



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho

revistafsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 19, n. 8, art. 17, p. 351-375, ago. 2022

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2022.19.8.17>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Zeitschriftendatenbank



MIAR



À Espera da Expansão Urbana: O Território Rural nas Normativas Municipais de Teresina

Waiting For Urban Expansion: The Rural Territory in Teresina's Municipal Rules

Lísian Priscilla Oliveira Sousa Nascimento

Doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí

Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Piauí

lisianpriscilla@hotmail.com

Masilene Rocha Viana

Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Professora da Universidade Federal do Piauí

masilene.rocha@ufpi.edu.br

Endereço: Lísian Priscilla Oliveira Sousa Nascimento

Avenida Josué Moura Santos, nº 3150 – bairro Pedra Mole/ Teresina – PI. Brasil.

Endereço: Masilene Rocha Viana

Rua Ipiranga, 1620 Ed. Alhambra, apto 701 Horto Florestal Teresina-Piauí CEP 64049-912

Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

Artigo recebido em 29/04/2022. Última versão recebida em 11/05/2022. Aprovado em 12/05/2022.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

Este artigo averigua como o rural é concebido na legislação municipal de Teresina, tendo em vista o contexto de alterações na dinâmica do planejamento após o advento do Estatuto da Cidade e os impactos de enfoques de agências bilaterais na gestão pública local. A pesquisa que lhe deu substância foi desenvolvida a partir de metodologia qualitativa, buscando interpretar os significados atribuídos ao rural, tomando como fontes de dados a pesquisa bibliográfica e a análise documental, notadamente os estudos sobre políticas municipais que incidem sobre o rural, os planos diretores, dentre outros documentos. Concluímos que Teresina, constituindo-se como a capital brasileira com maior percentual de espaço geográfico rural, vem reeditando a conduta de conceber o “rural” como o território à margem, afeito eminentemente a atividades primárias e território residual em relação às políticas urbanas; em seus planos territoriais, agendas e documentos mais recentes, o rural é concebido primordialmente da perspectiva da urbanização expansiva, ou seja, como um “*território à espera*”, embora tenha incorporado em suas normativas conceitos advindos das agências multilaterais, de forma a adjetivar a política de desenvolvimento territorial como sendo “sustentável”.

Palavras-chaves: Rural. Teresina. Planos Municipais. Desenvolvimento.

Abstract: This article investigates how the rural is conceived in the municipal legislation of Teresina, in view of the context of bilateral agencies on local public management. The research that gave it substance was developed from a qualitative methodology, seeking, in the light of an objective hermeneutics, to interpret the meanings attributed to rural areas, taking as sources of data, bibliographic research and document analysis, notably studies on municipal policies that focus on rural, master plans, among other documents. We conclude that Teresina, constituting itself as the Brazilian capital with the highest percentage of rural geographic space, has been re-editing the behavior of conceiving the “rural” as the marginal territory, eminently used to primary activities and residual territory in relation to urban policies; in its most recent territorial plans, agendas and documents, the rural is conceived primarily from the perspective of expansive urbanization, that is, as a “waiting territory”, although it has incorporated concepts from multilateral agencies into its regulations, in order to qualify territorial development policy as “sustainable”.

Keywords: Rural. Teresina. Municipal Plans. Development.

1 INTRODUÇÃO

Ostentando o maior percentual de espaço geográfico rural dentre as capitais brasileiras, Teresina é um município a demandar uma atenção especial de quem se ocupa com as temáticas do mundo rural e urbano em suas interrelações. Teresina possui uma área total de 1.391,046 km², sendo 228,32 km² de área urbana (19% da área total) e 1.580 km² de área rural (81% da área total), na qual se situam 87 localidades rurais e habita uma população de 48.735 pessoas, cerca de 5,7% da população total de Teresina (TERESINA, 2020).

Malgrado essa realidade, sua zona rural vem passando, nas últimas décadas, por um movimento de retração populacional, associado a um quadro de pobreza, precarização de serviços públicos, entre outras expressões da forma residual e subordinada como os territórios rurais vêm sendo tratados, entendidos, em geral, como áreas destinadas, por excelência, à expansão urbana, seguindo a lógica da urbanização progressiva presente na gestão pública local.

Sendo a área rural teresinense de proporções significativas e por identificarmos, com apoio na literatura especializada, que há um vazio institucional na forma de regular o rural brasileiro, seja por ser explicado pelo caráter periférico e residual a ele conferido nas estratégias e na ideologia do desenvolvimento brasileiro, como afirmam Wanderley e Favareto (2012), seja em face de uma indefinição sobre a instância responsável pela proposição de políticas de desenvolvimento, como indicam Medeiros, Quintans e Zimmermann (2014), apresentaram-se como desafio as seguintes questões a serem desvendadas: qual o estatuto conferido ao rural nos documentos públicos municipais de Teresina, especialmente os mais recentes, produzidos na dinâmica da redefinição das normativas locais pelo desenvolvimento sustentável? E como o atual plano diretor do município concebe o rural face ao processo incessante de expansão urbana, que vem incorporando progressivamente glebas rurais ao espaço da cidade?

Assim, entendendo a importância que tomam os instrumentos legais de planejamento na direção das políticas públicas – embora muito do que conheçamos como planejamento urbano no Brasil não tenha ultrapassado, em grande medida, a simples formulação de planos e projetos –, essas indagações alimentaram a pesquisa e a produção do presente artigo que foca sua atenção na forma como os territórios rurais são concebidos nas normativas municipais de Teresina, em especial, as políticas de desenvolvimento territorial sustentável a partir de 2001. Convém demarcar que a opção por explorar as legislações a partir dessa data não significa desconsiderar uma trajetória inicial da legislação de Teresina de grande relevância,

especialmente os inúmeros planos produzidos a partir do final da década de 1960, embora em muitos deles não haja uma atenção significativa para o território rural.

O marco temporal da pesquisa definiu-se em função das orientações normativas provenientes da Lei Complementar n. 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade, que repõe, em bases mais detalhadas, os desafios de democratização da gestão pública, já desenhados nas diretrizes da Constituição Federal de 1988. O aludido estatuto estabelece que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, mediante algumas diretrizes gerais, dentre as quais a “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, art. 2). Todavia, como normativa voltada para a política de desenvolvimento e expansão urbana, o estatuto estabelece a necessidade de definição de um plano diretor, aprovado por lei municipal que deverá “englobar o território do Município como um todo” (BRASIL, 2001, art. 40 § 2º), ou seja, regulará as políticas e diretrizes também para o rural.

Esse é um contexto social, político e institucional de profundos desafios, em que já era bastante forte a presença de uma racionalidade política neoliberal no imaginário social e na vida pública brasileira, com efeitos específicos sobre as municipalidades, especialmente a transferência de responsabilidades do âmbito governamental para organizações da sociedade civil, no compasso de uma desqualificação do papel do Estado (do público), de forma a alavancar a diminuição de suas obrigações, o que, obviamente, incidiu na redução do gasto social, no desinvestimento em áreas importantes nas gestões locais, como o saneamento e a política habitacional.

Na verdade, esse processo já vinha acontecendo desde a década anterior, período em que cresceram também as orientações multilaterais, que incidem fortemente sobre as cidades no compasso da ênfase em políticas de desenvolvimento territorial adjetivadas de sustentáveis¹; É nesse contexto que cidades como Teresina aderem em seus planos diretores, aos objetivos do desenvolvimento das Nações Unidas, passando a construir instrumentos normativos em consonância com a agenda 21 global, incorporando também instrumentos urbanísticos e operando na perspectiva de “parcerias” com o setor privado na provisão de serviços públicos.

