

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENAMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL PELA PERSPECTIVA DO DIREITO URBANÍSTICO: O CASO DE PAU DOS FERROS/RN

Liêssa de Paula Dias

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN
liessa_dias@hotmail.com

GT 01: DINÂMICA URBANO-REGIONAL

Resumo:

O presente trabalho aborda a temática do ordenamento territorial sob a perspectiva do direito urbanístico. O ordenamento do território se constitui numa atividade de gestão das potencialidades, bem como de sua infraestrutura, e ainda assegurar a otimização do uso e preservação dos recursos existentes. O trabalho tem como objetivo debater acerca das políticas públicas nos diversos níveis de governo através da análise da legislação vigente em que elas se pautam. Essa discussão discorre no âmbito do direito urbano, aqui entendido como elemento constitutivo para subsidiar a ordenação do território através da política urbana e seus instrumentos jurídicos. As contribuições das políticas públicas trazem inovação nas demandas sociais coletivas através da participação popular como um fator relevante na implementação do planejamento territorial. São abordadas neste trabalho as políticas públicas de gestão e ordenamento territorial praticadas em escala nacional á municipal. Trataremos especificamente acerca da realidade do município de Pau dos Ferros/RN. Constitui-se numa pesquisa de caráter exploratório e descritivo, pois busca analisar o ordenamento territorial com enfoque no direito urbanístico sob a política urbana e os instrumentos jurídicos, caracterizada como uma pesquisa qualitativa, ao tratar de um processo investigativo com o objetivo de compreender e identificar as políticas públicas de ordenamento territorial.

Palavras-chave: Ordenamento Territorial; Direito urbanístico; Políticas Públicas.

1 Introdução

O território se desenvolve, dentre outros fatores, pelos usos que lhe foram atribuídos e pelas forças sociais que atuam sobre si. Portanto, o desenvolvimento de políticas públicas cada vez mais eficientes, inclusivas e abrangentes, são essenciais para promover a sua integração e mitigar as diferenças regionais.

Pode-se entender o território – de acordo com concepção clássica da geografia política – como sendo espaço de exercício de um poder que atualmente apresenta-se como um poder

basicamente centralizado no Estado. Trata-se, portanto, do campo de manifestação de uma soberania estatal, delimitada pela jurisdição de uma legislação e de uma autoridade. O território é, assim, qualificado pelo domínio político de uma porção da superfície terrestre (MORAES, 2005, p. 43).

O maior responsável pela produção do espaço é o Estado, mediante suas políticas territoriais. É ele o detentor dos grandes equipamentos e das infraestruturas, o construtor dos grandes sistemas de engenharia, o guardião do patrimônio natural e o gestor dos fundos territoriais. Por estas razões, o Estado é também o grande agente da ocupação do território, responsável pela regulamentação das interações sociedade-espaço e sociedade-natureza. Tal atributo ganha força nos países periféricos, principalmente os de origem colonial, como o Brasil (MORAES, 2000).

De acordo com Gaspar (1995) “O ordenamento do território é a arte de adequar as gentes e a produção de riqueza ao território numa perspectiva de desenvolvimento”. Sendo assim, é de fundamental importância o estudo da sua forma de organização e governança, visando não somente o crescimento econômico, mas também a superação das disparidades regionais e promoção da qualidade de vida para a sociedade.

Conforme explicitado por Alves (2014, p. 64),

Nesse contexto, o ordenamento territorial adotado pelo Estado, embora imbuído em concepções ideológicas genéricas e conceitos discutidos e definidos no âmbito acadêmico e de governo, carregam elementos característicos dos locais nos quais suas ações se especializam, implicando, nestes termos, em uma necessária revisão teórico-conceitual, bem como histórico-analítica, do conceito de ordenamento territorial. Fenômeno a envolver, no decurso do tempo, mudanças paradigmáticas importantes na gestação de constructo favorável ao tratamento das culturas locais de territórios, o que geraria culturas particulares de ordenamento territorial.

