

### LEGISLAÇÃO URBANA E O DIREITO À CIDADE: UM ESTUDO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE PETROLINA

*Urban legislation and the right to the city: a study of the municipal master plan of Petrolina*

Cleide Selma de Souza<sup>1</sup>, Emilly de Oliveira Martins<sup>2</sup>, Renata Sibéria de Oliveira<sup>3</sup>

<sup>1</sup>.Universidade de Pernambuco. selmelp@hotmai.com

<sup>2</sup>.Universidade de Pernambuco. emilly.oliveiramartins@upe.br

<sup>3</sup>.Universidade de Pernambuco. renata.oliveira@upe.br

**Resumo:** A legislação urbana é um instrumento importante para regularizar o uso e ocupação do solo urbano, bem como viabilizar a aplicação de políticas de reestruturação urbana em todo o território nacional. Na escala municipal, a legislação prevê a formulação do Plano Diretor Municipal para que os princípios e instrumentos enunciados possam ser implementados em todos os municípios com população acima de vinte mil habitantes. Esta pesquisa busca analisar a formulação da legislação urbana brasileira no que se refere aos instrumentos de regularização do uso e ocupação do espaço urbano, bem como compreender o Plano Diretor Territorial Participativo do município de Petrolina e sua viabilidade como mecanismo de planejamento para o crescimento/desenvolvimento da cidade. Utilizou-se como encaminhamento metodológico pesquisa bibliográfica com o uso de referencial voltado para o estudo dos instrumentos legais e para a produção da cidade e pesquisa de campo onde foi realizado levantamento fotográfico da área de estudo. Estas análises foram norteadas pelo método do Materialismo Histórico-Dialético que nos possibilitou entender os rebatimentos socioespaciais a partir da atuação dos diversos agentes da produção espacial da cidade. O texto constitucional requer a criação de uma legislação específica municipal, para tanto, era necessária a construção obrigatória de planos diretores que incorporassem seus princípios. Em Petrolina, apesar de o Plano Diretor Municipal existir desde 2022, observa-se sua incapacidade, enquanto instrumento regulatório, de resolver alguns problemas históricos existentes na cidade, e desta forma, prevenir problemas futuros garantindo que a utilização do

espaço urbano ocorra dentro de normas que viabilizem qualidade de vida e conservação do meio ambiente. Observa-se ainda o aumento significativo de bairros desestruturados e com ausência dos serviços mínimos de atendimento à população.

**Palavras-chave:** Legislação urbana; Plano Diretor Municipal; produção do espaço urbano.

**Abstract:** Urban legislation is an important instrument for regularizing the use and occupation of urban land, as well as enabling the application of urban restructuring policies throughout the national territory. At the municipal scale, the legislation provides for the formulation of the Municipal Master Plan so that the principles and instruments stated can be implemented in all municipalities with a population above twenty thousand inhabitants. This research seeks to analyze the formulation of Brazilian urban legislation concerning instruments for regularizing the use and occupation of urban space, as well as understand the Participatory Territorial Master Plan of the municipality of Petrolina and its viability as a planning mechanism for the growth and development of the city. Bibliographical research was used as a methodological guide using a reference focused on the study of legal instruments and the city's production, as well as field research where a photographic survey of the study area was carried out. These analyses were guided by the method of Dialectical Historical Materialism, which allowed us to understand the socio-spatial implications based on the actions of the various agents of the city's spatial production. The constitutional text requires the creation of specific municipal legislation, to this end, the mandatory construction of master plans that incorporate its principles was necessary. In Petrolina, despite the Municipal Master Plan existing since 2022, its inability, as a regulatory instrument, to resolve some historical problems existing in the city and, in this way, prevent future problems by ensuring that the use of urban space occurs within standards. That enables quality of life and conservation of the environment. There is also a significant increase in unstructured neighborhoods lacking basic services for the population.

**Keywords:** Urban legislation; municipal master plan; production of urban space.

## Introdução

Até os dias atuais, a população brasileira vem enfrentando os desafios do processo social da construção de uma cultura de direitos no país. Esta formulação está diretamente ligada ao modelo de urbanização excludente e espoliativo quanto à classe mais necessitada (ROUNIK, 2012). Por essa razão, as deficiências do planejamento urbano e o direito à cidade no Brasil, resultam na desigualdade socioespacial planejada. Portanto, como resultado desse processo, houve um crescimento urbano que resultou na ocupação desordenada dos solos. Um dos grandes problemas que afetam as grandes cidades são oriundos de um planejamento excludente, onde os agentes produtores do espaço articulam-se promovendo políticas e práticas socioeconômicas que favorecem o acúmulo de capital e a concentração de terras. Desta forma, é sob esta lógica que o espaço se distribui, produzindo a segregação espacial, no qual a classe privilegiada ocupa as áreas de melhores condições e propícias à moradia, enquanto a classe baixa ocupa áreas de difícil acesso ou planícies de inundação.

Para compreender tais questões, este estudo objetiva investigar a formulação da legislação urbana brasileira no que se refere aos instrumentos de regularização do uso e ocupação do espaço urbano, bem como compreender o Plano Diretor Municipal de Petrolina e sua viabilidade como mecanismo de planejamento para promoção do direito à cidade.

