



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



A importância do planejamento urbano durante o crescimento de uma cidade – Um estudo sobre Pau dos Ferros/RN

Hugo Leonardo Pontes Nunes

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais na Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Sessão Temática 11: Novas interpretações possíveis para a questão urbana e regional

Resumo: O rápido processo de urbanização nas cidades brasileiras ao longo do século XX resultou em uma série de problemas urbanos para as cidades. Desde então, os municípios passaram a entender a importância do planejamento urbano. Neste sentido, o Brasil passou a unir aspectos jurídicos, sociais e urbanos em busca de melhorias a longo prazo, resultando em importantes leis, como a Constituição da República Federativa do Brasil, fundada em 1988. Essas discussões, oriundas principalmente de um modelo de produção capitalista e outrora discutidas apenas em grandes e médias cidades, também atingem os pequenos centros urbanos. Um exemplo disso é a cidade de Pau dos Ferros, localizada no Rio Grande do Norte, que apresentou crescimento urbano, demográfico e econômico ao longo das últimas décadas. Esse trabalho, além de apresentar dados desse crescimento, buscou entender como se deu a estrutura de planejamento urbano nessa cidade diante de um período relevante de sua história. Para isso, foi feita uma análise institucional, identificando quais órgãos e instrumentos foram responsáveis por esse processo, onde foi constatado que a estrutura adotada até então não foi suficiente para acompanhar o crescimento da cidade, carecendo em alguns momentos de corpo técnico e diretrizes urbanísticas, conforme os resultados apresentados.

Palavras-chave: Cidades; Planejamento Urbano; Gestão.

The importance of urban planning during the growth of a city – A study on Pau dos Ferros/RN

Abstract: The rapid process of urbanization in Brazilian cities throughout the twentieth century resulted in a series of urban problems for cities. Since then, municipalities have come to understand the importance of urban planning. In this sense, Brazil began to unite legal, social and urban aspects in search of long-term improvements, resulting in important laws, such as the Constitution of the Federative Republic of Brazil, founded in 1988. These discussions, originating mainly from a capitalist production model and formerly discussed only in large and medium-sized cities, also affect small urban centers. An example of this is the city of Pau dos Ferros, located in Rio Grande do Norte, which has shown urban, demographic and economic growth over the last few decades. This work, in addition to presenting data on this growth, sought to understand how the structure of urban planning in this city took place in a relevant period of its history. For this, an institutional analysis was carried out, identifying which bodies and instruments were responsible for this process, where it was verified that the structure adopted until then was not enough to accompany the growth of the city, lacking in some moments of technical staff and urban guidelines, according to the results presented.

Keywords: Cities; Urban planning; Management.

La importancia de la planificación urbana durante el crecimiento de una ciudad – Un estudio sobre Pau dos Ferros/RN

Resumen: El rápido proceso de urbanización de las ciudades brasileñas a lo largo del siglo XX resultó en una serie de problemas urbanos para las ciudades. Desde entonces, los municipios han llegado a comprender la importancia de la planificación urbana. En ese sentido, Brasil comenzó a unir aspectos legales, sociales y urbanísticos en busca de mejoras a largo plazo, dando como resultado leyes importantes, como la Constitución de la República Federativa de Brasil, fundada en 1988. Estas discusiones, originadas principalmente en un modelo de producción capitalista y antes discutidas solo en ciudades grandes y medianas, también afectan a los pequeños centros urbanos. Un ejemplo de esto es la ciudad de Pau dos Ferros, ubicada en Rio Grande do Norte, que ha mostrado un crecimiento urbano,

demográfico y económico en las últimas décadas. Este trabajo, además de presentar datos sobre ese crecimiento, buscó comprender cómo se dio la estructura de la planificación urbana en esta ciudad en un período relevante de su historia. Para ello, se realizó un análisis institucional, identificando qué órganos e instrumentos fueron los responsables de este proceso, donde se verificó que la estructura adoptada hasta ese momento no fue suficiente para acompañar el crecimiento de la ciudad, careciendo en algunos momentos de personal técnico y lineamientos urbanos, de acuerdo a los resultados presentados.

Palabras clave: Ciudades; Urbanismo; Gestión.

Introdução

O Brasil passou por um processo acelerado de urbanização ao longo do século XX, que trouxe consequências para as nossas cidades, como por exemplo o aumento significativo da população, que resultou em problemas urbanos, dentre outras questões. Santos (1993) diz que é na década de 1940 onde se começa a notar uma inversão da população rural em urbana, o processo de êxodo rural. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística no ano de 1940, somente 31% da população brasileira residia em cidades, tendo uma forte intensificação da urbanização a partir da década de 1950, desde então, esta porcentagem cresceu de maneira desenfreada. O censo demográfico de 2010 apontou uma população urbana no Brasil de 85%, ou seja, ocorreu um aumento de 54% em um intervalo de 70 anos.

De acordo com Costa e Mendonça (2008), esse rápido processo de urbanização passou a apresentar problemas cotidianos, onde, segundo os autores, surgiram demandas nas cidades que somente ações governamentais poderiam sanar, por meio de soluções técnicas e políticas públicas.

