

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO E POLÍTICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS NO SEMIÁRIDO POTIGUAR

Sávio Felipe Pereira Barbosa – 0000-0001-9792-1671

Profa. Dra. Maria Losângela Martins de Sousa – 0000-0003-3798-283X

RESUMO: No Brasil, o debate acerca do desenvolvimento urbano ganhou espaço a partir da Constituição de 1988, atribuindo a responsabilidade da política urbana desde a união, a estados e municípios. Um dos instrumentos mais relevantes para subsidiar os municípios nesta importante empreitada é o Plano Diretor, documento que orienta o desenvolvimento e a expansão dos municípios à luz de suas realidades. Um ponto negativo é que sua obrigatoriedade está condicionada a municípios com população superior a vinte mil habitantes e/ou que estejam inseridos em região metropolitana e/ou de interesse turístico. No Rio Grande do Norte, 95% dos 167 municípios, possuem população inferior a vinte mil habitantes de acordo com estimativa do IBGE (2021), e que, portanto, não são obrigados a formularem o PD. Assim, este trabalho objetiva discutir o ordenamento territorial dos pequenos municípios, tomando como amostragem cinco municípios localizados no Alto Oeste do Rio Grande do Norte, são eles: Major Sales, Marcelino Vieira, Rafael Fernandes, Riacho de Santana e São Francisco do Oeste. Para tanto, é feita uma análise a partir do mapeamento do perímetro urbano de tais municípios e levantadas informações secundárias a partir de órgãos como o IBGE.

Palavras-chave: Desenvolvimento Urbano; Políticas públicas; Plano Diretor.

PARTICIPATORY MASTER PLAN AND TERRITORIAL PLANNING POLICIES IN SMALL MUNICIPALITIES IN THE SEMI-ARID POTIGUAR

ABSTRACT: In Brazil, the debate about urban development gained space from the 1988 Constitution, attributing the responsibility of urban policy since the union, to states and municipalities. One of the most relevant instruments to support municipalities in this important undertaking is the Master Plan, a document that guides the development and expansion of municipalities in the light of their realities. A negative point is that its mandatory is conditioned to municipalities with a population of more than twenty thousand inhabitants and/or that are inserted in a metropolitan region and/or of tourist interest. In Rio Grande do Norte, 95% of the 167 municipalities have a population of less than twenty thousand inhabitants according to the IBGE estimate (2021), and who, therefore, are not required to formulate the PD. Thus, this work aims to discuss the territorial planning of small municipalities, taking as a sample five municipalities located in the Upper West of Rio Grande do Norte, they are: Major Sales, Marcelino Vieira, Rafael Fernandes, Riacho de Santana and São Francisco do Oeste. To this end, an analysis

is carried out based on the mapping of the urban perimeter of such municipalities and secondary information is collected from agencies such as the IBGE.

Keywords: Urban Development; Public policy; Master plan.

PLAN DIRECTOR PARTICIPATIVO Y POLÍTICAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL EN PEQUEÑOS MUNICIPIOS DEL SEMIÁRIDO POTIGUAR

RESUMEN: En Brasil, el debate sobre el desarrollo urbano ganó espacio a partir de la Constitución de 1988, atribuyendo la responsabilidad de la política urbana desde la unión, a los estados y municipios. Uno de los instrumentos más relevantes para apoyar a los municipios en este importante emprendimiento es el Plan Director, documento que orienta el desarrollo y expansión de los municipios a la luz de sus realidades. Un punto negativo es que su obligatoriedad está condicionada a municipios con una población de más de veinte mil habitantes y/o que estén insertos en una región metropolitana y/o de interés turístico. En Rio Grande do Norte, el 95% de los 167 municipios tienen una población inferior a veinte mil habitantes según la estimación del IBGE (2021), y que, por lo tanto, no están obligados a formular la PD. Así, este trabajo tiene como objetivo discutir la planificación territorial de los pequeños municipios, tomando como muestra cinco municipios ubicados en el Alto Oeste de Rio Grande do Norte, ellos son: Major Sales, Marcelino Vieira, Rafael Fernandes, Riacho de Santana y São Francisco do Oeste. Para ello, se realiza un análisis a partir del mapeo del perímetro urbano de dichos municipios y se recopila información secundaria de organismos como el IBGE.

Palabras clave: Desarrollo Urbano; Políticas públicas; Plan Maestro.