O presente artigo está dividido em cinco seções, na primeira foi realizado uma análise bibliográfica do surgimento das cidades desde a antiguidade até suas configurações atuais seguida de uma análise de que o espaço urbano deve ser entendido como um produto social, fruto da sociedade que o produz. A segunda seção tem base na Constituição Federal, que traz um artigo onde diz que confere aos municípios a competência para legislar sobre a planificação urbana local, organização e planejamento do uso do solo de forma adequada, norteando a política de desenvolvimento e expansão urbana. A terceira trata das transformações socioespaciais no município de Petrolina, de todo o processo histórico do surgimento da cidade até o acelerado crescimento nas últimas décadas. E por último, a quarta seção trata do plano diretor e seus desafios na inclusão social na cidade de Petrolina.

Esta pesquisa buscou analisar a formulação da legislação urbana brasileira no que se refere aos instrumentos de regularização do uso e ocupação do espaço urbano, bem como compreendeu o Plano Diretor Territorial Participativo do município de Petrolina e sua viabilidade como mecanismo de planejamento para a promoção do direito à cidade.

### **Metodologia**

Utilizou-se como encaminhamento metodológico pesquisa bibliográfica com a realização de uma revisão da literatura de temas que trata da legislação urbana, da produção da cidade, entre outros temas ligados ao estudo proposto alicerçada pelo método do Materialismo Histórico Dialético. Foi realizada pesquisa de campo para obtenção de registros fotográficos com o intuito de ilustrar alguns dos principais problemas socioespaciais em Petrolina. Visitamos os bairros Jardim Amazonas e Dom Avelar, onde foram observados a falta de atendimento aos serviços básicos de infraestrutura necessários a um melhor desempenho da qualidade de vida de seus moradores. Para tanto, as categorias espaço e paisagem nos possibilitaram o estudo da produção do espaço geográfico e das suas transformações.

### **Resultados e Discussão**

#### **Crescimento urbano e formulação da legislação sobre uso e ocupação do solo no Brasil**

O crescimento territorial e urbano das cidades deve seguir princípios que possibilitem a inserção de todos no espaço urbano de forma igualitária respeitando os recursos naturais. Considerando essa perspectiva, torna-se imprescindível no processo de produção deste espaço o respeito pela natureza como condição de garantir a vida.

Muitas cidades se desenvolveram às margens de rios, pois isto facilitava a comunicação e o transporte de mercadorias. Tal modelo trouxe consequências ambientais ligadas à questão da poluição e da destruição das zonas próximas aos rios. Batista & Dias (2008) explicam que a urbanização resultante do processo de colonização esteve ligada a exploração dos recursos naturais, especialmente a malha hidrográfica.

No Brasil, observa-se que o processo de urbanização não superou características do período colonial e imperial, marcados principalmente pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política de favor e pela aplicação arbitrária da lei.

Até a metade do século XX o Brasil era um país rural e após a década de 1950 ocorrem mudanças para um perfil urbano, e já na década de 1970 tem-se uma predominância da população urbana sobre a rural. Tal processo de crescimento resultou na grande utilização dos recursos hídricos para abastecer as novas demandas da cidade, ao tempo em que se registra o

uso desordenado dos solos, a canalização dos rios, aterramentos e construção de moradias em áreas inadequadas.

A legislação brasileira compõe as prerrogativas do planejamento urbano, em muitos momentos entendido como um processo técnico que busca regulamentar as transformações das cidades, no entanto, seu papel deve atender aos objetivos de pleno desenvolvimento de suas funções sociais e que garantam o bem-estar de seus habitantes.

Cruz (2013) afirma que o espaço urbano deve ser compreendido como um produto social da sociedade que o constrói. Assim, o espaço representa o resultado da atividade de várias gerações que por meio de seu trabalho acumulado, agiram sobre o espaço, modificando-o, transformando-o, humanizando-o e fazendo dele um produto distanciado do meio natural. A cidade deve ser entendida como condição e reflexo das práticas de diferentes agentes produtores do espaço urbano. Além disso, a cidade é a expressão de distintos interesses que se articulam, se conflitam, estabelecendo nexos próprios dos agentes sociais que produzem estes espaços.

Os grandes problemas que afetam as grandes cidades são oriundos do processo desigual no qual estas se desenvolveram. Tal processo espacializa-se incorporando um caráter excludente, nesta perspectiva, percebe-se então que o planejamento das cidades é direcionado às áreas elitizadas. Por essa razão, a população menos favorecida sente que a cidade não é projetada, pois a cidade realmente não tem uma estrutura que atende às suas necessidades socioeconômicas e o planejamento não as alcançam.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma preocupação com a função social da cidade e da propriedade no processo de construção das cidades. O texto constitucional requer a criação de uma legislação específica de abrangência nacional para que os princípios e instrumentos enunciados pudessem ser implementados, sendo necessária uma legislação complementar de regulamentação dos instrumentos; além disso, era necessária a construção obrigatória de planos diretores que incorpora os princípios constitucionais em municípios com mais de 20.000 habitantes. Dessa forma propôs-se o Projeto de Lei no 5.788/1990 que ficou conhecido como Estatuto da Cidade (Lei no 10.257 de 10 de julho de 2001) vigente desde 10 de outubro daquele ano (BARRETO & DIAS, 2008).