Conseqüentemente, observou-se um avanço no planejamento estatal relativo aos temas da descentralização, da participação da sociedade e da sustentabilidade do desenvolvimento. Assim, adentrou-se num quadro político-administrativo de grande setorização das políticas públicas e numa conjuntura de prolongada crise econômica, que acentuou o grave índice de exclusão social do país.

Para o desenvolvimento deste estudo foi definido como objetivo debater acerca das políticas públicas de gestão e ordenamento territorial nos diversos níveis de governo ao tempo em que realizaremos uma análise da legislação vigente em que elas se pautam.

Esta pesquisa justifica-se pela grande visibilidade que o tema das políticas públicas vem ganhando nos últimos anos. Além disso, é de fundamental importância que sejam analisadas as ferramentas de ordenamento territorial, principalmente no que diz à integração organizada do

território em benefício dos cidadãos e ainda, que se verifique se os investimentos públicos são realizados de forma eficiente.

O presente estudo funda-se em uma pesquisa de caráter exploratório e descritivo quanto aos seus objetivos e finalidade, face o baixo número de pesquisas que buscam analisar (sem a interferência do pesquisador no contexto da pesquisa) o ordenamento territorial do Estado do Rio Grande do Norte e no Município de Pau dos Ferros/RN.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, por se tratar de um processo investigativo com o objetivo de compreender e identificar as políticas públicas de ordenamento territorial em âmbito federal, estadual e municipal.

A coleta de dados foi realizada por meio de revisão bibliográfica da literatura científica, especialmente artigos científicos e livros especializados. Foi analisada também a legislação vigente atinente à gestão e ordenamento territorial, tais como a Constituição Federal de 1988 e a Política Nacional de Meio Ambiente, dentre outras.

2 O ordenamento territorial e suas principais diretrizes jurídicas

Por previsão constitucional, passou a ser adotado em 1988 no Brasil o princípio da repartição de competências entre todas as esferas de governo, ficando a União responsável pela elaboração de diretrizes gerais em várias matérias elencadas no texto constitucional.

Antônio Carlos Galvão, ao escrever o prefácio dos Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, realizada em Brasília, em 13-14 de novembro de 2003, afirma que:

O tema Ordenamento Territorial surgiu de forma efetiva no Brasil por ocasião da Assembleia Constituinte de 1988, no auge da luta pela redemocratização do país. Inspirado nos “planos de ordenação do território”, à semelhança de experiências então em curso no continente europeu, o tema acabou consagrado em nossa Carta Magna. Ordenação (termo preferencialmente usado em Portugal) ou ordenamento, (como mais frequentemente utilizado no Brasil), o que talvez seja mais importante notar é que o tema nasceu no país como instrumento de planejamento, como elemento de organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do Estado. Passados mais de 15 anos da promulgação da Constituição Federal, ainda hoje debatemos a melhor forma de ordenar o território. Desde então, o país avançou muito no sentido da instituição de uma base legal para diversas missões territoriais associadas ao ordenamento territorial.

O resultado dessas deliberações da Assembleia Constituinte formada após o fim do período ditatorial é o artigo 21, inciso IX, da Constituição Federal que estabelece a competência da União

para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Contudo, apesar de terem se passado quase três décadas da promulgação da constituição em vigência, por omissão do poder legislativo (por não haver aprovado lei federal que discipline as diretrizes gerais e as ferramentas para colocar em prática a ordenação) e do poder executivo federal (que poderia ter aprovado decreto regulamentando provisoriamente a matéria) nosso país conta somente com diversos projetos isolados nos diferentes níveis de governo de forma descoordenada.

Conforme explicita de Moraes (2005, p. 46),

A constituição brasileira adota o princípio da ação cooperada entre os níveis de governo, cabendo à União a elaboração de diretrizes gerais nas várias matérias consideradas no texto constitucional. Nesse sentido, a atribuição do governo federal no que toca ao ordenamento territorial é o estabelecimento de macroestratégias de ocupação do espaço, instalação de equipamentos e infraestruturas, gestão dos fundos territoriais e utilização dos recursos naturais, além de medidas de defesa da soberania e das fronteiras, e de ações especiais em áreas críticas ou prioritárias. A operacionalização de tais diretrizes se realiza pela implementação das próprias políticas federais, por estímulo e indução das políticas estaduais e municipais e por convencimento e legitimação da sociedade.