1. INTRODUÇÃO

Em um curto espaço de tempo, a população mundial passou a ser majoritariamente urbana, processo impulsionado pela revolução industrial e suas etapas, iniciada no século XVIII na Inglaterra e se estendendo por outros países como Alemanha e França, até atingir todo o globo. Tal acontecimento deu origem a problemas sociais de habitação, desemprego, falta de infraestrutura dos núcleos urbanos, segurança, dentre tantos outros que a partir de então mostrou a necessidade de uma organização socioespacial com vistas ao desenvolvimento e a qualidade de vida das pessoas. O cenário brasileiro não diferente do resto do mundo, desenvolveu-se principalmente por fatores históricos, humanos e econômicos.

Importantes avanços aconteceram com a aprovação da Constituição Federal de 1988. O capítulo sobre política urbana, regido pelo estatuto das cidades (Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001), contemplava os princípios da reforma urbana e do planejamento, apresentando instrumentos, estratégias e ideias para uma gestão que comtemple a

participação democrática da população. A constituição distribuiu competências às esferas federal, estadual e municipal, apresentando maneiras de gerenciar os recursos e, assim, promoverem as soluções para os problemas dos municípios relacionados ao espaço e ao meio social.

Diante do exposto, percebe-se que a autonomia dos municípios brasileiros foi conquistada há poucas décadas, conferindo-lhes uma série de atribuições legais que permitiu a eles, avanços administrativos no campo da saúde, educação, economia, infraestrutura, meio ambiente, planejamento e organização do território. Aliado as políticas públicas, o estatuto das cidades defende o direito do cidadão à moradia, cidades sustentáveis, acesso à terra urbana, transporte, serviços públicos de qualidade, dentre outras garantias como também o trabalho conjunto de municípios, estados e da união na garantia desses direitos à sociedade em geral.

Como ator principal do planejamento urbano, tem-se o Plano Diretor (PD), instrumento básico para a política de desenvolvimento e de expansão urbana dos municípios. Seus objetivos principais configuram-se na garantia, de forma justa, os benefícios da urbanização e a gestão democrática da cidade, dentre outros. Inicialmente o PD trata de diagnosticar a realidade de uma determinada localidade e propor um conjunto de metas para o desenvolvimento e conseqüentemente organização espacial do município. Uma das limitações desse importante instrumento da política urbana está em sua obrigatoriedade, limitada a municípios com população superior a vinte mil habitantes e/ou localizados em zona de interesse turístico e regiões metropolitanas, de acordo com o próprio estatuto das cidades.

O Rio Grande do Norte, por exemplo, possui cento e sessenta e três municípios, destes, 95% tem população inferior a cinquenta mil habitantes, e, portanto, são considerados como sendo de pequeno porte e isentos da obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor. A região do Alto Oeste potiguar¹, por exemplo, é composta de 37 municípios, destes, apenas Pau dos Ferros, considerada polo regional, e São Miguel, têm população superior a 20 mil habitantes de acordo com estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2021.

¹ O termo “Alto Oeste” é culturalmente empregado para se referir a uma parcela da região Oeste do Estado do Rio Grande do Norte que compreende trinta e sete municípios distribuídos em três microrregiões: Pau dos Ferros, Serra de São Miguel e Umarizal.

Assim sendo, este trabalho tem como objetivo discutir o ordenamento territorial dos pequenos municípios, tomando como amostragem cinco municípios localizados no Alto Oeste do Rio Grande do Norte, são eles: Major Sales, Marcelino Vieira, Rafael Fernandes, Riacho de Santana e São Francisco do Oeste. O estudo aponta a organização socioespacial, além de uma análise técnico-teórica à luz de instrumentos básicos de ordenamento territorial como o Plano Diretor, ferramenta essencial e inexistente nesses municípios. Para tanto, é feita uma análise a partir do mapeamento do perímetro urbano dos municípios supracitados e levantadas informações secundárias a partir de órgãos e instituições públicas como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e as prefeituras municipais.

O estudo conclui por propor a criação de uma comissão especial entre os municípios, baseado em um trabalho de grupo de estudos composto por docentes e discentes do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido – PLANDITES, além de representantes de cada município, com a finalidade de criar um plano de desenvolvimento e ordenamento territorial de forma cooperativa e consorciada.

2. PLANEJAMENTO URBANO: breves considerações

Durante quarenta anos (1940-1980) a população brasileira passou majoritariamente de rural para urbana (ROLNIK, 2006), o que motivou as oportunidades de emprego e melhores condições de vida. Entre o final da década de 1970 e início de 1980, os debates sobre reforma urbana ganharam força no meio social, que segundo Klintowitz (2013) foram impulsionados tanto pelo desgaste do regime militar como pelo fortalecimento do movimento popular, no sentido de derrubar o regime e reestabelecer a democracia. Nesta mesma época, o Estado, por meio de leis de parcelamento, zoneamentos e planos urbanísticos, regulou a produção e a expansão das cidades, dando ao setor privado a função de produzir a terra urbanizada dotada de infraestrutura e espaços públicos (ROLNIK E KLINK, 2011).

