



GT – 03: Brasil não-metropolitano: temporalidades e espacialidades urbanas

DINÂMICAS E DESAFIOS DO PLANEJAMENTO URBANO EM PEQUENAS CIDADES: UMA ANÁLISE DE RIO DE CONTAS, BAHIA.

Alexandre Custodio de Jesus Dias
PPGEO/UESB
alexandrecjdias@hotmail.com

RESUMO: Refletir sobre o planejamento urbano em pequenas cidades implica considerar as transformações e influências que o Estado, através das políticas públicas, exerce no espaço intraurbano. Este trabalho analisa criticamente os instrumentos de planejamento urbano para cidades pequenas, focando na realidade de Rio de Contas/BA. O objetivo é entender a implementação e as perspectivas desse planejamento para pequenas cidades. Compreender essa lógica é desafiador, pois o espaço urbano e o processo de urbanização estão em constante mudança, refletindo novas relações ao longo do tempo. A política urbana local é instável, o que gera problemas que afetam o cotidiano dos moradores, especialmente nas áreas menos favorecidas. Deficiências técnicas e administrativas impedem um planejamento eficiente, crítico e capaz de promover mudanças positivas para a maioria da população.

Palavras-chave: Urbanização, Planejamento Urbano, Pequena Cidade.

Introdução

O presente texto é resultado de reflexões acerca do planejamento urbano em pequenas cidades, à luz de estudos realizados com base na realidade do espaço urbano de Rio de Contas, pequena cidade localizada ao sul do Território de Identidade da Chapada Diamantina na Bahia, sob a ótica do processo de urbanização e seus desdobramentos. Esses elementos que, a priori, compõem o cerne das abordagens seguintes, suscitam ainda a necessidade de desvelar a relevância de outros aspectos e agentes envolvidos no planejamento da cidade.

No contexto se inserem ainda os sujeitos que completam o panorama urbano da pequena cidade, no que diz respeito especificamente ao planejamento e políticas públicas: o papel do poder público, sobretudo, municipal; a participação da comunidade nas discussões sobre o planejamento; e os instrumentos e perspectivas do processo de planejamento e gestão urbanos. A análise dessas nuances, somada a leituras e pesquisas aprofundadas acerca dos conceitos concernentes à temática apresentada, formam a estrutura do presente trabalho, o qual apresenta algumas respostas sobre o intraurbano, na busca para soluções para seus conflitos, que são de ordem política, econômica e social.

Pensar o planejamento atual na cidade requer debruçar-se sobre a realidade local dos dias de hoje, considerando os diversos agentes inseridos na dinâmica urbana. Nesse sentido, para estabelecer as características da política cidadina local é importante apontar para as propostas de intervenção urbana dos governos municipal, estadual e federal, além de investigar o que, de fato, está sistematizado na cidade, no que diz respeito às medidas voltadas para infraestrutura urbana.

Contudo, a identificação dessas políticas públicas elaboradas nos últimos anos precisa estar acompanhada de uma reflexão mais profunda que revele os reais interesses dos planejadores e, sobretudo, os interesses da comunidade como um todo. Além do mais, é fundamental destacar a participação da própria comunidade nesse processo e se ela está ou não articulada com a ação do poder público. Isso é importante porque a população, nessa abordagem, é entendida como elemento fundamental do processo de planejamento e gestão de uma cidade.

Em outras palavras, o propósito é revelar se por trás das medidas de intervenção urbana, em qualquer que seja a dimensão, existe um planejamento de fato comprometido com a promoção do bem comum da comunidade em sua totalidade. Essa é a essência de um

planejamento que, enquanto instrumento de ordenamento do espaço urbano, deve também viabilizar a instituição da justiça social e visar a contemplação das demandas da sociedade, sobretudo da parcela menos favorecida.

Considerações sobre o planejamento urbano

O planejamento urbano tornou-se, ao longo dos anos, um elemento presente na dinâmica das cidades, independentemente do tamanho e funções exercidas por elas. Nas cidades pequenas esse é um processo mais recente. Concomitantemente, o planejamento transformou-se em um instrumento usado, a priori, pelo estado como possível solução para os problemas que as cidades começavam apresentar.

No mesmo contexto os conceitos sobre planejamento urbano surgem e se multiplicam, o que colabora para a complexidade do seu estudo e falta de consenso entre seus estudiosos, sobre sua natureza e desdobramentos da sua aplicabilidade. Outro viés que endurece a compressão deste instrumento é o fato de que suas características se alteram de acordo com os aspectos da realidade de cada tipologia urbana, sobretudo das pequenas cidades, onde o planejamento responde por um dos poucos elementos de transformação da situação urbana local. Esse panorama revela, então, que tanto a construção de uma conceituação teórica suficiente, quanto o entendimento do planejamento, sugerem uma leitura aprofundada sobre o mesmo.

Além do mais, a reflexão sobre o papel do planejamento sobre a dinâmica urbana está no cerne das discussões que envolvem a urbanização e os resultados que esse processo promove no espaço urbano, impulsionados, sobretudo pelo avanço das relações capitalistas. Aliás, concomitante ao espraiamento das lógicas capitalistas sobre o espaço urbano, o planejamento tornou-se ainda mais evidente e necessário.

Também é importante, nessas primeiras abordagens, destacar a ação do Estado enquanto agente que, ao mesmo tempo, atua como político, econômico e social. Isso porque o Estado é, para a realidade dos pequenos centros urbanos o provedor de quase toda intervenção na sua dinâmica intraurbana.