Silva & Werle (2007) explica que o estatuto das cidades buscou ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, utilizando diretrizes

que visam construir cidades sustentáveis com acesso à terra, infraestrutura urbana, moradia, saneamento, bem como transportes, serviços e lazer público para a população. Por meio do estatuto se oferece algumas ferramentas necessárias para a democratização da gestão municipal como a criação de órgãos colegiados de política urbana nos níveis municipal, estadual e nacional; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano em todos os níveis da federação e iniciativa popular em projetos de lei e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Batista & Dias (2008) complementam que as inovações contidas no Estatuto se situam em três campos: um conjunto de instrumentos de natureza urbanística, voltada para induzir ou normatizar a forma de uso e ocupação do solo; a questão da gestão democrática das cidades com a participação da comunidade no processo de decisão; e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas. O fato histórico que o Estatuto traz é a regulação federal para a política urbana que se pratica no país, estabelecendo uma possibilidade de intervenção territorial, de maneira que problemas estruturais das cidades se colocam como desafios dos planos diretores. Estes resultam de um processo participativo da população e das associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas quando de sua elaboração e votação, mas na sua implementação e gestão de decisões.

### **O Plano Diretor e suas estratégias no planejamento urbano dos municípios**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30, diz que confere aos municípios a competência para legislar sobre a planificação urbana local, promovendo o adequado ordenamento territorial, por meio de planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (Constituição Brasileira, 1988).

Apesar da inserção no texto constitucional, Moreira (2008) cita que em 1930, o urbanista francês Alfred Agache elaborou o conhecido Plano Agache, concebido para a cidade do Rio de Janeiro que foi considerado o primeiro Plano Diretor no Brasil. A partir dele, a ideia do plano passou a ser prestigiada e adotada, especialmente por engenheiros, arquitetos e geólogos relacionados às questões urbanas. Por meio do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor

ficou consagrado como um instrumento de planejamento que iria nortear a política de desenvolvimento e expansão urbana.

O objetivo do mesmo é a construção de cidades com qualidade urbana para todos, evitando assentamentos irregulares e informais. De forma que no seu contexto se expressam variáveis como habitação, saneamento básico, transporte urbano, uso e ocupação do solo urbano, buscando principalmente a preservação da qualidade ambiental das cidades.

O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, o mesmo engloba o território do município como um todo e é obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, devendo ser aprovado pela Câmara Municipal. Por meio dele se implantam os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e sua implementação viabiliza um processo de aprendizagem coletiva que se direciona a enfrentar os problemas urbanos.

Silva Júnior (2006) afirma que as diretrizes do estatuto da cidade devem ser utilizadas de acordo com as características locais, de forma que o objetivo do plano é o de garantir o desenvolvimento das funções econômicas, sociais e ambientais do município, gerando um ambiente de inclusão socioeconômica de todos os cidadãos, garantindo também o respeito ao meio ambiente. É uma lei que precisa ser revista, pelo menos a cada dez anos, e as suas diretrizes e prioridades devem ser incorporadas pelas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Neste documento devem-se integrar as dinâmicas existentes entre a zona rural e a zona urbana de modo que as diretrizes abrangem o município como um todo.

Podemos apontar aqui três aspectos importantes no processo de elaboração do Plano Diretor. O primeiro é a característica política que o mesmo apresenta, pois geralmente ele é vencido como um produto técnico, de difícil elaboração e até mesmo compreensão pelos envolvidos. Deve-se observar que embora a técnica tenha um papel importante dentro do processo de planejamento ela não representa o plano em sua totalidade. Isso porque se um plano for bom tecnicamente, mas inviável politicamente e não atender ao conteúdo social, ele não será executado e se ocorrer o inverso, ele representa apenas uma proposta demagógica que não será implementada.

O segundo ponto abordado é a questão da transparência. Isso porque o plano visa dar transparência à política urbana, na medida em que é um documento público, na forma de lei. O terceiro aspecto é a democratização, pois é por meio da democracia que se garante a

transparência necessária ao plano. A democratização na elaboração do plano acontece pelo menos teoricamente, pela determinação constitucional que torna obrigatória a participação das entidades representativas da sociedade no processo de planejamento municipal.

Cassilha e Cassilha (2009) apresenta algumas etapas para a elaboração do plano diretor:

- Identificação da realidade municipal e urbana
- Definição da temática a ser desenvolvida
- Aprovação da proposta pela Câmara de Vereadores
- Estabelecimento de prazos para a prática do plano
- Revisão do plano a cada 10 anos

Um importante ponto que deve ser considerado é que embora a legislação direcione os planos diretores para o espaço urbano, cabe à administração municipal observar a importância da zona rural, incluindo-a no seu plano de forma a garantir o desenvolvimento da cidade como um todo.

É importante que em tais situações a administração municipal disponha da área rural para decidir sobre reserva de mananciais, de forma a garantir o abastecimento de água, verificar como tratar o lixo domiciliar coletado, dispor sobre o uso de áreas de lazer e chácaras, dentre outras situações. De maneira que as atividades desenvolvidas na zona rural precisam ser alocadas dentro do Plano Diretor do município, integrando-as às atividades desenvolvidas na zona urbana.

### **Transformações socioespaciais no município de Petrolina**

O município de Petrolina é o mais importante do Sertão do São Francisco, situado no extremo Oeste de Pernambuco, com uma área de 4.561 km<sup>2</sup>, uma população de 326.027 mil habitantes (2014), correspondente a 3,5% do total da população do Estado. O município apresenta um grande dinamismo econômico nas últimas décadas, como também, tem registrado um forte crescimento demográfico e se situa entre os municípios pernambucanos com melhores indicadores sociais, embora ainda relativamente baixos, convivendo com pobreza, desigualdade social e territorial, incompatíveis com o que é apresentado em números referentes à economia e ao ritmo de expansão do produto e do PIB-Produto Interno Bruto per capita. (Diário Oficial, 2014)

Cruz (2013) acrescenta que Petrolina se insere na Região de Desenvolvimento do Sertão do São Francisco, umas das 12 regiões de desenvolvimento em Pernambuco. Tal região inclui as cidades de Afrânio, Cabrobó, Dormentes, Lagoa Grande, Orocó, Santa Maria da Boa Vista

e Petrolina, que se destaca como o município mais importante da região em dimensão territorial e em vigor econômico. Fazem parte do município os distritos de Cristália, Curral Queimado e Rajada.