Neste sentido, o Brasil passou a unir aspectos jurídicos, sociais e urbanos em busca de melhorias a longo prazo, resultando em importantes leis, como a Constituição da República Federativa do Brasil, fundada em 1988. Leis relacionadas à política urbana estão presentes no Capítulo II, “Da Política Urbana” da Constituição Federal, norteando os municípios com ênfase em princípios e diretrizes para a realização da função social da propriedade urbana. No entanto, a lei que aparece como reforma urbana no Brasil, surge apenas em 2001, a Lei Federal da Política Urbana nº10.257 – o Estatuto da Cidade, que já estava presente no detalhamento dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Para Harvey (1980), estudo de leis que abordam o espaço urbano se faz necessário para compreensão de acontecimentos voltados para o urbanismo em uma sociedade.

O urbanismo deve ser considerado como uma série de relações sociais que refletem as relações estabelecidas por toda a sociedade como um todo. Posteriormente, essas relações devem expressar as leis pelas quais o fenômeno urbano é estruturado, regulado e construído. (HARVEY, 1980, p.262).

Desse modo, ainda que de forma inicial, já se pode observar a importância do planejamento urbano, realizado de forma técnica, no desenvolvimento de uma cidade. Diante deste cenário, pesquisas começaram a ser desenvolvidas ao longo do século XX abordando o planejamento das cidades, perpassando por alterações em aspectos econômicos, políticos e sociais.

Essas discussões, oriundas principalmente de um modelo de produção capitalista e outrora discutidas apenas em grandes e médias cidades, também atingem os pequenos centros. Se em uma determinada época as pequenas cidades eram vistas como locais destinados à somente atender questões básicas, atualmente, esses locais buscam interagir em uma rede urbana regional

e estadual, proporcionando à população uma maior variedade de serviços públicos, privados e oportunidades (MEDEIROS, 2006). De acordo com Sposito (1994) as cidades passam a ganhar importância na medida em que reúnem condições necessárias para o desenvolvimento do capitalismo.

A relevância das pequenas cidades no território brasileiro pode ser apresentada também em números. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as pequenas cidades, que para o órgão são aquelas que possuem menos de 50.000 mil habitantes, representam 5.037 unidades no território brasileiro, sendo 90,6% do total de municípios existentes hoje no país.

A cidade de Pau dos Ferros-RN, estudada nesse trabalho, apresenta em seu crescimento recente, características que englobam as temáticas apresentadas até aqui. Pau dos Ferros perpassou por um aumento demográfico e econômico considerável ao longo dos últimos anos, o objetivo deste trabalho é saber como o município se comportou diante deste cenário, no que se refere ao seu planejamento urbano. Para compreender o que será investigado, o artigo realizará uma análise institucional, identificando quais estruturas dialogaram com o crescimento da cidade, que se tornou a mais importante de sua região.

2. Métodos

A primeira etapa desse trabalho corresponde a realização de pesquisas de cunho bibliográfico para elaboração de um referencial teórico, que norteará o seu desenvolvimento. A discussão irá perpassar de maneira concisa pelo processo de planejamento urbano nas cidades brasileiras, com enfoque após a Constituição Federal em 1988. Para isso, serão utilizadas documentos e leis oficiais, além de autores renomados na área, que juntos, embasarão a segunda etapa do trabalho, destaque para a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; a Lei nº 10.257 que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, o Estatuto da Cidade; e a lei municipal do Plano Diretor.

A segunda etapa consiste na análise do objeto de estudo, a cidade de Pau dos Ferros, localizada no interior do Rio Grande do Norte. A pesquisa busca compreender como se deu o planejamento urbano desse município ao longo dos últimos 20 anos, e o comportamento de sua gestão pública, em um recorte temporal significativo no desenvolvimento da cidade. Para atingir estas questões, foram analisados documentos e leis oficiais da esfera municipal, por meio de uma análise institucional, com enfoque no Plano Diretor Participativo, recém implementado. Também foram realizadas pesquisas de campo para obtenção de observações empíricas de acontecimentos no solo urbano de Pau dos Ferros. Para elaboração de mapas, foi utilizado o *Software Qgis*. Nesta etapa também foi realizada uma entrevista não estruturada com profissionais da construção civil na cidade, com o objetivo de auxiliar na compreensão da realidade municipal no que se refere ao parcelamento do solo urbano.

Após estas duas, torna-se possível atingir o objetivo principal desse trabalho que é de identificar a estrutura organizacional da cidade de Pau dos Ferros e como o município vem se comportando até então.

3. Referencial teórico

Para Maricato (2013), o processo de Planejamento Urbano ao longo do século XX passou a ser controlado por propostas neoliberais que visavam somente uma reestruturação produtiva nos países até o final do século em questão. A autora ainda frisa que este processo político e econômico contribuiu diretamente para transformar o Brasil em uma das sociedades mais desiguais do mundo, deixando em segundo plano a cidade real e focando em um mercado imobiliário restrito e especulativo, com participação de apenas uma seletiva camada da sociedade. Maricato (2013) complementa seu pensamento citando que o problema do Brasil não é a falta de planos urbanísticos, e sim a sua aplicação a longo prazo.