¹ Marco importante nesse processo foi a Rio 1992, a conferência das Nações Unidas que tomou o Meio Ambiente e o Desenvolvimento como tema, ao difundir a necessidade de uma agenda pública que pautasse os objetivos do desenvolvimento entendido como sustentável, definido como aquele que deve atender às necessidades do presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras, conceito que já tinha sido disseminado desde 1987 pelo Relatório Brundtland Nosso Futuro Comum, das Nações Unidas (GOMES, 2014, p.81).

Todavia, a reivindicação de “sustentabilidade” produziu alterações significativas na forma como o rural passa a ser concebido nas diretrizes públicas locais? É na perspectiva de responder a indagações como essa que formulamos o presente artigo, estruturado em seções que situam as principais a seguir: as referências teóricas em que se sustentam as reflexões; a metodologia desenvolvida na pesquisa e interpretação dos dados; os resultados e discussão – na qual apontamos os principais achados, que foram produzidos no cotejamento das fontes documentais e no diálogo com a literatura da área, e as considerações finais onde analisamos de forma conclusiva os dados encontrados à luz do acúmulo mais geral produzido no movimento de interpretar o lugar do Rural nas políticas de desenvolvimento territorial.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O Rural tem sido tratado no Brasil, especialmente nos últimos cem anos, como espaço residual, como lugar do atraso e espaço afeito às atividades econômicas primárias e que ainda não alcançou um padrão de acesso aos serviços modernos localizados nas áreas urbanas; esse sim, alvo das políticas de desenvolvimento e do interesse do capital que se expande, buscando novos territórios.

A partir dos anos 1930, com o crescimento do investimento público no processo de urbanização e industrialização, alteram-se significativamente as orientações políticas fincadas no latifúndio, na concentração da terra e na monocultura para a exportação de séculos anteriores. A partir de então, crescem as cidades e avolumam-se os desafios visando “desenvolver” o país e planejar o desenvolvimento dos núcleos urbanos que, sobretudo a partir do nacional desenvolvimentismo dos anos 1950 e da modernização conservadora dos tempos ditatoriais, tornaram-se territórios com elevada densidade demográfica, ao tempo em que os espaços rurais eram atingidos pelo êxodo de trabalhadores que migravam em busca de “um sonho feliz da cidade”, que para muitos se tornou o pesadelo da crise habitacional, das favelas, da insegurança.

Paralela a muitas políticas dirigidas à expansão urbana, houve uma clara desatenção ao campo e às necessárias políticas que pudessem alavancar a vida no universo rural, daí, inclusive o revigoramento de inúmeras organizações que conferiram protagonismo às lutas do campo, sobretudo a partir dos anos 1990, seja pautando a velha questão da terra para quem nela vive e trabalha, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), seja apontando a necessidade de políticas que favorecessem a permanência no campo com crédito e apoio aos seus habitantes, um problema que veio se arrastando por décadas, tendo nos

estertores do século XX chamado a atenção de muitos atores políticos e estudiosos para exigir políticas específicas para o mundo rural, em especial para a agricultura familiar.

É dessa conjuntura que nasce em 1996 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e, dez anos depois, a Lei que definiu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, além de muitos outros programas e políticas como as de assentamentos rurais voltados para oferecer respostas a um público que vinha sendo preterido pela ação do Estado, posto que, de longa data, o Estado vinha priorizando as políticas de urbanização e uma política econômica focada no “capital financeiro na agricultura” (DELGADO, 2012), relegando inúmeros novos atores a um lugar subordinado e residual.

Todavia, atores em lutas do mundo rural acompanham também o processo mais geral de revigoramento das forças democratizantes no Brasil quando do enfraquecimento e declínio da ditadura em bases militares. Com efeito, como afirmam Medeiros, Quintans e Zimmermann (2014), desde o final dos anos 1970, a multiplicação dos conflitos por terra, alavancando seus interesses por “melhores preços para produtos agrícolas, direitos previdenciários, reconhecimento de grupos específicos revelaram facetas de um rural pouco conhecido”, conferiam visibilidade, portanto, a atores não somente da vida urbana, mas também os do mundo rural como sem-terras, seringueiros, atingidos por barragens, pequenos agricultores, quilombolas, povos indígenas, entre outros, que “recusavam não exatamente a modernização, mas os efeitos perversos dela e começaram a disseminar demandas que, no seu conjunto e nas suas especificidades, abriram possibilidades de afirmação de outra concepção de rural” (MEDEIROS; QUINTANS; ZIMMERMANN, 2014, p.1) .

Destarte, o rural tem sido historicamente visto pela ótica da escassez, do atraso, do esvaziamento demográfico, perspectiva que se coaduna à consideração hegemônica, discursiva e política de rural como consequência direta do processo de urbanização, marcada pelo declínio dos ciclos econômicos predominantemente rurais até o início do século XX. Essa estereotipia funda-se na articulação/desarticulação de um sistema classificatório, a partir da modernidade colonial, que fomenta, além do racismo, as hierarquias de gênero e a ideia de cidade como “*locus* da enunciação” (GROSGOUEL, 2009, p. 346).

E é nesse contexto que o planejamento urbano no Brasil, na década de 1980, passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar o norteamento do desenvolvimento e, principalmente, da malha urbana, em geral produzindo políticas segregatórias e excludentes. Em Teresina, as políticas municipais na perspectiva da urbanização adotaram estratégias de aquisição de terras em regiões sem infraestrutura e equipamentos urbanos, promovendo a

segregação socioespacial das famílias, ao tempo em que valorizava imóveis em seu entorno². A falta de um planejamento racional na política habitacional em Teresina é observada já em 1969, no Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Teresina (PDLI),³ quando afirma ter ocorrido uma “má localização dos conjuntos Parque Piauí e Monte Castelo, com cerca de 2.000 habitações, forçando um crescimento artificial no eixo da rodovia Teresina – Palmeirais” e, por conseguinte, gerando “um ônus para os cofres públicos, pela demanda de serviços e equipamentos *em áreas totalmente desabitadas*, em detrimento de aglomerados já existentes [...]” (TERESINA, [1969], p. 13). Obviamente, no exercício de pensar e planejar Teresina, houve outros planos, não se diferenciando, todavia, quanto ao estatuto do rural e a políticas promovedoras de expansão da malha urbana.

Sem embargo, no início dos anos 2000, amplia-se o movimento de produção de planos diretores municipais no país, principalmente, pela publicação, depois de aproximadamente uma década tramitando nas instâncias legislativas, da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Segundo o Estatuto, o plano diretor é obrigatório em cidades com mais de 20 mil habitantes, nas que são integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, entre outras especificações. Além disso, o estatuto estabeleceu o prazo de cinco anos para que municípios enquadrados no art. 41º elaborassem e aprovassem seus planos diretores (BRASIL, 2001, art.41).

No contraponto à trajetória tecnocrática do planejamento nos municípios brasileiros, o guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos, do Plano Diretor Participativo, editado pelo Ministério das Cidades, afirmava que “diferente do processo tradicional de construir diagnósticos, a atividade de ‘Ler a cidade’ não é leitura exclusiva de especialistas, e pressupõe olhares diversos sobre uma mesma realidade” (BRASIL, 2005, p. 15), com o objetivo de identificar expectativas, desejos e intenções de cidadãs e cidadãos em relação ao seu município. Para isso, cada município deveria construir metodologia própria, adequada à sua realidade e que potencializasse a participação cidadã. A síntese desse processo, a “leitura comunitária”, era entendida como parte constituinte da leitura da realidade municipal e,

² Ainda na segunda metade da década de 1960 surgiram inúmeros conjuntos habitacionais, como parte da política habitacional com destaque para o Parque Piauí, situado a cerca de 7 km da área central da cidade, o que veio a estimular conflitos nas imensas áreas vazias entre o conjunto e o adensamento urbano. O conjunto Parque Piauí passou a abrigar um contingente populacional bastante elevado, superior a inúmeros municípios do estado, à época (VIANA, 1999).