O município de Petrolina apresentou entre a década de 1960 e a década de 1980 um grande crescimento populacional, o qual está diretamente relacionado às ações do Governo Federal direcionadas à transformação da caatinga em grandes áreas produtivas, o que ocorreu a partir da implementação dos projetos irrigados, tais ações ocorrem como parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento no ano de 1974 (Cruz, 2013).

Os perímetros irrigados foram o ponto forte para o desenvolvimento da região e além daqueles citados na cidade de Petrolina, em Juazeiro também se implantaram os perímetros de Curaçá, Maniçoba, Tourão e Mandacaru. Além desses, encontra-se em fase de implantação o Projeto Salitre em Juazeiro e o Projeto Pontal em Petrolina dos quais se destaca o Projeto Senador Nilo Coelho.

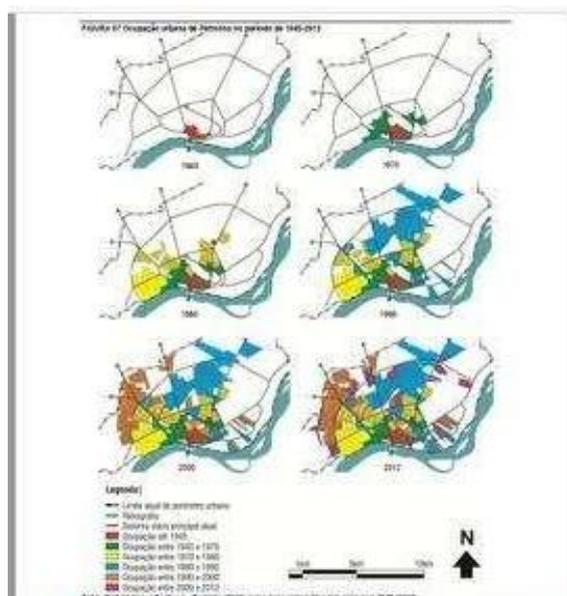
Observa-se que o crescimento econômico da cidade de Petrolina está particularmente relacionado aos investimentos oriundos da implementação dos perímetros irrigados, onde a vocação agrícola da cidade lhe permite ser uma das que geram mais lucro no vale do São Francisco atraindo muitos imigrantes, o que se reflete num crescimento da cidade nos mais diferentes pontos do seu território.

Coelho (2007) afirma que Petrolina surge como uma convergência de caminhos regionais. O início da ocupação do município concentra-se nas margens do Rio São Francisco, quando em 1840, ela se chamava “passagem de Juazeiro”. Petrolina desde o início de sua existência estava numa situação privilegiada para os viajantes que vinham do sertão de Ouricuri, Piauí e Ceará a caminho da Bahia. Os vaqueiros paravam com o gado para descansar e por conta de ter que atravessar o rio com os animais para prosseguir viagem. Neste ínterim, surgiam as primeiras habitações construídas pelo povo que ia chegando e se firmando no local. O povoado foi crescendo e em 1862 tem-se a chamada Freguesia de Petrolina e no ano de 1870 torna-se vila e finalmente em 1895 foi elevada à categoria de cidade.

Segundo Cruz (2013) a conformação do espaço urbano está vinculada ao crescimento demográfico que a cidade vivenciou na década de 1970. No período de 1960 a 1980 houve um elevado crescimento da taxa de urbanização e a partir daí tais valores somente aumentam,

diminuindo apenas no ano de 2010, com um percentual de 74,56% que ainda pode ser considerada alta. A autora ilustra essas informações na figura que segue:

**Fig. 01:** Ocupação Urbana de Petrolina no período de 1945-2012



**Fonte:** Elaborado por Santos Jr., Reinaldo (2013) base cartográfica fornecida pela PMP. In: Cruz, 2013.

Diante desse aumento da população e da área urbana, em 1977 foi elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) por meio da Fundação de Desenvolvimento Municipal do Interior de Pernambuco (FIAM) e Prefeitura Municipal de Petrolina com recursos da SUDENE por meio do seu departamento de desenvolvimento local.

A proposta na época era de estabelecer normas que regulam o ordenamento físico e territorial da área urbana, com diretrizes relacionadas ao chamado zoneamento e ao sistema viário. Suas propostas foram complementadas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1982 e pela legislação urbanística de 1983 que iria dispor as normas, decretos e regulamentos específicos.

Destaca-se o zoneamento da área urbana do município proposto pela Lei Municipal no 03/1984 que apresenta a divisão do município em duas macrozonas (urbana e rural) e em diferentes padrões para as zonas residenciais e áreas especiais.

É pertinente apresentar um relato que segue que retrata a atuação e a força do poder público no processo de produção do espaço urbano. Neste trecho extraído da obra de Gonçalves (1997 p.156) observamos a forma como se conduziu a implantação das políticas de moradia no município, gerando dois grandes problemas, o primeiro a desapropriação dolorosa de uma família retirada de seu lugar de vida e o segundo, a construção de moradias em áreas distantes dos aglomerados urbano, sem infraestrutura para prestação de serviços básicos, fatores que se reproduz até os dias atuais.