Costa e Mendonça (2008) dizem que o problema urbano relacionado ao planejamento das cidades já tinha sido incorporado às grandes preocupações nacionais já no final da década de 1970. Ainda de acordo com Costa e Mendonça (2018), a evolução e planejamento do Brasil ao longo das últimas décadas perpassou por apropriações de abordagens conceituais e soluções propostas para países de centro, que já tinham um sistema capitalista considerado maduro, algo que difere da realidade que era vista no Brasil e se intensificou com as diferenças de classes e de distribuição de renda apresentando grandes distorções.

Nesse sentido, a estrutura de planejamento de gestão dos municípios brasileiros se modificou após a Constituição da República em 1988. A Constituição Federal, estabeleceu que passaria para competência municipal a execução da política pública urbana, de modo que as cidades seriam responsáveis pelo seu pleno desenvolvimento. Os municípios passaram a ter uma maior autonomia e responsabilidade no seu planejamento urbano, algo que estava se tornando inviável de ficar no controle das esferas federal e estadual.

Entende-se que a cidade cumpre com suas obrigações quando atende a questões que envolve êxito na prestação de serviços, disponibilidade de equipamentos urbanos, oferta de espaços públicos, sistemas de transporte e mobilidade, saneamento básico e habitação, além do controle de seu ordenamento territorial. (BERNARDI, 2006, p. 62; CONCIDADES, 2017, p. 28). Todos estes fatores estão aliados ao planejamento urbano de um município. Castells (1983, p.393) define Planejamento Urbano como uma intervenção política que pode ser interpretada “a partir do efeito social produzido pela intervenção política sobre o sistema urbano ou sobre a estrutura social”, ou seja, aspectos sociais devem relacionados ao processo de planejamento urbano.

A Lei Nº10.257/2001 o Estatuto da Cidade, colocou em prática o que se abordava nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana pensando no bem coletivo, na segurança e no bem-estar dos cidadãos (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade, que entrou em vigor em outubro/2001, prevê a instilação de aproximadamente 30 instrumentos para que os municípios possuam controle do seu ordenamento territorial, variando obrigatoriedades de acordo com o tamanho e características de cada cidade.

Dentre estes 30 instrumentos, o Plano Diretor Participativo é considerado o mais importante. Ele está previsto no art.182 §1º da Constituição Federal de 1988 e reafirmado no art.40 do Estatuto da Cidade. Este documento busca ordenar o desenvolvimento urbano e controlar o espaço construído das cidades. Hoje, é considerado um instrumento básico e ao mesmo tempo essencial na política urbana brasileiro, devendo contemplar todo território municipal, não se restringindo apenas a áreas urbanas.

De acordo com a lei, a elaboração do Plano Diretor torna-se obrigatória para cidades que tenham acima de 20.000 mil habitantes, dessa forma, fortalecendo pequenos municípios e os colocando na direção de rumo desenvolvimentista de grandes e médios centros urbanos.

Passados mais de 20 anos do marco regulatório do Estatuto da Cidade, existem muitas avaliações sobre os resultados apresentados. Fernandes (2016, p.218) diz que as cidades brasileiras têm passado por mudanças profundas, “Fazer a crítica da ação dos principais atores envolvidos é fundamental para corrigir erros, mudar rumos e fazer avançar a reforma urbana no país.” E que os próprios municípios precisam de autoavaliações e organizações de ideias para dar prosseguimento. O plano diretor ganha enfoque neste referencial pois será um dos instrumentos analisados sobre Pau dos Ferros nas etapas posteriores da pesquisa.

A criação e implementação destas leis e prescrições citadas ao longo deste trabalho devem possuir coerência com a realidade de cada município, somente dessa forma será possível alcançar as estratégias definidas.

Outro fator importante é a de continuidade por parte das gestões e administrações públicas, um problema citado constantemente por pesquisadores da área. No Brasil, é comum, durante a troca de gestões públicas, que novos políticos abandonem pautas abordadas na gestão anterior, perpassando, inclusive, pelo processo de criação de leis. Souza (2011, p.31) diz que “a administração de curto e médio prazo é tão essencial quanto à visão a longo alcance e a reflexão de longo prazo”, reforçando o pensamento que uma gestão será considerada boa, somente se anteriormente tiver acontecido um bom planejamento.

O planejamento é, de fato, uma das funções clássicas da administração científica indispensável ao gestor municipal. Planejar a cidade é essencial, é o ponto de partida para uma gestão municipal efetiva diante da máquina pública, onde a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexo direto no bem-estar dos munícipes. (ANDRADE, 2005).