³ O PDLI foi coordenado por uma empresa baiana, nascido sob os auspícios das orientações da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). O aludido plano, porém, pouco saiu das intenções de seus formuladores.

nesse sentido, sua elaboração deveria estar prevista no planejamento global do processo e articulada com as demais ações relacionadas à compreensão do contexto territorial local.

Teresina, cumprindo uma obrigação legislativa, elabora e aprova seu plano diretor, em 2001 e 2006, respectivamente, seguindo as exigências e incorporando os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, ou seja, cinco anos após aprovação do Estatuto, no limite do prazo legal estabelecido. Em 2006, o poder público municipal instituiu o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), pela Lei nº 3.558/2006, com o objetivo geral de orientar a Política de Desenvolvimento Territorial do município para os próximos dez anos, definindo as diretrizes para os planos setoriais e instrumentos e normas urbanísticas para sua implantação e para a gestão territorial. Foi, então, elaborado em 2001, através de congresso, o documento: Teresina Agenda 2015 - Plano de Desenvolvimento Sustentável.

No aludido plano da Agenda 2015, o conceito de Desenvolvimento Sustentável foi incorporado tendo este sido instituído na Conferência dos Líderes Mundiais – a Cúpula da Terra – realizada durante a Rio-92, no Rio de Janeiro e na Agenda Habitat, discutida na Conferência Habitat II, realizada em Istambul em 1996, a qual destacou a importância do combate à pobreza e o oferecimento de moradia adequada a todos como essenciais à sustentabilidade dos aglomerados urbanos. Esse compromisso foi consubstanciado na Agenda 21 Global, cujo lema é “Pense Globalmente, Aja Localmente”. Para atingir esses objetivos, os municípios deveriam implementar a Agenda 21 em nível local, primando por um processo participativo multissetorial, visando elaborar planos de ação estratégicos para o desenvolvimento sustentável.

Contudo, a problemática do desenvolvimento, mesmo o dito sustentável, liga-se visceralmente às difusões globais das marcas do colonialismo histórico impostas, muitas vezes, sob o véu de propostas e projetos desenvolvimentistas, pelo centro político-econômico do sistema-mundo, resultando em um colonialismo que quer eclipsar a diversidade cultural, reduzindo povos de países ditos em desenvolvimento, o mais das vezes, a seres com costumes exóticos e lutas tribais (MIGNOLO, 2007).

Escobar (2003, p. 78) sustenta que esse ideal de desenvolvimento, mesmo não correspondendo aos ideários discursivos que produz, alimenta um “razón instrumental para la normalización de la vida y la disciplinación de poblaciones”, sacrificando saberes e políticas locais em favor de um modo racional de governo com a constituição de programas de alavancagem econômica, supostamente geradores de bem-estar a populações entendidas como subalternas, subdesenvolvidas e/ou pobres. Isso fica ainda mais conspícuo quando analisamos o zoneamento territorial estabelecido pela legislação urbana de Teresina, quando

se percebe uma hierarquização histórica das políticas de desenvolvimento urbano, com o rural tomado como residual.

Na verdade, como assevera Navarro (2001, p. 86), não há no Brasil, “uma consolidada tradição de análise das políticas públicas para o mundo rural”, no estilo dos *policy studies*, apesar dos esforços identificados na literatura e o crescimento de estudos no entorno da ideia de desenvolvimento rural em tempos recentes. O resultado, segundo o autor, é que “há um conjunto de expressões sendo atualmente utilizado de forma intercambiável, malgrado seus distintos significados”.

Navarro (2001, p.86-90) elenca o uso de: a) “*desenvolvimento agrícola*”, com sentido estritamente produtivo em referência à base material da produção agropecuária, considerando suas características e evolução; b) “*desenvolvimento agrário*”, apontando o mundo rural em todas as suas dimensões e na relação com a sociedade, centrando-se “também nas instituições, nas políticas do período, nas disputas entre classes, nas condições de acesso e uso da terra, nas relações de trabalho e suas mudanças, nos conflitos sociais, nos mercados”, entre outros aspectos; c) “*desenvolvimento rural*”, expressão que se diferencia das anteriores por tratar-se “de uma ação previamente articulada que induz (ou pretende induzir) mudanças em um determinado ambiente rural”, promovida pelo Estado nacional ou seus níveis subnacionais, já que estes sempre estiveram presentes “à frente de qualquer proposta de desenvolvimento rural, como seu agente principal”⁴; d) “*desenvolvimento rural sustentável*”: dimensão derivada do desenvolvimento sustentável, apresentada nos anos 1980, com o sentido em absorver noções de equidade social e conscientização das famílias rurais mais pobres para danos ambientais das atividades agrícolas; e) a expressão mais recentemente em uso, “*desenvolvimento local*”, referindo-se à “estratégia de ‘ação local’, que se tornou ainda mais acentuada por oposição, quando os impactos dos processos globalizantes se aceleraram”.

Nesse diapasão, identificando esse universo multifacetado de enfoques, Navarro (2001, p.90-91) afirma “que ‘desenvolvimento rural’ é também campo de produção do conhecimento e sujeito a arquiteturas analíticas inspiradas por tradições teóricas diversas e, muitas vezes, divergentes entre si” que variaram fortemente nas últimas décadas. Ilustrando sua reflexão, o autor exemplifica “a quebra da fronteira setorial associada à noção de desenvolvimento rural”, no período entre a década de 1950 até o final dos anos 1970

⁴ O autor lembra que “por ser a única esfera da sociedade com legitimidade política assegurada para propor (e impor) mecanismos amplos e deliberados no sentido da mudança social, o Estado funda-se para tanto em uma estratégia preestabelecida, metas definidas, metodologias de implementação, lógica operacional e as demais características específicas de projetos e ações governamentais que têm como norte o desenvolvimento rural” (NAVARRO, 2012, p.88).

associando-o de forma mais restrita “à esfera agrícola, então sinônimo do rural” relembrando que em tempos mais recentes – a partir dos anos 1990 – , “a própria significação do que é o ‘rural’ tem sido objeto de aceso debate entre os estudiosos do tema, e seus significados vêm sendo redimensionados, deixando para trás sua identificação com o meramente agrícola”.

Nesse particular, convém pontuar as bases críticas aos enfoques de desenvolvimento nas quais foi produzida a pesquisa que dá substância a este artigo, ao assentar-se em seu contraponto, na trilha da teoria social do pós-desenvolvimento e das abordagens do Bem Viver, aqui entendido, tal como em Acosta (2016, p. 85), como “um processo em construção e reconstrução, que encerra processos histórico-sociais dos povos permanentemente marginalizados”, embora não se reduza a ser uma alternativa ao desenvolvimento economicista. Com efeito, como Acosta (2016), entendemos que, desde meados do século 20, o fantasma do desenvolvimento ronda o mundo, alcançando vigor inusitado e transformando-se em meta a ser alcançada pela humanidade, convertendo-se “em uma exigência global que implicava a difusão do modelo de sociedade norte-americano, herdeiro de muitos valores europeus”. Todavia, como assevera Acosta,

Todos os esforços por sustentar o conceito de desenvolvimento não renderam os frutos esperados. A confiança no desenvolvimento – enquanto processo planejado para superar o atraso – fissurou-se nas décadas de 1980 e 1990. Isso ajudou a abrir as portas às reformas de mercado de inspiração neoliberal, em que a busca pelo desenvolvimento devia dar lugar às pretensamente todo-poderosas forças do mercado. Sem a “perniciosa” ingerência do Estado, o desenvolvimento surgiria espontaneamente. O neoliberalismo, porém, não superou a teoria do progresso em suas raízes coloniais. Pelo contrário, reproduziu e reproduz uma visão rejuvenescida das velhas perspectivas hegemônicas do Norte global (ACOSTA, 2016, p.75).

