



REVISTA
Casa da

ISSN 2316-8056

GEOGRAFIA
de Sobral

DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO DE PEQUENAS CIDADES NO SEMIÁRIDO: O CASO DE ÁGUA NOVA – RN

Challenges in the development of small cities in the semi-arid: The case of Água Nova – RN

Desafios en el desarrollo de las ciudades pequeñas en el semiárido: El caso de Água Nova – RN

 <https://doi.org/10.35701/rcgs.v27.1079>

Sávio Felipe Pereira Barbosa¹

Maria Losângela Martins de Sousa²

Histórico do Artigo:

Recebido em 13 de dezembro de 2024

Aceito em 23 de novembro de 2025

Publicado em 26 de novembro de 2025

RESUMO

A necessidade de planejar o espaço urbano surge no instante em que a mobilidade, infraestrutura, desemprego, segregação espacial, dentre outras problemáticas socioespaciais, tornam-se mais evidentes e passam a interferir no modo de vida da população. Uma ferramenta base e de grande valia para o planejamento das ações de desenvolvimento das cidades é o plano diretor, instrumento de ordenamento e gestão urbana. O estado do Rio Grande do Norte, localizado no semiárido brasileiro é composto por 167 municípios, destes, apenas 28 possuem população superior a 20 mil habitantes, marcados pela ausência, em sua maioria, de instrumentos que venham a promover e contribuir para o desenvolvimento e o ordenamento territorial. Água Nova, município do interior do estado do Rio Grande do Norte, possui uma população estimada em 3.252 habitantes (IBGE, 2020), o que o atribui à classificação de município de pequeno porte. Além de uma população pequena, Água Nova apresenta forte presença da paisagem natural, características do meio rural, e ausência de grandes centros comerciais e industriais. Neste sentido, este trabalho objetivou analisar o planejamento urbano nas cidades de pequeno porte com foco na cidade de Água Nova. O processo metodológico consistiu de um estudo bibliográfico, bem como do levantamento de dados do objeto em questão, a partir de trabalhos de campo e coleta de dados em fontes secundárias, por meio de órgãos e instituições públicas. Como resultado constatou-se uma política de planejamento urbano ainda em processo de construção e um traçado urbano deficiente.

Palavras-chave: Desenvolvimento socioespacial; Planejamento urbano; semiárido.

¹ Mestrando do Mestrado Acadêmico em Planejamento e dinâmicas Territoriais do Semiárido da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Email: savionet15@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-9792-1671>

² Professora Adjunta do Mestrado Acadêmico em Planejamento e dinâmicas Territoriais do Semiárido da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Email: mariasousa@uern.br

 <https://orcid.org/0000-0003-3798-283X>

ABSTRACT

The need to plan urban space arises at the moment when mobility, infrastructure, unemployment, spatial segregation, among other socio-spatial problems, become more evident and start to interfere in the population's way of life. A basic tool of great value for planning actions for the development of cities is the master plan, an instrument for urban planning and management. The state of Rio Grande do Norte, located in the Brazilian semi-arid region, is composed of 167 municipalities, of which only 28 have a population of over 20 thousand inhabitants, marked by the absence, for the most part, of instruments that will promote and contribute to the development and territorial planning. Água Nova, a municipality in the interior of the state of Rio Grande do Norte, has an estimated population of 3,252 inhabitants (IBGE, 2020), which makes it a small municipality. In addition to a small population, Água Nova has a strong presence of the natural landscape, characteristics of the rural environment, and the absence of large commercial and industrial centers. In this sense, this work aimed to analyze urban planning in small cities with a focus on the city of Água Nova. The methodological process consisted of a bibliographic study, as well as a survey of data on the object in question, based on fieldwork and data collection from secondary sources, through public agencies and institutions. As a result, it was found an urban planning policy still in the process of construction and a deficient urban layout.

Keywords: Socio-spatial development; Land use planning; semiarid.

RESUMEN

La necesidad de planificar el espacio urbano surge en el momento en que la movilidad, la infraestructura, el desempleo, la segregación espacial, entre otros problemas socioespaciales, se hacen más evidentes y comienzan a interferir en el modo de vida de la población. Una herramienta básica y de gran valor para la planificación de actuaciones para el desarrollo de las ciudades es el plan director, instrumento de planificación y gestión urbana. El estado de Rio Grande do Norte, ubicado en la región semiárida brasileña, está compuesto por 167 municipios, de los cuales sólo 28 tienen una población superior a los 20 mil habitantes, marcados por la ausencia, en su mayoría, de instrumentos que promover y contribuir al desarrollo y ordenamiento territorial. Água Nova, municipio del interior del estado de Rio Grande do Norte, tiene una población estimada de 3.252 habitantes (IBGE, 2020), lo que lo convierte en un municipio pequeño. Además de una pequeña población, Água Nova tiene una fuerte presencia del paisaje natural, características del medio rural y la ausencia de grandes centros comerciales e industriales. En ese sentido, este trabajo tuvo como objetivo analizar la planificación urbana en pequeñas ciudades con foco en la ciudad de Água Nova. El proceso metodológico consistió en un estudio bibliográfico, así como un levantamiento de datos sobre el objeto en cuestión, a partir del trabajo de campo y la recolección de datos de fuentes secundarias, a través de organismos e instituciones públicas. Como resultado se encontró una política urbanística aún en proceso de construcción y un trazado urbano deficiente.