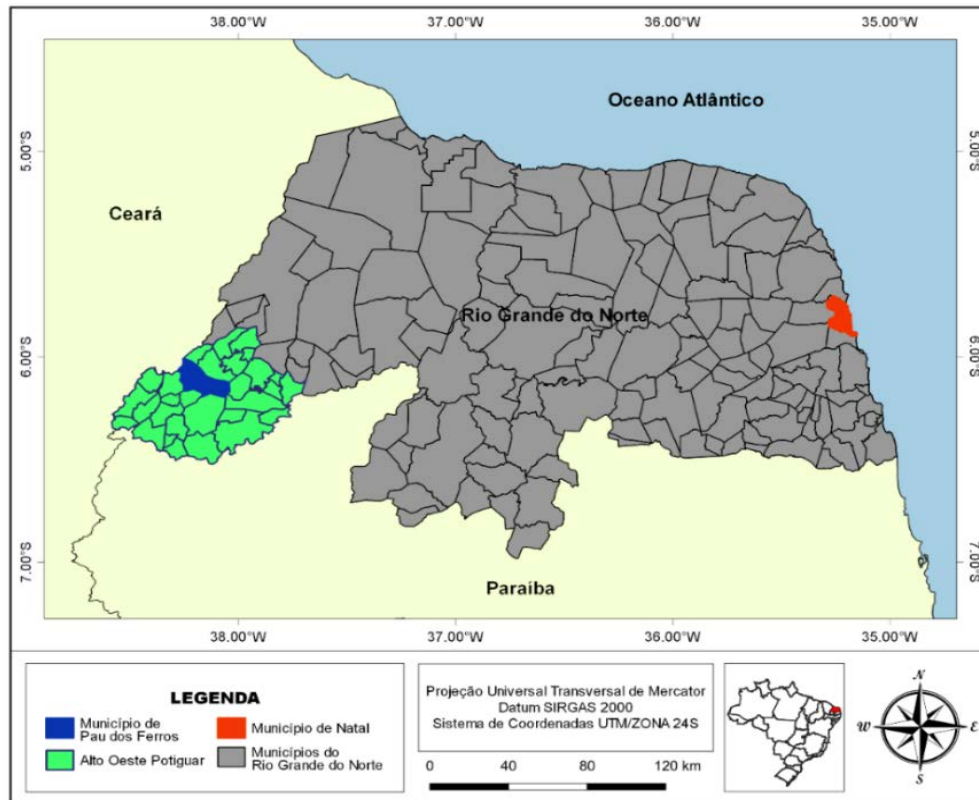
Os pontos abordados até aqui neste tópico são identificáveis quando se olha para o objeto de estudo deste trabalho a cidade de Pau dos Ferros – RN. O próximo passo deste artigo será contextualizar esse município dentro desta problemática.

4. O universo de estudo – Pau dos Ferros / RN

A cidade de Pau dos Ferros está localizada no alto oeste potiguar, interior do estado do Rio Grande do Norte, há aproximadamente 400km da capital do estado, Natal, a Figura 01 apresenta o mapa de sua localização em seu estado. O município possui uma população estimada de 30.394 habitantes, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019).

O município ganha notoriedade na região do alto-oeste potiguar, sendo considerado cidade-pólo para mais de 55 cidades, que se dividem entre os estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e Ceará, neste cenário se destacam seus ramos comerciais e equipamentos públicos educacionais, dentre eles a Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN), Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) e o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), além de outras importantes instituições privadas.

Figura 01: Mapa de localização do município de Pau dos Ferros - RN



Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio do Software Qgis (2020)

No que se refere a prestação de serviços públicos, a cidade também se destaca, com órgãos atuando em nível federal e estadual, como é o caso do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e a Central do Cidadão. Esses fatores, aliados a prestação de serviços e força comercial, faz com que diariamente Pau dos Ferros tenha uma população flutuante de 15.000 pessoas, dados do IBGE (2017).

Pau dos Ferros pode ser contextualizada com base na sua interesalaridade. De acordo com o IBGE, por possuir uma população inferior a 50.000 habitantes, se trata de uma cidade pequena. Já Dantas (2014), considera Pau dos Ferros uma cidade de médio porte, por toda sua importância citada anteriormente no que se refere a relevância na região e prestação dos mais variados serviços.

Para além da expansão intraurbana de Pau dos Ferros, destacamos suas diversas funções, tidas como clássicas das cidades médias, no desenvolvimento regional e de ordenação do território na sua região de influência, assim como destacamos a expansão da sua área de influência no intuito de compreender sua dinâmica urbana-regional e sua importância para o desenvolvimento da região compreendida pela raia-divisória RN-PB-CE (DANTAS, 2014, p.190).

Mesmo com tamanho peso em sua região e um crescimento que se deu sobretudo ao longo do século XXI com a chegada de vários desses equipamentos públicos, que aumentaram a renda e modificou ação de agentes na cidade, o município não contou, até então, com leis e prescrições urbanísticas que acompanhassem suas modificações urbanas, o que faz surgir o questionamento de como a cidade cresceu, sem contar com uma estrutura de planejamento.

4.1 Dados do crescimento municipal e análise institucional

Pau dos Ferros, de acordo com o IBGE, no ano 2000 já possuía 24.758 habitantes, número que obrigava a elaboração de seu plano diretor em 2001 com a criação da lei, o que não foi feito, e nem tratado como prioridade nos anos seguintes. A última estimativa do IBGE (2021) diz que a cidade já conta com aproximadamente 31 mil habitantes, comprovando um crescimento demográfico considerável nesse período de 20 anos, correspondente a 22%, diferente de cerca de 32 cidades no Rio Grande do Norte, sobretudo no interior do estado, que tiveram uma perda populacional nesse mesmo período, em estimativa do IBGE (2017).

