

## PLANEJAR E EXPANDIR O ESPAÇO URBANO: ONDE ESTÃO AS LIMITAÇÕES?

Sávio Felipe Pereira Barbosa (1); Antônio Carlos Leite Barbosa (2)

(<sup>1</sup>Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA, [felipenet15@hotmail.com](mailto:felipenet15@hotmail.com); <sup>2</sup>Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA, [antonio.leite@ufersa.edu.br](mailto:antonio.leite@ufersa.edu.br)).

### Resumo

Planejar significa a percepção da realidade a partir de uma análise daquilo que está em volta, e posteriormente torna possível a construção de um referencial futuro baseado na avaliação feita. O planejamento não trata de dar uma solução total aos problemas existentes, mas busca amenizá-los e traça metas para que a expansão urbana possa, de fato, sair do papel. Por muito tempo pensou-se apenas na organização e expansão dos grandes centros urbanos, áreas de interesse comercial e turístico, deixando de lado as pequenas cidades, localidades que apresentam avanços minguados no tocante ao desenvolvimento e a infraestrutura urbana. Dentre os fatores que contribuem diretamente para o singelo crescimento dos pequenos municípios, está a falta de aparato técnico e jurídico, ou seja, as limitações das políticas públicas que tratem a questão urbana com maior ênfase. O plano diretor, instrumento básico que orienta o desenvolvimento e a expansão territorial, é obrigatório apenas para cidades com população superior a vinte mil habitantes, o que não desobriga os pequenos municípios de formularem tal documento. Vale ressaltar também que a formulação de um plano diretor requer uma equipe técnica considerável além de recursos financeiros, ou seja, é caro para os pequenos municípios e pode tornar-se inviável levando em consideração o tempo de aplicação. Baseado nessas limitações, este trabalho objetiva o estudo e a investigação dessa problemática urbana, apontando restrições das políticas públicas de desenvolvimento para as cidades de pequeno porte, partindo de uma pesquisa bibliográfica e do levantamento de dados a partir de fontes secundárias, isto é, documentos relevantes à pesquisa. A pesquisa favorece o entendimento dessas limitações, apresentando as principais causas e relações existentes entre a falta das políticas públicas de desenvolvimento urbano e o crescimento ordenado dos municípios de pequeno porte. A garantia dos direitos de cada cidadão a partir da qualidade de vida e do bem-estar proporcionado está inteiramente ligada a um planejamento pensado e executado de maneira eficiente.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento, Expansão territorial, políticas públicas, espaço urbano.

### INTRODUÇÃO

Planejar significa perceber a realidade a partir de uma análise daquilo que está em volta, e posteriormente construir um referencial futuro baseado na avaliação feita. O planejamento é fundamental para uma cidade, para o seu desenvolvimento socioespacial, sua expansão e o bom gerenciamento do município como um todo. O desenvolvimento social se deu a partir das habilidades organizacionais que o homem adquiriu em seu processo evolutivo, sobretudo quando a população mundial deixou de ser majoritariamente rural e passou a ser urbana. Portanto, conforme as comunidades ganhavam o interesse dos indivíduos, maiores eram as mudanças necessárias a serem realizadas naquele meio. A organização socioespacial demonstrou maior

fragilidade no período da chamada revolução industrial, quando o acelerado desenvolvimento industrial exigia das cidades uma maior infraestrutura, assim sendo, para abrir espaço as grandes avenidas e centros comerciais, parte da população foi jogada para os extremos, regiões que deram origem às periferias, evidenciando o agravamento dos problemas de mobilidade, moradia, saneamento ambiental, dentre outros.

No Brasil, as políticas públicas voltadas à questão urbana tiveram seu auge nas propostas do governo de João Goulart, as chamadas reformas de base. No entanto foram interrompidas pela derrubada do governo e só voltaram a serem discutidas após a ditadura militar, a partir da formulação da constituição de 1988 quando os municípios brasileiros ganharam mais autonomia. Posteriormente, após muitas discussões, acordos e pela mobilização dos movimentos sociais, que travaram grandes lutas em favor da política urbana desde o governo de Jango, foi criado o estatuto das cidades (Lei N° 10.257, de 10 de julho de 2001) atribuindo competências ao governo federal, estado e municípios. Outro importante marco da questão urbana no país foi a criação do Ministério das cidades no ano de 2003, governo Lula, com o objetivo de garantir os direitos básicos do cidadão no que diz respeito ao espaço urbano.