Assim, consideramos a ideia do desenvolvimento como fruto do discurso ocidental moderno e mecanismo poderoso para a produção cultural, social e econômica, com sérias implicações no sentido do incremento das desigualdades sociais e produzindo efeitos deletérios sob o meio ambiente.

Entretanto, essa construção discursiva está presente na vida pública brasileira de forma contundente no Brasil das últimas décadas, levando as municipalidades a dirigir suas políticas locais na direção das orientações emanadas por agências multilaterais, por enfoques privatistas e, não raras vezes, negligenciadores das singularidades dos reais habitantes de seus territórios, especialmente os que se firmam em áreas rurais, em geral, apagados ou esquecidos pelas políticas locais. É óbvio que esse discurso de uma agenda sustentável, por exemplo, serve de horizonte normativo com forte carga ideo-política, embora, não raras

vezes, as políticas levadas a efeito em seu nome, sigam uma direção em franca contradição com o que seus habitantes locais desejam, seja no ambiente urbano ou rural.

3 METODOLOGIA

No que tange aos aspectos metodológicos, a pesquisa teve cunho predominantemente qualitativo, de base interpretativa, utilizando fontes bibliográficas e documentais, com vistas a identificar os significados atribuídos pelos textos, tomados aqui enquanto instrumentos normativos da política local. No que tange à pesquisa bibliográfica (LIMA, MIOTO 2007), exploramos referências de cunho teórico e de resultados de pesquisas ou vinculadas ao tema, com vistas à ordenação e definição teórico-conceitual. O aqui exposto constitui somente parte dos achados mais gerais da pesquisa que analisou um conjunto ampliado de códigos, agendas municipais e planos diretores de Teresina, além de relatórios de agências multilaterais.

No entanto, as notas aqui exaladas tomam em particular os documentos municipais mais recentes, em especial, construídos em torno das Agendas (2015 e 2030), e os respectivos planos diretores, com o intento específico de focar os sentidos de rural nos planos territoriais que disciplinam as políticas públicas em Teresina. Tais textos foram, ainda, cotejados com a literatura especializada e atualizada, sobre os temas, focando, inclusive, os contextos sócio-históricos e políticos de suas construções⁵.

Assim, os textos legais, os documentos-base para as políticas de planejamento e a literatura sobre desenvolvimento e urbanização são tomados aqui como textos fundamentais, no sentido de que forneceram conceitos e categorias centrais à pesquisa. Nessa direção, o trabalho de interpretação teve a finalidade de descortinar e revelar discursos e conceitos, procurando compreender significados e sentidos atribuídos a uma situação social e registrados no texto escrito. Nesse sentido, a abordagem metodológica buscou os documentos públicos escritos, para serem analisados com o objetivo de interpretar os sentidos que os motivaram e que foram neles consagrados, transformando-os em base para intervenções no campo da gestão pública.

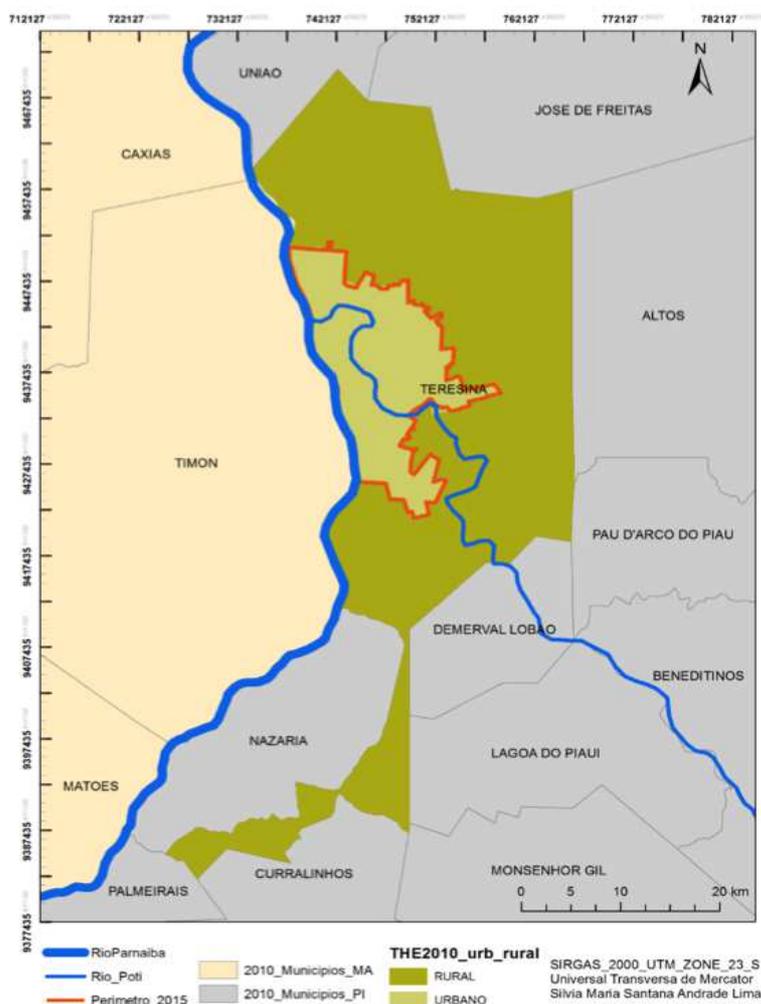
⁵ Obviamente, em razão dos limites do presente texto, exploramos aqui somente alguns dos documentos citados, em especial, os que permitem sintetizar os resultados de normativas mais recentes.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na expansão e a ocupação do território de Teresina, identifica-se que a sua população foi aumentando e tornando-se cada vez mais urbana. Afinal, a densidade demográfica que era de 37 habitantes por quilômetro quadrado na década de 1940, passou para 584 habitantes por quilômetro quadrado nos anos 2010 – um crescimento de 1.464% (TERESINA, 2017). Para Teresina afluíram parcelas significativas da população do interior⁶, de cidades de pequeno porte e das zonas rurais. Seu processo de urbanização teve grande impulso notadamente a partir da segunda metade do século XX, graças ao processo de industrialização e a demandas de comércio e serviços, na medida em que, no plano nacional, crescia a política nacional desenvolvimentista que movia a engrenagem urbanizadora. No entanto, esse adensamento populacional do espaço urbano, tendo incidido na redução do tamanho do rural, não reduziu sua expressividade em termos de área municipal a ocupar mais de 80% do território teresinense, conforme dados recentes e como atesta a figura a seguir.

⁶ Sobre sentidos de interior no Piauí, ver Moraes (2006).

Figura I - Teresina: Zona Urbana e Rural



Fonte: Malha dos Setores Censitários, IBGE (2010), TERESINA (2015), trabalhadas no ArcGIS (10.3) *apud* Lima, Lopes, Façanha (2017).