Palabras clave: desarrollo socioespacial; La planificación del uso del suelo; Semi árido.

INTRODUÇÃO

Desde seus primórdios a humanidade sentiu a necessidade de estabelecer uma organização social, por questões comerciais e até mesmo defesa de seus territórios, e encontrou na criação das cidades a solução para tal necessidade. A Grécia antiga é tida como grande exemplo dessa evolução social das civilizações, suas cidades eram grandes centros comerciais, políticos, religiosos e artísticos. Em busca de melhores condições socioeconômicas, as populações deram início a um processo migratório, deixando a vida do campo para viver a urbana, o que acarretou de imediato grandes problemas sociais como o desemprego, a falta de transporte e moradia, saúde, assistência social e educação, dentre outros. A aglomeração urbana ganhou mais força a partir do século XX pela forte influência dos avanços tecnológicos e pela crescente industrialização.

O cenário físico brasileiro, não diferente do resto do mundo, desenvolveu-se principalmente por fatores históricos, humanos e econômicos. A era Vargas, que teve início na década de 1930, promoveu ao país significativos avanços, porque o Estado criou condições que atraíram investimentos externos e internos, favorecendo o desenvolvimento industrial e, conseqüentemente, a evolução dos municípios (CARTY; COSTA, 2014).

Importantes avanços aconteceram com a aprovação da Constituição Federal de 1988. O capítulo sobre política urbana, regido pelo estatuto das cidades, contemplava os princípios da reforma urbana e do planejamento apresentando instrumentos, estratégias e ideias para uma gestão que contemple a participação democrática da população. Já no governo Lula, iniciado no ano de 2003, foi criado o ministério das cidades, que representou o marco para todos os segmentos envolvidos com as lutas urbanas, tais como organizações não-governamentais (ONGs) e universidades.

O Rio Grande do Norte possui 167 municípios, destes, 95% tem população inferior a cinquenta mil habitantes e, portanto, de acordo com o Estatuto das Cidades, Lei N 10.257 de 10 de julho de 2001, são considerados municípios de pequeno porte. O município de Água Nova, localizado na região Oeste do estado, tem sua população estimada pelo IBGE (2025) em 3.029 habitantes. No aspecto físico do município é notória a deficiência do traçado urbano e do ordenamento territorial, características que certamente a acompanham desde sua origem, marcada pela ausência de uma política de planejamento urbano e projeto de expansão territorial. Diante do exposto, torna-se claro a necessidade de se estudar o desenvolvimento, a expansão das cidades e os atores responsáveis pelo desenvolvimento e aplicação de tais políticas, sobretudo nos municípios de pequeno porte. É necessário que haja uma gestão democrática e participativa, que busque no meio social as ideias para o melhor desenvolvimento e expansão urbana, oferecendo qualidade de vida a população.

PLANEJAMENTO URBANO: BREVES CONSIDERAÇÕES

Durante quarenta anos (1940 - 1980) a população brasileira passou majoritariamente de rural para urbana (ROLNIK, 2006), pois as oportunidades de emprego e melhores condições de vida passaram a concentrar-se ali. Em um intervalo de tempo ainda maior, Santos e Silveira (2006) mostram que a população brasileira cresceu cerca de quatro vezes entre 1940 e 1996, passando de 41.236.315 para 157.079.573. Os autores mostram ainda que no Nordeste, considerando o mesmo intervalo de tempo, houve uma redução na participação nacional, passando de 35% para 28,5%. Vale destacar, como cita Andrade (1973), que foi o litoral nordestino a primeira área a ser explorada, conseqüentemente

povoada, o que significa que conforme a colonização avançava e posteriormente o desenvolvimento, a população foi adentrando ao interior.

Diversas mobilizações políticas ocorreram durante o governo de Goulart (1961 – 1964), as reformas de base buscavam estabelecer uma nova linha política no Brasil. A temática reforma urbana passara a ganhar espaço nos intensos debates que se seguiram. O Instituto dos Arquitetos do Brasil promoveu a formulação da proposta da reforma urbana no congresso no ano de 1963, no entanto, o golpe militar de 1964 inviabilizou a realização dessas reformas (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009).

Entre o final da década de 1970 e início de 1980, os debates sobre reforma urbana mais uma vez ganharam força no meio social, que segundo Klintowitz (2013) foram impulsionados tanto pelo desgaste do regime militar como pelo fortalecimento do movimento popular no sentido de derrubar o regime e reestabelecer a democracia. O destaque das lutas políticas de reforma urbana foi o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), reunindo ONGs, movimentos estudantis e representantes dos mais diversos segmentos da sociedade em torno das discussões sobre a temática abordada. Os temas de reforma urbana reaparecem “numa época de abertura lenta e gradual, em que os movimentos sociais aos poucos ganhavam mais visibilidade e relevância política, e eram capazes de construir um discurso e uma prática social marcado pela autonomia” (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009, p 259.).

O Brasil passou por um processo acelerado de urbanização, pois pela primeira vez a política urbana foi tratada em âmbito constitucional e percebeu-se a necessidade de serem elaborados projetos de desenvolvimento (FAÇANHA, 2001). Além disso, era crescente o percentual migratório entre as regiões do país o que apressava ainda mais tais debates. De acordo com Santos e Silveira (2006), no ano de 1980 haviam 46,3 milhões de brasileiros fora do seu local de origem.

