários terrenos e vias de circulação (SPOSITO, 1994). Portanto, “aceitar um número mínimo para caracterizar diferentes tipos de cidades é incorrer no perigo de uma generalização perigosa. Destarte, partir de recortes arbitrários para caracterização tipológica de cidades conduz a generalizações imprecisas, haja vista que o fenômeno urbano, “abordado de um ponto de vista funcional, é antes um fenômeno qualitativo e apresenta certos aspectos morfológicos” (SANTOS, 1982, p. 78). Além disso, a caracterização de uma cidade, inclusive como pequena, está associada à sua inserção em uma determinada área, região ou rede urbana. Isso se deve ao fato delas se definirem a partir das relações internas e em função das interações externas estabelecidas com outras cidades, o que vai definir sua posição no espaço regional ou na rede urbana. (CORRÊA, 1994).

Ao se analisarem os arranjos espaciais que ocorrem na contemporaneidade, é preciso ter clareza de que a contiguidade territorial, ainda que se mantenha como aspecto imprescindível na compreensão dos processos constitutivos dos lugares, também resulta da articulação em rede (SPOSITO, 2001). Portanto, tempo e espaço devem orientar as análises como par articulado e não de modo dicotômico, sendo essenciais no entendimento das gênese dos lugares e das interações socioespaciais que neles se manifestam e redefinem a reprodução espacial. Corrêa (1999) reconhece que, a cada momento histórico, configurações (particulares e singulares) são redefinidas em face da divisão territorial do trabalho e da rede urbana. Ao se observar um segmento específico de uma rede urbana é preciso, pois, atentar para suas especificidades históricas, geográficas e estruturais, bem como aprender sua complexidade (ROCHFORT,

1998). Nesse sentido, analisar uma rede exige contemplar aspectos relativos à sua gênese, evolução e dinâmica atual (CORRÊA, 1989), observando-se três dimensões: a temporal (que ajuda a entender como transcorrem as alterações ao longo do tempo), a organizacional (os agentes e sua forma de estruturação) e a espacial (contemplando tanto a forma quanto as interações existentes) (CORRÊA, 1997).

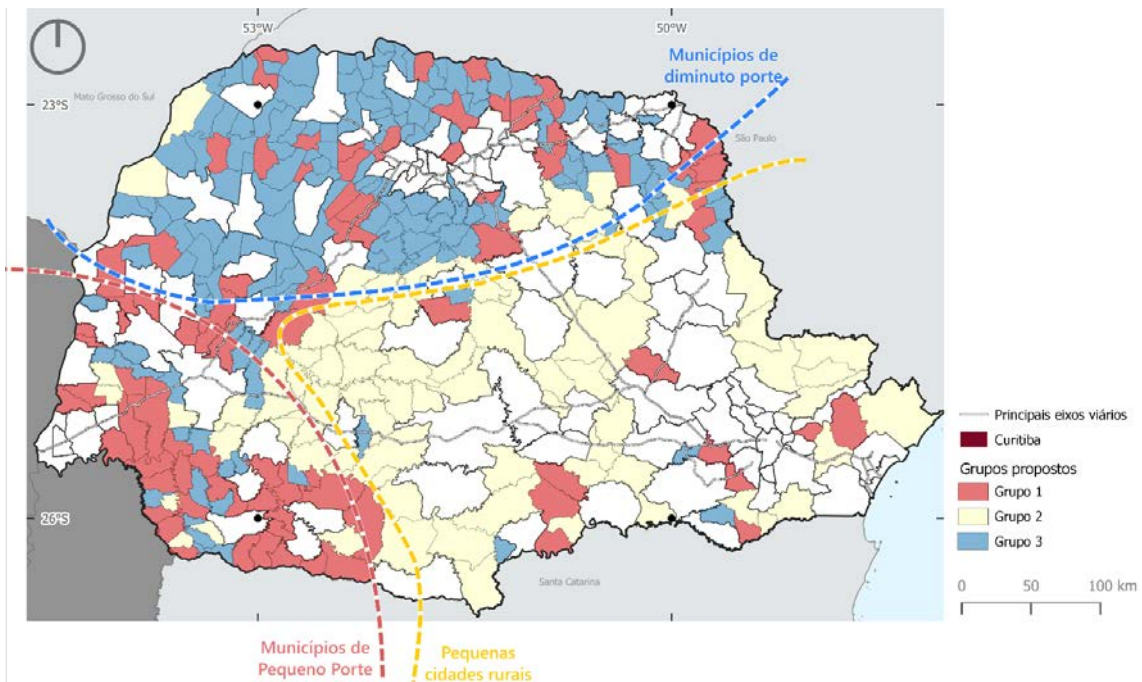
As enormes diferenças regionais existentes num país da dimensão territorial do Brasil exigem, por sua vez, considerarem-se os distintos momentos de ocupação e a dinâmica das interações, resultando no que Santos (1979) denominou formação socioespacial. A forte simetria encontrada resulta de uma produção do espaço diferentemente datada, ocupada e articulada, correspondendo a áreas com mais e menos infraestruturas, capitais, pessoas e fluxos. Esses aspectos variam em muitos casos mesmo numa unidade da federação (SILVA; BERNARDELLI, 2019). Sobre este aspecto, destaca-se o esforço já realizado pelos autores deste artigo em compreender o caleidoscópio de heterogeneidades desconsideradas a partir do caso do Paraná, organizando Babel e nominando subgrupos a partir do que, genericamente, se denominam de pequenas cidades. Este é o ponto de partida para o presente trabalho.