O Brasil possui pouco mais de cinco mil e quinhentos municípios, destes, 80% possui população inferior a cinquenta mil habitantes de acordo com o ministério das cidades. Para este órgão, toda e qualquer cidade com população inferior a citada anteriormente é considerada de pequeno porte, ou seja, a grande maioria das municipalidades brasileiras. O debate sobre as pequenas cidades e suas problemáticas tem sido intenso entre os pesquisadores, na tentativa de amenizar as dificuldades existentes e promover a sua expansão.

Como agente primordial para subsidiar o desenvolvimento das cidades, surge o plano diretor, que com base num diagnóstico sobre as políticas públicas, questões econômicas, territoriais, sociais, físicas e administrativas de uma determinada municipalidade, propõe o intenso debate e a implementação de práticas a curto, médio e longo prazo que venham a promover o crescimento ordenado. Outro instrumento que trata do desenvolvimento urbano é o planejamento estratégico municipal, ferramenta que se assemelha ao plano diretor, mas que, no entanto, apresenta soluções em um período de tempo menor. Além de permitir uma efetiva participação popular, ambos os planos propõem uma gestão democrática.

Exposta a problemática em tela vale questionar: Como o planejamento urbano age em prol da qualidade de vida e do bem-estar da sociedade? Se existem instrumentos técnicos para nortearem o desenvolvimento das cidades, onde estão

as dificuldades? Com base nessas indagações este trabalho tem como objetivo o estudo e análise dos fatores que limitam a expansão urbana e o desenvolvimento dos municípios na busca pela compreensão da problemática em tela, bem como entender a falha nas políticas públicas existentes. A pesquisa se justifica na necessidade que se tem do entendimento das políticas urbanas e do pleno ordenamento territorial e das questões de infraestrutura. Numa era marcada pela busca da qualidade de vida nos centros urbanos a partir da tão debatida e sonhada sustentabilidade, conhecer os problemas e debater-os é de suma importância, não para extingui-los, mas para amenizá-los e assim prosseguir com as mudanças necessárias.

## **METODOLOGIA**

O principal subsídio da pesquisa foi um estudo bibliográfico, passo importante para o entendimento da problemática e ponto de partida para toda investigação. Na busca pelo alcance dos melhores resultados, a análise qualitativa de todo o material estudado foi de suma importância para o andamento do trabalho. Uma interpretação quantitativa também foi necessária para o entendimento das informações adquiridas a partir dos questionamentos levantados.

O recorte espacial teve como universo de estudo a região do Alto Oeste do estado do Rio Grande do Norte, levando em consideração os últimos dez anos, destacando especialmente a cidade de Água Nova. A aquisição de material fotográfico também foi indispensável, pois buscou-se o entendimento da questão da pesquisa a partir de exemplos práticos da política urbana, isto é, apresentando como exemplos municipalidades que apresentam resultados positivos bem como outras que mostraram resultados negativos na gestão do espaço e nas questões sociais ligadas a ele. Mapas, documentos de leis, dentre outros materiais, foram instrumentos bastante necessários a coleta de dados que pudessem trazer mais clareza e objetividade à pesquisa.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Não é nada fácil garantir o equilíbrio entre os diferentes interesses presentes em uma gestão, onde as discussões vão do meio público ao privado e assim sucessivamente. Mas promover uma gestão democrática é essencial para o pleno desenvolvimento de uma

municipalidade, garantindo os direitos individuais de cada cidadão, como afirma Lopes (2005):

Em oposição à cidade como mercadoria, fragmentada e injusta, é contraposta à cidade com valor de uso onde todos tenham acesso aos custos e aos benefícios da urbanização, prevalecendo o direito à cidade compreendido como direito à moradia, à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. (Lopes 2005, pág. 4).