A partir dos anos de 1980 que outras questões, além de moradia, passaram a compor a pauta das políticas sobre o espaço urbano. Contudo, somente em 1988 que essas mesmas discussões foram impulsionadas pela redemocratização e pela constituição promulgada naquele ano. A assembleia nacional constituinte abriu espaço a intensos debates políticos que tiveram grande participação popular (KLINTOWITZ, 2013).

Pela primeira vez a política urbana foi tratada em âmbito constitucional e percebeu-se a necessidade de serem elaborados projetos de desenvolvimento (FAÇANHA, 2001). O artigo 182 da Constituição Federal, reza que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Foi a partir da Constituição de 1988, então, que os municípios se constituíram em unidades da Federação Brasileira com maior capacidade política e financeira para atuar no campo das políticas públicas”, (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009).

Em cinquenta e dois anos, de 1940 a 1992, foram criados exatamente 2.912 municípios, o que provocou significativa mudança na organização da nação, tanto em termos geográficos, como em termos políticos e administrativos (ROLNIK, 2006). Para Rezende e Ultramarini (2007) o planejamento urbano é um grande desafio para os municípios, decorrente de questões econômicas, físico-territoriais, políticas, de gestão, dentre outras. Reforçando esse pensamento, Maricato (2001) cita que um dos grandes desafios enfrentados pelos municípios está justamente no lidar com a máquina pública administrativa, sobretudo na grande distância entre o discurso e a prática.

Passado o momento alto da construção da Constituição brasileira, foi criado o Estatuto da Cidade (Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001), “estabelecendo uma nova ordem jurídico-urbanística no país baseada no direito à moradia, na função social da cidade e propriedade, no planejamento de gestão do solo urbano como instrumento de estratégias de inclusão territorial” (ROLNIK, 2006). É nos municípios onde tudo acontece, e como bem cita Maricato (2001), são nos governos municipais que as pressões sociais, sobretudo ligadas as questões econômicas, eclodem por primeiro.

2.1. Pequenas Cidades no Brasil

O debate sobre pequenos municípios ganha cada vez mais espaço entre pesquisadores. No Brasil, por exemplo, de acordo com definição do estatuto das cidades, toda e qualquer localidade que possua população inferior a cinquenta mil habitantes é considerado município de pequeno porte. Chegar a um consenso, portanto, não tem sido uma tarefa fácil. Outro entendimento significativo que tem ganhado espaço nos debates é o conceito de cidade, que é entendida como sendo a sede de um município, sobre essa definição, Leão (2010) aborda que:

No Brasil, a definição oficial segue um caráter político-administrativo, onde todas as sedes de municípios são consideradas cidades. Tal critério tem sido muito discutido, pois, na maioria das vezes, o que leva ao surgimento de um novo município, e conseqüentemente de uma nova cidade, são questões que envolvem a capacidade da elite local em exigir, com base nos mais diferentes interesses a emancipação política-administrativa de determinadas áreas. Entretanto, muitas vezes não é levado em conta o caráter urbano que esses espaços possam ou não conter (LEÃO, 2010, pág. 137).

Os pequenos municípios possuem muitas características do meio rural, como por exemplo, uma população pequena, forte presença da paisagem natural e a preservação da cultura do campo. Muitos desses municípios apresentam pouca dinâmica administrativa e conseqüentemente econômica, o que não lhes permite oferecer muitos bens e serviços para atender de maneira inovadora e eficiente (CARNEIRO; FAÇANHA, 2015).

Bacelar (2009) faz uma importante colocação a respeito da situação econômica das pequenas cidades:

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).

Os pequenos municípios contam apenas com os repasses do Fundo de Participação dos municípios (FPM), que é uma transferência de caráter compensatório que visa dar mais recursos àqueles municípios que não conseguem ou geram de forma mínima recursos próprios. Tal recurso depende da arrecadação do estado e, portanto, sofre variação, o que faz com que oscile também o valor do repasse (BACELAR, 2009).

Em estudo feito sobre o desenvolvimento econômico, Rolnik e Klink (2011) mostram que a Amazônia e o semiárido nordestino concentram as cidades com o mais baixo nível de *PIB Per Capita* do Brasil. Enquanto isso, Sul e Sudeste, concentram os maiores índices de *PIB Per Capita*, muito acima da média brasileira. Citam ainda que, além do Baixo *PIB Per Capita*, esses municípios apresentam baixo dinamismo, reforçando o pensamento de Bacelar (2009).