Anterior ao período aqui analisado, a capital do Piauí teve alguns instrumentos de planejamento urbano que, no entanto, não alcançaram resultados práticos significativos, tampouco indicavam preocupações com o ambiente rural do município, embora alguns apresentassem diagnóstico e diretrizes importantes. Foram eles: o já referido PDLI, de 1969; o primeiro Plano Estrutural de Teresina - I PET (TERESINA, 1977)⁷; o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Teresina - PDDU (TERESINA, 1983); e o segundo Plano Estrutural de Teresina (TERESINA, 1988). Este último tendo sofrido, em princípios da década de 1990, a primeira atualização, com a alteração das leis relativas à ocupação e uso do solo urbano e a obras e edificações (LIMA, 2012, p.27-28). Aquela era uma conjuntura de

⁷ Segundo Viana (1999), em 1977, o Instituto de Planejamento e Administração Municipal (IPAN), em convênio com a Universidade de Brasília, elaborou o I PET, que parte de uma avaliação crítica da metodologia utilizada no PDLI.

expansão das vilas e favelas, sobretudo em face do crescimento das ocupações de terrenos urbanos e demandava novas orientações para a vida urbana e rural do município.

Todavia, conforme relembra Lima (2012, p. 28), apenas em 2001, após a promulgação do Estatuto da Cidade, “a administração municipal convocou a sociedade e instalou o Congresso da Cidade, que abriu a discussão para a elaboração da chamada ‘Teresina Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável’”, encerrada em agosto de 2002, com a aprovação do documento final, transformado em Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), através da Lei nº 3.558 de 2006.

Respeitando as diretrizes do Estatuto das Cidades, o poder público produziu três documentos para realizar diagnóstico e projeções para o “desenvolvimento” do município. Entre os dados trazidos pelo diagnóstico intitulado “Teresina que temos”, está o apontamento de que a produção agrícola municipal atendia o consumo familiar de pequenos produtores, parceiros ou ocupantes em áreas de menos de 10 ha, “de maneira rudimentar, sem uso de máquinas e implementos agrícolas, sem adubação ou correção da terra e sem o uso de sementes melhoradas” (TERESINA, 2002a, p. 12), além da inexistência de serviços de assistência social na zona rural, limitado atendimento escolar e carência de infraestrutura e de atividades de cultura, esporte e lazer. Para a resolução dos problemas encontrados no contexto social, à época, a Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) pontua, por meio do documento “A cidade que teremos”, no macroobjetivo para o desenvolvimento rural, que “Teresina terá uma zona rural forte e consolidada com arranjos produtivos em avicultura, fruticultura, floricultura, ovinocaprinocultura, piscicultura, olericultura e apicultura” (TERESINA, 2002b, p. 8).

Assim, sob a significação de um desenvolvimento dito sustentável, os trabalhos conduzidos pela Agenda 2015 mantêm a égide do desenvolvimento para o rural a partir da modernização agrícola, ou seja, como resultado do processo de mudança e/ou impulsionamento das atividades agrícolas, o que nos conduz a lembrarmos, na análise do caso de Teresina, das reflexões de Navarro (2001), ao tratar da ideia de desenvolvimento rural e dos usos intercambiáveis de distintas expressões. No caso aqui, desenvolvimento rural sugere a circunscrição à modernização agrícola.

Essa mudança seria, portanto, baseada no entendimento de que a zona rural de Teresina estabelece baixa competitividade lucrativa dentro da ótica capitalista devido a uma “mão de obra composta por velhos, aposentados e as “viúvas de maridos vivos” (TERESINA, 2002a, p. 12). Esse enfoque nos remete ao que nos diz Mignolo (2003, p. 30), ao apontar a visão dos povos por suas faltas ou excessos como a marca fundamental da “diferença

colonial”, produzida e reproduzida pela “colonialidade do poder”⁸. Tal compreensão, ganha mais força quando o PDOT de 2006, produto que emana da autoridade/poder, estabelece, no art. 11, diretrizes para um desenvolvimento rural.

I - definir as regiões e implementar espaços físicos com a infraestrutura necessária para o funcionamento de Centros de Desenvolvimento Rural - CDR; [...]; III - realizar e manter cadastro único de produtores rurais; IV - criar *programa de capacitação de pequenos produtores para estimular a produção em condomínios de agronegócios*; [...] VII - criar e organizar uma *cadeia de serviços* dos ramos: balneários, sítios modelos, hotelaria rural e outros empreendimentos turísticos e de lazer, onde será *estimulado o espírito empreendedor destes empresários para investir nas potencialidades turísticas e em locais estratégicos*; [...] X - ampliar a rede de eletrificação rural, priorizando áreas de assentamento de grandes projetos e campos de produção; [...] XII - implantar ações voltadas para a conservação dos solos do município, uso e preservação dos mananciais de água com exploração racional das bacias hidrográficas e reflorestamento de áreas degradadas; [...] XVI - *implantar equipamentos de saneamento básico e coleta de lixo para toda a população rural* ⁹; XVII - estender os programas sociais do município para toda a zona rural; [...] XXI - ampliar os assentamentos modalidade casulo, conjuntos habitacionais rurais e agrovilas; [...] XXIV - transformar as associações produtivas em cooperativas através de *plano de incubadoras produtivas e tecnificadas*; [...] (TERESINA, 2006, Art. 11, grifos nossos).

Tendo recebido inúmeras críticas¹⁰, as diretrizes da agenda 2015/PDOT (2006) sofreram atualização a partir dos processos iniciados pela PMT, quando lançou, em setembro de 2013, o documento intitulado “Teresina 2000-2010: diagnóstico, avanços e desafios”, reunindo dados sobre economia, educação, saúde, segurança, dentre outros (TERESINA, 2013) e, em 2015, foi lançado o documento intitulado “Agenda Teresina 2030: A Cidade Desejada”¹¹, seguindo a já citada trilha do conceito de desenvolvimento sustentável, tal como a agenda anterior, ao afirmar que sustentável “é o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades” (TERESINA, 2015a, p. 16).

⁸ Walter Mignolo reflete sobre ideia de colonialidade do poder como crítica à modernidade, desnudando o processo pelo qual a América Latina foi o primeiro espaço histórico submetido a um padrão de poder de vocação global e expressão primeira do que se define como modernidade.

⁹ Malgrado esse excerto, de um documento municipal já substituído por outro plano, na atualidade, os serviços de abastecimento d’água na zona urbana estão sob subconcessão a uma empresa privada, a Águas de Teresina. No entanto, a subconcessão não incluiu a zona rural, onde o acesso à água tem sido apontado como insatisfatório já que realizado por meio de poços subterrâneos mantidos por bombas elétricas. Ver em especial o trabalho de Soares (2021), que trata do processo de subconcessão dos serviços de águas e esgotos à empresa Águas de Teresina.

¹⁰ Ver em especial: Lima (2013) e Façanha; Viana (2012).

¹¹ O documento é organizado em cinco eixos temáticos, a saber: Cidade Sustentável, Cidade de Oportunidades, Cidade de Direitos, Cidade Criativa e Governança Eficiente.