No âmbito do Governo Federal, a tarefa de ordenar se concentra principalmente nos Ministérios da Integração Nacional e Ministério da Defesa, o que não impede o desenvolvimento de estratégias e ferramentas de forma autônoma nos demais órgãos do poder executivo federal. São exemplos dessa autonomia as atribuições do Ministério do Meio Ambiente na gestão de florestas, da costa marítima ou da delimitação de unidades de preservação e conservação ambiental. De igual sorte, a atuação do Ministério das Cidades, no que diz respeito ao zoneamento urbano e a elaboração de planos diretores em âmbito municipal, não seria possível sem a preocupação com o ordenamento do território.

Outros exemplos de instrumentos legais de gestão e ordenamento do território são a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; Lei n. 10.257 (Estatuto da Cidade), de 10 de julho de 2001; e Planos diretores municipais.

2.1 Ordenamento territorial: movimento plural desbravador do futuro

O processo voraz de globalização já em curso nos anos 80, as transformações do sistema capitalista como um todo, a falência do planejamento centralizado e o fim dos padrões tecnológicos dominantes desde o pós-guerra, associados ao ideário político-econômico-liberal, passam a fornecer as grandes linhas em que passam a se inspirar as ações que visam as reestruturações econômicas e territoriais. As referidas transformações, ocorridas no *modus vivendi* das populações trazem cada vez mais à tona a necessidade de um movimento de integração entre o homem e o espaço natural, tornando iminente as ações do planejamento e ordenamento territorial.

Nesse contexto, faz-se mister discorrer brevemente sobre o ordenamento do território, uma vez que esse processo se constitui numa atividade de gestão das potencialidades, bem como de sua infraestrutura, e ainda assegurar a otimização do uso e preservação dos recursos existentes.

Pensar aspectos formais, administrativos, políticos e jurídicos não é suficiente na atualidade para compor uma compreensão de território. Pois para um planejamento holístico ocorre a inserção de um leque mais amplo de características a exemplo de ideologias espaciais, representações e configurações pautadas em um conjunto de valores, como lembra Benko (2007).

É dessa maneira que as pesquisas à luz da sociologia indicam que o território deixa de ser recluso a uma malha geográfica e econômica para englobar as novas demandas e realidades que o constituem. Corroborando com esse pensamento Bonnemaïson e Cambrèzy (1996, p. 10) afirmam que “O poder do laço territorial revela que o espaço está investido de valores não apenas materiais, mas também éticos, espirituais, simbólicos e afetivos. Nesse sentido, o território cultural precede o território político e precede o espaço econômico”.

Sendo assim, os eixos primordiais do Ordenamento Territorial se pautam nas análises detalhadas das dinâmicas territoriais e na busca pela concretização de um desenvolvimento realmente sustentável, procurando compreender e atuar num planejamento territorial que respeite universalidades, especificidades e leituras dos lugares. Para tanto é essencial volver um olhar para as aglomerações populacionais, sejam rurais ou urbanas, sabendo que a nível de Nordeste o território sofreu transformações profundas baseadas na ilusão que os nordestinos tinham de migrar de suas terras para o Sul, sonhando com um desenvolvimento que nunca aconteceria. Assim como confirma Albuquerque Junior:

Nós, os nordestinos, costumamos nos colocar como os constantemente derrotados, como o outro lado do poder do Sul, que nos oprime, discrimina e explora. Ora, não existe esta exterioridade às relações de poder que circulam no país, porque nós também estamos no poder, por isso devemos suspeitar que somos agentes de nossa própria discriminação, opressão ou exploração. Elas não são postas de fora, elas passam por nós. (ALBUQUERQUE JUNIOR, 2011, p. 3)