Vale destacar que o Nordeste brasileiro, desde a sua formação traz consigo uma herança social fragmentada, marcada pela perversa estrutura fundiária e agricultura retrógrada. O baixo dinamismo econômico regional dá-se, sobretudo, a partir dessas questões, a fragilização regional pelas condições impostas, quando se comparado aos altos investimentos em determinadas regiões do país, a exemplo do Sudeste, com economia forte e notória expansão urbana (CANO, 2011).

2.2. O plano diretor (PD)

Para subsidiar o desenvolvimento das cidades, a elaboração de um plano diretor (PD) surge como agente principal. Esse plano apresenta um conjunto de propostas que visam o desenvolvimento das cidades a partir de um diagnóstico das políticas públicas e da realidade econômica, social, física e administrativa de um município específico e da região onde ele está inserido (VILLAÇA, 1995).

As propostas apresentadas caracterizam-se para curto, médio e longo prazo e são aprovadas como lei municipal. “O Plano Diretor 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”. (CARVALHO; BRAGA, 2001, pág. 96)

O plano diretor sugere e tem como base a discussão de políticas voltadas à ocupação do solo, e, a partir disso, colabora com o desenvolvimento do meio urbano, (REZENDE; ULTRAMARI, 2007). De acordo com o Estatuto das Cidades (2001) o plano diretor é obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes e/ou que estão localizados em regiões metropolitanas e de interesse turístico. Mas, alguns estados, em suas leis específicas, tornam essa obrigatoriedade a todos os municípios, pois apesar de existirem documentos nacionais que tratam do espaço urbano, os estados podem adaptá-las ou criar as suas próprias leis (CARVALHO; BRAGA, 2001).

O estatuto das cidades (2001) cita que 80% dos municípios brasileiros tem população inferior a cinquenta mil habitantes e em se tratando de termos populacionais são classificados como sendo de pequeno porte. Ainda 73% dos municípios possuem menos de vinte mil habitantes, não sendo obrigados a apresentar um plano diretor, com exceção dos localizados em regiões metropolitanas e de interesse turístico e de desenvolvimento econômico. “O plano diretor deve abordar todos os problemas que sejam da competência do município, estejam eles na zona rural ou urbana” (VILLAÇA, 1995, pág. 242).

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, (CARVALHO E BRAGA, 2001). A garantia da participação da população, nem sempre se consolida, sendo limitada, devido o próprio desinteresse da comunidade ou ao desconhecimento dos benefícios coletivos de um plano diretor, como cita Villaça (1995):

As camadas populares também não têm demonstrado grande motivação em participar de debates sobre planos diretores, e é provável que se inicie um novo período de mutismo semelhante aos do passado (Villaça, 1995, pág. 237).

Outro fator importante a ser considerado é a criação de um plano diretor alheio as reais necessidades dos municípios e não fuja da realidade, correndo grandes riscos de impedir sua implementação, 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).

Para que se tenha um plano diretor que de fato contemple todos os problemas do município, é necessário que se conheça bem a área de aplicação. Essa falta de conhecimento influencia, de forma direta, no fracasso do plano diretor, o que tem ocorrido em muitas municipalidades brasileiras (CARVALHO; BRAGA, 2001).

3. MATERIAIS E MÉTODOS

O recorte espacial dessa pesquisa tem como alvo cinco municípios do semiárido brasileiro, localizados no interior do Estado do Rio Grande do Norte, mas especificamente na região do Alto Oeste potiguar. São os municípios de Major Sales, Marcelino Vieira, Rafael Fernandes, Riacho de Santana e São Francisco do Oeste.

Os cinco municípios foram selecionados levando em consideração aspectos demográficos principalmente, ou seja, todos são considerados municípios de pequeno porte, de acordo com o índice populacional. Além disso as cidades, sedes de desses municípios, possuem características físicas consideravelmente parecidas, isto é, em se tratando de desenvolvimento e expansão territorial urbana, além de fatores econômicos, políticos, culturais e sociais. Pode-se inclusive considerá-las como uma amostra dos municípios que compõem a região do Alto Oeste potiguar.

Esta pesquisa partiu de um levantamento bibliográfico, explorando os autores que traziam em seus debates as temáticas de desenvolvimento urbano, cidades, políticas públicas de expansão, plano diretor e planejamento estratégico municipal. Posteriormente reuniu-se todo material oriundo dos serviços de mapeamento do perímetro urbano dos municípios em estudo e procedeu-se com a análise de cada um de forma individual e conjunta.