Na sequência, em 2017, outro produto¹² foi elaborado, intitulado “Leitura Técnica - Revisão e atualização do plano diretor do município de Teresina”, que contém elementos importantes para entender a dificuldade em analisar a legislação urbana de Teresina. Como indica tal relatório, essa legislação “é extremamente fragmentada e assuntos que são pertinentes ao plano diretor estão normatizados em leis separadas” indicando, por exemplo, que a Lei Complementar nº 3.558/2006, que institui o Plano Diretor de Teresina, “não atende à pauta mínima estabelecida pelo EC [Estatuto da Cidade]” e que “parte significativa deste conteúdo considerado mínimo é regida por outras leis” (TERESINA, 2017a, p. 32-33)

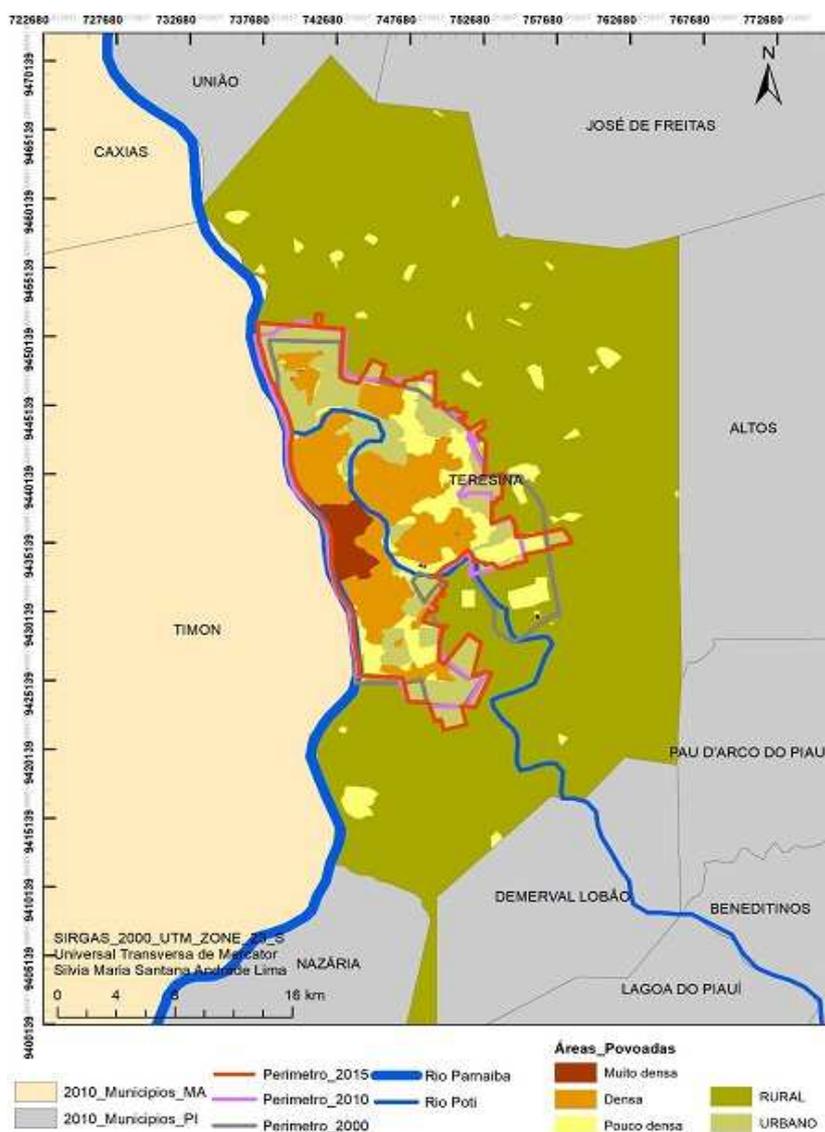
O relatório adverte ainda que o zoneamento territorial estabelecido é bastante rígido e complexo na medida em que “há muitas zonas com regras diferentes dentro do perímetro urbano” e muitas “áreas vazias, sem infraestrutura e nem serviços urbanos, mas disponíveis ao mercado imobiliário” (TERESINA, 2017a, p. p.40-43), além de demarcar, no tocante à zona rural, que “a legislação não conta com definições acerca deste tema” (TERESINA, 2017a, p.40-44). Segue ainda o relatório, afirmando que,

[...] o desenho atual do perímetro urbano resulta de sucessivas alterações ao longo da história. Sem dúvida nenhuma, a pressão pela ocupação das franjas urbanas, mantendo vazios mais centrais foi constante no processo de urbanização do território. Parte desta tensão se deu pela demanda de habitação de interesse social (terrenos mais baratos), mas também se reconhece um importante movimento de busca de áreas periféricas para a produção de condomínios de luxo [...] este processo de contínua ampliação do perímetro foi potencializado pela existência do [...] artigo 5º da Lei Complementar [municipal] 3.561/2006 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. O referido artigo *estende as prescrições urbanas para as áreas rurais limdeiras ao perímetro urbano para fins de parcelamento do solo*, mediante parecer do Conselho de Desenvolvimento Urbano (TERESINA, 2017a, p. p.44, grifo nosso).

Como destaca ainda o documento (TERESINA, 2017a, p.44), a existência deste dispositivo legal de 2006 “aliada às pressões do mercado imobiliário provocaram o processo de contínua expansão do perímetro urbano”. Na Figura II, a seguir, podemos identificar, além dos povoados rurais, os distintos perímetros urbanos dos anos: 2000, 2010 e 2015, indicando o alargamento do perímetro sob os espaços rurais.

¹² Na forma de um relatório elaborado pela empresa de assessoria contratada para o processo de revisão e atualização do plano diretor municipal de Teresina – PI.

Figura II - Teresina: Espaços Povoados, Rurais e Urbanos e os Perímetros Urbanos de 2000-2010-2015



Fonte: IBGE (2005, 2010c), Teresina (2015b), desenvolvido no ArcGIS (10.3). *apud* Lima, Lopes, Façanha (2019).

Anos depois da Lei Complementar municipal 3.561 de 2006 acerca do parcelamento do solo urbano, aprovou-se a Lei municipal 4.851 de 2015, que possibilitou a criação de zonas de *urbanização específica*¹³. Mas qual a especificidade dessas áreas? O relatório técnico esclarece:

[são] áreas anteriormente designadas como rurais, localizadas na borda da zona urbana e onde há, em pelo menos parte delas, interesse do mercado imobiliário para a realização de condomínios de maior porte, explorando

¹³ O Art. 9º da aludida lei determina que “as edificações a serem implantadas nas zonas de urbanização específica, atenderão às normas e posturas municipais aplicadas às edificações localizadas no perímetro urbano, salvo disposto em lei especial” (TERESINA, 2015b).

como atributo comercial, a paisagem e a tranquilidade da zona periurbana (TERESINA, 2017a, p.44).

Contribuindo ainda na reflexão sobre a realidade de Teresina, o documento nomeado “Leitura da Realidade Municipal”¹⁴, analisa como a expansão urbana reflete no território rural indicando que a definição, a partir de delimitações entre esses dois territórios, resulta de uma “abordagem dicotômica que categoriza o urbano como a sede das indústrias e do comércio e o rural, como o fornecedor de alimentos”. Esta polarização, contudo, como afirma o documento, “não reconhece distintos arranjos socioterritoriais” (TERESINA, 2017b, p. 9).

Sem embargo, a reificação da dicotomização entre os territórios rurais e urbanos pela sinonímia rural - agrário mantém os ideais de desenvolvimento ligados à hierarquização do urbano sobre o rural, tomando como *princípios* da sustentabilidade do rural a “articulação das oportunidades de expansão da urbanização à construção estratégica do desenvolvimento do território rural” e, também, “o fortalecimento da política tributária municipal como forma de contenção da urbanização do território rural” (TERESINA, 2017b, p. 29). Assim, podemos aludir que essa compreensão é resultado de teorizações voltadas à dualidade característica das interpretações clássicas de rural e urbano, na perspectiva da urbanização progressiva e do avanço das atividades agrárias ou agrícolas como próprias das áreas rurais.