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

A constituição de 1988 abriu espaço à criação de novos municípios. Em 52 anos, de 1940 a 1992, foram criadas exatamente 2.912 municípios, o que provocou significativa mudança na organização da nação, tanto em termos geográficos, como em termos políticos e administrativos (ROLNIK, 2006). É a partir dessa análise que surge a necessidade de planejamento, da busca da implementação de políticas urbanas de desenvolvimento oferecendo as suas populações uma melhor

qualidade de vida. A elaboração de um plano de gestão se faz necessária para que haja serviços de qualidade, desde moradia, mobilidade, infraestrutura, abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica, pavimentação, esgotamento sanitário etc.

Para Rezende e Ultramari (2007), o planejamento urbano é um grande desafio para os municípios. Segundo esses autores, essa dificuldade de planejamento é decorrente de questões econômicas, físico-territoriais, políticas, de gestão, dentre outras. Não é nada fácil pôr em equilíbrio os diferentes interesses existentes e ainda promover a garantia de uma participação popular efetiva. Saber gerir o desenvolvimento é essencial para uma administração, como cita Rezende e Ultramari (2007), destacando que uma boa ou má gestão é identificada a partir do planejamento que se reflete de forma significativa na vida de cada cidadão.

Passado o momento alto da construção da constituição brasileira, mas não silenciados os movimentos sociais, após mais de dez anos de negociação política no congresso, foi criado o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), “estabelecendo uma nova ordem jurídico-urbanística no país baseada no direito à moradia, na função social da cidade e propriedade, no planejamento de gestão do solo urbano como instrumento de estratégias de inclusão territorial” (ROLNIK, 2006).

Sendo um marco de discussão durante toda a década de 1990, o processo de negociação do Estatuto contou com a participação de diversos atores sociais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, Instituições de Classe como o IAB, os Governos Municipais e os agentes privados representantes do setor imobiliário e da construção civil como a CEBIC (SAULE JÚNIOR, 2001). Outra grande conquista do Movimento Nacional da Reforma Urbana foi a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003. O objetivo de sua criação foi principalmente combater as desigualdades sociais e investir no espaço urbano, ampliando o acesso da população à moradia, saneamento (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos), mobilidade, dentre outras garantias.

As conquistas nas políticas públicas de desenvolvimento estão diretamente ligadas aos movimentos sociais, que defenderam, sobretudo, a garantia dos direitos de cada cidadão no tocante aos bens públicos. Essa discussão se faz cada vez mais necessária ao passo que novas cidades vão surgindo e expandindo seus horizontes, seja socialmente, politicamente, economicamente, como também em termos geográficos. O planejamento urbano é essencial na expansão das regiões e cidades.

Em se tratando do semiárido nordestino, o desenvolvimento se apresenta de maneira menos acelerada se comparado ao sul do país, isso se dá até mesmo pela visão que se tem da região. Para Andrade (1973) a região é vista de diversas formas, como cenários de seca, mas também dos grandes canaviais que enriqueceram os senhores da terra nos anos de império, e até mesmo uma região

das revoluções libertárias. Embora discutida na década de 70, a ideia do autor faz sentido até os dias atuais, um Nordeste visto como uma região de desigualdade e pobreza somente.

PEQUENAS CIDADES E OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO URBANO

O surgimento das primeiras cidades está associado diretamente a revolução agrícola, período em que o homem passou a produzir aquilo que era necessário à sua sobrevivência. Daí vem a necessidade de instalar-se em regiões férteis. Por isso pesquisadores apontam que as primeiras cidades tiveram origem nas proximidades dos rios Tigre e Eufrates, região da Mesopotâmia. A agricultura, a caça, a pesca e a necessidade de permanecer próximo aos mananciais foram fatores preponderantes para a fixação de grupos de pessoas em determinados locais formando comunidades (SANTOS, 2012).

A partir da primeira revolução industrial, em meados do século XVII, as cidades passam a apresentar-se como o centro das atividades econômicas, políticas e sociais. No entanto, para além dos grandes centros urbanos, é preciso abrir os olhos para enxergar as pequenas cidades, cuja definição é algo que ainda tem gerado muitas discussões e debates, ganhando cada vez mais espaço entre pesquisadores. No Brasil, por exemplo, de acordo com definição do estatuto das cidades, toda e qualquer localidade que possua população inferior a cinquenta mil habitantes é considerado município de pequeno porte. Tudo é uma questão político-administrativa e nem sempre é levada em consideração a geografia do lugar. Chegar a um consenso, portanto, não tem sido uma tarefa fácil. Olanda (2008) traz uma pequena definição sobre pequenas cidades:

Um pequeno núcleo urbano, se comparado com áreas rurais próximas, é uma área de concentração de pessoas e objetos, todavia, quando se trata das cidades em conjunto, de um modo geral, por um lado as forças/movimentos de concentração possibilitam a existência, em número menor, de metrópoles, grandes e médias cidades. Por outro lado, as forças/movimentos de dispersão possibilitam a existência de numerosas pequenas cidades (OLANDA, 2008, p. 185).