O processo de mapeamento seguiu os seguintes passos:

1º - Coleta das ortofotos² a partir de um levantamento aéreo com uso de drone. O plano de voo foi montado no aplicativo drone deploy que em seguida gerou o ortomosaico³, fazendo uma sobreposição do conjunto de ortofotos coletadas em campo.

2º - O ortomosaico passou pelo processo de vetorização no autocad, software utilizado para elaboração de desenho técnico.

3º - Jornadas de campo foram realizadas com vistas a conferir tudo aquilo que foi vetorizado e representar o mais fiel possível o traçado urbano de cada município.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Caracterização dos municípios

A região do Alto Oeste do Rio Grande do Norte é uma sub-região do Oeste potiguar composta por 37 municípios. Dentre estes, destaca-se o município de Pau dos Ferros que é considerado polo regional, de onde todos os demais tornam-se dependentes de alguma maneira, seja por questões educacionais, de saúde, economia e até mesmo cultural. Os demais municípios apresentam características semelhantes entre si, tanto no tocante ao aspecto físico, quando em se tratando de organização social. A tabela 01 apresenta a caracterização desses municípios quanto a demografia, território e PIB.

Tabela 01: Características dos municípios

Município	População (habitante)	Área (km ²)	PIB per capita
Major Sales	4.102	31,971	9.155,41
Marcelino Vieira	8.325	345,711	7.757,89
Rafael Fernandes	5.158	78,231	8.352,04
Riacho de Santana	4.194	128,106	8.294,68
São Francisco do Oeste	4.281	76,00	10.985,52

Fonte: IBGE (2018;2020;2021)

Fazendo uma análise dos dados dispostos acima, a população média dos municípios é estimada em 5.212 habitantes. O município de Major Sales tem a população mediana dentre os cinco, com população estimada em 4.102 habitantes. De acordo com o IBGE, Major Sales é o mais jovem dos municípios em estudo, possui apenas 29 anos

² Fotografias aéreas produzidas em escala (medida real).

³ Produto da união de todas as ortofotos produzidas para um plano de voo de uma área específica.

de emancipação política, tendo sido desmembrado do município de Luís Gomes na década de 1990, e, Marcelino Vieira é o mais antigo dentre os municípios, considerando sua emancipação que ocorreu nos anos 1950. Rafael Fernandes, Riacho de Santana e São Francisco do Oeste, foram emancipados na década de 1960.

Esse contexto de criação de novos municípios muito tem a ver com o debate proposto por Rolnik (2006), quando fala da expansão da população urbana brasileira, e que leva a pensar que não houve somente um êxodo rural, mas a transformação daquilo que era rural em urbano. Pode-se destacar ainda que dentre os municípios em estudo, todos possuem uma população majoritariamente urbana, isto é, baixo índice de habitantes na zona rural, como mostra por exemplo dados do último censo demográfico realizado pelo IBGE no ano de 2010.

Tabela 02: Percentual de população urbana e rural nos municípios

Município	População Total	% População Urbana	% População Rural
Major Sales	3.536	82,01	17,99
Marcelino Vieira	8.265	59,21	40,79
Rafael Fernandes	4.692	57,74	42,26
Riacho de Santana	4.156	58,85	41,15
São Francisco do Oeste	3.874	76,10	23,90

Fonte: IBGE (2010)

Dentre os municípios, Major Sales é o que apresenta maiores índices de população urbana e de crescimento populacional, comparando os dados das tabelas 1 e 2, uma, referente a última estimativa realizada pelo IBGE em 2021 e a outra correspondente ao último censo realizado pelo instituto em 2010. Em média, 33,22% da população destes municípios vivia no campo. Muito embora vale reforçar a ideia de que nos municípios de pequeno porte é natural que se destaquem as características do meio rural

De acordo com o Estatuto das Cidades, nenhum dos municípios foco desse estudo são obrigados a formularem um plano diretor, pois possuem população inferior a 20 mil habitantes e não estão localizados em região metropolitana e/ou de interesse turístico. No entanto, vale destacar que ferramentas como esta tendem a proporcionar melhor ordenamento territorial, guiando as gestões públicas municipais a tomarem decisões mais assertivas e desenvolverem políticas públicas de desenvolvimento que considerem realidade de cada município, respeitando seus limites e potencialidades.

4.2. O traçado Urbano dos municípios

4.2.1. Major Sales

O município de Major Sales, de acordo com comparativo entre as tabelas 01 e 02, se apresenta como o município que mais cresceu em termos populacionais desde o último Censo realizado pelo IBGE em 2010, passando de 3.536 habitantes naquele ano, para 4.102 em 2021, um crescimento de aproximadamente 16%. Em 2018, o IBGE mostrou que o município apresentava PIB per capita de 9.155,41 reais. A figura 01 mostra a planta baixa do perímetro urbano do município.