### 3. As pequenas cidades paranaenses: abordagem metodológica

O urbano brasileiro possui um conjunto de diferentes classificações de cidades, até mesmo os municípios de pequeno porte. Apesar das distinções em termos operacionais, a busca por uma caracterização, ainda que provisória, contribui com a compreensão da distribuição espacial do cenário urbano brasileiro. O Brasil possui mais de 5.570 municípios, majoritariamente composto por pequenos centros urbanos, revelando uma realidade multifacetada (IBGE, 2017). Particularmente para o estado do Paraná, observa-se configuração similar: no universo de 399 municípios, aproximadamente 80% (312 municípios) possuem população inferior à 20 mil habitantes, dos quais 98 municípios possuem até cinco mil habitantes e 105 deles contêm entre cinco e dez mil habitantes.

Diante da escassez de referências empíricas, partiu-se de abordagem exploratória previamente desenvolvida pelos autores, com a aplicação de técnica de análise estatística multivariada (*clusterização*) considerando as seguintes variáveis de interesse: área territorial, grau de urbanização, população urbana e rural, produto interno bruto, densidade demográfica, índice de Gini, rendimento médio familiar e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Chegou-se à proposição de três grupos tipológicos, reunidos segundo determinadas características. O *Grupo 1*, com 84 municípios se destaca por reunir municípios com maior contingente populacional, elevada taxa de urbanização, um Produto Interno Bruto per capita quase duas vezes maior que os demais, além de densidade demográfica e renda também significativamente superior. Trata-se de um cluster com características mais urbanas e, portanto, menos distantes da discussão e instrumentos de planejamento urbano instituídos no país, para o qual denominar-se-á de *municípios de pequeno porte*, relacionando-se à noção coletivamente compartilhada do que usualmente se imagina caracterizar tal categoria.

Por sua vez, o *Grupo 2*, com 76 municípios, caracteriza-se pelos mais baixos patamares de renda, densidade, Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) e Produto Interno Bruto per capita. Destaque particular para os valores sensivelmente inferiores de densidade demográfica e taxa de urbanização média, ainda que com população total por município significativa. Trata-se de um grupo mais rural, com população dispersa em áreas territoriais maiores, aliada à menores patamares em termos de indicadores tradicionais de desenvolvimento humano. Neste artigo, este grupo denominar-se-á de *pequenas cidades rurais*, buscando sintetizar as características acima descritas. Por fim, o *Grupo 3*, com 152 municípios aproxima-se ao primeiro grupo em taxas de urbanização, Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) e densidade demográfica, mas com população sensivelmente inferior, bem como Produto Interno Bruto per capita. Assim, pode-se perceber o delineamento de um conjunto de municípios com características urbanas, mas de porte sensivelmente menor e, por consequência, com menor produção de riqueza bruta, denominados de *municípios de diminuto porte*.