Os pequenos municípios possuem muitas características do meio rural, como por exemplo, uma população pequena, forte presença da paisagem natural e a preservação da cultura do campo. Para Carneiro e Façanha (2015), muitas cidades pequenas apresentam pouca dinâmica administrativa e conseqüentemente econômica, o que não lhes permite oferecer muitos bens e serviços para atender de maneira inovadora e eficiente. Quem reforça este pensamento é Santos e Silveira (2006) quando relatam a importância do efeito do tamanho:

“O efeito do tamanho tem um importante papel na divisão interurbana e também na divisão intra-urbana do trabalho: quanto maiores e mais populosas as cidades, mais capazes são elas de abrigar uma extensa gama de atividades e de conter uma lista maior de profissões, estabelecendo, desse modo, um tecido de inter-relações mais eficaz do ponto de vista econômico” (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p. 203).

A constituição brasileira de 1988 concebeu aos municípios brasileiros várias competências que antes cabiam somente ao Governo Federal, como coloca Leão (2010). No entanto essa “independência administrativa” trouxe também graves consequências, uma vez que os pequenos municípios não dispõem de um grande poder econômico e de certa forma continuam dependentes do estado. Bacelar (2009) faz uma importante colocação a respeito da situação econômica desses pequenos municípios:

Pequenas cidades em que a base produtiva e de emprego é pequena, seus habitantes vivem quase em estado total de dependência do poder público, exemplificado pelas prefeituras, e estas se tornam o maior empregador dos municípios pequenos, como na grande maioria das pequenas cidades com população inferior a 10.000 habitantes e os recursos ou receita tributária municipal não representam a principal fonte de receita (BACELAR, 2009, p. 06).

O estado concentra todo o seu investimento nos grandes centros, como bem coloca Leão (2010). Para a autora o objetivo do governo em investir na infraestrutura dessas localidades está relacionado a instalação de empresas transnacionais. As pequenas cidades contam apenas com os repasses do Fundo de Participação dos municípios (FPM), que segundo Bacelar (2009), é uma transferência de caráter compensatório que visa dar mais recursos àqueles municípios que não conseguem ou geram de forma mínima recursos próprios. De acordo com o autor esses recursos dependem da arrecadação do estado e, portanto, sofre variação, o que fará com que oscile também o valor desses repasses.

A Perspectiva do desenvolvimento das cidades também perpassa pelas desigualdades territoriais que segundo Santos e Silveira (2006), tem um número de variáveis bem mais vasto do que no passado, especialmente na região nordeste, marcada por um cenário de estrutura fundiária hostil desde o Brasil império.

O PLANO DIRETOR E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

Para subsidiar o desenvolvimento das cidades, a elaboração de um plano diretor (PD) surge como agente principal. Segundo Villaça (1995), esse plano apresenta um conjunto de propostas que visam o desenvolvimento das cidades a partir de um diagnóstico das políticas públicas e da realidade

econômica, social, física e administrativas de um município específico e da região onde ele está inserido. As propostas apresentadas caracterizam-se para curto, médio e longo prazo e são aprovadas como lei municipal. Para Carvalho e Braga (2001), o Plano Diretor objetiva ordenar o desenvolvimento das cidades, sobretudo pautado nas funções sociais para a garantia do bem-estar dos cidadãos, sendo, portando, considerado um instrumento básico da política municipal. Para Villaça (1995), o plano diretor deve abordar todo o território municipal, desde a zona urbana até os recantos da zona rural.

De acordo com o estatuto das cidades (2001), o plano diretor é obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes e/ou que estão localizados em regiões metropolitanas e de interesse turístico. Mas segundo Carvalho e Braga (2001), alguns estados, em suas leis específicas, tornam essa obrigatoriedade a todos os municípios, pois apesar de existirem documentos nacionais que tratam do espaço urbano, os estados podem adaptá-las ou criar as suas próprias leis. 80% dos municípios brasileiros tem população inferior a cinquenta mil habitantes e, em se tratando de termos populacionais, são classificados como sendo de pequeno porte. Ainda 73% dos municípios possuem menos de vinte mil habitantes, não sendo obrigados a apresentar um plano diretor, com exceção dos localizados em regiões metropolitas e de interesse turístico e de desenvolvimento econômico.

Para Carvalho e Braga (2001) a elaboração de um plano diretor exige a participação efetiva da sociedade, através de audiências públicas, debates e acesso aos documentos elaborados durante todo o processo de construção. Cada gestor elabora seu projeto de desenvolvimento para orientar a administração do município, mesmo onde não há plano diretor. A garantia da participação da população, nem sempre se consolida, sendo limitada, devido o próprio desinteresse da comunidade ou ao desconhecimento dos benefícios coletivos de um plano diretor, como cita Villaça: “As camadas populares também não têm demonstrado grande motivação em participar de debates sobre planos diretores, e é provável que se inicie um novo período de mutismo semelhante aos do passado” (VILLAÇA, 1995, p. 237).