Em 1930 chegamos aqui, na Fazenda Saco, hoje conhecida pelo nome de COHAB Massangano. O meu pai comprou, pela importância de 8 mil réis, com 124 hectares de terras, não tinha cercado, meu pai chegando aqui dividiu toda terra em cercado, tinha, 3 pedreira que tirava pedras para construção de casas tinha um tanque pra gente beber água, tinha olaria pra fazer tijolos tinha 23 pés de imbuzeiros, tirava terra para construir casas. Então o tempo foi passando, nós vivíamos numa vida de rico.

Quando foi em 1950, começou a chegar gados de todos os lugares, e ficavam nos cercados divididos, para os Boiadeiros que vinha de Caruaru, Recife, Minas e Piauí, Bahia, embarcaram, para serem levados por caminhões, para todos os estados aqui já citados, tinha dias de dormir mais de 25 caminhões. Através desta roça nós conhecemos muitos amigos, meu pai tinha muitos amigos e fez muitas amizades.

Meu pai vivia muito feliz, porque tinha muitas amizades, A roça era dividida em 4 partes pra alugar os boiadeiros que traziam gados dos lugares já citados. Então quando foi em 1982 fomos desapropriados pelo governo que nos deixou sem quase nada pagou uma ninharia, pagou 20.000 cruzeiros na época, e 5 casas quitadas, sendo 2 do doutor que deu o preço do terreno, chama-se Périto.

Meu Pai morreu de desgosto, adoeceu e morreu assim que fomos desapropriados, nós moramos 52 anos. O governo mandou construir a Cohab Massangano, tem esse nome, porque aqui, quando chovia muito, descia água de dois riachos e se juntavam e formavam um mar de água, e assim foi dado o nome de Massangano, Meu pai tirou o nome de Saco pra o nome Massangano. Petrolina, 20 de março de 1997- Luzinete Maria de Sales Lima (Gonçalves, 1997 p.156).

Este relato ilustra bem estas questões, ao tempo que nos mostra que a desigualdade se espacializa com anuência do poder público há muito tempo em nosso município, produzindo problemas socioespaciais que se arrastam há anos.

Nota-se que a expansão do perímetro urbano do município ocasionou a valorização de áreas que passaram a estar em posição central, gerando um forte processo especulativo. Inicia-se um adensamento construtivo nas áreas do centro tradicional e nas áreas do chamado centro expandido (bairros Areia Branca, Dom Malan, Maria Auxiliadora, Vila Eduardo, São José, Atrás da Banca, Parque Bandeirantes). No centro surgem na zona da orla do rio, a partir da década de 1990 a formação de edifícios verticais direcionados a pessoas de alto poder aquisitivo. (CRUZ 2013)

Coelho (2007) explica que a iniciativa privada que atua nos setores da habitação popular se fez presente na abertura de loteamentos registrados, muitos deles irregulares por não apresentarem as exigências necessárias. Foram abertos em grande quantidade a partir da década de 1970, repetindo o padrão de terra parcelada sem infraestrutura com lotes sempre distantes das áreas da cidade. Isso ocorreu por muitos anos, apesar dos regulamentos existentes, dos loteadores e das construtoras que trabalham como mercado de habitação para a classe trabalhadora fazer vista grossa, porque assumiram que nem mesmo os empreendimentos públicos seguiam as regulamentações, jamais seriam questionados quanto às exigências da legislação.

O programa “Morar Melhor” foi apresentado na gestão do Prefeito Guilherme Coelho (1997-2000) e as casas construídas na gestão do Prefeito Fernando Bezerra Coelho (2001-2004). São exigidas ações do governo municipal para implantação do projeto, de forma que surgem projetos sociais para preparar os beneficiados, cuidados com a casa, noções de higiene, educação ambiental, palestras e cursos de capacitação. Nesse programa se tem exemplos de construções em vários bairros de Petrolina, tais como Cosme e Damião, Fernando Idalino Bezerra, Agrovila Massangano, Ilha do Massangano, Vila Eduardo (Coelho, 2007).

A partir dos anos 2000 ocorreu uma expansão contínua da periferia de Petrolina ao Norte e parte do setor Oeste, ocupando parte dos vazios urbanos existentes nesta área da cidade por pessoas de baixa renda. Os segmentos sociais mais ricos ocupam as áreas centrais, que abrange o setor Sul e uma área Leste, que se configurou como vetor de crescimento da cidade, sendo alvo de crescente valorização imobiliária (Cruz, 2013).

Os bairros periféricos que foram se estabelecendo sem estrutura precisavam da atuação municipal para a implementação de equipamentos urbanos de uso coletivo para prestação de

serviços básicos. É neste contexto de expansão urbana que a pressão popular se apresenta com exigências de melhoria da qualidade de vida.

Desse período citado pode-se frisar que entre os anos de 2000 e 2001, na segunda gestão do Prefeito Fernando Bezerra foi feito um mapeamento de casa de taipa e papelão em todos os bairros da cidade e se montou um programa para erradicar tais moradias aproveitando o Programa de Subsídio à habitação de Interesse Social (PSH), que consistiu em um convênio com a Caixa Econômica Federal para liberação de um benefício material ou em dinheiro para construção de casas.

Observou-se no processo de urbanização do município de Petrolina que ocorreram ações que propiciaram formação de aglomerados sem que houvesse a infraestrutura necessária para atendê-los. Segundo Cruz (2013, p. 66):

[...] essa conformação do espaço urbano de Petrolina demonstra que o fato do município apresentar uma política de planejamento urbano pautada no ordenamento territorial, para enfrentar os impactos socioespaciais decorrentes da expansão demográfica não foi suficiente para resolver os conflitos na produção do seu espaço urbano.