Figura 01: Perímetro urbano de Major Sales/RN



Fonte: Prefeitura Municipal de Major Sales/RN, 2019

O traçado urbano não se apresenta de forma 100% desordenada, desta forma, é possível notar que a cidade está mais compacta, junta, sem tanto espraiamento. As zonas de expansão, mais limitantes do perímetro urbano, apresentam-se de forma mais organizada, ou seja, arruamento uniforme, áreas loteadas padronizadas, quadras mais alinhadas e organizadas. O arruamento das regiões mais extremas é mais ajustado, o que não vale para a parte mais central da cidade que já apresenta um arruamento mais deficiente, ou seja, quadras desalinhadas e curvas.

A zona comercial, educacional e administrativa, templos religiosos e demais órgãos, estão inseridos, em sua maioria, na parte mais central da cidade. Quando

empreendimentos públicos, como espaços de lazer, campos, praças e novas sedes educacionais são direcionadas as extremidades, zonas de expansão urbana, acabam por atrair o capital privado, considerando que a infraestrutura influencia na valorização das áreas e consequentemente na sua expansão.

4.2.2. Marcelino Vieira

O município de Marcelino Vieira é, dentre os municípios estudados, o maior em termos populacionais, embora não tenha apresentado crescimento expressivo desde o último Censo realizado em 2010, passando de 8.265 habitantes naquele ano para 8.325 em 2021, segundo estimativa do IBGE. O IBGE (2018) mostrou que o município possuía um PIB per capita de 7.757,89 reais, valor inferior ao do município de Major Sales no mesmo período. Em 2015, 95,20% das receitas do município, segundo o IBGE, eram de fontes externas, ou seja, recursos repassados pela união e estado, como por exemplo os repasses do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

O mapeamento do perímetro urbano de Marcelino Vieira foi realizado já em 2021. A divisão de bairros passa por análise do poder legislativo local, mas culturalmente, pela percepção da população, o município possui seis bairros, incluindo o Centro. A nova configuração territorial, segundo a própria gestão municipal, buscará manter essa percepção social, mas levar em conta principalmente o desenvolvimento do município. A figura 02 apresenta o traçado urbano municipal.

Figura 02: Perímetro urbano de Marcelino Vieira/RN



Fonte: Prefeitura de Marcelino Vieira/RN, 2021

Embora apresente consideráveis zonas de expansão territorial, Marcelino Vieira também apresenta um traçado urbano compacto nas regiões centrais mais consolidadas. As zonas de expansão em parte apresentam ordem e organização, em parte não. É possível destacar a presença de áreas loteadas. A região central da planta apresenta-se mais compacta, como destacado anteriormente, no entanto, é também a que apresenta arruamento mais deficiente, desarranjado, não planejado.

O município também não possui instrumentos que regularizem a expansão e o desenvolvimento urbano, a exemplo do plano diretor. De acordo com a procuradoria do município, foi iniciado o trabalho de cadastro imobiliário a partir de uma coleta de dados que objetiva a construção de um banco de dados socioeconômicos e espacial.

Apesar de concentrar comércio, templos religiosos, administração pública e demais equipamentos urbanos na região mais central da cidade, é possível notar também que tais equipamentos se encontram em praticamente todos os setores. Desde unidades de saúde, centros educacionais e pequenos comércios, estão inseridos nas chamadas zonas de expansão urbana, nos extremos da cidade. Tais equipamentos contribuem para o desenvolvimento de cada região da sede municipal.

4.2.3. Rafael Fernandes

O município de Rafael Fernandes tem sua sede cortada pela BR-405, importante rodovia de ligação ente os municípios de Mossoró no Rio Grande do Norte e Cajazeiras na Paraíba. Desde o último Censo de 2010, o município, a exemplo de Major Sales/RN, também apresentou expressivo crescimento, conforme mostram as tabelas 01 e 02, passando de 4.692 em 2010 para 5.158 em 2021 segundo estimativa do IBGE. Segundo o IBGE (2018), o município apresentava PIB per capita de 8.352,04 reais.

O mapeamento do perímetro urbano foi realizado no ano de 2021. A distribuição de bairros na cidade contempla apenas dois, que basicamente dividem o município em zona consolidada, sentido Paraíba, e zona de expansão, sentido Pau dos Ferros/RN. O mapeamento apresenta, além da divisão de bairros, ruas, quadras e lotes. A figura 03 traz o traçado urbano local.