Cerca de 92,07% da população de Pau dos Ferros hoje está alocada em sua área urbana, o que representa aproximadamente 28 mil pessoas, de acordo com o IBGE. A alta porcentagem populacional em zona urbana em Pau dos Ferros trouxe consigo algumas consequências: busca por moradia, intensificação do comércio e chegada de órgãos públicos. Monteiro (2020) apresentou a quantidade de novas edificações presentes no município em um intervalo de dez anos (2009-2019), divididas em quatro grupos, que são os seus respectivos usos: comerciais, residenciais, mista (comercial + residencial) e públicas, essas informações estão contidas no Quadro 01 abaixo:

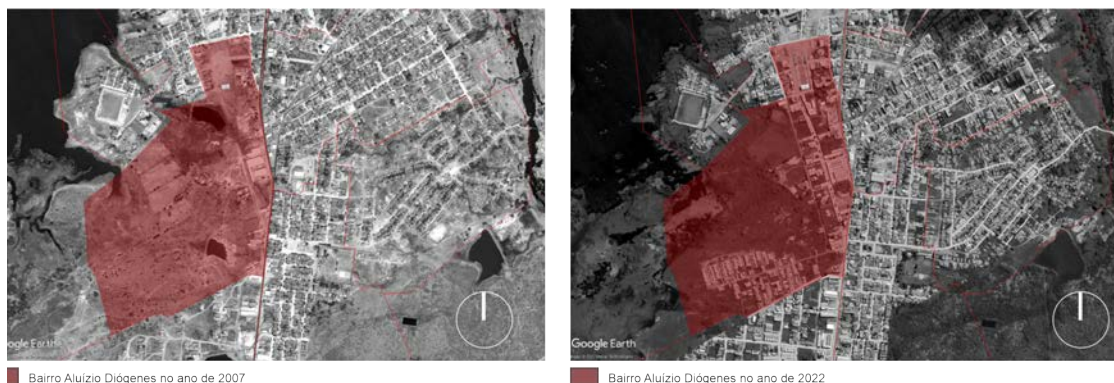
Quadro 01: Edificações em Pau dos Ferros iniciadas entre 2009 e 2019

Edificação	Quantidade	Participação
Comercial	204	6,69%
Residencial	2685	89,35%
Comercial-residencial	82	2,73%
Pública	34	1,13%
Total	3005	100%

Fonte: Monteiro (2020), a partir de dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Tributação municipal de Pau dos Ferros

O quadro 01 mostra que Pau dos Ferros teve um avanço urbano com um número considerável de edificações comerciais e públicas, porém, sobretudo de caráter residencial, representando quase 90%. Essas edificações estão divididas em bairros novos e antigos da cidade. Nos antigos, as novas edificações tendem a ocupar o local de antigas, por meio de demolições e reformas. Já em novos bairros, é comum o registro de loteamentos em suas áreas, onde muitos foram utilizados como plataformas para as construções do tipo residencial. Apenas como exemplo, a Figura 02 abaixo apresenta um dos novos bairros da cidade que teve seu crescimento intensificado nos últimos 15 anos, o bairro Aluizio Diógenes.

Figura 02: Mapa do bairro Aluizio Diógenes em 2007 e 2022, exemplificando o aumento populacional e novas edificações na cidade



Fonte: Desenvolvida pelo autor com auxílio do Software *Google Earth* (2022)

O mapa apresenta a o bairro nos anos de 2007 e 2022, sendo possível observar o seu pleno crescimento, onde os lotes foram adquiridos por meio de loteamentos privados. Surge o questionamento de quais estruturas dialogaram com o crescimento da cidade, para isso, sendo realizada uma análise institucional.

É nesse momento de crescimento que o município entra na discussão do que fazer com o seu solo urbano, e quais instrumentos urbanísticos poderiam auxiliar. Como resposta a esta questão, surge o Plano Diretor Participativo do município. No ano de 2015, em parceria com a Universidade Federal Rural do Semi-Árido, a Prefeitura Municipal da cidade iniciou a elaboração deste documento, que foi entregue, porém não implementado neste período. Somente em 2020 o instrumento passou a ser novamente discutido por autoridades da cidade. No final de 2021 a lei entrou em vigor e no momento passa por processo de implementação.

O fato é que não ter planejamento não foi um obstáculo para que a cidade crescesse, Pau dos Ferros se consolidou como cidade-pólo na região durante esse período. Através de pesquisas em dados oficiais do município, se constatou que até o momento que antecedeu a implementação do Plano Diretor (dez/2021), existia apenas uma lei que controlava o ordenamento físico-territorial do município, o seu Código Tributário, que contava com poucas prescrições urbanísticas, não dando aprofundamento necessário para traçar diretrizes junto ao crescimento da cidade, ou sequer detalhando regras aplicáveis à execução de construções, como faria um Código de Obras.

Em consulta ao site da Prefeitura Municipal de Pau dos Ferros no ano de 2022, algumas secretarias foram identificadas como responsáveis pelo ordenamento territorial da zona urbana do município, isso implica dizer, que em algum momento da etapa de regularização, elas são acionadas, conforme apresenta no Quadro 02.

Quadro 02: Secretarias que foram responsáveis por edificações e projetos urbanos privados nas últimas 2 décadas em Pau dos Ferros - RN

Secretarias	Funções
Secretaria de Meio Ambiente	Entrada no alvará de construção e de licenças
Secretaria de Tributação	Cadastro Imobiliário
Secretaria de Infraestrutura	Emissão de alvarás de construção e de licenças

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações fornecidas no site da Prefeitura Municipal de Pau dos Ferros (2022)

Secretarias importantes como a de Obras e de Urbanismo ainda são inexistentes na esfera municipal de Pau dos Ferros, o que limita a fiscalização e devida atenção a estas áreas.