Dessa forma, vê-se a necessidade de uma nova formulação do Plano Diretor e novas estratégias de implementação, de modo que esta formulação se preocupe em atender as necessidades da população, não se desenvolvendo no propósito de atender ao mercado imobiliário, fortalecido nas relações com o Estado neoliberal. Pelo contrário, que o povo faça parte desta produção de forma ativa, para tentar resolver alguns problemas históricos existentes na cidade, bem como prevenir problemas futuros garantindo que a utilização tanto do espaço urbano quanto do espaço rural ocorra dentro de normas que viabilizem qualidade de vida e conservação do meio ambiente.

### **O plano diretor e os desafios do direito à cidade em Petrolina**

O aprofundamento das desigualdades socioespaciais com a expansão de áreas precárias comumente caracterizadas como invasões são na verdade ocupação de terrenos que apresentam um número elevado de moradias com edificações frágeis e construídas de forma inadequada, por uma população que apresenta carência de recursos financeiros.

Na questão do planejamento urbano, o olhar da sociedade e dos poderes públicos sobre estes espaços repousa na ilegalidade fundiária da mesma, via de regra por falta de políticas

públicas complementares se realizam algumas atitudes para melhorar a situação de vida destes locais, desconsiderando-se os aspectos técnicos que deveriam ter sido observados em sua construção.

Esse processo se intensificou nas últimas décadas em muitas cidades brasileiras, onde a ocupação cresce junto com o aumento da urbanização e a expansão dos grandes centros urbanos não foi acompanhada dos mecanismos regulatórios como prevê a legislação urbana. Nesse sentido se questiona a viabilidade dos planos diretores municipais, quanto à gestão da cidade de forma inclusiva. Questiona-se ainda, porque o segmento das ZEIS, instrumento importantíssimo do Plano Diretor para sanar os problemas das áreas consideradas de vulnerabilidade social, não impediram o grande avanço das áreas desestruturadas nas cidades que são habitadas pela população mais carente dos serviços básicos

Para esta análise devemos levar em consideração alguns aspectos importantes, sem os quais não poderíamos compreender porque os problemas urbanos se reproduzem com anuência do Estado. Um elemento fundamental é a força do mercado que dita as regras de produção do espaço urbano com influência direta nas políticas públicas. Esse fator é muito significativo, uma vez que o Estado responde aos ditames das políticas neoliberais criando condições para expansão do modelo de cidade como mercadoria que se desenvolve a partir da especulação beneficiando o capital privado. Afinal, “a cidade não só é fruto do processo de produção capitalista como uma condição desse processo”. (Carlos, 1981, p. 106)

Com o surgimento de novos modelos de moradia, que se expressam em construções de elevado padrão e valor mobiliário é possível entender a reorganização desse espaço, que de certo modo interfere de forma significativa na vida social das pessoas.

Carlos (2015) diz que a violenta transformação das áreas onde se estabelecem os novos projetos, expulsa os residentes e implanta um padrão estético homogêneo [...]. Com isso, uma nova “ordem” se estabelece a partir da ação dos promotores imobiliários vinculada às estratégias do sistema financeiro que orienta e reorganiza o processo de reprodução espacial através da fragmentação dos espaços vendidos e comprados no mercado. A ação do Estado – através do poder local –, intervindo no processo de produção da metrópole, reforça a hierarquia dos lugares, criando novas centralidades, expulsando para a periferia os antigos habitantes, recriando um espaço de dominação e impondo sua presença em todos os lugares, agora sob controle e vigilância.

O mercado imobiliário faz surgir um forte processo de concentração de renda na cidade que se reflete na diferenciação socioespacial ou no dizer de Milton Santos (2007), na forma e conteúdo da cidade que se materializa no aumento de áreas precárias com graves problemas sociais.

Maricato (2003) observa que o Estado é tolerante também em relação a ocupação ilegal das áreas de proteção ambiental e outras áreas públicas e a questão de permitir a ocupação destes locais está longe de significar uma política de respeito aos carentes de moradia e aos direitos humanos. A população se instala sem contar com qualquer serviço público ou com obras de infraestrutura urbana. E nesse momento, vêm os problemas de drenagem, os riscos de desmoronamento, obstáculos a instalação de redes de água e esgoto, que tornam inviável ou extremamente cara a urbanização futura de tais locais.

Nascente e Ferreira (2007) citam que a exclusão social é uma das principais características do processo de urbanização das cidades que possui uma visão econômica capitalista, em que os pobres são empurrados para áreas de menor valor econômico, basicamente áreas de risco, sem serviços e sem infraestrutura adequada. Assim, ocupam-se áreas que deveriam estar destinadas à proteção ambiental, ou de preservação permanente, áreas públicas municipais (jardins, parques, escolas e outras), áreas reservadas ao escoamento natural das águas pluviais e isso se reflete ainda em problemas socioambiental das cidades.

A cidade de Petrolina com seu crescimento acelerado nas últimas décadas não distância do modelo que se desenvolveu nos grandes centros urbanos. Observa-se um forte processo de concentração econômica nas mãos de poucos, o que faz surgir uma forte atuação do mercado com especulação das terras urbanas alimentando a desigualdade tão latente.

Os dados do CADÚNICO de 2020 apresentam que o município possui 27% de sua população em situação de pobreza extrema e 7% em situação de pobreza. Observa-se um aumento do percentual estimado da população em situação de pobreza extrema que passou de 20,4% em 2016 para 27,6% até fevereiro de 2021 (SECRETARIA EXECUTIVA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PERNAMBUCO, 2020).