O conceito e a sistematização do planejamento como ferramenta de alteração da realidade urbana assumem cada vez mais relevância na dinâmica das cidades, impulsionada

pelo acelerado processo urbanização. Segundo Duchrow (2004), no início do século XX, uma nova lógica foi instituída, focada na organização dos elementos urbanos através da estruturação administrativa e técnica dos espaços. No entanto, outros autores apontam que esse processo se tornou mais evidente na década de 1970, quando o planejamento urbano passou a ser criticado e questionado, conforme observa Souza (2001).

A respeito do descrédito do planejamento urbano desse período, Souza afirma também que, segundo a crítica marxista, esse termo era visto como um mero “instrumento da manutenção do *status quo* capitalista” (Souza, 2001, p. 26). Assim, observa-se que, igualmente aos outros processos urbanos, o planejamento também é submetido à lógica capitalista, ao passo que esse sistema avança. Nesse contexto, com o surgimento de novas tendências políticas e econômicas cada vez mais amarradas à dinâmica do espaço urbano, o planejamento, considerando-o enquanto instrumento estatal de intervenção e regulação do espaço urbano, passa a enfraquecer-se, aprofundando ainda mais sua crise. Sobre esse processo, Souza afirma:

Contudo, a hegemonia da ideologia do neo liberalismo e a crise do *welfare state* representam um enfraquecimento (e não apenas uma transformação), tanto efetivo quanto ideológico, do planejamento, até então estreitamente associado a um Estado intervencionista. (Souza, 2001, p. 30).

Assim, observa-se que o planejamento, diante dessas novas morfologias políticas e econômicas, se constitui muito mais como uma ferramenta aliada ao modo de produção capitalista, do que como aparato de propostas comprometidas com a promoção do bem-estar social. Concomitante, Souza (2003) ainda reforça tal raciocínio ao afirmar que em 1970 o planejamento de Estado, baseado nos investimentos públicos, começou então a perder espaço para as tipologias mercadológicas de planejamento.

Esse processo é perigoso porque, ao passo que o planejamento é submetido aos ditames do capital, mais porções do espaço público urbano são destinadas ao controle da iniciativa privada. Dessa maneira, os interesses políticos e econômicos de uma minoria são privilegiados, em detrimento das relações sociais que se estabelecem no espaço urbano, sobretudo no que tange à parcela menos favorecida da sociedade.

Em verdade, visto ainda como elemento que surge dessas contradições que emergem do processo de urbanização, tanto do espaço, quanto da sociedade, segundo Lahorgue (2004), o

planejamento urbano torna-se, então, um mero instrumento na “tentativa de ordenar as cidades e resolver seus “problemas””. (Lahorgue, 2004, p. 30).

Lahorgue (2004), que também destaca o papel do Estado intervencionista na dinâmica da cidade, enfatiza que o planejamento urbano se espalhou pelo mundo a partir das experiências vividas em Paris, em meados do século XIX, com o signo de instrumento técnico capaz de promover melhorias no espaço urbano, através de estudos da realidade particular de cada localidade. O autor afirma ainda que surgiram departamentos com o poder de pôr em prática essas ideias e de fiscalizar o cumprimento da lei a partir de então.

No caso do Brasil, uma leitura mais aprofundada dessa abordagem permite associar a esse contexto, considerando que o recorte histórico não se trata do mesmo, o surgimento da Lei Federal no 10.257, de 10 de julho de 2001, a qual recebeu a nomenclatura de Estatuto da Cidade, justamente por estabelecer, segundo Faria (2009), as normas para o ordenamento da política urbana dos municípios brasileiros, desde o governo municipal até o federal. É importante salientar que isso não significa dizer que o planejamento no Brasil tenha começado no ano de 2001.

A propósito do Estatuto da Cidade, esse documento, que é um elemento resultante da intervenção do Estado na dinâmica da cidade, traz uma nova perspectiva para a organização do espaço urbano, no sentido de que estabelece, por lei, como deve ser o manejo das dimensões espaciais, políticas, econômicas e sociais do espaço urbano.

Há ainda, no conjunto de advertências do Estatuto, a preocupação com o uso do solo urbano, uma vez que, mesmo nas pequenas cidades, é grande o número de conflitos que envolvem esse fator. Para Faria (2009), que também destaca esse aspecto, a ocupação desordenada do solo urbano provoca nas cidades graves problemas que vão desde a esfera social até a ambiental, por exemplo.

Assim, observa-se que, teoricamente, o Estatuto nasceu com compromisso de, enquanto lei, promover a melhoria da qualidade de vida da população, viabilizando a integração e cooperação entre governo e sociedade na busca pela justiça social, o que, na prática, está longe de ser alcançado.

Com efeito, fundamentado nas colocações anteriores de Souza (2001), essa abordagem inicial sobre as críticas, a crise e os desafios vividos pelo planejamento urbano e seus outros elementos complementares serve para desvelar a complexidade e importância que esse capítulo

da dinâmica urbana assume no bojo das discussões que envolvem o objeto de estudo da Geografia urbana: o espaço urbano.

Também é importante destacar, com bases nesses argumentos, o consenso de que o planejamento urbano pode ser entendido, de maneira bastante genérica, como um conjunto de propostas que antecedem a implantação de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida nas cidades. Todavia, o planejamento não é uma prática ingênua, isenta de interesses. Comumente, os agentes planejadores usam esse artifício como estratégia para prolongar nas cidades suas ideologias e interesses políticos.

Nesse sentido, para Duchrow (2004), diferentemente do urbanismo, que se trata de um termo mais ligado aos aspectos arquitetônicos das cidades, o planejamento urbano revela-se mais intrincado, incluindo a necessidade de se considerar as relações sociais que se estabelecem no meio urbano, pensando também suas dimensões econômicas e políticas. Dessa maneira, segundo a mesma autora, o urbanismo é um produto, dentre tantos outros, do planejamento urbano.