**Figura 1.** Municípios de pequeno porte paranaenses segundo clusterização proposta. (fonte: elaborado pelos autores).

Delimita-se, pois, uma distinção significativa, possibilitando considerar tais municípios a partir de suas idiossincrasias que carregam consigo um grau de dependência espacial expresso na contiguidade entre cidades de tipologia similar. Neste contexto, este artigo concentra-se exclusivamente no grupo 2, tendo em vista suas especificidades e, em tese, maior distância dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano.

### 3.1. Procedimentos metodológicos

Diante da escassez de pesquisas sobre a temática, tem-se como primeiro desafio a compreensão do panorama em relação aos instrumentos tradicionais de planejamento urbano nos municípios de pequeno porte. Destarte, a partir de uma abordagem exploratória, foi realizado o levantamento de questões instrumentais relacionadas ao instrumento básico da política urbana, o Plano Diretor Municipal. Inventariou-se o ano de elaboração do plano, se o mesmo se encontra dentro da vigência legalmente prevista (máximo dez anos), em que ano o mesmo foi elaborado, qual a equipe responsável por seu desenvolvimento e a existência de vínculo com empresa externa de consultoria. Tendo em vista a esperada publicização do Plano Diretor, os dados foram coletados nos portais eletrônicos das respectivas prefeituras, posteriormente complementado por levantamento junto ao órgão estadual de apoio, Paraná Cidade.

### 4. Cidades rurais paranaenses e instrumentos tradicionais de planejamento

Assim como aponta Lefebvre (2001), diversas definições de rural e de urbano são encontradas ao longo do tempo, sendo que passam por processos de transformação, tal como a própria relação entre urbano e rural, “segundo as épocas e os modos de produção: ora foi profundamente conflitante, ora mais pacífica e perto de uma associação”. O rural e o urbano, são considerados termos que abordam de maneira mais ampla o campo e a cidade, ou seja, englobam as particularidades que Silva (2011, p. 182) aponta:

(...) quando falamos de rural e urbano incluímos aí o espaço físico – ou seja, o chão – e tudo que está nele: os objetos, as ações, as pessoas etc. Ao rural e ao urbano correspondem o chão que

caracteriza cada espaço mais a identidade das pessoas que ali vivem. Rural e urbano também compreendem o modo de vida de seus habitantes (SILVA, 2011, p.182).

Jurado da Silva e Hespanhol (2011, p. 34-35) apontam que “(...) o espaço urbano é mais adensado do que o espaço rural, tanto no que diz respeito às pessoas quanto aos equipamentos e infraestruturas técnicas instaladas.” A visão de que o urbano-cidade é o espaço central, onde as principais atividades ocorrem e onde as atenções são colocadas, e o rural-campo como o espaço secundário, periférico, atrasado, geraram a chamada visão dicotômica.

(...) pouco antes da disseminação do capitalismo urbano-industrial pelo mundo, originou-se um conflito entre duas realidades distintas: o urbano, símbolo de incorporação do capitalismo e do progresso da técnica, e o rural, refúgio da aristocracia decadente e de antigas relações e formas de vida. A dicotomia entre rural e urbano procurava representar, portanto, as classes sociais que contribuíram para o aparecimento do capitalismo industrial ou que a ele se opunham na Europa do século XVII e não a um corte geográfico propriamente dito. A partir disso, o urbano passa a ser associado ao novo, ao progresso capitalista das fábricas, e o rural, ao velho, ou seja, à velha ordem social vigente (REIS, 2006, p. 3).

A UNSD (*United Nations Statistics Division*), segmento das Nações Unidas não recomenda, ou aponta, uma tipologia específica para a divisão e categorização das áreas rurais e urbanas que seja aplicável a todos os países, pelo contrário, não indica que seja feita essa homogeneização. Sendo assim, cada país adota seus próprios critérios para a classificação dessas áreas em seu território, sendo que:

Um deles é o da divisão baseada em critérios legais ou político-administrativos, como o caso brasileiro, no qual os perímetros urbanos (e os rurais, por exclusão) são delimitados por decisão legislativa dos municípios. O segundo critério amplamente utilizado é o estabelecimento de um patamar demográfico de uma localidade. Na Argentina, por exemplo, adota-se o patamar de 2.000 habitantes: as áreas com população igual ou superior a essa quantidade são consideradas urbanas, as demais são rurais (IBGE, 2017, n.p.).