Afirma Braga (1995) que o desconhecimento e a falta de conscientização dos gestores sobre o real poder do plano diretor também colaboram com o seu fracasso. A elaboração do plano feita por empresas estranhas, isto é, que desconhecem a realidade local e que, portanto, não sabem das prioridades que devem ser dadas ou dos problemas frequentes enfrentados pelas populações é outro fator de fracasso. A criação de um plano diretor que foge da realidade impede sua implementação, como bem argumenta Braga (1995):

Se um plano for muito bom tecnicamente, mas inviável politicamente, não será executado; o mesmo se dá ao inverso, as propostas de um plano podem ser muito justas politicamente, mas

se não tiverem nenhuma viabilidade técnica de serem implementadas, não passam de demagogia barata. É necessário que haja um equilíbrio entre os aspectos técnicos e políticos do planejamento [...] (BRAGA, 1995, p. 4).

O planejamento estratégico municipal é também um importante instrumento de desenvolvimento das cidades. Assim como o plano diretor ele também é um plano de gestão, e que permite um projeto mais simples, demonstrando resultados em um período de tempo menor. Seus princípios são semelhantes ao do plano diretor, permite uma participação efetiva da população e propõe uma gestão democrática. Rezende e Ultramari (2007) citam que o planejamento estratégico municipal visa soluções para as mais diversas problemáticas do meio urbano, tais como mobilidade, o espaço público como um todo, até mesmo a economia do município, dentre outros. Para sua elaboração, este tipo de plano exige uma equipe menor, porém não menos preparada. Com relação a investimento, ele requer uma quantidade menor de recursos se comparando ao plano diretor. Para os pequenos municípios este tipo de plano pode ser a melhor solução para os problemas de planejamento e expansão do meio urbano.

OS AGENTES E O PLANEJAMENTO URBANO DAS CIDADES

O espaço urbano é formado e transformado a partir de ações racionais e efetivas. Nele estão inseridas atividades sociais, econômicas e culturais frutos da interação do homem com o espaço geográfico. Mas quem são de fato os responsáveis por essa construção e reconstrução do espaço urbano? Corrêa (1995) fez uma indagação parecida e cita que os “agentes sociais que fazem e refazem a cidade” são os donos do capital representados pelas grandes indústrias, o estado, os grupos sociais excluídos, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários. Como se vê são agentes que estão ligados as mais diversas classes sociais, desde representantes da sociedade civil, até os interesses capitalistas e a elite política.

Desde a primeira etapa da revolução industrial que as cidades se caracterizam pela predominância da atividade industrial, motivo que levou a população mundial que antes era predominantemente rural a se tornar majoritariamente urbana. O êxodo rural trouxe como consequência uma infinidade de problemas socioespaciais, tais como habitação, saneamento, mobilidade, infraestrutura, dentre outros.

No Brasil pensar e planejar o espaço urbano é algo bem recente, como discutido até aqui, pois desde a colonização que a expansão territorial se deu apenas pelas relações comerciais e interesses de exploração da terra. A indústria açucareira, como apresenta Andrade (1973), que fez explodir a

exploração territorial e criou vilas e comunidades a partir do chamado caminho do gado, ou seja, itinerários dos fazendeiros e seus rebanhos na procura pela terra.

A produção geográfica aponta claramente o fato de que não há um único modo de se pensar a cidade, indicando que não há um único caminho a ser trilhado pela pesquisa (CARLOS, 2007). A cidade surge a partir da ideia do homem sobre o que de fato seja uma cidade, o homem é responsável pela produção do espaço urbano que é criado pelas transformações do espaço geográfico. De acordo com a autora citada, são as relações sociais que materializam o espaço, que dão forma as cidades. Para Santos e Silveira (2006), as grandes cidades estão sempre em busca da modernização do mercado e das relações:

“Sem dúvida, as grandes cidades buscam adaptar-se às demandas da economia mais moderna, adequando o seu espaço construído às respectivas exigências. Isso, porém, atinge apenas uma pequena parcela do território urbano, mesmo porque os respectivos custos são muito altos, enquanto o resto da grande cidade mostra uma grande variação quanto à modernização das infraestruturas disponíveis” (SANTOS E SILVEIRA, 2006, p. 285).

Os autores trazem para o debate a segregação espacial, apresentando como o espaço urbano muda a sua configuração de acordo com o interesse do capital, e evidenciando a falta de investimentos de forma igualitária em todas as regiões dos grandes centros urbanos. A realidade do contraste entre a modernização do centro e/ou de regiões de domínio do comércio, e a falta de serviços básicos de saneamento ambiental, transporte público, mobilidade urbana, dentre outras problemáticas que afetam as áreas periféricas e mais isoladas.

MATERIAIS E MÉTODOS

O presente estudo seguiu um percurso metodológico abordando o planejamento urbano na busca de uma melhor compreensão de como as pequenas cidades tem enfrentado essa realidade. Levando em consideração os objetivos desta pesquisa, entende-se que ela possui caráter explicativo, bem como descritivo, com o intuito do melhor alcance dos resultados. Durante todo o processo de desenvolvimento da pesquisa foi indispensável o uso de elementos de abordagem quantitativa na interpretação de informações fornecidas por órgãos específicos a temática, como prefeitura e secretarias, bem como qualitativa para o entendimento das observações feitas em todo o espaço urbano.

O recorte espacial teve como universo de estudo a cidade de Água Nova, localizada na região Oeste do Estado do Rio Grande do Norte, na observação direta dos problemas socioespaciais

existentes. Para a consolidação dos objetivos propostos e principais resultados, na perspectiva da temática urbana, foram traçados e executados os seguintes procedimentos:

- ✓ Pesquisa documental e bibliográfica em fontes primárias e secundárias, como livros, artigos científicos, periódicos, dissertações e documentos tais como mapas, leis, relatórios, fornecidos por órgãos específicos dentro da localidade estudada como a prefeitura municipal, através de suas secretarias, com vistas ao entendimento do universo de estudo.