A constituição de 1988 concebeu maior autonomia aos municípios brasileiros e lhes conferiu maior participação na renda, no entanto não é fácil para os pequenos municípios gerir essa renda por conta de fatores como o próprio interesse das classes sociais. Saber gerenciar o desenvolvimento é essencial para uma administração, como cita Rezende e Ultramari (2007), destacando que uma boa ou má gestão é identificada a partir do planejamento que se reflete de forma significativa na vida de cada cidadão. Os movimentos sociais, como por exemplo, o Movimento Nacional Pela Reforma Urbana (MNRU)<sup>1</sup>, foram destaque nas lutas políticas que se travaram durante anos no Brasil, buscando garantir os direitos da coletividade, sobretudo da população menos favorecida economicamente. A assembleia nacional constituinte abriu espaço a intensos debates políticos que tiveram grande participação popular com bem vêm colocar Klintowitz (2013):

Na fase de debates realizados no Congresso Nacional, as várias entidades e movimentos organizados em torno do MNRU assumiram a tarefa de redigir a Emenda Popular da Reforma Urbana, que apesar de elaborada em pouco tempo devido ao calendário da Constituinte, contou com a assinatura de seis entidades nacionais e mais de 160 mil assinaturas de pessoas. Essa proposição constitucional deu origem ao Capítulo da Política Urbana, artigos 182 e 183, uma das maiores conquistas da mobilização social daquele período. (Klintowitz 2013, pág. 7).

Mesmo com maior autonomia e tendo os direitos garantidos, as pequenas cidades enfrentam grandes dificuldades além dos diferentes interesses em jogo. Para Rezende e Ultramari (2007) o planejamento urbano é um grande desafio para os municípios. Segundo esses autores, essa dificuldade de planejamento é decorrente de questões econômicas, físico-territoriais, políticas, de gestão, dentre outras. Outra grande dificuldade parte do princípio de acreditar que a gestão é competência apenas de uma esfera do poder, quando na verdade a promoção da política depende não somente do governo federal, mas também dos estados e municípios, na garantia de uma gestão democrática e participativa, pois, além de repercussões

---

<sup>1</sup> O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) foi uma mobilização que reuniu ONGs, movimentos estudantis e representantes dos mais diversos segmentos da sociedade numa intensa luta e debates sobre a reforma urbana nos anos de abertura política do país.

econômicas a política urbana está ligada principalmente ao quadro social, como aponta Façanha (2001).

Os debates foram intensos desde a formulação da constituição, colocando no papel diversos textos que norteariam o pleno desenvolvimento e a expansão das cidades, mas a cultura de organização social que já havia se instalado desde muito tempo tornou-se um fator limitante para os objetivos das políticas públicas. Não basta propor as mudanças, é preciso coloca-las em prática, e tal processo tem início num trabalho de conscientização social. Maricato (2006) faz uma abordagem clara sobre a eficiência das transformações pretendidas:

As inúmeras propostas de política urbana que não saíram do papel após 1985 e a pouca eficácia que teve a política autoritária do regime militar reforçam a convicção de que apenas uma formulação que resulte de um pacto social e um pacto federativo teria a durabilidade, a legitimidade e a eficácia para as transformações pretendidas. Para a equipe que coordenou os primeiros passos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Ministério das Cidades, tratava-se de construir uma nova “cultura” para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. (Maricato, 2006, pág. 215).