De acordo com Endlich (2013) estabelecer o rural e o urbano a partir dos critérios mencionados, de forma descontextualizada, sem analisar a historicidade presente nos fatos e processos, parece estático demais, são dimensões sociais produzidas no decorrer da história. Bernardelli (2013) corrobora nesse contexto em que o mundo, os países, regiões e as cidades, possuem grandes diferenças socioespaciais, o que torna praticamente impossível encaixar um critério único para todos. Contribui também para o destaque nos processos espaciais, “necessária para a consideração da totalidade e espaço, integrando os moradores das localidades rurais, das cidades médias e das metrópoles a racionalidades hegemônicas da modernidade, compondo, com isso, novas imagens e representações do urbano e do rural” (RUA, 2019, p. 294).

Para convergir sobre o que já foi discutido anteriormente em pequenas cidades, essas localidades possuem diversas particularidades em sua conformação territorial e também na esfera econômica, política, social e cultural. A questão abordada neste tópico é relevante, pois aponta uma forma de interpretação da relação rural-urbano, na qual é considerada aqui especificidades da cidade pequena, que é discutida ao longo do artigo com a finalidade de compreender a conformação do território.

Na visão de Wanderley (2004), a maioria da população rural do País vive nas zonas rurais dos pequenos municípios e, pelo menos em algumas regiões, a população rural é majoritária nos municípios com até 20 mil habitantes (em certos casos, até 50 mil habitantes), por outro lado, as pequenas cidades, consideradas urbanas pelo IBGE, conhecem uma experiência urbana, que é, frequentemente, frágil e precária. Para Castro, isso acontece devido à conformação e a base econômica das cidades pequenas serem na maioria dos casos, provenientes do ambiente rural, mesmo que esses territórios tendam a assumir formas urbanas. O que cabe ressaltar é que nem

todos esses territórios possuem relação estreita com o campo, algumas possuem características puramente urbanas e quase não percebem sua área rural (CASTRO, 2016).

O que ocorre nas cidades pequenas é muito mais visível do que nas metrópoles, e é difícil distinguir onde acaba a cidade e onde de fato começa o campo, pois um se sobrepõe ao outro fisicamente. É difícil perceber uma “forma” para o urbano destas cidades, pois essa relação intensa com o rural não demonstra uma ruptura visível, tanto de um lado quanto de outro (LINDNER, 2012; CASTRO, 2016). São nesses termos que as cidades pequenas se encaixam, RUA (2005) reitera que nessas imprecisões territoriais detectamos as ruralidades no urbano, o que dificulta uma separação e delimitação clara entre os dois, tornando difícil delinear claramente esse limite, tanto materialmente quanto imaterialmente.

Atualmente existem diversos autores que buscam definir o que seria o urbano e o rural após o processo de industrialização e globalização, e a partir dessa definição, compreender como ocorre essa relação e dinâmica no território, principalmente no que tange o planejamento territorial dos municípios brasileiros (ENDLICH, 2013; RUA, 2005; WANDERLEY, 2011).

Soares e Melo (2008) pontuam que após a aprovação da Constituição Federal de 1988, “foram criados mais de 1.000 municípios, com vários problemas e quase todas as sedes municipais consideradas como pequenas cidades”. Ao apontar alguns aspectos conceituais e metodológicos acerca das pequenas cidades, as autoras enfatizam que “o desenvolvimento local, entendido como processo de valorização do potencial econômico, social e cultural local exige um tratamento específico da relação campo-cidade, especialmente a que envolve a pequena cidade em seu conjunto, ou seja, a sede do município e o entorno rural” (SOARES e MELO, 2008).

Foi a partir desta demanda que na Constituição de 1988, os municípios brasileiros foram assegurados de uma política urbana visando um planejamento autônomo de seus territórios políticos administrativos (SILVA, 2011). Os avanços com essa política foram significativos em âmbito geral, onde diversas diretrizes foram apresentadas, dentre elas os planos diretores foram reafirmados como instrumentos básico de planejamento, mesmo diversas controvérsias históricas (MARICATO, 2014; SANTOS, 2005). O instrumento passou a ser obrigatório em cidades acima de 20.000 habitantes, orientando a expansão urbana e delimitando os (macro)zoneamentos dos municípios a nível territorial, sendo assim, abordando a zona rural e urbana.