O contexto da migração que ocorreu por longo período no nordeste estigmatizado pelos outros e por si mesmo, como lugar fadado ao fracasso por causa de seu constante estado de seca, nos conduz á reflexões a cerca dos processos de urbanização no Brasil. Os registros históricos apresentam uma atividade crescente de urbanização nas terras brasileiras; um fenômeno que ocorreu com forte traço de desigualdade social, facilmente perceptível na organização atual das cidades. A segregação social está claramente patenteadada na organização geográfica e cultural, fenômeno esse que tem na atuação do Estado o que deveria ser uma intervenção efetiva nos problemas sociais, mas que em verdade atua como um aparelho reprodutor de uma ideologia elitizada com atribuição de prerrogativas para uma minoria dominante em detrimento de tentar sanar as dificuldades da maioria, neste caso, o povo.

Nesse contexto as contribuições das políticas públicas trazem a inovação em seus constructos de atuarem com centralização nas demandas sociais coletivas, tendo a participação popular como um fator relevante na implementação do planejamento territorial, devendo essas ações ser implementadas tanto nas grandes cidades quanto nas médias e pequenas.

3 Ordenamento territorial pela perspectiva do direito urbanístico

3.1 Direito Urbanístico

O direito urbanístico, enquanto face jurídica urbana, se configura como elemento indispensável na compreensão do ordenamento do território. Este elemento representa a multidisciplinaridade que o ordenamento territorial assume em virtude de suas particularidades físicas, políticas e culturais. As aplicações dos instrumentos jurídicos urbanísticos e ambientais ocorrem numa delimitação territorial através de sua integração no processo de desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2013). O autor citado ainda complementa, “no contexto do ordenamento territorial, destaca-se o direito urbanístico como um de seus principais componentes constitutivos.” (BRASIL, 2013, p. 102).

O estudo sobre o direito urbanístico reflete sobre questões inerentes às transformações sociais corriqueiras nos últimos tempos. O direito urbanístico constitui-se de instrumentos normativos do Poder Público com a finalidade de alcançar o interesse coletivo entre sociedade e o âmbito privado, sobretudo atendendo ao princípio da legalidade. Nessa perspectiva, encontra na categoria geográfica uma maneira eficiente para atender o interesse coletivo dos indivíduos no

convívio em sociedade. Diferentemente de outros ramos do direito, no direito urbanístico é preciso levar em consideração a realidade local da população em seus condicionantes físicos e econômicos, na medida em que se busca uma ocupação equânime e saudável dos espaços habitáveis (DI SARNO, 2004).

A expressão “direito urbanístico” surge a partir da insuficiência jurídica do direito civil e administrativo em propor soluções e mecanismos eficazes na década de 1930 devido aos problemas da urbanização moderna e em torno das discussões do urbanismo eficiente das cidades (SUNDFELD, 2010). Correlato a esta concepção, Brasil (2013, p. 102) compreende que:

A pluralidade originária na formação histórica do direito urbanístico brasileiro apresenta-se evidente. Consta-se que matérias oriundas do direito civil (parcelamento do solo e direito de construir), do direito administrativo (atividade do poder estatal), do direito constitucional (direitos fundamentais) e direito ambiental (meio ambiente urbano) confluíram em torno de uma nova denominação jurídica (direito urbanístico), que conseguiu obter autonomia conceitual e didática e, com o tempo, o reconhecimento constitucional.

Até a Constituição Federal de 1988, o direito urbanístico tinha como eixo principal a dinâmica da ordenação das cidades sob a perspectiva da lei do zoneamento (ocupação e uso do solo urbano) e do código de posturas. (particularidades construtivas como altura, número de pavimentos e recuos mínimos obrigatórios). A carta magna trouxe a previsão explícita do direito urbanístico, no art. 24, inciso I, atribuindo competência legislativa concorrente à União e aos Estados membros dispor sobre a matéria, através do capítulo da Política Urbana (Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II – Política Urbana, arts. 182 e 183) inaugurando, desta forma, uma nova estrutura para o direito urbanístico brasileiro incluindo o bem-estar dos habitantes e o planejamento como elementos indissociáveis da organização do espaço urbano (BRASIL, 1988).