Neste processo, a desigualdade socioespacial em Petrolina aumenta a cada dia com o surgimento de novos bairros sem infraestrutura adequada e ainda sem a organização e reestruturação dos já existentes, conforme podemos observar nas imagens a seguir.

Segundo o Plano Diretor Municipal de Petrolina, no seu capítulo I que trata da função social da cidade e da propriedade urbana, o Poder Público Municipal de Petrolina deverá cumprir a função social da cidade garantindo à população dentre outros: condições dignas de moradia, de acessibilidade e mobilidade; atendimento à demanda por infraestrutura, serviços públicos e comunitários. E ainda no art. 9 desse mesmo capítulo versa sobre: O atendimento à demanda por infraestrutura , serviços públicos e comunitários , contemplando no mínimo , abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica;

No caso do bairro Dom Avelar que é um dos mais antigos da cidade de Petrolina pôde observar que existe a implantação do esgotamento sanitário, no entanto, os moradores vivem constantes transtornos pela falta de eficiência do serviço prestado, como demonstrado nas figuras 02 e 03.

Nasceu de uma iniciativa privada, tem, inclusive, um slogan que foi criado na época para vender os lotes: “Dom Avelar, um santo lugar para se morar”. Na propaganda dizia que tinha escola, ônibus e etc. e nada disso existia. Se fosse hoje, talvez a população tivesse tomado uma iniciativa condizente com a realidade do bairro e da propaganda. O bairro nasceu em 1987. Mais precisamente a inauguração do bairro se deu em 20 de dezembro de 1987 e, de lá para cá foi sendo habitado, ainda que vagarosamente, uma vez que o loteamento foi vendido a pouca gente carente e para uma maioria de empresários, empresas, pessoas que não habitavam na cidade e que até hoje não habitam. Portanto, o nosso bairro, tinha uma propaganda muito bonita, e nós, de um poder aquisitivo menor, acreditávamos que o bairro teria um crescimento mais rápido do que o que vem sendo. Não aconteceu justamente por causa dessa venda exagerada de lotes a pessoas que sequer são da cidade (COELHO 2007,pg 70 apud AGOSTINHO, 2006).

**Fig. 02:** Rua com esgotamento sanitário entupido bairro Dom Avelar, Petrolina – PE



Fonte: a autora, 2017

**Fig. 03:** Rua sem pavimentação no bairro Dom Avelar, Petrolina – PE



Fonte: autora, 2017

Outro problema observado diz respeito às condições de moradia inadequadas a pessoa humana, como representado nas figuras 04,05 e 06 na Avenida dos tropeiros no bairro Jardim Amazonas, que demonstra a indiferença do poder municipal em relação a essa ocupação. A seção III art. 25 do Plano Diretor que trata da política municipal de habitação, diz que um dos seus objetivos é instituir Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, como instrumento da

Política de Habitação de Interesse Social, mediante legislação específica, considerando como Habitação de Interesse Social toda a moradia destinada à população de baixa renda, com condições adequadas de habitabilidade.

Iniciado em 1978, hoje com 3.238 residentes (IBGE, 2002), o loteamento foi aprovado durante a gestão de Diniz de Sá Cavalcante, e aberto sem água ou energia. A água foi “carregada na cabeça” pelos moradores durante algum tempo e, segundo o Presidente da Associação, foram feitas muitas passeatas na frente da CELPE (Companhia Energética de Pernambuco) e da COMPESA (Companhia Pernambucana de Saneamento e Abastecimento) para cobrar instalação de energia e de água, respectivamente. (Coelho, 2007 pg 59)

**Fig. 04:** Ocupação às margens de canal de escoamento de esgoto no bairro Jardim Amazonas



Fonte: a autora, 2017

**Fig. 05:** Ocupação às margens de canal de escoamento de esgoto no bairro Jardim Amazonas



Fonte: a autora, 2017

**Fig. 06:** Ocupação às margens de canal de escoamento de esgoto no bairro Jardim Amazonas



Fonte: a autora, 2017

Nestes bairros, as carências são inúmeras, esgotamento sanitário, iluminação pública, equipamentos urbanos de lazer como quadras, praças. Embora a legislação urbana assegure sua importância e determine sua implementação para promoção da qualidade de vida, na realidade observamos algo bem diferente, em muitos bairros até temos alguns desses benefícios, só que não é somente implementar e sim manter o adequado funcionamento dos mesmos.

O Plano Diretor Municipal não é capaz ainda de resolver os problemas urbanos, do contrário, a atuação dos agentes imobiliários da construção civil aliadas ao poder público com financiamentos para a reprodução desta classe social desconsiderou os mecanismos de inclusão previstos no plano e ainda gerou um processo de valorização de áreas impossíveis de serem adquiridos pela população assalariada.

### **Considerações Finais**

As ações para o planejamento urbano devem considerar a existência da legislação vigente constituída por leis, decretos e resoluções que disciplina as responsabilidades dos envolvidos no processo, e que todos têm direito a uma moradia adequada que atenda os padrões de saúde, lazer, segurança e educação, bem como o uso equilibrado dos recursos naturais disponíveis. E que para tanto o Plano Diretor Municipal não seja apenas um cumprimento de leis no papel e sim que se tenha efetivamente sua aplicação no desenvolvimento urbano do município.