Sendo assim, a escala municipal se apresenta como alternativa para a compreensão de alguns dos aspectos do planejamento urbano que permeiam as pequenas cidades. Segundo Sposito e Jurado da Silva (2013) “a partir disso, ela pode ser entendida por suas relações na perspectiva campo-cidade, na escala político-administrativa e na sua interdependência e na sua dependência em relação às demais esferas governamentais”. Com base nesse entendimento, os municípios de pequeno porte e os instrumentos tradicionais de planejamento ganham centralidade na análise desse artigo, sem desconsiderar que a sede municipal é a própria razão de ser do município. Sobre isso, asseguram as autoras que

A sede do município é o espaço central do poder municipal e concentra as funções administrativas, bem como a organização das atividades econômicas e sociais do conjunto do município. Nesse contexto, deve ser destacado o papel do poder público municipal como empregador e repassador de recursos federais e estaduais, pois as pequenas cidades não conseguem gerar receitas e ficam na dependência de transferências externas, como a do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – Lei Estadual 15.229/06. O poder público municipal atua também como agente executor de assistência social, de modo a garantir à população de baixa renda, o acesso aos bens e serviços não disponíveis, assim como sua permanência na cidade (SOARES e MELO, 2008, p.366-367).

É nas pequenas cidades que esta relação aparece de maneira mais recorrente e clara, sendo necessária uma discussão e análise com foco nestes territórios. De acordo com a categorização dos municípios de pequeno porte em três grandes grupos, o Grupo 2, totalizando 76 municípios,



aponta uma presença majoritária no compartimento central e leste do estado. Sendo desses, 34 municípios com plano diretor vigente. Dos 34 municípios, 33 possuem vínculo com empresas externas de consultoria para elaboração do plano diretor e 43 não possuíam informações referente as equipes. Dentre esses municípios, em relação a formação dos coordenadores da elaboração/revisão do PDM, apenas 3 são Arquitetos e Urbanistas, 21 possui outras formações e um número significativo de 52 municípios, não continham essa informação. (tabela 1).

Tabela 1. Análise Grupo 2: pequenas cidades rurais (fonte: elaborado pelos autores).

| Municípios: 76 | Vigência | Ano         | Equipe | Formação do coordenador |    |
|----------------|----------|-------------|--------|-------------------------|----|
| Sim            | 34       | 2016 - 2022 | 33     | Arquiteto e Urbanista   | 3  |
| Não            | 15       | 2006 - 2010 | 0      | Outros                  | 21 |
| Não informado  | 27       | 0           | 43     | Não informado           | 52 |

Em geral, os resultados permitem observar que, a maioria dos municípios necessitam contratar uma empresa de consultoria para auxiliar ou elaborar o plano diretor municipal e pressupõe que a maioria das pequenas cidades não possuem equipe técnica municipal capacitada para coordenar o PDM. A abordagem da temática deve exercer reflexões sobre as questões atuais interligadas às pequenas cidades. Nesse sentido, alguns questionamentos permeiam essa discussão: será que as soluções empregadas por empresas externas de consultoria que atuam em metrópoles ou cidades de grande e médio porte, são apenas replicadas em municípios de pequeno porte? Existe, de fato, planejamento urbano nas pequenas cidades?

A resposta para essas e outras eventuais indagações requer uma leitura e análise aprofundadas das pequenas cidades, bem como da realidade de suas dimensões políticas econômicas e sociais. Outro aspecto importante e inerente ao processo de elaboração dos planos diretores trata-se da visão burocrática de se pensar o instrumento apenas como um documento criado muito mais para a viabilização e captação de recursos, do que um conjunto de diretrizes para o município. Com efeito, a cidade pequena atualmente apresenta conflitos que são reflexo justamente dessas questões mencionadas e a falta de política urbana ágil, a ausência de conhecimentos técnicos e de formação do envolvidos no planejamento, geram sérios obstáculos que acabam distante de serem alinhados.