Com a Constituição Federal de 1988, o Direito Urbanístico Brasileiro firmou base jurídica e normativa em todas as esferas federativas e nos três Poderes (legislativo, executivo e judiciário), conquistando substrato legal na abordagem das dificuldades e realidade dos problemas urbanos das cidades e do bem-estar dos habitantes. Desse modo, o objeto do Direito Urbanístico Brasileiro contemporâneo consiste os espaços urbanos brasileiros com toda sua complexidade social e ambiental (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017).

O ordenamento do território percebido através da definição do direito urbano ocorre por dois aspectos distintos em sua concepção: o direito objetivo e o direito como ciência. Quanto ao direito objetivo, apresenta-se como conjunto normativo em prol da organização dos espaços moráveis com melhores condições de vida para sociedade. No que refere ao direito como ciência,

seu objeto é apresentar, compreender e regular as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis. Numa perspectiva prática, o primeiro volta-se à regência do planejamento urbano e do uso e ocupação do solo urbano, por exemplo, e no segundo trata-se do estudo sistematizado e pré-ordenado das normas (SILVA, 2000).

Assim, o objeto e o domínio desse ramo do Direito estão determinados pela vertente em análise objetiva, “pois não seria possível igualar referências semelhantes a aspectos diferentes. Porém, sua delimitação cinge-se ao estudo das normas urbanísticas sob o aspecto objetivo e o conhecimento sistematizado das normas urbanísticas, sob o aspecto subjetivo” (ARAÚJO, 2015, p. 15).

3.2 Estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana

Partindo da análise objetiva do direito urbanístico, em 2001 foi publicada a Lei Federal 10.257/01, intitulada como Estatuto da Cidade, regulamentando as normas gerais sobre a orientação constitucional da política urbana no contexto do planejamento urbano, diretrizes, princípios, instrumentos, competências e sanções para descumprimento das normas cogentes (LIBÓRIO e SAULE JÚNIOR, 2017).

O Estatuto da cidade assume tanta vertente ambiental como urbana, como argumenta Araújo (2003, p. 4) “as normas constantes no Estatuto da Cidade, apesar de ligadas mais diretamente ao campo do direito urbanístico e não do direito ambiental, apresentam repercussões evidentes na proteção não apenas do meio ambiente construído, mas também do meio ambiente natural.”

Sobre o Estatuto da cidade no sentido prático do direito urbanístico, Brasil (2013, p. 104) discorre:

Com o Estatuto da Cidade postado no ápice, fica claro que a pergunta pelo sentido do direito urbanístico (ou, em outros termos: “para que serve o direito urbanístico?”) oferece uma resposta clara e unívoca, a partir dos termos da lei: a meta principal do ordenamento jurídico-urbanístico é a construção de cidades sustentáveis, nas quais ocorra efetivamente a universalização do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Para alcançar esses objetivos é que o direito urbanístico oferece diversos instrumentos e estratégias, consolidados nos campos do planejamento urbano, da gestão urbanística e das políticas públicas.

Os instrumentos de política urbana presentes no Estatuto da Cidade seguem as orientações referentes aos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988. Em consonância com artigo 182, seção 4,

o estatuto regulamenta a aplicação, como penalidades sucessivas à manutenção da terra urbana da terra em ociosidade, com objetivo de reter a especulação imobiliária através do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo e da desapropriação-sanção com pagamento em títulos de dívida pública. Os instrumentos derivados do artigo 183 da Constituição 1988, a saber, são: Usucapião; Direito de superfície; Direito de preempção; Outorga onerosa do direito de construir; Operações consorciadas; Transferência do direito de construir e o estudo de impacto de vizinhança. Além do plano diretor, que consta nos termos do art. 182, no qual é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O Estatuto não estabelece um padrão para o plano diretor, mas apresenta diretrizes necessárias que devem ser seguidas (ARAÚJO, 2003).

O plano diretor, enquanto instrumento de planejamento urbano, é a instância com maior enfoque no dinamismo local do ordenamento e regulamento do uso do solo urbano. Este instrumento confronta com o desafio de realizar-se em meio aos interesses dos diversos atores sociais, regulamentando e orientando as ações dos agentes públicos e privados em prol do desenvolvimento cidadão.