- ✓ Pesquisa de campo com o intuito de observar a dinâmica territorial do município, identificando suas potencialidades e desafios presentes.

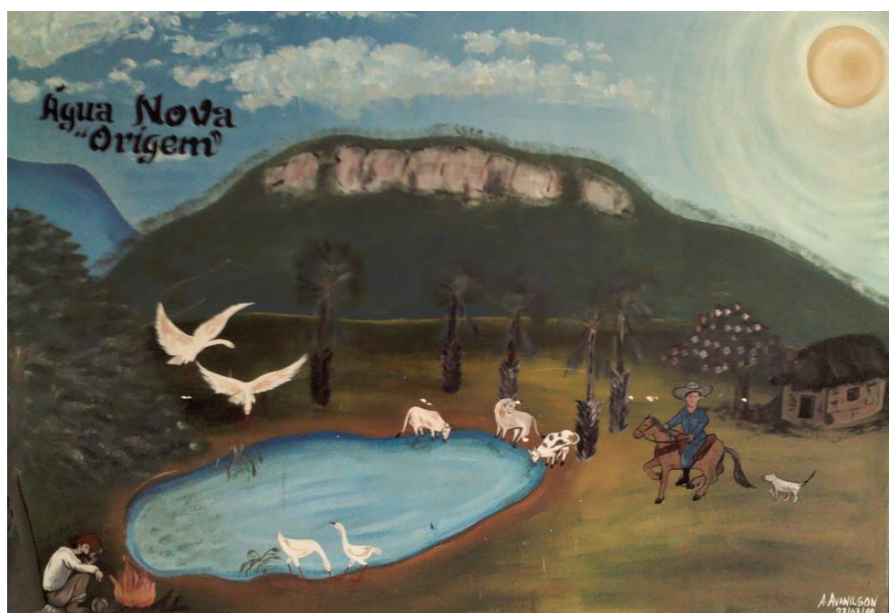
- ✓ Avaliação dos resultados realizada ao longo de todo o período de elaboração do trabalho.

Os resultados são debatidos ponto a ponto através da conexão entre as pesquisas documental e bibliográfica, e todo trabalho de campo realizado, trazendo figuras e gráficos que melhoram a compreensão e evidenciam o objetivo da pesquisa. A avaliação dos resultados também ocorreu de maneira a compreender os desafios propostos e alinhar a temática do desenvolvimento das cidades de maneira a contribuir significativamente com o espaço urbano, entendê-lo e pensá-lo de maneira propositiva e eficaz.

UM DEBATE SOBRE ÁGUA NOVA/RN

O município de Água Nova, tem sua origem relacionada aos vaqueiros e seus rebanhos, que em virtude do clima semiárido estavam sempre se deslocando por entre os povoados existentes. Vale ressaltar que os primeiros povoados do Nordeste surgiram exatamente a partir do chamado caminho do gado e/ou atividades econômicas específicas como a cultura do algodão, por exemplo. A figura 1, obra de arte do artista local, o pintor Avanilson Lima, traz os traços da origem da localidade, apresentando sua cultura:

Figura 1: Pintura artística que retrata a origem de Água Nova/RN.

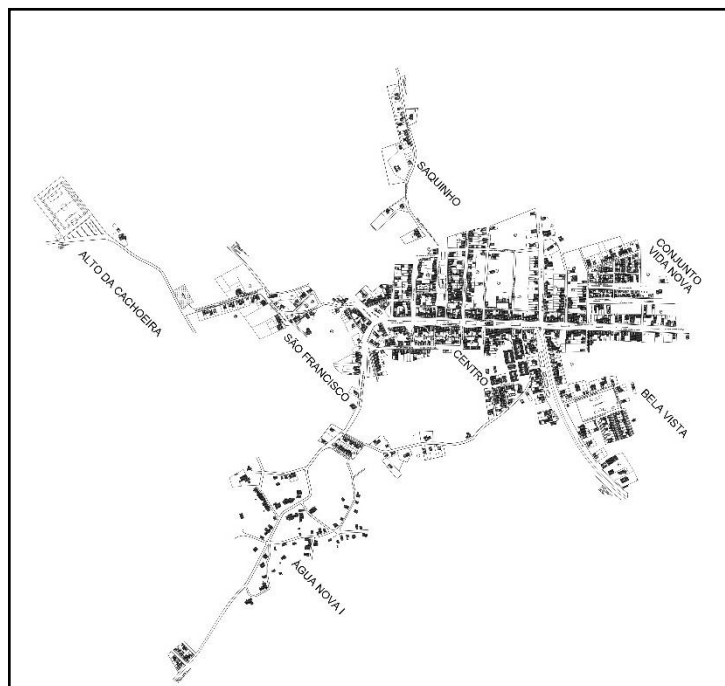


Fonte: Avanilson Lima (1999).