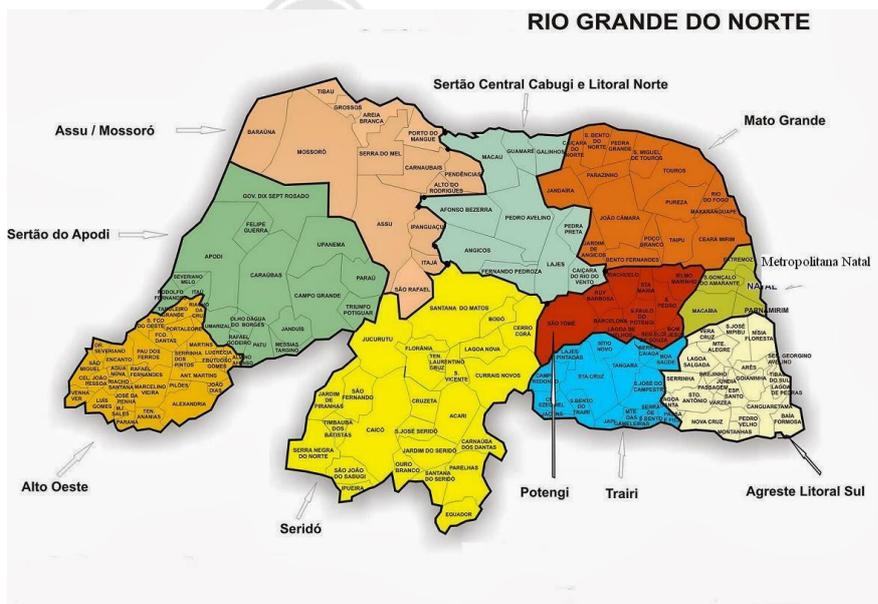
Os pequenos municípios possuem muitas características do meio rural, como por exemplo, uma população reduzida, forte presença da paisagem natural e a preservação da cultura do campo. Esse é outro fator que bloqueia nas pessoas a capacidade de enxergar esses lugares como cidades e possivelmente impedem a instalação de empreendimentos que possam trazer maiores investimentos. Para Carneiro e Façanha (2015) muitas das cidades de pequeno porte apresentam pouca dinâmica administrativa e conseqüentemente econômica, o que não lhes permite oferecer muitos bens e serviços para atender de maneira inovadora e eficiente. Bacelar (2009) faz uma importante colocação a respeito da situação econômica desses pequenos municípios:

Pequenas cidades em que a base produtiva e de emprego é pequena, seus habitantes vivem quase em estado total de dependência do poder público, exemplificado pelas prefeituras, e estas se tornam o maior empregador dos municípios pequenos, como na grande maioria das pequenas cidades com população inferior a 10.000 habitantes e os recursos ou receita tributária municipal não representam a principal fonte de receita. (Bacelar, 2009, pág. 6).

A região do “Alto Oeste” do estado do Rio Grande do Norte é um exemplo claro do lento desenvolvimento das cidades. A região é composta por trinta municípios, sendo que todos estes são considerados de pequeno porte de acordo com o ministério das cidades que considera como cidade de grande porte somente

aquelas que apresentam população superior a cinquenta mil habitantes. De acordo com estimativas do IBGE de 2016 apenas os municípios de São Miguel e Pau dos Ferros possuem população superior a vinte mil habitantes. Pau dos Ferros é considerada o polo comercial e educacional da região, mesmo não dispondo de grandes empreendimentos industriais. A Figura 1 apresenta a localização do Alto Oeste no RN.

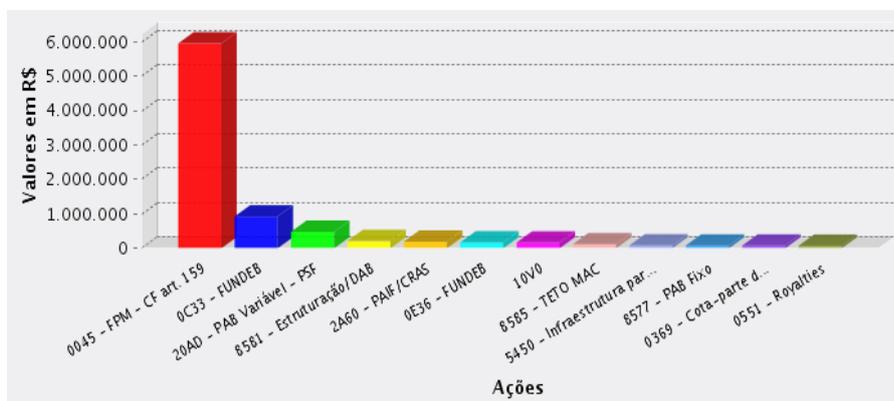
**Figura 1:** Mapa das microrregiões do RN