Ainda de acordo com Duchrow (2004), o planejamento, por décadas, foi simplesmente associado à ideia de desenvolvimento urbano como modernização da cidade quando, então, foi denominado de planejamento físico-territorial. Acreditou-se que a solução para os conflitos urbanos estaria em alavancar o progresso e melhorias sociais com base nas intervenções no espaço físico, prática que marginalizava as relações mais intrínsecas à realidade das cidades. (Duchrow, 2004, p. 28).

Nos moldes em que vive a sociedade contemporânea, segundo Faria (2009), as novas tendências políticas, econômicas e, sobretudo, técnicas, convergem para o agravamento dos problemas presentes nas cidades. Esses novos processos exigem um planejamento que viabilize o melhor aproveitamento do espaço urbano, comprometido de fato com os aspectos socioculturais.

Por esse viés, seguem também as ideias de Ferrari Júnior (2004), o qual afirma que, geralmente, o planejamento pode ser entendido como um processo de trabalho permanente voltado para elaboração de medidas, com o objetivo de organizar e/ou potencializar a dinâmica urbana; ou seja, deve culminar em um conjunto de ações que contribua para a melhoria da qualidade de vida na cidade. No entanto, é notório que tal faceta do planejamento é, ao mesmo tempo, muito fantasiosa, haja vista que o mesmo se trate de uma ferramenta de contenção dos problemas provocados pelos próprios planejadores, nesse caso o Estado.

Retomando as ideias de Souza (2001), vale salientar que planejar a cidade e seu movimento, mesmo em menor escala, revela-se uma prática difícil, pois decorre de questionamentos sobre uma realidade urbana que está em constante processo de transformação. Ainda segundo Souza, é preciso que a tarefa de planejar seja precedida de um “esforço de imaginação do futuro”, ou seja, pensar o planejamento, considerando os aspectos da realidade atual, como um instrumento que antecede a elaboração e aplicação de políticas públicas futuras e que sejam viáveis. (Souza, 2001, p. 47).

Assim, para Ferrari Júnior (2004), no tocante às cidades brasileiras, o papel do planejamento, numa postura puramente urbanística do ambiente construído, priorizou muito mais a organização territorial, construção arquitetônica e equipamentos urbanos, em detrimento da melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes. Complementando, de acordo com Souza (2001), o conceito de planejamento deve estar sempre além do que se conhece como urbanismo e, nesse sentido, o autor afirma que:

Planejamento urbano (o qual deve, aliás, ser sempre pensado junto com a gestão, seu complemento indissociável) sugere, por conseguinte, um contexto mais amplo que aquele representado pelas expressões Urbanismo e Desenho Urbano. O planejamento urbano inclui o Urbanismo (ou o Desenho Urbano, como preferirem); o último é um subconjunto do primeiro. (Souza, 2001, p. 58).

Por esses aspectos é que o planejamento, enquanto instrumento de regulação e organização da dinâmica urbana, como exposto anteriormente, se faz indispensável ao “desenvolvimento” das cidades, considerando a consciência de se conceber o planejamento como um processo constante, confrontando assim o planejamento dos urbanistas, físico-territorial, como sinaliza Duchrow (2004).

Não se trata de julgar mais importante o planejamento urbano visto sob a ótica da Geografia Urbana, em detrimento das ideias dos arquitetos e urbanistas, por exemplo. Em acordo com Souza (2001), apesar de bastante distintos, todos esses seguimentos podem ser levados em consideração, quando da complementação da análise da dinâmica urbana, mediante seu planejamento. Vale ressaltar o que o mesmo autor diz sobre isso:

Seja como for, é importante conceder que cientistas sociais e arquitetos têm direito às suas especificidades: o planejamento urbano praticado por cientistas sociais forçosamente será distinto daquele praticado por

arquitetos, pois os treinamentos, os olhares e as ênfases não são os mesmos. (Souza, 2001, p. 59).

Outro aspecto que precisa ser destacado é o de pensar o planejamento urbano também como instrumento de promoção do desenvolvimento socioespacial. No entanto, o que significa desenvolvimento socioespacial? Essa dimensão deve ser tratada como um ponto de chegada? Esses primeiros questionamentos são pertinentes justamente porque se trata de um elemento de grande complexidade. Souza (2001) revela que é fundamental desatrelar o termo “desenvolvimento” do aspecto econômico, simplesmente. Para ele, essa definição de “desenvolvimento econômico” é marcada por limitações e aponta a maior delas com a seguinte afirmação:

O usual, no tocante ao assunto, ainda é tomar “desenvolvimento” como sinônimo de *desenvolvimento econômico*, e mesmo a maioria das tentativas de amenizar o economicismo (inclusive da parte de um ou outro economista) não consegue ultrapassar o seguinte ponto: no limite, a *modernização* da sociedade, em sentido capitalista e ocidental, é o que se entende por desenvolvimento. (Souza, 2001, p. 60).

Em outras palavras, o verdadeiro sentido do desenvolvimento deve estar além da dimensão econômica. Isso porque apenas a melhoria dos aspectos da economia não significa necessariamente que outros setores da sociedade acompanhem o mesmo movimento. Souza (2001), inclusive, alerta para o cuidado de entender o desenvolvimento como uma “*mudança social positiva*”, o que significa dizer que se trata de uma mudança para melhor, de maneira geral.

Observa-se então que, de acordo com Souza (2001), o desenvolvimento deve estar associado à ideia de “mudança social positiva”, que, por sua vez, constitui-se como a melhoria da qualidade de vida. Complementando, ainda com base nas ideias do mesmo autor, justiça social e melhoria da qualidade de vida só podem ser alcançadas a partir do momento em que as necessidades, básicas ou não, da maioria da população, são satisfeitas. Por isso, qualidade de vida e justiça social podem ser consideradas um ponto de chegada, em que a atividade de planejamento e gestão urbanos são o motor de sua promoção. (Souza, 2001, p. 62).