Água Nova era distrito da Cidade de Pau dos Ferros, e na época popularmente conhecida como Carapuça. A economia do município concentrava-se nas safras de grãos como arroz, feijão, milho, bem como também de algodão. O maior desenvolvimento foi notado a partir da instalação da igreja católica construída em honra a “Nossa Senhora de Fátima”, na década de 1950 a pedido dos líderes políticos e religiosos da pequena localidade. Os festejos aconteciam em períodos não definidos em virtude das condições socioeconômicas da população. Um maior desenvolvimento foi notado somente a partir da emancipação política do distrito que se deu no dia 27 de dezembro de 1963, por meio da Lei N° 3.041, sendo desmembrada da cidade de Riacho de Santana a qual pertencera por alguns meses, sendo que as terras santanenses foram emancipadas de Pau dos Ferros no dia 10 de maio de 1962.

A figura 2 traz o traçado urbano do município, mais precisamente de sua sede, através do mapeamento do perímetro urbano fornecido pela secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos. O mapeamento foi feito no ano de 2020. De acordo com os dados técnicos constantes, a metodologia utilizada foi a coleta de imagens através de veículo aéreo não tripulado, drone, passando posteriormente por um processo de vetorização em AutoCad (Software amplamente utilizado na engenharia civil).

Figura 2: Mapeamento do Perímetro Urbano de Água Nova/RN.



Fonte: Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Urbanos, 2020.

Atualmente, o município que é pertencente à microrregião da serra de São Miguel, tem sua população estimada pelo IBGE (2025) em 3.029 habitantes. As principais atividades econômicas do município são agricultura e pecuária. Ocupa uma área de 50,683 km², sendo que desse total apenas 0,73% corresponde ao perímetro urbano. Limita-se com os municípios de Encanto ao norte, Riacho de Santana ao sul, Rafael Fernandes a leste e Coronel João Pessoa a oeste. Está localizado a 416 km da capital do estado do Rio Grande do Norte, Natal.

O município de Água Nova encontra-se dentro das 73% das cidades brasileiras que tem população inferior a vinte mil habitantes e que de acordo com a classificação do Estatuto das cidades são consideradas cidades de pequeno porte. Desta forma, não existe aparato legal que obrigue o poder municipal a formular e consequentemente executar um plano diretor. No entanto, é clara a necessidade de ferramentas que possam subsidiar o desenvolvimento urbano de uma determinada área.

Água Nova está inserida numa região de desenvolvimento ascendente, a região do “Alto Oeste”³ potiguar, impulsionada pelo município de Pau dos Ferros/RN, polo regional. Praticamente todos os municípios dependem do polo regional, pela sua economia mais sólida, além de concentrar polos

³ O termo “Alto Oeste” é culturalmente empregado para se referir a uma parcela da região Oeste do Estado do Rio Grande do Norte que compreende trinta e sete municípios distribuídos em três microrregiões: Pau dos Ferros, Serra de São Miguel e Umarizal.

educacionais como Universidades, Faculdades e Institutos Federais que vem contribuindo como o desenvolvimento local e regional.

A ausência de políticas públicas de desenvolvimento é revelada até mesmo pelo traçado urbano das cidades. Citando um exemplo, o bairro Conjunto Vida Nova, (figura 3), formado por ruas estreitas e que consequentemente dificultam o tráfego e qualidade de vida da população num ponto de vista de infraestrutura. Na imagem é possível enxergar o arruamento deficiente, indícios da inexistência de uma política de mobilidade urbana, responsável por proporcionar o acesso democrático ao espaço urbano de forma inclusiva e ecologicamente sustentável. Por outro lado, ela deixa claro o potencial da região, demonstrando claramente a necessidade de aparo técnico legal, ou seja, a criação e aplicação de planos estratégicos de organização espacial.

Figura 3: Bairro Conjunto Vida Nova.



Fonte: Prefeitura de Água Nova, 2020.

De acordo com a secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos, o traçado urbano e a divisão setorial do município se deram a partir da análise das áreas urbanas consolidadas e aquelas com maior potencial de expansão de um ponto de vista geográfico. O mapeamento urbano realizado em 2020, reconfigurou o perímetro urbano com uma nova divisão de bairros. A figura 4 apresenta o atual desenho urbano de Água Nova.

Figura 4: Mapeamento do Perímetro Urbano de Água Nova/RN – Configuração de Bairros.



Fonte: Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Urbanos, 2020.

A atual organização do município é composta de sete bairros, e todas as regiões tem potencial de expansão geográfica. Cabe a administração municipal acompanhar de perto a ocupação do solo e traçar diretrizes de desenvolvimento que permitam ao município crescer de forma ordenada, além de direcionar os investimentos públicos e atrair a iniciativa privada com um parceiro do poder público municipal. É evidente também a necessidade de políticas públicas de planejamento que garantam os direitos aos serviços essenciais a comunidade, voltadas para a saúde, bem-estar e qualidade de vida da população.