Figura 03: Perímetro Urbano de Rafael Fernandes/RN



Fonte: Prefeitura de Rafael Fernandes/RN,2021

Como mostra a figura 03, o Centro é a área “consolidada” do município, mas, que, no entanto, apresenta potencial de crescimento. Já o bairro Nova Esperança apresenta grande potencial de expansão, como mostra o próprio desenho urbano, uma área cheia de loteamentos, edificações distribuídas ao longo de toda região e forte presença do comércio.

Atualmente, a região do bairro Nova Esperança ainda é muito carente de infraestrutura urbana, especialmente no tocante a pavimentação. No entanto, por apresentar aspecto mais organizado, ou seja, um desenho urbano uniforme e planejado é perceptível que, à medida que tais investimentos forem sendo aplicados, grande valorização será concebida a esta área, que pelos princípios básicos da avaliação imobiliária, considera a localização e a infraestrutura como fatores primordiais da perícia.

No centro também existe forte presença do comércio, centros educacionais e de saúde, serviços essenciais no geral. Mas, como já mencionado, é bem verdade que o bairro Nova Esperança concentra uma considerável zona comercial e apresenta a construção de importantes obras públicas, como unidades escolares, praças, unidades de saúde etc.

Rafael Fernandes não possui plano diretor, mas a partir do mapeamento do perímetro urbano, tende a se organizar e assim montar uma agenda que tenha como base

a expansão urbana e o ordenamento territorial. Vale destacar que o fato de ser cortada por uma rodovia federal tem pontos positivos, pelo fato de ser rota comercial e assim ponto de passagem, mas também pontos negativos, como o fluxo de veículos pesados que tende a comprometer a mobilidade e infraestrutura urbana.

4.2.4. Riacho de Santana

O município de Riacho de Santana também não apresentou expressivo crescimento populacional desde o último Censo demográfico do IBGE em 2010, passando de 4.156 naquele ano, para 4.194 em 2021, um crescimento de 0,91%. Em termos econômicos, o município não difere dos demais citados nesta pesquisa, e apresentava em 2018, segundo o IBGE, PIB per capita de 8.294,68 reais. Ainda falando de economia, 97,1% das receitas são oriundas de recursos externos, ou seja, fruto de repasses do estado e da união, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. O mapeamento do perímetro urbano foi executado já em 2021, e apresenta, além dos bairros, as ruas, quadras e lotes. A figura 04 apresenta a configuração do espaço urbano de Riacho de Santana.

Figura 04: Perímetro Urbano de Riacho de Santana/RN



Fonte: Prefeitura de Riacho de Santana/RN

Em Riacho de Santana, apenas parte do bairro Centro apresenta traçado mais organizado, além do bairro nascer do sol, que se trata basicamente de uma região de conjunto habitacional. Todos os demais bairros têm configuração desordenada, o que sugere maior esforço da gestão municipal no que diz respeito ao ordenamento do território. O traçado urbano tem características semelhantes ao município de Água Nova, arruamento mais espreado e irregular.

Pontos comerciais, unidades de saúde, áreas de investimento público/privado estão mais concentradas no centro, porém existem pontos em outros bairros da cidade que também possuem tais equipamentos. A exemplo de todos os outros municípios citados e analisados nesta pesquisa, o centro é a região mais dotada de infraestrutura e, por isso, mais valorizada. Riacho de Santana também não possui instrumentos técnicos capazes de ordenar seu desenvolvimento e expansão territorial.

4.2.5. São Francisco do Oeste

O município de São Francisco do Oeste apresentou significativo crescimento desde o Censo de 2010, quando possuía 3.874 habitantes. De acordo com estimativa do IBGE (2022) a população do município atinge cerca de 4.281 habitantes. Assim como Rafael Fernandes, São Francisco do Oeste está localizado às margens da BR-405. E sua população rural, em termos percentuais, é a segunda menor, cerca de 23,90%, ficando atrás apenas de Major Sales. Dentre todos os municípios é o que apresenta maior PIB *per capita*, atingindo o valor de 10.985,52 reais. O mapeamento do perímetro urbano foi executado já em 2022, e apresenta bairros, ruas, quadras e lotes. A figura 05 apresenta a configuração do espaço urbano de São Francisco do Oeste.

Figura 05: Perímetro Urbano de São Francisco do Oeste/RN



Fonte: Prefeitura de São Francisco do Oeste/RN

O desenho urbano do município apresenta-se, de modo geral, como o mais organizado dentre os componentes do universo de estudo da pesquisa. Quadras bem alinhadas e divididas, arruamento contínuo, vias extensas e acesso direto entre todos os pontos externos do perímetro urbano. A exceção da organização se estende para os extremos do município, que são as zonas de expansão. Tal fato se apresenta como negativo, pois as zonas de expansão deveriam seguir de forma ordenada, o que reforça a necessidade de um instrumento de diretrizes de expansão e desenvolvimento territorial urbano.