## 5. Conclusões

Atualmente, ainda que se tenha propagado pesquisas acadêmicas e inquietações acerca da realidade dos municípios de pequeno porte, é preciso ampliar o debate teórico e aplicado sobre tais espacialidades. Existe uma complexidade de pequenas cidades no território nacional, para as quais as políticas públicas insistem em tratá-los como homogêneos. O tema perpassa a gestão pública e a ultrapassa, apontando para a necessidade de inserir os municípios de pequeno porte a partir de suas próprias realidades na rede urbana.

Desse modo, o artigo busca trazer algumas indagações sobre instrumentos tradicionais de planejamento urbano em pequenas cidades. Assim, os resultados corroboram que nenhuma área urbana é idêntica, ou seja, os municípios são diferentes por mais que estejam próximos de alguma metrópole, apresentam situações específicas e suas peculiaridades. Esses grupos de municípios que acabam sendo esquecidos em sua totalidade, apresentam uma série de problemas no âmbito do planejamento urbano, embora estes não sejam normalmente abordados, portanto, é fundamental obter um conhecimento mais profundo sobre a realidade local.

Ao fomentar questionamentos e contribuições com o campo científico e da gestão pública, lança-se luz para a importância da investigação dos instrumentos de planejamento urbano nas pequenas cidades, a aproximação de contextos complexos e de escassa disponibilidade de dados e dos desafios impostos pela restrição de equipe técnica nos municípios de menor porte.

Na maioria dos casos, as prefeituras carecem de equipe ou a mesma não possui capacidade técnica que resultam em vínculos com empresas de consultoria para a elaboração de planos diretores. Porém, essas diretrizes de elaboração podem ser construídas sem a preocupação com os aspectos importantes para a sua aplicabilidade na dinâmica local, pensados por agentes que não pertencem à realidade local, assim, ao passo que essa deficiência não é enfrentada, os instrumentos de planejamento urbano e seus desdobramentos, tende a se transformar em um instrumento tradicional de perpetuação de práticas aplicadas em municípios de grande e médio porte.

A política urbana brasileira parece ignorar as necessidades de desenvolvimento de materiais e planos específicos para as cidades pequenas, o que possibilitaria um melhor desenvolvimento nesses territórios. Essa carência na esfera federal e estadual resulta diretamente na dificuldade em obter financiamentos que somente são ofertados com o cumprimento de uma série de exigências, como por exemplo a existência de um Plano Diretor.

Assim, observa-se que a produção acadêmica e a implementação de políticas urbanas estão voltadas para as grandes cidades, nas metrópoles e, mais recentemente, nos municípios de médio porte incluindo suas diversas temáticas. Portanto, esta constatação sobre o relevante número de cidades pequenas reforça a importância dada pelo presente trabalho a respeito da dinâmica urbana e das discussões sobre a conceituação de municípios de pequeno porte.

Posto isso, é fundamental refletir sobre o papel dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano nas pequenas cidades. Diante de todos esses argumentos fica evidente que a ineficiência das políticas públicas urbanas nacionais interfere diretamente na realidade das pequenas cidades brasileiras, onde os problemas decorrentes desse processo são cada vez mais latentes. Essa afirmação é possível porque nesses casos, o planejamento está resumido a medidas dispersas, tomadas sem uma estratégia de ação que as antecedessem.

Portanto, a ausência de uma política urbana tecnicamente amadurecida, sem a qual prevalecem as ações mal elaboradas e aleatórias, explica, dentre outros fatores, a inexistência e a fragilidade da elaboração dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano, entendido como instrumento de transformação da realidade, capaz de promover a justiça social e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida de uma parcela cada vez maior da população. Por fim, o planejamento que, dentre tantos outros, é mais um desdobramento do processo de urbanização, apresenta-se igualmente complexo, os seus limites, desafios e potencialidades são os aspectos que fazem do próprio planejamento um instrumento de pertinência na dinâmica política, econômica e social do espaço urbano, enquanto meio e viabilidade da produção e reprodução do espaço.