Fonte: Adaptação Google, 2017

Inserida nesta região está Água Nova, um exemplo claro de uma pequena cidade que tem sua economia baseada nos repasses da união. O pequeno aglomerado do interior potiguar teve sua população estimada pelo IBGE (2015) em 3.210 habitantes e de acordo com dados da prefeitura municipal o traçado urbano é composto por quarenta ruas divididas em seis bairros. Emancipada do município de Riacho de Santana, que também é de pequeno porte, desde o ano de 1963, Água Nova não apresentou nenhuma grande evolução nestes quase cinquenta e quatro anos de emancipação política. Serviços básicos como iluminação, gestão de resíduos sólidos, esgotamento sanitário, pavimentação, dentre outros, se apresentam de forma precária. De acordo com a secretaria de infraestrutura do município, a aplicação de leis que venham a promover o melhoramento da gestão não existe, tampouco a arrecadação de imposto de competência municipal como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). A principal arrecadação do município advém do Fundo de Participação dos municípios (FPM) repassados pela união, como mostra o gráfico a seguir:

**Gráfico 1 : Valores repassados ao município de acordo com cada ação**



**Fonte:** Portal da transparência, 2015

Os valores do FPM variam de acordo com a arrecadação do governo federal, ou seja, o valor de cada repasse independe um do outro, os valores do imposto sobre produtos industrializados (IPI) é um dos principais agentes do fundo. Fazendo então a análise dessa realidade vivida pelas pequenas cidades, tomando por base o município citado, percebe-se que as dificuldades estão também presentes na falta de recursos. Uma boa gestão não funciona se não houver a disponibilidade de subsídio financeiro.

No entanto a maior deficiência no desenvolvimento e expansão das pequenas cidades está na falta de aparato técnico, isto é, instrumentos que venham a nortear as ações de planejamento e crescimento. Como exemplo, o plano diretor, que para Carvalho e Braga (2001), “é o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Mas a grande limitação dessa ferramenta é colocada pelo próprio estatuto das cidades que cita-o como obrigatório apenas para municípios com mais de vinte mil habitantes e/ou que estão localizados em regiões metropolitanas e de interesse turístico. Além disso a elaboração de um plano diretor tem um alto custo, levando em consideração a necessidade de uma equipe técnica bem preparada e das ferramentas essenciais na coleta de dados, o que se torna inviável para os pequenos municípios, que muitas vezes contam apenas com os recursos do governo federal, como é o caso de Água Nova. De acordo com o ministério das cidades, setenta e três por cento dos municípios brasileiros possuem população inferior a vinte mil habitantes, e estão assim desobrigados a formularem o plano diretor.

Muitos planos diretores tornam-se limitados também, isto pois é necessário ampla participação popular e um bom conhecimento da localidade em que o mesmo será aplicado. Para Carvalho e Braga (2001) a elaboração de um plano diretor exige a participação efetiva da sociedade, através de audiências públicas, debates e acesso aos documentos elaborados durante todo o processo de construção. A falta de conhecimento da municipalidade contribui de forma direta para o fracasso desse instrumento, pois pode ser elaborado aquilo que seja impossível ou inviável de ser aplicado, como argumenta Braga (1995):

Se um plano for muito bom tecnicamente, mas inviável politicamente, não será executado; o mesmo se dá ao inverso, as propostas de um plano podem ser muito justas politicamente, mas se não tiverem nenhuma viabilidade técnica de serem implementadas, não passam de demagogia barata. É necessário que haja um equilíbrio entre os aspectos técnicos e políticos do planejamento [...] (Braga, 1995, pág. 4).