Embora seja o centro da cidade o principal ponto de comércio e das demais atividades sociais, é possível identificar que há grandes investimentos nas áreas de expansão, mas em se tratando de regiões residenciais. O mapeamento do perímetro urbano é hoje o único instrumento de organização socioespacial do município e, embora tenha sido um importante passo, é preciso avançar nos debates que levem cada vez mais expectativas ao pleno desenvolvimento da política urbana ao território oestense.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da construção do referencial teórico, da análise a partir do mapeamento do perímetro urbano dos municípios de Major Sales, Marcelino Vieira, Rafael Fernandes, Riacho de Santana e São Francisco do Oeste, e considerando uma análise técnica a partir de visitas aos referidos municípios, constata-se de extrema urgência e necessidade, a elaboração de instrumentos básicos para melhor desenvolvimento a partir do ordenamento territorial.

É bem verdade que a falta de planejamento urbano, diagnosticada a partir da análise das imagens contendo as plantas dos municípios, não é fator fruto da atualidade, mas que vem da origem de cada cidade, sem nenhuma legislação que orientasse a população a respeito do parcelamento de solo, por exemplo. Todo instrumento técnico de gestão deve partir da participação popular, para que de fato seja do conhecimento de todos e haja possibilidade de colocar em prática.

É comum que planos de gerenciamento sejam criados por empresas contratadas pela gestão municipal e produzam documentos que em nada retratam a realidade local. Este é mais um motivo que leva a necessidade da participação popular, colocando a sociedade civil como pilar de tais discussões. Infelizmente os municípios, que sobrevivem economicamente a partir de recursos externos, repasses do Estado e da União, não possuem corpo técnico suficiente para elaboração de tais políticas. O primeiro passo é a necessidade que se tem de buscar aparato técnico que possa subsidiar o planejamento e ordenamento territorial junto a gestão municipal.

Considerando, especialmente, a falta de corpo técnico suficiente e de recursos financeiros para financiamento dos serviços, um ponto de fuga para os municípios e uma excelente estratégia seria unir forças de forma técnica e financeira para elaboração de um planejamento estratégico comum entre eles, com suporte técnico da universidade e seus agentes docentes e discentes, que levasse em consideração não o desenvolvimento de cada um em particular, mas o desenvolvimento de uma região.

É preciso considerar o potencial futuro de desenvolvimento do Alto Oeste potiguar, analisar cada município e criar uma base de dados capaz de dar suporte em um contexto regional. O futuro das nossas cidades é agora, o planejamento de hoje surtirá efeito no amanhã.

REFERÊNCIAS

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.

CANO, Wilson. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas/SP. Editora Unicamp, 2011.

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 diversidade 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.

Estatuto das Cidades, **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001**.

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: 07 set. 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://ibge.gov.br/cidades-e-estados.html>. Acessado em: 07 de set. de 2021.

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.

LEÃO, Carla de Souza. **Reflexões sobre o desenvolvimento e as pequenas cidades: análise das cidades de Dracena e Ouro Verde-SP**. Caderno prudente de geografia, n.32, vol. 1, p. 135-153. Presidente Prudente-SP, jan/jun 2010.

MAJOR SALES, Prefeitura Municipal de. **Dados sobre mapeamento do perímetro urbano municipal**. Major Sales/RN, 2019.

MARCELINO VIEIRA, Prefeitura Municipal de. **Dados sobre mapeamento do perímetro urbano municipal**. Marcelino Vieira/RN, 2021.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis/RJ. Vozes, 2021.

RAFAEL FERNANDES, Prefeitura Municipal de. **Dados sobre mapeamento do perímetro urbano municipal**. Rafael Fernandes/RN, 2021.

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

RIACHO DE SANTANA, Prefeitura Municipal de. **Dados sobre mapeamento do perímetro urbano municipal**. Riacho de Santana/RN, 2021.

ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país**. IPEA, 2006, p. 199-210.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano**. Novos Estudos, mar. 2011.

SÃO FRANCISCO DO OESTE, Prefeitura Municipal de. Secretaria de Tributação. **Dados sobre mapeamento do perímetro urbano municipal**. São Francisco do Oeste/RN, 2022.

SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, Ka. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor**. In: CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. p. 237 –247.

Submetido em 25/07/22.

Aprovado em 19/08/22.