## 6. Referências

- ADAM, B.; BLATGAN, N. **Bevölkerungsdynamik und Innenentwicklung in Mittelstädten; BBSR-Analysen Kompakt 10/2019; BBSR: Bonn, Germany, 2019.**
- AMORIM F. O.; SERRA, R. V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. **Cidades médias brasileiras** (pp. 1-34). Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2001.
- ATKINSON, R. **The Small Towns Conundrum: What do we do About Them?** Reg. Stat. 2019, 9, 1–17.
- BERNARDELLI, Maria Lucia Falconi da Hora. O caráter urbano de pequenas cidades da região canavieira de Catanduva – SP. IN: SPÓSITO, M. E. B. WHITACKER, A. M. (Org.) **Cidade e Campo relações e contradições entre urbano e rural.** 3 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013, p. 33 - 52.
- CASTRO, Francielle de Siqueira. **As relações rurais e urbanas no cenário das pequenas cidades: o caso de Lagoa Formosa (MG).** In: INTERESPAÇO - Revista de Geografia e Interdisciplinaridade. EDUFMA, Grajaú, Maranhão, n. 5, v. 2, pp. 238 – 254, 2016.
- CASTELLO B., M.L.G. Cidades médias no Brasil. **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional** (pp. 245-277). São Paulo, SP: Expressão popular, 2006.
- CHRISTALLER, W. **Central places in Southern Germany.** Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.
- CORRÊA, R. L. **A rede urbana.** São Paulo: Ática, 1989.
- CORRÊA, R. L. As dimensões de análise das redes geográficas. **Trajetórias geográficas.** Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 1997.
- CORRÊA, R. L. Globalização e reestruturação da rede urbana: uma nota sobre as pequenas cidades. **Território** (Vol.6, pp. 43-53). Rio de Janeiro, RJ: Laget/UFRJ, 1999.
- CORRÊA, R. L. Hinterlândias, hierarquias e redes: uma avaliação da produção geográfica brasileira. **Os caminhos da reflexão da cidade e do urbano** (pp.323-359). São Paulo, SP: Edusp, 1994.
- ENDLICH, Angela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades.** São Paulo, Editora da Unesp, 2009. pp.360.
- ENDLICH, A. M. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do Noroeste do Paraná** (Tese doutorado). Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, SP, 2006.
- ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. IN: SPÓSITO, M. E. B. WHITACKER, A. M. (Org.) **Cidade e Campo relações e contradições entre urbano e rural.** 3 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013, pp. 11 – 32.
- FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P. **Manual de análise de dados estatística e modelagem multivariada com Excel, SPSS e Stata.** Rio de Janeiro, RJ: GEN LTC, 2017.
- FERNANDES, P. H. C. **Sociabilidade e sentimento de insegurança urbana em pequenas cidades: o Norte do Paraná** (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Maringá, Maringá, PR, 2012.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão Regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias.** 2017. Recuperado de <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: 2018**, IBGE, Rio de Janeiro, RJ, 2019.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html>> Acesso em: outubro de 2019.

JURADO DA SILVA, Fernando Paulo. MEDEIROS HESPANHOL, Rosangela Aparecida. **Relações cidade-campo e urbano-rural: contribuição para a análise geográfica do projeto cinturão verde de ilha solteira, São Paulo e para o programa vilas rurais em Lerroville, Paraná, Brasil**. In: Revista Geografia em Atos. Unesp, Presidente Prudente – SP, n. 11, v.2, p. 33-48, 2011.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MEDEIROS, S.; GONÇALVES, L. Instrumentos urbanísticos nos municípios paulistas de pequeno porte. In **9º Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável**. Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, SP, 2021.

MELO, Nágela Aparecida de. **Pequenas cidades na microrregião geográfica de Catalão (GO): análises de seus conteúdos e considerações teórico-metodológicas**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2008. p.527.

MÜNTER, A.; OSTERHAGE, F. **Trend Urbanisierung? Analyse der Binnenwanderung in Deutschland 2006 bis 2015**; Studie für die Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh, Germany, 2018.

OLIVEIRA, C.; MAGALHÃES, J. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais**. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2010.

PEREIRA, A. M. **Cidade média e região: o significado de Montes Claros no Norte de Minas Gerais** (Tese de Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais, MG, 2007.

REIS, D. S. dos. O Rural e o urbano no Brasil. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, ABEP, 15. **Anais...** Caxambu (MG), p. 01-13, 2006.

ROCHEFORT, M. **Redes e Sistemas: ensinando sobre o urbano e a região**. São Paulo, SP: Hucitec, 1998.