Assim, no que diz respeito ao desenvolvimento urbano, planejamento e gestão desempenham indissociavelmente o papel de elementos estratégicos na busca pela superação dos problemas da cidade e, sobremaneira, pela promoção da melhoria da qualidade de vida da

população. Vale ressaltar ainda que essa abordagem sobre o sentido do desenvolvimento é fundamental, justamente por se tratar de um termo bastante recorrente na problemática urbana. (Souza, 2001, p. 73).

Em verdade, o que Souza (2001) propõe é uma ideia de planejamento urbano enquanto possível solução para os problemas intrínsecos à dinâmica das cidades, independente de escalas e tipologias. Nesse sentido, o estudo do autor é teoricamente completo, uma vez que revela as dimensões técnicas e políticas que integram o processo de planejamento, além dos instrumentos pertinentes ao ato de planejar.

Por outro lado, apesar de ser bastante reveladora, a abordagem de Souza (2001) apresenta limitações se considerada a realidade da sociedade contemporânea. A mais contundente dessas limitações trata-se do fato desse modelo de planejamento de Estado ser inconcebível em uma cidade que, hoje, é profundamente marcada pelos ditames do capitalismo. Em outras palavras, a crítica assenta-se justamente na dicotomia que existe na ação estatal que, quando atende aos interesses do capital, ao mesmo tempo impede, com essa prática, que haja um planejamento potencialmente comprometido com a justiça social.

Até esse ponto, todas as abordagens levantadas acerca do planejamento urbano tratam basicamente da sua constituição dentro da dinâmica das cidades, bem como da sua conceituação enquanto instrumento de intervenção estatal ou privada na realidade urbana, seja com abrangência municipal, seja como no caso estudado neste trabalho, o qual privilegia apenas a sede do município, por uma questão puramente metodológica.

Segundo Lahorgue (2004), o ato de planejar deve, dentre outros aspectos relevantes para a realidade de cada localidade, visar: *a)* melhoria nas condições de habitat para a população; *b)* proteção das condições ecológicas; *c)* limitação da dispersão urbana; *d)* implantar sistemas normativos quanto à repartição e uso do solo urbano que dificultem a especulação e facilitem a aquisição pública de terras; *e)* concentrar os programas de infraestrutura urbana nas áreas de população mais carentes.

Portanto, em concordância com o mesmo autor, o planejamento, entendido como instrumento de ordenamento e organização do espaço, impregnado de relações sociais, “emerge como uma das formas pela qual se pode lutar por melhores condições de vida”. (Lahorgue, 2004, p. 36).

Cidade pequena, planejamento pequeno.

A respeito da sistematização do planejamento urbano em pequenas cidades, há que se atentar primeiramente para um perigo recorrente nesses casos. Ao longo do tempo, como mencionado acima de maneira genérica, foi comum confundir, ingenuamente ou não, a implantação de políticas públicas esporádicas com o ato de planejar a dinâmica da cidade. Essa prática, além de banalizar do seu real sentido, constrói na comunidade uma ideia reduzida do planejamento.

Outro problema que se apresenta neste mesmo contexto, trata-se de atrelar o conceito de planejamento puramente à elaboração de planos diretores e outros instrumentos similares, a exemplo dos códigos de obra e leis de uso e ocupação do solo. Esses documentos, na maioria dos casos, são construídos sem a preocupação com aspectos importantes para sua aplicabilidade na dinâmica local, pensado por agentes que não pertencem à realidade local e com finalidade exclusivamente burocrática.

Elemento motivador deste texto, o município de Rio de Contas, está localizado ao sul do Território de Identidade da Chapada Diamantina, uma nova divisão regional da Bahia proposta pela SEI, com extensão territorial de 1.056,3 km², distante 673km da capital Salvador, no Planalto da Serra das Almas, posição centro-oeste da mencionada região, no semiárido baiano e com uma altitude média de 1.000m acima do nível do mar (Figura 1).

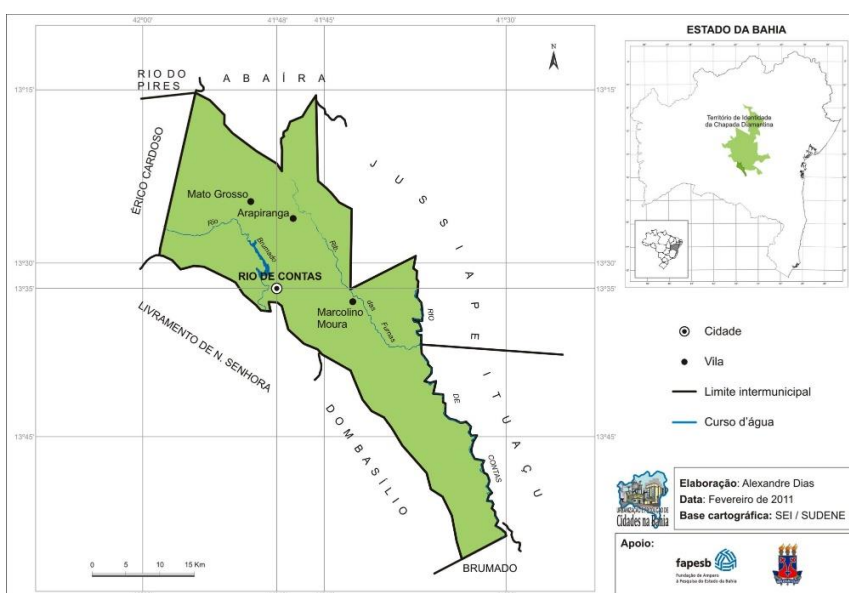


Figura 1: Rio de Contas, localização da sede no município, 2024.