Apesar de contar com uma Secretaria de Meio Ambiente, o município também carece de fiscalização ambiental, por não possuir uma legislação específica, utilizando então a Lei Federal nº 6.766/79, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, como referência. Leite (2019) constatou que apenas 13,04% dos loteamentos analisados pelo autor em questão possuíam licença ambiental emitida pelo Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente – IDEMA em Pau dos Ferros, no ano de 2019. Na ocasião, o autor citado diz que dialogou com o responsável técnico da Secretaria de Meio Ambiente, onde foi informado que o órgão público não possuía dados desses loteamentos, esse exemplo reforça a ineficácia da fiscalização municipal. Leite (2019) ainda apontou que além do ponto de vista ambiental, existiam irregularidades urbanísticas nos loteamentos levantados.

Até então observa-se uma cidade que favoreceu agentes responsáveis pelo setor construtivo e imobiliário, com mais de 3.000 novas edificações em um intervalo de 10 anos, uma pequena porcentagem de loteamentos com licença ambiental, um aumento populacional superior a 20% em vinte anos, que tem como marco o Plano Diretor Participativo em dez/2021, a problemática em questão é compreender se esta nova lei está de acordo com as características da cidade apontadas até o momento.

Como o Plano Diretor de Pau dos Ferros demorou aproximadamente 6 anos para ser sancionado, nesse intervalo de tempo duas versões chegaram a ser disponibilizadas no site da Prefeitura Municipal, a primeira em meados de 2015, e a segunda a versão finalizada, em dezembro de 2021. Essas duas versões são bem similares, com poucas mudanças constatadas após suas leituras.

A questão ambiental, abordada no Art.70, apareceu como uma das preocupações na versão final do Plano Diretor, isso levando em consideração que Pau dos Ferros é uma cidade que apresenta constantes problemas climáticos devido à seca da região semiárida nordestina, além de questões que englobam os loteamentos irregulares já citados aqui. No documento oficial são apresentadas estratégias ambientais que de modo geral visam a conservação de áreas verdes e permeáveis, no entanto, a Política Municipal de Meio Ambiente se baseia no art. 225 da Constituição Federal, da Lei nº 6.938 de agosto de 1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), que embora apresente diretrizes importantes, não compreende a realidade de cada município, limitando suas ações. Em função disso, está prevista a criação de leis com o prazo máximo de 2 anos após a implementação do Plano Diretor, com o objetivo de auxiliá-lo nas demandas municipais, como é o caso do Código Ambiental.

Além das questões ambientais, estratégias com base na mobilidade urbana também ganham enfoque, sendo esta, de fato, um problema da cidade. O saneamento básico também surge na versão do documento de 2021 como algo a ser incrementado e incentivado, pois seria responsável direto no desenvolvimento urbano da cidade. A lei de tombamento é mais uma que se faz presente, tendo como base texto do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), traz definições acerca de edificações e monumentos representativos pelo seu valor histórico, cultural, social, funcional e afetivo, infelizmente mais uma lei que chega de forma tardia no município, visto que muitas edificações históricas foram demolidas nas últimas décadas dando lugar a empreendimentos resultantes do poderio capitalista cada vez mais presente na cidade.

No que se refere ao parcelamento do solo, mudanças consideráveis foram notadas entre a primeira e última versão do documento, sobretudo na testada dos lotes e gabaritos máximos. O quadro abaixo apresenta essas alterações:

Quadro 03: Modificações encontradas quanto à testada e gabaritos de edificações

Ano	2015-2016	2021
Testada dos lotes, tamanho mínimo	8m	10m
Gabarito das edificações em área adensável	12 pavimentos	21 pavimentos

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações fornecidas no Plano Diretor Participativo de Pau dos Ferros (2022)

Esse aumento no gabarito coincide com edifícios de 15 andares que estão sendo construídos na cidade, mas que destoam da paisagem urbana municipal, visto que as demais edificações, independentemente do uso, possuem no máximo 4 pavimentos. Subentende-se que esse aumento, quase dobrando o valor inicial, em um intervalo de 6 anos, tende a favorecer ainda mais construtoras e empresários que pensem em construir na cidade.

Assim como na área ambiental, a parte do documento que aborda o parcelamento do solo traz consigo a promessa de criação de leis que auxiliem nesse processo a longo prazo, como é o caso do código de obras e lei de edificações.

Por meio de uma entrevista não estruturada com profissionais da construção civil na cidade, aproximadamente 1 ano depois da lei sancionada, buscou-se obter informações se as novas prescrições estão sendo respeitadas. Os relatos apontam que não, sendo comum a comercialização de lotes com testadas inferiores à 10 metros, por exemplo. As principais queixas são relacionadas a falta de fiscalização, o que compromete diretamente nos resultados. Também foi apontado que as secretarias existentes na cidade responsáveis pelo parcelamento do solo são as mesmas antes e depois do plano, muitas vezes compostas por profissionais que não são da área em questão, o que também limita as ações.

As áreas de proteção ambiental estão situadas no entorno de cursos d'água (rio) e reservatórios artificiais (açudes) que estão presente no território da cidade. O restante do documento aborda o básico que deve estar contido em Plano Diretor, trazendo diretrizes que envolvem: educação, saúde, assistência social, desenvolvimento econômico, política de habitação e infraestrutura.