O referido documento, ao fazer alusão à “visão estratégica para o Desenvolvimento Territorial Sustentável” afirma que a “*implementação de empreendimentos urbanos em zona legalmente definida como rural* é uma realidade em Teresina”, como uma “consequência do processo de expansão urbana ditado pelo mercado imobiliário, mas também [em] decorrência da pequena relevância econômica que as atividades primárias – notadamente as que se implantam nas zonas rurais – têm em Teresina” (TERESINA, 2017b, p. 28, grifo nosso).

Sucedendo esses documentos, a atualização do plano diretor foi consolidada no final de 2019, na forma da Lei Complementar Nº 5.481, que dispõe sobre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT. Em seu artigo sétimo, a referida lei preceitua que “a Política de Desenvolvimento e de Resiliência Territorial implementa-se de forma articulada aos princípios e objetivos: I - Da Agenda 2030 de Teresina, assim como da Agenda 2030 Global; II - Dos planos setoriais municipais” (TERESINA, 2019, art. 7) e refere-se à área rural como “*aquela que se caracteriza, prioritariamente, pela produção primária, tem menor densidade de ocupação e dispõe de menor oferta de infraestrutura, comércio e serviços, localizando-se externamente aos perímetros urbanos*”, contrapondo-se à Área Urbana, entendida como a que se localiza “dentro dos limites dos perímetros urbanos,

¹⁴ O quarto produto da consultoria de revisão e atualização do Plano Diretor de Teresina.

incluindo os perímetros que delimitam os núcleos urbanos na Área Rural definidos neste PDOT, e que apresenta características de ocupação mais densa, maior e mais diversificada oferta de infraestrutura, comércio e serviços” (TERESINA, 2019, art. 43, grifo nosso).

O plano, em seu artigo 46, estabelece que: “são parte da Área Rural de Teresina as *Áreas de Urbanização Específica*”, assim entendidas, como as áreas que “são criadas única e exclusivamente para fins de parcelamento do solo e implantação de condomínio de lotes”; sendo que “ao ser registrado o loteamento localizado em Área de Urbanização Específica, os lotes decorrentes serão *inscritos no cadastro imobiliário municipal para fins de cobrança de IPTU e demais impostos cabíveis a lotes urbanos*” (TERESINA, 2019, grifo nosso). Assim, Áreas de Urbanização Específica deverão:

I - Delimitar uma *faixa de transição entre as áreas urbana e rural*; II - Ser ocupada de forma paulatina, mantendo-se as características atuais, através de regras específicas de ocupação do solo e *parcerias com empreendedores privados na provisão dos equipamentos, serviços urbanos e infraestrutura* (TERESINA, 2019, art. 47, grifo nosso).

O PDOT aponta para a necessidade de um estudo específico da zona rural, que leve em consideração a sustentabilidade local, seus atributos ambientais, seus potenciais de desenvolvimento econômico e o perfil socioeconômico de habitantes para um planejamento do territorial rural a ser detalhado pelo Município de Teresina, e consolidado em um plano setorial próprio, instituído por lei específica, que leve em consideração:

I - A pluriatividade das famílias rurais; II - A manutenção da biodiversidade, a conservação do solo, a paisagem rural, a herança cultural, a segurança alimentar, entre outras funções do território rural; III - Os potenciais produtivos que a região apresenta; IV - A preservação do seu patrimônio ambiental; V - A localização de indústrias e de núcleos de moradia; VI - As demandas de transporte; VII - O sistema viário estruturador, incluindo o Rodoanel e o regramento do uso do solo no seu entorno; VIII - A conexão do Município de Teresina com os municípios do entorno (TERESINA, 2019, art. 48).

Do exposto, fica o entendimento de que a implementação de políticas territoriais que levam em consideração as enunciações metodológicas e discursivas para o desenvolvimento reificam abordagens de rural e urbano, de forma hierárquica, dando aos habitantes do rural representação insatisfatória na luta por direitos básicos de sobrevivência, abrangendo, também, a exclusão do seu modo de vida e conhecimento. Faz-se necessário, portanto, pautar novas abordagens, que levem em consideração os atores sociais pelo respeito às suas diferentes formas e visões, às quais se requer “expressão em espaços de negociação, no qual

é possível escutar, negociar, conciliar interesses e definir prioridades para a comunidade, o município e a região” (GUANZIROLI, 2011, p 220).

Nesse diapasão, entendemos, tal como Favareto, (2006), que o rural não pode mais ser entendido como lugar de finalidade última da atividade agrária ou à espera da urbanização, mas na perspectiva de construção de novos agentes e identidades, de novos meios de regulação, de novas composições familiares, não sendo visto apenas como unidade produtiva.

Diante das abordagens de rural, os usos da terra, e as constantes remarcações do perímetro urbano teresinense, torna-se inegável a necessidade de estudos sobre mudanças nos padrões de ruralidade, em especial nas franjas rural-urbanas, essas aqui pensadas como diz Nascimento (2014), como áreas onde características rurais e urbanas fazem-se sentir demarcadas, pela mobilidade cotidiana – com vistas, sobretudo, a serviços, trabalho, emprego, estudos, comércio – pela pluriatividade nas famílias, por questões de infraestrutura, de titulação da terra, dentre outras, as quais requerem do Estado novas formas de abordagem e sentidos para a construção de políticas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto das cidades inaugura um momento particular no planejamento dos territórios municipais no Brasil, estendendo a necessidade de se pensar o urbano e o rural. Teresina, a capital nordestina a ostentar a maior proporção de área rural dentre as capitais brasileiras, já tendo desde sua fundação, em 1852, experimentado a construção de distintos instrumentos de planejamento municipal – embora muitos não passassem de diagnósticos e postulados prescritivos sem alcance real na vida pública local – busca, em tempos mais recentes, adaptar-se às novas orientações emanadas das agências multilaterais, bem como às diretrizes advindas do novo ordenamento posto pelo Estatuto das cidades.

É assim que Teresina realiza, em tempos recentes, alguns esforços de planejar não somente o urbano, mas também o rural, delineando uma trajetória ainda com forte marca de continuidade com a dualidade urbano-rural e reiterando, portanto, a velha marca do território rural como área aguardando as investidas das forças propulsoras do desenvolvimento e da urbanização, em especial, as forças do mercado imobiliário sob a ação dos que podem segregar-se, seja da violência urbana, seja da agitação descomunal das áreas mais centrais da cidade.

Os planos de ordenamento territorial elaborados para Teresina após o Estatuto das Cidades, em 2001, deram-se, em parte, seguindo tendências de políticas de planejamento nas escalas nacional e internacional, firmando a obediência às recomendações postas pelo discurso do desenvolvimento sustentável, embora essas diretrizes se façam mais como prescrições, não gerando força mudancista na direção da preservação do patrimônio natural, tampouco gerando alterações substantivas na vida no espaço rural, na medida em que os rurais continuam a ser os habitantes subalternizados, aos quais os serviços fundamentais não chegam, como os que são ofertados na zona urbana de Teresina por uma empresa privada que assumiu a responsabilidade pelos serviços de abastecimento d'água. Afinal, ao capital não interessa investir em áreas que não impliquem lucratividade.

Analisando as normativas municipais recentes, identificamos indícios da persistência da visão de rural como sinônimo de agrícola. Na agenda 2015 e o PDOT de 2006, há pouco detalhamento de uma agenda voltada para a zona rural, inclusive, no que diz respeito ao uso do solo rural. Na Agenda 2030, em seus distintos “produtos” visando à revisão e à atualização do PDOT e no próprio dispositivo legal promulgado em 2019, embora o rural apareça associado a arranjos socioterritoriais e à ideia de sustentabilidade, mantém uma abordagem reiteradora da hierarquização do urbano sobre o rural, com a afirmação da necessidade de manutenção da expansão da urbanização para construção estratégica do desenvolvimento do território rural. Portanto, os documentos de revisão e atualização do PDOT propõem leituras de rural em Teresina na perspectiva dual da oposição campo-cidade.