Rio de Contas, pensada como cidade pequena neste estudo, representa esse panorama, justamente porque as medidas de intervenção na realidade urbana local são entendidas, tanto pelo governo municipal, quanto pela comunidade como o próprio ato de planejar.

No passado, inclusive no período em que cursava a mineração entre os séculos XVII e XVIII, o que se lê é que as políticas de intervenção na dinâmica local, processo esse que se chamou de planejamento, estavam unicamente voltadas para sua organização espacial e arquitetônica. Para o Império Português importava apenas que a vila fosse estável e estruturada economicamente, o que lhe garantia grandes quantidades de ouro, e que tivesse boa aparência arquitetônica, segundo os padrões estabelecidos para época. Na esteira, as dimensões sociais e culturais eram drasticamente esquecidas, o que explica a crise social que vivia parte da sociedade rio-contense na época, sobretudo a menos favorecida, como já abordado.

Ao final do século XIX, no ano de 1885, a vila foi elevada à categoria de cidade, passando a se chamar Minas do Rio de Contas¹. Concomitante a esse fato, se instalou na cidade uma profunda estagnação econômica, reflexo do declínio do ouro que já se esgotava nas minas rio-contenses e, com o ciclo aurífero chegando ao fim, cerceavam também os interesses da Coroa sobre a cidade. Desse período em diante, até meados do século XX, nada consta sobre a implantação de políticas de intervenção na dinâmica urbana local, segundo pesquisas documentais.

Recentemente, as propostas de planejamento para a cidade de Rio de Contas, são algumas iniciativas do poder público representadas por medidas que remetem a meados dos 1980, quando o governo municipal começou a elaborar políticas voltadas para a transformação do espaço urbano, sobretudo no que diz respeito a obras de infraestrutura, habitação e saneamento básico.

Em Rio de Contas, uma postura mais voltada para a questão do planejamento urbano, entendido como instrumento de aplicabilidade processual e de longo prazo, só começou a ser pensada partir da década de 2000, quando a prefeitura elaborou o Plano Diretor Urbano (PDU), teoricamente com o objetivo de potencializar os resultados das medidas de intervenção urbana que seriam tomadas a partir de então. Assim, o PDU nasceu com ideal de alcançar o provimento de infraestrutura básica para toda a cidade, “urbanização” de áreas carentes, recuperação de áreas degradadas, preservação do patrimônio histórico, estrutura fundiária, entre outros².

¹ Rio de Contas (2004), p. 165.

² Rio de Contas (2005), p. 03.

Para Braga (1995), o Plano Diretor Urbano é um instrumento para estabelecer diretrizes, metas e programas de atuação do poder público nas áreas urbanas do município, ou seja, trata-se de um aparato técnico básico da política de desenvolvimento do Município. Teoricamente, sua principal finalidade é orientar a atuação do poder público na construção dos espaços urbanos, na oferta dos serviços públicos essenciais, visando assegurar melhores condições de vida para a população.

Por outro lado, no caso de Rio de Contas, na prática, o PDU de 2004 não correspondeu às expectativas nem dos agentes envolvidos na sua elaboração, tampouco da comunidade rio-contense que, aliás, ficou alheia a todo o processo de constituição do documento. A participação da população na elaboração do Plano Diretor Urbano não aconteceu nem mesmo durante a etapa de levantamento para construção de um diagnóstico e priorização de propostas de ações. Os projetos estratégicos de “desenvolvimento” urbano, bem como as ações detalhadas, com prazos e indicadores, não foram apresentados para a comunidade. O resultado é que o Plano Diretor Urbano não contou, de fato, com a contribuição popular, não envolveu os diferentes grupos sociais na construção das políticas e produziu pactos compartilhados entre o Estado e algumas frações da sociedade local³.

Essa experiência falida do primeiro PDU, estimulou a elaboração de outro plano diretor, no ano de 2011, intitulado de Plano Diretor Participativo (PDP). O documento nasceu com uma proposta mais voltada para a participação da comunidade nas tomadas de decisão, o que não aconteceu efetivamente. O PDP foi criado e aprovado com a intensão única de viabilizar a captação de recursos para o município, em detrimento das demandas apresentadas pelos diversos setores locais. Aliás, essa é uma prática que fragiliza e banaliza o sentido real do planejamento urbano e suas ferramentas é cada vez mais comum nas cidades pequenas que possuem planos diretores.

Em vista desses aspectos, observa-se que o planejamento da cidade de Rio de Contas, nas últimas décadas, está marcado por ações aleatórias, sem aperfeiçoamento técnico, de acordo apenas com os interesses políticos e econômicos de uma pequena parcela da sociedade local. Essa é uma tendência comum em outras pequenas cidades baianas e são estimuladas, sobretudo, pelo avanço das relações do modo capitalista de produção, que tem nas cidades seu lugar de reprodução, justamente pelo estilo de vida adotado pela sociedade. Resguardadas suas

³ Idem, p. 75.

particularidades, as pequenas cidades, inclusive o caso estudado, não estão alheias a esses processos, o que causou profundas alterações no seu espaço intraurbano.

Atualmente, mesmo sem uma política urbana eficiente e de fato comprometida com a melhoria das condições de vida da população, sobretudo dos menos favorecidos, a cidade de Rio de Contas vai se dinamizando, ao passo que as relações capitalistas avançam sobre o espaço urbano. Por outro lado, apresenta problemas, sobretudo na área da infraestrutura, pois precisa de melhorias em saneamento básico, como o aperfeiçoamento das redes de esgotamento sanitário, programas de habitação popular e regularização fundiária, ações responsáveis sobre o meio-ambiente, dentre outros.