Nessa análise se constatou que o plano dá prioridade a questões de fato relevantes na cidade, como saneamento básico, meio ambiente e mobilidade urbana, entretanto, a cidade peca no que se refere à estrutura. As estruturas que deveriam cuidar dessa expansão são basicamente as mesmas antes e depois, onde o próprio documento deixa claro a necessidade e promete a criação de leis que o auxiliem nos anos posteriores. Pau dos Ferros também conta com dificuldade de aceitação com parte da população às novas prescrições, o que faz parte do processo, principalmente em cidades de pequeno porte, o que só modifica com a presença de fiscalização e profissionais preparados para tal ação. Desse modo, o Plano Diretor se vê incapaz de modificar a realidade sozinho. Não se trata de ter um plano, é sobre ter as condições institucionais para o plano poder existir e vigorar da melhor forma possível.

4.2 Observações empíricas com base na temática do trabalho

Partindo para análise empírica de acontecimentos no solo urbano de Pau dos Ferros, vale frisar que este trabalho não aponta que o Plano Diretor e outras leis municipais e federais resolveriam os problemas de Pau dos Ferros. Inúmeros são os casos de cidades brasileiras que contam com estas leis e apresentam várias problemáticas urbanas e ambientais, principalmente nos grandes centros. Nesse caso, serão expostas situações em que a existência de leis teria auxiliado o poder público de uma melhor forma no desenrolar das situações.

Pau dos Ferros apresenta problemas referentes à mobilidade urbana em sua área central, havendo trânsito intenso e falta de locais para estacionamento. Muito disso se deve pela localização da Av. Independência, principal via da cidade. Esta avenida, na qual está inserida a BR-405, serve como passagem de veículos que circulam do Rio Grande do Norte para a Paraíba. Com o passar dos anos, se tornou uma zona predominantemente comercial, no centro da cidade. Não existem recuos entre a avenida e as edificações presentes em seu entorno, indo contra o que existe no Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT), onde, em zona urbana, deve ser obedecida uma distância de 28 metros do eixo da via até a edificação. Na Av. Independência, esta distância chega a 6 metros, a Figura 03 abaixo ilustra essa questão:

Figura 03: BR-405 cercada de edificações – Pau dos Ferros/RN



Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada (2020)

Diante do crescimento demográfico e chegada de instituições como IFRN e UFERSA, a produção mobiliária da cidade passou a ter modificações, com o investimento dos agentes produtores do espaço em condomínios de apartamentos, com prédios verticais.

Por não haver código de obras e plano diretor nesse período, muitos desses prédios foram erguidos somente com o pagamento de taxas à órgãos profissionais como Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), não respeitando nenhum recuo, em alguns casos, construídos literalmente lado a lado, visto que o proprietário não tinha diretrizes para seguir, conforme ilustra o exemplo da Figura 04:

Figura 04: Edificações com 4 andares e recuo de 1 metro entre elas – Pau dos Ferros/RN



Fonte: Desenvolvida pelo autor (2022)

O recuo entre os prédios foi feito levando em consideração uma residência unifamiliar convencional na cidade, que varia entre 0,60 e 1m, ignorando a distinção do gabarito em questão.

Em uma cidade predominantemente horizontal como é o caso de Pau dos Ferros a construção de prédios com um maior número de pavimentos logo ganha notoriedade em sua área urbana. Além de condomínios com em média 4 andares para aluguel de apartamentos que contemple a nova população da cidade, também estão sendo erguidos edifícios de grande porte, com cerca de 16 andares, sem prescrições quanto ao seu limite de gabarito, recuos, porcentagem de área construída, impacto de vizinhança, dentre outras abordagens. A Figura 05 aponta este exemplo:

Figura 05: Edifício de grande porte erguido sem prescrições urbanísticas



Fonte: Desenvolvida pelo autor (2022)

Quando o assunto é licenciamento ambiental para edificações, a cidade de Pau dos Ferros também possui carências. O mapa de licenciamento ambiental disponibilizado pelo Ministério do Meio Ambiente (2021) apresenta todas as licenças emitidas no Estado do Rio Grande do Norte, e somente lá, que se consegue observar as licenças do município, que são poucas. Durante os anos de 2009 até 2018, a região do alto-este potiguar passou pela sua maior seca nos últimos 100 anos, de acordo com o Instituto Nacional de Meteorologia. Neste período de estiagem, é comum nesta região que edificações sejam erguidas de maneira irregular não respeitando a distância de 15 a 30 metros estabelecida pelo Código Florestal Brasileiro próximas a áreas verdes ou leitos de rio, que devido à seca, não se fazem presentes na paisagem. Neste cenário, a presença de órgão de fiscalização municipal auxiliaria de forma considerável o acompanhamento deste problema, agilizando, não somente a emissão de licenças, como também paralisando obras que se encontrassem irregulares.

O Plano Diretor, além do ordenamento territorial, também pode ser utilizado como um instrumento de preservação do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico, algo que Pau dos Ferros perdeu, quase que por completo, no decorrer das últimas décadas. Edificações históricas foram demolidas para construção de Shopping Center e instalação de empreendimentos de grande porte. No ano de 2021, como exemplo, uma das poucas casas com característica modernista na cidade foi demolida para que fosse criada uma rua de acesso a uma grande empresa do ramo alimentício na cidade.