Portanto, espera-se que através de reformas urbanas, muitos dos problemas estruturais e sociais existentes na cidade de Petrolina sejam resolvidos, por intermédio de políticas de planejamento social elaborada a fim de democratizar o direito à cidade, no sentido de readequar os espaços que não são utilizados ou que são utilizados de forma precária e, nesses locais, proporcionar a construção de moradias ou de espaços públicos, que teriam a função de atender demandas necessárias a uma vida de qualidade.

Moradia, emprego, acessibilidade e segurança são as principais preocupações dos habitantes urbanos. O projeto de um modelo de espaço que responda às preocupações dos cidadãos é um meio para proporcionar uma cidade melhor. O direito à cidade não pode ser uma utopia e sim uma realidade para todas as classes sociais, para todos os inseridos na sociedade, para pessoas que lutam por uma democracia habitacional e infra estruturas adequados às necessidades básicas do ser humano. Portanto o Plano Diretor Municipal pode ser esse instrumento essencial na construção de uma cidade adequada para morar, trabalhar e viver com dignidade, a melhor forma de garantir que os interesses coletivos superam os individuais ou de grupos, para tanto é necessário que se cumpra toda a sua proposta de



desenvolvimento. Como diz a Constituição Federal (art. 182), é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município.

O plano diretor das cidades, alinhado aos interesses dos agentes produtores do espaço, na lógica de um Estado neoliberal - os quais buscam o lucro e o acúmulo de capital - não expressam reais interesses em administrar na prática o adequado funcionamento de ações de infraestrutura que vão desde a abertura de uma nova avenida, até a construção de uma nova residência, a implantação de uma estação de tratamento de esgoto, ou a reurbanização de uma favela, que diante de um contexto social podem ser obstáculo para o desenvolvimento local. Essas ações, no seu conjunto, definem o melhor desenvolvimento da cidade.

Petrolina ainda é uma cidade que esbarra em grandes problemas socioespaciais graves, mesmo dispondo da implantação de um plano diretor, verifica-se que muitos dos anseios da sociedade por uma cidade melhor para se morar ainda não foram atendidos. Portanto, é necessário que todas as proposituras contidas no plano estejam afinadas com as necessidades e prioridades do povo, e sua aplicabilidade pode sim ser um caminho para garantir que a população tenha acesso aos recursos urbanos necessários.

### **Bibliografia**

BATISTA. Getulio Teixeira, DIAS. Nelson Wellausen. Ocupação do solo urbano: Desafios pós Estatuto das Cidades. Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais. Taubaté, SP, 2008.

CARLOS, Ana Fani Alessandri, Crise Urbana, A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista, Cap I, p 28, 20015.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 de jan. 2016.

CASSILHA. Gilda A, CASSILHA Simone A. Planejamento Urbano e Meio Ambiente. Curitiba : IESDE Brasil S.A. , 2009, 176 p.

COELHO. Rosabelli Lopes Lima Cavalcanti. Política, Gestão e Cidade. Política habitacional e voto em Petrolina, Pernambuco. Pontifícia Universidade Católica de Campinas Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias Mestrado em Urbanismo. CAMPINAS, SP,



2007.

CRUZ. Patricia Fernanda. Reestruturação urbana em Petrolina. Trabalho de conclusão de curso. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

DIÁRIO OFICIAL PETROLINA PE, Revisão Plano Plurianual 2014/2017, Exercício 2015. Disponível em :<http://doem.org.br/pe/petrolina?dt=2014-12-26>. Acesso em: 03 de mar. 2017.

LOPES. Gonçalves, Esmeraldo. OPARA –Formação Histórica e Social do Submédio São Francisco. Petrolina: Gráfica Franciscana, 1997. 249 p.

MARICATO. Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. Revista ESTUDOS AVANÇADOS 17 (48), 2003.

NASCENTE. João Paulo Carneiro, FERREIRA. Osmar Mendes. Impactos socioambientais provocados pelas ocupações irregulares do solo urbano: estudo de caso do loteamento Serra Azul. Universidade Católica de Goiás – Departamento de Engenharia – Engenharia Ambiental, 2007.

PETROLINA. Lei 34/ 2022. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo de Petrolina. 2022. Disponível em: [https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1dAzNzZJor8rb\\_ZPIfr7ymUoNDcIjqiTQ](https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1dAzNzZJor8rb_ZPIfr7ymUoNDcIjqiTQ)

ROLNIK, Raquel, SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. Artigo, Lincoln Institute of Land Policy., 2013.

ROLNIK, Raquel. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. Acesso em fevereiro de 2023. Disponível em <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>.

SANTOS, Milton. *Economia espacial*. São Paulo, Edusp, 2007.

SECRETARIA EXECUTIVA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Acompanhamento Mensal da Taxa (%) Estimada da População Pernambucana em Situação de Extrema Pobreza inseridas no Cadastro Único. Disponível em <https://www.sigas.pe.gov.br/files/percentual.da.pop.em.ext.pobreza.anual.2012.2021.pdf> Acesso em abril de 2021.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da., PASSOS, Luciana Andrade dos. O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal. – Brasília DF: CNM, SEBRAE, 2006.

SILVA, Geovany Jessé Alexandre, WERLE. Hugo José Scheuer. Planejamento urbano e ambiental nas municipalidades: da cidade à sustentabilidade, da lei à realidade. PAISAGENS

343



# Revista Verde

## *Green Journal*

DOI: [10.5281/zenodo.12786280](https://doi.org/10.5281/zenodo.12786280)

EM DEBATE revista eletrônica da área Paisagem e Ambiente, FAU.USP - n. 05, dezembro de 2007.