Com efeito, diante de todos esses argumentos, fica evidente que a ineficiência das políticas públicas urbanas nacionais, interferem diretamente na realidade das pequenas cidades brasileiras, onde os problemas decorrentes desse processo são cada vez mais latentes. Essa afirmação é possível porque nesses casos, o planejamento está resumido à medidas dispersas, tomadas sem uma estratégia de ação que as antecedessem, ou seja, até agora não existe uma intenção, sobretudo do poder público municipal, uma visão ampla do planejamento concebido como um instrumento de organização e ordenamento da dinâmica e do espaço urbano, como exposto por Souza (2001).

Portanto, a observação da realidade do espaço urbano nas pequenas cidades, como o caso rio-contense, revela que ainda não existe de fato um planejamento urbano nos moldes das abordagens teóricas anteriormente traçadas. Nesse contexto, a ausência de uma política urbana de Estado amadurecida, sem a qual prevalecem ações mal elaboradas e aleatórias, explica, dentre outros fatores, a inexistência também de práticas institucionais de fato comprometidas com a transformação da realidade urbana, ainda baseado nas ideias de Souza (2001), capazes de promover a justiça social e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida de uma parcela cada vez maior da população.

Resultados e perspectivas do planejamento na pequena cidade

A abordagem que se propõe neste texto deve estar acompanhada de um exercício de reflexão sobre as questões atuais imbricadas ao espaço urbano de pequenas cidades. Nesse sentido, um questionamento parece bastante pertinente: existe, de fato, planejamento urbano

nas pequenas cidades? Quais são os seus instrumentos e finalidades? A resposta para essas e outras eventuais indagações requer uma leitura e análise aprofundadas do intraurbano dessas tipologias urbanas, bem como da realidade de suas dimensões políticas econômicas e, sobretudo, sociais.

O planejamento urbano, nesses casos, está representado geralmente pela elaboração de planos diretores e outros instrumentos legais. Esses documentos são elaborados com o desígnio de se transformarem em ferramentas que deem ao poder público municipal respaldo legal para exercer a sua política de intervenção urbana, além de viabilizar a captação de recursos para a elaboração e implantação da mesma.

A elaboração desses instrumentos segue um padrão metodológico semelhante aos planos diretores de outros municípios baianos, fundamentado em levantamentos de campo, conhecidos como leituras comunitárias e leituras técnicas. Com base nesses levantamentos, são desenvolvidas e consideradas as demandas da comunidade, que resulta em propostas de intervenção para o médio e longo prazo. É importante destacar que, nesse processo, busca-se contemplar todas as áreas da cidade de maneira equilibrada, visando uma abordagem holística e inclusiva.

Entretanto, existe a consciência da comunidade e, contraditoriamente, dos próprios planejadores de que certas áreas precisam sim de uma atenção maior, principalmente no que diz respeito à infraestrutura urbana básica. Os exemplos clássicos dessas áreas são os bairros habitados pela parcela mens favorecida da população. A observação do espaço urbano rio-contense revela, dentre outros problemas estruturais, a histórica concentração de equipamentos urbanos e serviços nas áreas mais antigas e valorizadas da cidade, como no centro e adjacências (Figura 2).

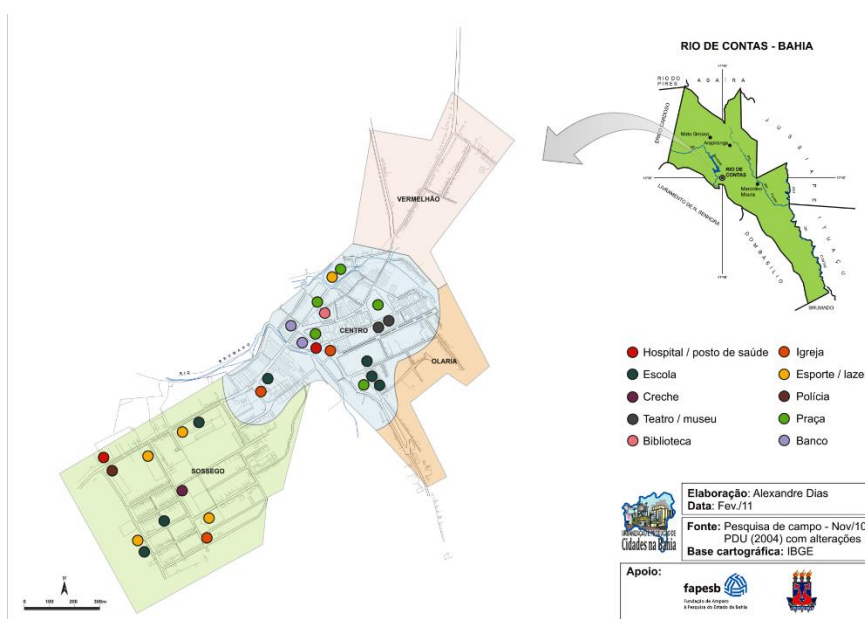


Figura 2: Rio de Contas, distribuição dos equipamentos urbanos, 2010.

Outro aspecto importante nesse processo, como já foi mencionado, trata da participação da comunidade na elaboração e constituição dos elementos de planejamento urbano local. Não basta apenas criar um plano diretor participativo apenas na nomenclatura, tampouco organizar reuniões com a sociedade e dizer que por isso é participativo de fato. A comunidade precisa estar inserida completamente na construção do conhecimento sobre o planejamento participativo, elaboração de propostas, na tomada de decisões, no sentido de priorizar as demandas reais da população em sua totalidade. Por outro lado, na prática, esse panorama parece ser algo inatingível. Isso porque, em primeiro lugar está o atendimento das demandas do capital, em detrimento dos interesses da comunidade. E, uma vez negadas suas necessidades, a comunidade não se entende como parte integrante dos processos urbanos.