Figura 06: Edificação modernista demolida em Pau dos Ferros - RN



Fonte: Autor não identificado (2021)

Na Figura 07, a edificação com características do período modernista brasileiro, demolida para facilitar acesso a um empreendimento de grande porte, onde os empresários adquiriram a edificação e a demoliram posteriormente.

Figura 07: Via de acesso criada após demolição da edificação apresentada anteriormente



Fonte: Desenvolvida pelo autor (2022)

Outra prescrição além da esfera municipal que também se destaca negativamente é a Lei nº 11.445, que aborda o saneamento básico e as obrigações dos municípios. Dantas (2011) diz que apenas 12,82% das residências do município possuíam sistemas de esgotos.

Em poucos exemplos percebe-se como a presença do Plano Diretor e demais leis ambientais e urbanísticas, sejam de esfera municipal ou federal,

teriam auxiliado Pau dos Ferros nas últimas décadas. Problemas com edificações geminadas, percentual de área construída em lotes, condomínios sendo erguidos sem prescrições, ausência da preservação do patrimônio edificado, construções em áreas de preservação, todos esses problemas são facilmente identificáveis no dia a dia da cidade.

5. Considerações finais

A análise institucional aliada às observações empíricas possibilitou correlacionar bem a situação de Pau dos Ferros/RN diante da temática do trabalho. Observou-se que nas últimas décadas o município perpassou por modificações consideráveis em seu território com a chegada de importantes instituições públicas e empresas privadas.

A pesquisa constatou, que mesmo se tratando de um intervalo temporal importante na história da cidade, pelo crescimento econômico e demográfico, a gestão pública não caminhou de forma paralela. O Código Tributário, única lei responsável pelo ordenamento territorial de Pau dos Ferros nesse período, não conseguiu direcionar e abarcar as novas demandas que surgiram na cidade.

O Plano Diretor, sancionado em dez/2021, que é algo novo na cidade e passa por momento de implementação, mesmo que de maneira tardia surge como uma lei importante auxiliar nas questões urbanas do município, sobretudo em seu parcelamento de solo e condicionantes ambientais, entendidas como as principais demandas da cidade no momento. As entrevistas não estruturadas relataram que esta lei precisará de uma fiscalização técnica rígida para ser respeitada pelos munícipes, algo que não acontece atualmente e limita o documento, além da chegada de outras leis que colaborem, como o Código Ambiental. Ou seja, tão importante quanto a chegada de leis, é fornecer condições institucionais para seu funcionamento.

O crescimento de Pau dos Ferros veio depois de uma série de discussões e melhorias no que se refere à planejamento urbano no Brasil, mesmo assim o município vem apresentando problemas recorrentes nas cidades brasileiras há décadas. A preocupação por criação de leis surge como algo positivo, pois com isso os órgãos públicos municipais demonstram estar entendendo esse crescimento e buscando melhorias. Para que isso não fique apenas no papel, cabe aos gestores públicos tratarem problemas urbanos com a devida atenção, proporcionando bem-estar para a população.

Referências

BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade:** conceitos e instrumentos. Curitiba, 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=454>. Acesso em: 01 agos. 2022

BRASIL, Lei nº 10.257/01. **Estatuto da Cidade.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 01 agos. 2022

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

COSTA, Geraldo M; MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Planejamento urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas**. 1. ed. Belo Horizonte: Arte, 2008. 304 p.

DANTAS, Joseney Rodrigues de Queiroz. **As cidades medias no desenvolvimento regional: um estudo sobre Pau dos Ferros (RN)**. 2014. 261 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional; Cultura e Representações) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

DANTAS, Joseney; SILVA, Franciclécia. **(RE) Organização sócio-espacial no RN e suas implicações para Pau dos Ferros**. rde - Revista de Desenvolvimento Econômico, 2011, Salvador, BA, v. 13, n. 24, dez. 2011.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212–233, 2016. DOI: 10.35699/2316-770X.2013.2681. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681>> . Acesso em: 01 agos. 2022

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. Hucitec: São Paulo, 1980.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com data de referência**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/pau-dos-ferros/panorama>>. Acesso em: 01 agos. 2022

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*[S.l: s.n.], São Paulo, 2013.

MEDEIROS, Maria Suelly da Silva. **A produção do espaço das pequenas cidades do Seridó Potiguar**. 2006. 154f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

MONTEIRO, Jackson Rayron. **À sombra da capital: a urbanização de Pau dos Ferros (RN) como resultado da intervenção do estado e da sua apropriação pela iniciativa privada**. 2020. 186 F. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido) – Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, Pau dos Ferros, 2020.

NETO, Mozar Leite. **Veículo aéreo não tripulado (VANT) aplicado em mapeamentos de loteamentos do município de Pau dos Ferros-RN**. 2019. 107 f. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Pau dos Ferros, 2019.

PAU DOS FERROS. **Plano Diretor da cidade de Pau dos Ferros**. Pau dos Ferros: 2021. Disponível em: <<https://www.camarapaudosferros.rn.gov.br/materias.php?id=1174>>. Acesso em: 08 dez. 2022.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. 8 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**: São Paulo: Contexto, 1994.