Por fim, como mais um fator limitante ao pleno desenvolvimento e expansão urbana está a falta de vontade política. Citando ainda como exemplo as pequenas cidades do Alto Oeste potiguar, é possível perceber nestas localidades a presença marcante das oligarquias políticas, que muito mais prezam pelos seus interesses do que pelos interesses da coletividade. Prova disso é a falta de investimentos nos setores comerciais e de infraestrutura local que culminam com o retardo do crescimento econômico. Se a economia não se desenvolve dificilmente haverá transformações nos demais setores. A aplicação de políticas públicas voltadas a arrecadação de impostos municipais que sejam revestidos em bem feitorias para o bem-estar e a qualidade de vida da população são necessários, mas impedidos pela falta de gestão.

## CONCLUSÕES

A pesquisa revelou a ausência da aplicação de políticas públicas elaboradas e pautadas no pleno desenvolvimento e expansão das pequenas cidades. Não existe obrigatoriedade na formulação de planos de ordenamento, crescimento e planejamento e mesmo que houvesse não haveriam recursos disponíveis para a formulação e consequente aplicação. A falta de gestão como um todo é a principal causa e o fator de maior limitação ao planejamento urbano das pequenas cidades. A precariedade vai desde os serviços básicos até projetos mais ousados. Saneamento ambiental, desenvolvimento econômico e sobretudo a participação efetiva da população nas gestões tem sido ausente em muitas municipalidades.

O município é onde tudo acontece, é onde se deve aplicar as leis e propostas da constituição, do estatuto e do ministério das cidades, e tornar realidade todos os projetos elaborados pensando no bem comum. Planejar é mais que ter um referencial futuro e a garantia de uma boa gestão, o planejamento é peça fundamental para a promoção da qualidade de vida e bem-estar das pessoas e é a chave para o desenvolvimento das cidades, sobretudo as de pequeno porte.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACELAR, Winston Kleiber de Almeida. **Pequena cidade: Uma caracterização.** Anais do V Encontro de Grupos de Pesquisa: Agricultura, desenvolvimento regional e transformações socioespaciais. Santa Maria-RS, 2009.

BRAGA, Roberto. **Plano diretor municipal: três questões para discussão.** Caderno do departamento de planejamento, Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP, Presidente Prudente-SP, vol 1, n. 1, agosto de 1995, p. 15-20.

CARNEIRO, Pinto Wesley; FAÇANHA, Antônio Cardoso. **O planejamento e a gestão urbana em cidades Pequenas: o caso da cidade de Barras-PI.** Anais do XI Encontro Nacional da ANPEGE: A diversidades da geografia brasileira: escalas e dimensões da análise e da ação. Presidente Prudente-SP: XI ENANPEGE, 2015.

CARVALHO, Pompeu F. de; BRAGA, Roberto. **Perspectivas de gestão ambiental em cidades médias.** Rio Claro-SP: LPM-UNESP, 2001. p. 95-109.

FAÇANHA, L. C. B. **A política urbana à luz da Constituição Brasileira de 1988.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 52, 1 nov. 2001. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2334>>. Acesso em: 23 out. 2016.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/economia.php?codmun=240040>. Acessado em: 12 out. 2016.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2015. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2015/estimativa\\_2015\\_TCU\\_20160712.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_2015_TCU_20160712.pdf). Acessado em: 04 ago. 2016.

KLINTOWITZ; D. C. **O movimento nacional de reforma urbana e a construção de uma nacional política de desenvolvimento urbano pós-**

**redemocratização: da cooptação à estruturação de um funcionamento de decoupling.** Anais dos Encontros Nacionais da ANPUR: Desenvolvimento, planejamento e governança. Recife-PE, 2013.

LOPES, Diva Maria Ferlin. **Cidades pequenas são urbanas? O urbano possível.** Rev. Bahia, análise & dados (Cidades: Conceitos, processo e história, p. 395-412). Salvador, Superintendência de estudos econômicos e sociais da Bahia, v. 19, n. 2, jul/set 2009.

MARICATO, Ermínia. **O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano.** IPEA, fev. 2006.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Secretaria do Tesouro Nacional – STN, set. 2012. Disponível em:

[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/download/CartilhaFPM.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf).

Acessado em: 12 out. 2016.

Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>. Acessado em: 12 out. 2016.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal: Introdução teórico-conceitual.** Rio de Janeiro-RJ, 2007.