Para Lacerda et.al (2005, p. 3), o maior desafio do plano diretor é a combinação entre as dimensões técnica e política, sabendo que “dimensão técnica, à medida que tem de ser respaldado em análises fundamentadas em um conjunto informacional; dimensão política, uma vez que a sua elaboração constitui um espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais, confrontando e articulando seus interesses”.

O município assume a responsabilidade de realizar o planejamento urbano através deste instrumento legal, pois é por meio do Plano Diretor que se expressa os princípios basilares do direito urbanístico: a função social das cidades e função social da propriedade urbana. Este instrumento de política urbana é apenas um dos elementos que compõe o planejamento municipal, pois há também o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual (PORTO, 2012). O autor supracitado complementa “assim, é pelo plano diretor, instrumento de política urbana, que o poder local traça diretrizes e os objetivos relacionados ao desenvolvimento social e a expansão e o ordenamento do território urbano” (PORTO, 2012, p. 143).

O ordenamento do território urbano leva em consideração elementos distintos dos legais, Castells (2006, p. 376-377), em sua obra clássica, “A questão urbana”, considera que:

O espaço urbano produto de dada formação social, e por isso afirma que o planejamento urbano é a intervenção do político sobre a articulação específica das diferentes instâncias de uma formação social no âmago de uma unidade coletiva de reprodução da força de

trabalho, com a finalidade de assegurar sua reprodução ampliada, de regular as contradições não antagônicas, assegurando assim os interesses de classe social no conjunto da formação social e a reorganização do sistema urbano, de forma a garantir a reprodução estrutural do modo de produção dominante.

O espaço urbano é elemento preponderante na dinâmica do planejamento urbano, pois leva em consideração tanto os instrumentos legais como a formação social, e o plano diretor é o instrumento da política do planejamento urbano com maior efetividade no caráter local.

4.3 O caso de Pau dos Ferros

A nível local o ordenamento se dá de maneira absurdamente insuficiente, Pau dos Ferros-RN é segundo o IBGE (2010), localizado no interior do estado do Rio Grande do Norte, com uma altitude de 193 metros entre as coordenadas de latitude 6° 06' 33"S e longitude 38° 12' 16"O, possuindo uma área de 259,96 Km², sendo que 1,9024 Km² estão em perímetro urbano. Sua população foi estimada no ano de 2010 em 27.745 habitantes, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. As dificuldades de ordenamento já se mostram no que se referente à habitação pois, nesse município percebemos que existe uma população oscilante, uma que tem residência fixa e outra que apenas consome serviços locais, como por exemplo educação e saúde.

Outros problemas são percebidos também em Pau dos Ferros, assim como ocorre nas demais cidades brasileiras, em que pese não haver de fato um ordenamento, as cidades vão recebendo habitantes, aumentando áreas que já eram densas, sem nenhuma sistematização, o que traz problemas de saneamento, saúde e segregação socioespacial. Esta segregação provocada por intensas desigualdades sociais é marcada pela fraqueza das políticas públicas atuais. Uma forte característica na dinâmica cidadina de Pau dos Ferros é o fenômeno da mobilidade populacional que reflete o processo recente de expansão e crescimento da cidade, problematizando no seu ordenamento e crescimento inadequado. “Estudos recentes na área urbana e regional tem apontado o fenômeno da mobilidade pendular como elemento central para compreensão das dinâmicas de integração urbana” (DANTAS; CLEMENTINO; FRANÇA, 2015, p. 11).

Esse fenômeno surgiu principalmente a partir das dinâmicas do trabalho e educação na cidade. Faz-se necessário mitigar esse fenômeno através de políticas públicas integrativas e na ampliação das políticas nacionais em torno do emprego e renda. Visto que cada cidade possui características e demandas próprias, em função das peculiaridades regionais do nosso país, e essas políticas funciona para eliminar ou, ao menos, minimizar a desigualdade regional, social e

econômica, já que esta é uma característica intrínseca ao sistema capitalista (DANTAS; CLEMENTINO; FRANÇA, 2015).