Dito em outras palavras, esses planos, malgrado os esforços de incluir o rural nas normativas, atendendo às diretrizes nacionais, reiteram a reificação de interpretações clássicas de rural e urbano, reprodutoras das dualidades que tomam o rural como estritamente associado às atividades primárias e território aguardando a urbanização, no contraponto à ideia de urbano como espaço concentrado, *locus* do comércio, da indústria e dos serviços. Assim, os planos territoriais, agendas e documentos mais recentes foram construídos concebendo o rural como o território à margem, acionando a perspectiva da urbanização expansiva, ou seja, como um “*território à espera*” de serviços de responsabilidade do poder público, mas imensamente abertos às “parcerias” com a iniciativa privada, tendo também incorporado, em suas normativas, conceitos advindos das agências multilaterais, de forma a adjetivar a política de desenvolvimento territorial como sustentável.

REFERÊNCIAS

- ACOSTA, A. **O bem viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. Trad. Tadeu Breda. São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016.
- ALMEIDA, M. W. B. Narrativas agrárias e a morte do campesinato. **Ruris**, v. 1, nº 2, p. 157-186, set. 2007.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei n 10.257 de 10 de Julho de 2001.
- BRASIL. **Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores**. Brasília, 2005.
- DELGADO, G. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.
- ESCOBAR, A. “Mundos y conocimientos de otro modo. El programa de modernidad/colonialidad latinoamericano”. **Tabula Rasa**, v. 1, p. 51-86, 2003.
- FAÇANHA, A. C.; VIANA, B. A. S. Planejamento e gestão urbana em Teresina (PI): notas da agenda 2015 como plano diretor. **Revista Equador** (UFPI), Vol.1, nº 1, p. 60-78 Jun/Dez., 2012.
- FAVARETO, A. S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**: do agrário ao territorial. São Paulo, 2006. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo.
- GOMES, M. A. S. Parques urbanos, políticas públicas e sustentabilidade. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 79-90, mai/ago. 2014.
- GROSGOUEL, R. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In: SANTOS, B. de S.; MENEZES, M. P. (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Edições Almedina, 2009.
- GUANZIROLI, C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil – uma polêmica. In: FROEHLICH, J. M. (org.). **Desenvolvimento Territorial**: produção, identidade e consumo. Ijuí: Ed. Unijuí, p. 203-224, 2011.
- LIMA, A.J. de. Plano Diretor participativo e os desafios da governança urbana no Brasil. In: LIMA, A. J. de.; FERREIRA, M. D. M.; VIANA, M. R. (orgs). **Políticas Públicas e Cidadania**: temas em debate, Teresina: EDUFPI, 2012, p. 19-41.
- LIMA, S. M. S. A.; LOPES, W. G. R.; FAÇANHA, A. C. A relação entre as áreas urbana e rural em cidades contemporâneas: estudo em Teresina, Piauí, Brasil. **Revista Espacios**. V. 38, n. 24, p. 32- 2017.
- LIMA, S. M. S. A.; LOPES, W. G. R.; FAÇANHA, A. C. Desafios do planejamento urbano na expansão das cidades: entre planos e realidade. Desafios do planejamento urbano na expansão das cidades: entre planos e realidade. **Urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, p.1-16, 2019.

LIMA, T. C. MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Katálysis**. Florianópolis, v. 10, n. esp. p. 37-45, 2007.

MEDEIROS, L. S.; QUINTANS, M. T. D.; ZIMMERMANN, S. A. Rural e urbano no Brasil: marcos legais e estratégias políticas. Contemporânea. **Revista de Sociologia da UFScar**. v. 4 n. 1 (2014): Jan – Jun. de 2014.

MIGNOLO, W. El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura. Unmanifesto. *In*: CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSGOUEL, R. **El giro decolonial**: reflexiones para una diversidad epistêmica más allá del capitalismo global.

Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007.

MIGNOLO, W. **Historias locales/disenos globales**: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo. Madrid: Ediciones Akal, 2003.

MORAES, M. D. C. Ainda queremos ser...tão? reflexões sobre identidade cultural e imaginário de sertão no Piauí. **O público e o privado**: Revista do PPG em Políticas públicas da Universidade Estadual do Ceará - UECE - N°7 - Janeiro/Junho – 2006.

NASCIMENTO; L. P. O. S. “**Aqui já é quase cidade**”: sentidos de lugar na relação rural-urbano – o caso de Lagoa da Mata, Teresina-PI. UFPI, 2014. Dissertação de Mestrado – Pós-Graduação em Sociologia, Teresina. Universidade Federal do Piauí, 2014.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, USP, vol. 16, n° 44, 2001.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2003, (Série Estudos Rurais).

SOARES, L. L. **O saneamento em guinada neoliberal**: uma análise do processo de subconcessão dos serviços de águas e esgotos à empresa águas de Teresina. Teresina, 2021. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Piauí.

TERESINA. Prefeitura Municipal. **Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI)**. Teresina: PMT, [1969].

TERESINA. Prefeitura Municipal. **I Plano Estrutural de Teresina**. Teresina, PMT, 1977.

TERESINA. Prefeitura Municipal. **Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano**. PMT, 1983.

TERESINA. Prefeitura Municipal. **II Plano Estrutural de Teresina**. PMT, 1988.

TERESINA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. **A Teresina que temos**. Teresina: PMT, 2002a.

TERESINA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. **A Teresina que faremos**. Teresina: PMT, 2002b.

TERESINA. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT**. Lei nº 3.558. 2006.

TERESINA. Prefeitura Municipal. **Teresina 2000-2010: diagnóstico, avanços e desafios**. Teresina: PMT, 2013.

TERESINA. Prefeitura Municipal. **Agenda Teresina 2030: A Cidade Desejada**. Teresina: PMT, 2015a.

TERESINA, Prefeitura Municipal. **Lei Complementar Nº 4.851**, de 21 de dezembro de 2015. Cria as zonas de urbanização específica no município de Teresina, definindo parâmetros urbanísticos especiais para o parcelamento do solo e dá outras providências. Teresina: PMT, 2015b.

TERESINA. Prefeitura Municipal. **Leitura Técnica** - Revisão e atualização do plano diretor do município de Teresina – PI. Teresina: PMT, 2017a.

TERESINA. Prefeitura Municipal. **Leitura da Realidade Municipal** - Revisão e atualização do plano diretor do município de Teresina – PI. Teresina: PMT, 2017b.

TERESINA. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT**. Lei nº 5.481. Teresina: PMT, 2019.

TERESINA. Prefeitura Municipal. **Teresina: panorama municipal/junho 2020**. Semplan. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. 2020.

VIANA, M. R. **“E os sem teto também tecem a cidade”**: as ocupações urbanas em Teresina (1985 - 1990). São Paulo: PUC-SP, 1999. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Serviço Social. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1999.

WANDERLEY, M. N. B.; FAVARETO, A. **A singularidade do rural brasileiro: implicações para tipologias territoriais e elaboração de políticas públicas**. Brasília: IICA, relatório de pesquisa. 2012.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

NASCIMENTO, L. P. O. S; VIANA, M. R. À Espera da Expansão Urbana: O Território Rural nas Normativas Municipais de Teresina. **Rev. FSA**, Teresina, v.19, n. 8, art. 17, p. 351-375, ago. 2022.

Contribuição dos Autores	L. P. O. S. Nascimento	M. R. Viana
1) concepção e planejamento.	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.		X