RUA, J. **A ressignificação do rural e as relações cidade-campo**. 2005. Disponível em: <<https://www.unifal-mg.edu.br/geres/files/ruaresignificacao.pdf>> Acesso em: dez. de 2022.

RUA, J. (2019) Metropolização do espaço, urbanidades no rural e novas ruralidades. In: MARAFON, Glaucio José; CHELOTTI, Marcelo Cervo; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar (Orgs.). **Temas em Geografia Rural**. 1. ed. - Rio de Janeiro: EdUERJ, p. 293-318.

SANTOS, M. **O Espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Francisco Alves, 1979.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade: ensaios**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1982.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. 5ª ed. São Paulo: Edusp. 174 p. 2005.

SCHERER, C. E. M.; AMARAL, P. V. M. O espaço e o lugar das cidades médias na rede urbana brasileira. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 22, E202001, 2020.

- SCHINDLER, S. Towards a paradigm of Southern urbanism. **City**, v.21, pp. 47-64, 2017.
- SOARES, Beatriz Ribeiro; MELO, Nágela Aparecida de. Revisando o tema da pequena cidade: uma busca de caminhos metodológicos. In: MARAFON, G. J.; PESSOA, V. L. S. (orgs.). **Agricultura, desenvolvimento e transformações socioespaciais: reflexões interinstitucionais e constituição de grupo de pesquisa no rural e no urbano**. Uberlândia: Editora Assis, 2008.
- SILVA, Geovany Jessé Alexandre da. WERLE, Hugo José Scheuer. **Planejamento urbano e ambiental nas municipalidades: da cidade à sustentabilidade, da lei à realidade**. In: PAISAGENS EM DEBATE revista eletrônica da área Paisagem e Ambiente, FAU - USP - n. 05, 2011. p. 1-23.
- SILVA, P. F. J.; BERNARDELLI, M. L. F. H. Formação socioespacial e cidades pequenas: um segmento da rede urbana na porção meridional de Mato Grosso do Sul. Geosp - **Espaço e Tempo**, v.23, pp. 163-181, 2019.
- SILVA, W. R. **Para além das cidades: centralidade e estruturação urbana: Londrina e Maringá** (Tese de Doutorado), Unesp. Presidente Prudente, SP, 2006.
- SPÓSITO, E. S. **A vida nas cidades: Repensando a geografia** (2a. ed. P.92). São Paulo: Contexto, 1994.
- SPOSITO, Eliseu Savério.; JURADO DA SILVA, Paulo Fernando. **Cidades pequenas: perspectivas teóricas e transformações socioespaciais**. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.
- SPOSITO, M. E. B. **As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. Urbanização e cidades: perspectivas geográficas** (pp. 569-607). São Paulo: Editora da Unesp, 2001.
- STEINBERGER, M.; Bruna, G.C. Cidades médias: elos do urbano-regional e público-privado. **Cidades Médias Brasileiras** (pp. 35 -77). Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 2001.
- TACOLI, C. **The Earthscan Reader in Rural-Urban Linkages**; Earthscan: London, UK, 2006; ISBN 1-84407-316-5.
- TACOLI, C. **Urbanisation, Rural Transformation and Food Systems: The Role of Small Towns**; Working Paper: Rural-Urban Transformation and Food Systems; IIED: London, UK, 2017.
- TAYLOR, P.J.; DERUDDER, B.; FAULCONBRIDGE J.; HOYLER, M.; NI, P. Advances Producer Service Firms as Strategic Networks, Global Cities as Startegic Places. **Econ. Geogr.** 2014, 90, pp. 267–291.
- VIEIRA, A. B. Cidades Médias: Uma abordagem a partir da dimensão política da leitura econômica. **Caminhos de Geografia**, v. 12, n. 40, pp. 181-188, 2011.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Um saber necessário: Os estudos rurais no Brasil**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011, pp.151.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Urbanização e ruralidade: relações entre a pequena cidade e o mundo rural; estudo preliminar sobre os pequenos municípios em Pernambuco**. Recife: UFPE, 2004. Disponível em: <<http://fundaj.gov.br/observanordeste/obed001f.doc>>. Acesso em: dez. de 2022.
- WATSON, V. Locating planning in the New Urban Agenda of the urban sustainable development goal. **Plan. Theory**, v.15, pp. 435-448, 2016.