A cidade de Pau de Ferros passa por um processo de expansão urbana, acompanhada e problemas de infraestrutura urbana. Nesse contexto, é ineficiente o equilíbrio dos investimentos públicos em áreas distintas da cidade. Nessas áreas falta-se infraestrutura básica, como ruas sem asfaltos, iluminação precária, falta de saneamento básico, trânsito problemático e construções irregulares (nas proximidades de mananciais). Um dos motivos desses problemas urbanos é em virtude da ausência do instrumento de planejamento urbano: plano diretor, integrado às políticas sociais e ambientais que poderiam regulamentar o uso e ocupação do espaço urbano da cidade. O resultado é um crescimento desordenado, com existência de áreas segregadas, distribuição desigual de infraestrutura e serviços públicos e privados. Contudo, o processo de expansão urbana ocorre de modo acelerado e seletivo. O plano diretor da cidade de Pau dos Ferros se encontra em fase de elaboração, este documento jurídico deverá atuar em prol da regularização e ordenamento do território da cidade. (PRAXEDES; BEZERRA, 2012)

A Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA) em parceria com o Programa Acesso à Terra Urbanizada propuseram a elaboração do Plano Diretor Participativo do município de Pau dos Ferros/RN. O objetivo do projeto de extensão foi de propor a discussão para um Plano Diretor Participativo para nortear o desenvolvimento da cidade baseado na opinião pública e a participação da população, corrigindo as dificuldades existentes e planejar o futuro, assim propor uma nova estrutura para o município, reduzindo a desorganização e valorizando a dinâmica dos espaços públicos e privados. A elaboração desse documento encontra-se na etapa de discussão dos temas abordados pelo Plano Diretor Participativo por meio de audiências públicas. (SANTOS et.al, 2016)

A cidade de Pau dos Ferros, atualmente, conta com a Lei Orgânica que entrou em exercício em 02/04/1990, funcionando como instrumento do desenvolvimento dos poderes públicos e dos direitos fundamentais para o município e que possui uma grande rigidez na sua regulamentação. Mas que no contexto do ordenamento territorial não se apresenta com medidas eficazes e regulamentadoras. Além do Código de Postura de 03/04/1972, que consiste no conjunto de leis municipais que deve controlar o uso do solo urbano. Instrumento básico que permite à Administração Municipal exercer o controle e a fiscalização do espaço construído. No entanto, o Código de Obras, até o dado momento, não se mostra eficaz como instrumentos para regulamentação e ordenamento do solo urbano, além do desenvolvimento sustentável da cidade. A

regulamentação plano diretor, no contexto das problemáticas atuais de expansão urbana e disparidades socioespaciais, necessita com certa urgência para ser instaurado, para evitar com a potencialidade do desordenamento em curso.

3 Considerações finais

Tendo por base as observações anteriores, o que se observa é que esses esforços difusos de organização e de ordenamento territorial poderiam ser maximizados com a adoção de uma política de abrangência territorial, com aplicabilidade em escala nacional, estadual, municipal e até mesmo regional, que contemplasse uma estratégia de desenvolvimento territorial. Ao nosso ver, essa necessidade só estaria sendo contemplada com a formulação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial, que venha a mitigar conflitos de interesses de forma a promover um desenvolvimento territorial capaz de melhor aproveitar os recursos naturais e não-naturais de cada localidade, e assim promover o almejado desenvolvimento sustentável.

Ao que refere o ordenamento territorial no contexto do Direito Urbanístico, percebe-se a existência de uma gama de leis que, na teoria são bem articuladas e intencionadas, mas que sua aplicabilidade prática não acontece com a mesma força. Sabemos que a temática se apresenta através de diversas discussões, seja no âmbito territorial, urbano, ambiental, econômico, político, cultural, com elementos gerais do aspecto nacional a especificidades locais, como é o caso específico de Pau dos Ferros. O estudo aqui realizado é idealizado como um ensaio diante dessa abrangente temática, com intuito de levantar questões para que o debate em torno do ordenamento territorial aconteça veemente.