Há o consenso de que a participação da comunidade na administração da cidade é de fundamental importância. Com efeito, é preciso que isso seja uma constante justamente porque o planejamento, enquanto conjunto de leis, por si só, não muda a realidade. A transformação da realidade urbana depende, entre outros fatores, da ação dos indivíduos, enquanto seres sociais capazes de, ao mesmo tempo, modificar sua própria condição/situação. Essa é uma das traduções mais claras da participação da sociedade na dinâmica urbana.

O próprio Estatuto das Cidades faz referência à inserção da comunidade nos processos urbanos que lhes diz respeito. Nesse contexto, a política urbana comprometida com o pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana deve estar obrigatoriamente prenhe da participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade, garantindo o direito à cidade e promoção da cidadania.⁴

Diante desses aspectos, é legítimo afirmar que a ausência da população nas discussões que envolvem o processo de planejamento enfraquece a constituição de uma política urbana justa, que atenda a uma parcela cada vez maior da população. Assim, ao passo que essa deficiência não é enfrentada, o planejamento, ou seus desdobramentos, tende a se transformar em um instrumento de perpetuação de práticas político-partidárias tendenciosas e excludentes, uma vez que sempre favorecerá os interesses de uma minoria.

Outro fator agravante desse contexto é a falta de conscientização da população. Mas isso não significa responsabilizar a comunidade pelo enfraquecimento das discussões que envolvem a dinâmica urbana local, porque essa postura que se espera da população não acontece da noite para o dia. Tornar a sociedade mais crítica é um processo que deve ser construído ao longo do tempo, fato que, geralmente, tarda a acontecer nas pequenas cidades, justamente porque os interesses das classes dominantes ainda sufocam as demandas da sociedade.

Ao debruçar sobre a realidade de Rio de Contas, esses aspectos se revelam. Com base nas informações levantadas junto à comunidade, é possível afirmar que a sua exclusão da gestão e das questões urbanas é uma prática antiga na política local. Dessa maneira, o fato de nunca ter havido um ambiente de pleno diálogo entre poder público municipal e comunidade explica o desinteresse da própria população em participar das discussões que envolvem a dinâmica urbana. Isso fica claro se for considerada a dificuldade dos moradores em reivindicar os seus direitos junto à Prefeitura, justamente pela distância que é construída entre o poder público municipal e a comunidade, algo que foi sinalizado pelos próprios moradores entrevistados.

Assim, diante desses conflitos que, além de políticos são históricos, a participação da comunidade na gestão da cidade, apesar de representar um elemento de grande importância no presente contexto, tornou-se, ao longo dos anos, algo sem muita relevância na dinâmica urbana local. Por outro lado, uma postura diferente do que foi exposto acima, recentemente começou a ser delineada, mesmo que timidamente, tanto por parte do poder público municipal, quanto pela própria sociedade, no que diz respeito especificamente ao planejamento e gestão da cidade.

⁴ Brasil (2001).

No que diz respeito ao Plano Diretor Participativo (PDP), por exemplo, muitos rio-contenses afirmam desconhecer, tanto a definição do que seria o documento, quanto a sua finalidade e papel no/para o “desenvolvimento” urbano local. Apenas 35% sabem o que é o plano diretor e afirmaram que esse instrumento é de grande importância para o crescimento bem planejado da cidade. É importante salientar que, apesar de o plano diretor ser de abrangência municipal, foram entrevistados apenas moradores da cidade. Por isso, é que fica clara a associação do PDP apenas ao espaço da cidade. Esses aspectos são evidenciados pelos resultados das pesquisas realizadas com a sociedade civil rio-contense.

Para os moradores, o plano diretor pode se transformar em um instrumento capaz de promover a geração de empregos, melhorias na infraestrutura dos seus bairros, bem como de toda a cidade, entre outros fatores. Na verdade, para a parcela da sociedade que sabe do que trata, o PDP é visto com a esperança de que esse equipamento traga benefícios para a comunidade rio-contense.

Os planos diretores que acompanham as transformações da dinâmica das pequenas cidades devem se instituir como documentos sérios, dentro das possibilidades de governos que geralmente não permitem o diálogo com a comunidade, o que é um desafio. Porém, a ausência da população no processo de elaboração se institui como uma das principais deficiências desses documentos. Os planos diretores devem ser pensados enquanto um acordo entre todos os setores sociais do município, quando algum desses setores não participa das discussões, o resultado estará comprometido.

Outro aspecto importante e inerente ao processo de elaboração dos planos diretores trata-se da visão burocrática de se pensar o instrumento apenas como um documento criado muito mais para a viabilização e captação de recursos, do que um conjunto de diretrizes para a cidade e o município. Nesse contexto, a dimensão social, a qual deveria ser o foco do processo, é fadada ao descaso pela falta de comprometimento do poder público para com a comunidade.

Com efeito, a cidade pequena atualmente apresenta conflitos que são reflexo justamente da falta de uma política urbana ágil e comprometida de fato com a promoção da justiça social. A ausência de conhecimentos técnicos do envolvidos no planejamento, de destreza administrativa e de visão a longo prazo, criam sérios problemas que, dificilmente, serão corrigidos. Os conflitos urbanos se instalam justamente por essa lacuna aberta pela falta de interação entre poder público e comunidade, revelada nesses casos, onde a pressão popular substitui a ação do poder público, por exemplo.

Considerações Finais

Tanto quanto os grandes e médios centros urbanos, as pequenas cidades merecem um olhar especial, sobretudo pelo importante papel que essas tipologias de áreas urbanas têm assumido ao longo dos últimos anos na rede urbana, sobretudo baiana, mediante o avanço das relações capitalistas, que não se limitam às questões da escala espacial.