Referências Bibliográficas

_____. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**: Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003 / Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005.

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. **A invenção do Nordeste**, Ed. Cortez. São Paulo, 2011.

ALVES, Larissa da Silva Ferreira. **Culturas de ordenamento territorial: conceituações e perspectivas histórico analíticas**. Mercator, Fortaleza, v. 13, n. 3, p. 63-73, set./dez. 2014.

Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/mercator/v13n3/1676-8329-mercator-13-03-0063.pdf> >. Acesso em out 2017.

ARAÚJO, S. M. V. G. **O Estatuto da Cidade e a Questão Ambiental**. Consultoria Legislativa na Área XI. Abril. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2003.

ARAÚJO, K. Z. S. M. **Direito Urbanístico e Urbanismo: Principais Diferenças numa Ótica Luso-Brasileira sobre Políticas Públicas de Ordenamento do Território**. Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, v. 9, 2015, p. 157-192.

BENKO, G. **Territoire et Sciences Sociales**. In: ITÇAINA, X., PALARD, J. Régimes territoriaux et développement économique. Rennes: Presses Universitaires de Rennes II, Collection Espaces et Territoire, 2007.

BONNEMAISON, J.; CAMBRÈZY, L. **Le lien territorial: entre frontières et identités. Géographies et Cultures (Le Territoire)?**, n° 20. Paris: L'Harmattan, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em out 2017.

BRASIL, Luciano de Faria. **O conceito de ordem urbanística: contexto, conteúdo e alcance**. Revista do Ministério Público-RS, Porto Alegre, n. 69, AMP/RS, 2013, p. 157-177.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Paz e terra, 1983.

DI SARNO, D. Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri, SP: Manole, 2004.

GASPAR, Jorge. **O novo ordenamento do território - Geografia e valores**. Scripta Vetera, Edición electrónica de trabajos publicados sobre geografía y ciencias sociales, Lisboa, 1995. Disponível em < <http://www.ub.es/geocrit/sv-39.htm> >. Acesso em out 2017.

IBGE. **Censo de 2010: Pau dos Ferros/RN**. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/pau-dos-ferros/panorama>>. Acesso em out de 2017.

LACERDA, N.; MARINHO, G.; BAHIA, C.; QUEIROZ, P.; PECCHIO, RÚBEN. **Planos Diretores Municipais: Aspectos Legais e Conceituais**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Recife, v. 7, n. 1, Maio, 2005, p 55-72.

LIBÓRIO, Daniela Campos; SAULE JÚNIOR, Nelson. **Princípios e instrumentos de política urbana**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>>. Acesso em out 2017.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: **Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), 2005, p. 43 a 47.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Bases da formação territorial do Brasil**. São Paulo: Ed. Hucitec: São Paulo, 2000.

PORTO, Jane Ferreira. **Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade**. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro: v. 04, n. 02, p. 129-165, 2012. Disponível em: <<http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9715/7614>>. Acesso em set. 2017.

SANTOS, E. M. dos; MEDEIROS, R. V. T de; NUNES, E. R. D. JUNIOR, A. M. S. **Elaboração do plano diretor participativo em pau dos ferros/RN**. 7º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária. 07 a 09 de Setembro, 2016, VII CBEU. Disponível em: <<https://www.eventsystem.com.br/admin/arquivos/7cbeu/submissoes/anais/e460ae7e3df11deca2eede909e2b099a.pdf>>. Acesso em out. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais** (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). 3. ed. atual. de acordo com as Leis 11.673, de 8.5.2008 e 11.977, de 7.7.2009. São Paulo: Malheiros, 2010.

PRAXEDES, Lediane Leite. **Registros recentes sobre a expansão urbana e a especulação imobiliária da/na cidade de Pau dos Ferros - RN**. Trabalho de Conclusão de Curso de Geografia. Pau dos Ferros, p. 93-112, 2010, v.2.

PORTO, Jane Ferreira. **Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade**. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro: v. 04, n. 02, p. 129-165, 2012. Disponível em: <<http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9715/7614>>. Acesso em set. 2017.