A abordagem teórica proposta neste texto busca esclarecer os conceitos essenciais para entender as influências do processo de urbanização em pequenas cidades e planejamento urbano como desdobramento. No entanto, essa análise tem limitações, pois não é possível considerar o planejamento urbano como a solução para os conflitos que surgem no espaço urbano sem considerar as relações entre os diversos sujeitos políticos, econômicos e sociais envolvidos. Assim, o planejamento urbano se torna apenas um conjunto de ideologias se não houver uma mudança na postura de todos os setores da sociedade.

A questão da participação popular no planejamento e gestão da pequena cidade é uma reflexão importante. O que se conclui é que essa dimensão só veio ser considerada recentemente, na elaboração de planos diretores participativos. Mesmo assim, a prática ainda acontece de maneira muito incompleta, em que não são envolvidos nas discussões todos os setores da comunidade local. Nesse sentido, observa-se ainda que os movimentos sociais urbanos locais estão desarticulados, aspecto evidenciado na pouca participação das pessoas nas das discussões e reivindicações que são suscitadas no ambiente urbano.

Nesse contexto, o poder público municipal, enquanto representante do Estado, desempenha um papel fundamental e, ao mesmo tempo, controverso. Evidentemente, a questão da atuação do Estado na dinâmica urbana conduz para a relevância de sua responsabilidade que é a de, teoricamente, promover a melhoria da qualidade de vida na cidade, incentivando a economia, gerando emprego e renda, atuando na educação e saúde e ponderando as demandas e necessidades da realidade local. Entretanto, na prática, essa responsabilidade é claramente negada.

A proposta que deveria ser baseada em um planejamento, enquanto ação estatal, que atendesse aos interesses comuns de todos os indivíduos inseridos na dinâmica urbana local, desconsiderando as fragmentações sociais que existem no meio urbano, continua sendo, diante do contexto atual, algo distante de ser alcançado.

Esse quadro em que se encontra a política urbana das pequenas cidades, como no caso apresentado de Rio de Contas, revela o que já havia sido exposto nas abordagens anteriores. Considerando as desigualdades que existem no espaço intraurbano é possível afirmar que a lógica do planejamento corresponde à uma prática unilateral, na qual as administrações públicas, do passado e do presente, manipulam os meios com o propósito de atender apenas os interesses individuais de pequenos grupos dominantes, em detrimento das demandas reais da parcela da população que mais precisa.

Portanto, a leitura dessa conjuntura atual que vigora no espaço urbano de Rio de Contas permite afirmar que o que está posto para a realidade da cidade não pode ser chamado ainda de planejamento urbano, se for considerada sua essência primordial de, contrariando os modelos do planejamento capitalista, um instrumento de transformação da realidade da cidade e do município.

Nesse sentido, a perspectiva que se abre é, evidentemente, o exercício de pensar um modelo de planejamento urbano que atenda as demandas das pequenas localidades, sobretudo, mas também seja exequível em uma dinâmica urbana que o capitalismo é quem dita as regras.

A sociedade, imbuída nesse processo, tem o papel fundamental de suscitar uma transformação da realidade que está posta, com o propósito de promover a melhoria da sua própria qualidade de vida. Por outro lado, esse é um ponto de chegada que ainda está longe de ser alcançado, justamente porque é preciso que a própria sociedade se transforme, tornando-se mais crítica e presente nas discussões que envolvem as questões urbanas. Esse ambiente, porém, deve ser construído em uma via dupla, em que prevaleça o diálogo entre poder público e comunidade.

Por fim, é importante salientar que atribuir ao planejamento urbano a solução dos conflitos da pequena cidade não significa que esse exercício seja algo inconsciente e incompleto; ao contrário. Tal instrumento pode e deve ser considerado como mais uma ferramenta essencial na busca pela justiça social e democratização dos processos urbanos, desde que esse pensamento esteja acompanhado de uma reflexão dos limites que o envolvem. O problema está na ideia reducionista de que o planejamento sozinho, sobretudo em vista da dinâmica atual, será capaz de promover na cidade uma mudança positiva da realidade.

Sendo assim, o planejamento que, dentre tantos outros, é mais um desdobramento do processo de urbanização, apresenta-se igualmente complexo. Nesse contexto, os seus limites, desafios e potencialidades são os aspectos que fazem do próprio planejamento um instrumento

de grande relevância na dinâmica política, econômica e, sobretudo, social do espaço intraurbano, enquanto meio e condição da produção e reprodução do cotidiano.

Referências Bibliográficas

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>, acesso em março de 2011.

BRASIL, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>, acesso em outubro de 2010.

DUCHROW, Alina D’Alva. **Participação social no planejamento gestão urbano: o orçamento participativo de Olinda**. 2004. 178f. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento e meio ambiente) UFCE – Fortaleza/CE, 2004.

FARIA, Leonardo. Planejamento estratégico, Estatuto da Cidade e plano diretor: métodos e instrumentos de organização e gestão do espaço urbano. In: **Caminhos de Geografia**. Uberlândia v. 10, n. 32, 2009, p. 162-170.

FERRARI JÚNIOR, José Carlos. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. In: **Revista Estudos Geográficos**, Rio Claro, 2004. p. 15-28.

LAHORGUE, M. L. **Espaço e Políticas Urbanas: Porto Alegre sob governo do Partido dos Trabalhadores**. 211f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2004.

RIO DE CONTAS, Prefeitura Municipal de. **Agenda 21 de Rio de Contas: preservando o seu passado na construção do seu futuro**. Rio de Contas, 2005.

_____. Prefeitura Municipal de. PRODETUR, Programa de Desenvolvimento e Infraestrutura Urbana. **Plano diretor urbano com abrangência municipal: PDU**. Rio de Contas, 2004.

_____. Prefeitura Municipal de. **Relatório de leitura técnica do Plano Diretor Participativo**. Rio de Contas, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.