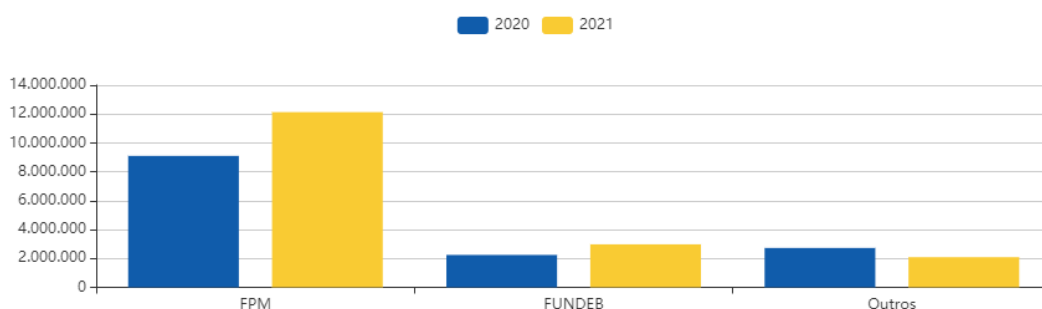
ÁGUA NOVA: ECONOMIA E COMÉRCIO

As principais atividades econômicas do município são a agricultura e pecuária, o que de fato foi comprovado pelas suas características rurais. No entanto, a principal fonte de renda é proveniente da administração e dos serviços públicos, como apresentado (IBGE, 2014). Vale destacar que não existem investimentos visando o desenvolvimento industrial na cidade, os maiores empreendimentos encontrados na área comercial são os supermercados e lojas de roupas e acessórios que são importados de estados e municípios vizinhos.

Fazendo uma análise do gráfico abaixo, pode-se observar com nitidez que o setor de serviços, estes em sua maioria oriundos da administração pública, é o que ocupa um maior número de pessoas, e esse número vem sofrendo oscilações pequenas ao longo dos anos apresentados. As atividades desenvolvidas no comércio, agricultura e indústria, apresentam baixos valores de ocupação, isso pode ser explicado por um único motivo, todas as atividades realizadas nesses setores econômicos são de pequeno porte, voltadas principalmente para o meio familiar. A produção agrícola, desenvolvida por pequenos proprietários rurais, apresenta-se em pequena escala, e quando muito é comercializada dentro do próprio município.

A arrecadação de impostos municipais é praticamente inexistente em Água Nova, de acordo com a secretaria de administração apenas o Imposto Sobre Serviços – ISS, e taxa de iluminação pública são recolhidos. A maior e principal fonte de recursos do município é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é a transferência de recursos financeiros feita pela União para estados e municípios prevista pela constituição federal. Esse repasse é feito de acordo com o número de habitantes da localidade. O segundo maior repasse feito ao município de Água Nova é proveniente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), este, criado por meio de uma emenda constitucional (gráfico 1).

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



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios (2020; 2021).

De acordo com a secretaria de tesouro nacional do Ministério da Fazenda, o FPM é uma alíquota da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) mais o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), portanto a oscilação no valor transferido a cada período depende do desempenho da arrecadação líquida desses impostos no período anterior. Com a crise econômica que se instalou no país nos últimos anos e que só cresce, a tendência é que os repasses feitos sofram queda considerável, afetando de forma direta os municípios de pequeno porte, como Água

Nova, que são totalmente dependentes desses recursos. Isso compromete o desenvolvimento e a expansão desses municípios que já acontece de forma lenta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, pretendeu-se a partir deste estudo compreender os desafios do planejamento urbano e do ordenamento territorial, sobretudo nas pequenas cidades, destacando seus atores e as principais ferramentas de expansão dos municípios. Tendo como estudo de caso o município potiguar de Água Nova, os objetivos do trabalho somados a metodologia adotada foram suficientes para compreensão do cenário em questão e a partir dele estender o entendimento a uma realidade de tantos outros municípios de mesmo porte.

Constatou-se que o planejamento urbano é praticamente inexistente na cidade que possui deficiência no arruamento e zoneamento urbano e, sobretudo, a ausência de políticas públicas voltadas ao melhoramento do traçado urbano e que visem solucionar os problemas socioespaciais. Por possuir uma população inferior a vinte mil habitantes não existe aparato legal que obrigue o pequeno município a elaborar e executar um plano diretor, o que não justifica a inexistência de leis que regulamentem o crescimento local.

Tendo os serviços públicos como principal atividade de ocupação e geração de renda para a população, a pacata cidade não possui um setor econômico aquecido. A agricultura e pecuária são desenvolvidas na esfera familiar, ou seja, produção em pequena escala, visando somente o consumo doméstico, e quando muito, os recursos produzidos são comercializados dentro do próprio território.

Os resultados evidenciam a fragilidade do sistema econômico local, que não apresenta altos índices de geração de emprego e renda. Uma gestão necessita de uma maior participação popular, bem como da elaboração e execução de políticas públicas que visem o melhoramento do espaço urbano e consequentemente uma melhor qualidade de vida para a população.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M. C. **A terra e o homem no Nordeste**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1973.
- Associação Nacional de Transportes públicos – ANTP. **Mobilidade e cidadania**. São Paulo, 2003.
- BACELAR, W. K. de A. Pequena cidade: Uma caracterização. **Anais do V Encontro de Grupos de Pesquisa: Agricultura, desenvolvimento regional e transformações socioespaciais**. Santa Maria-RS, 2009.
- BRAGA, R. Plano diretor municipal: três questões para discussão. **Caderno do departamento de planejamento**, Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP, Presidente Prudente-SP, vol 1, n. 1, agosto de 1995, p. 15-20.

BRASIL. **Portal da Transparência**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, [s.d.]. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 19 set. 2024.

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

CARLOS, A.F. A. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007.

CARTY, C. G.; COSTA, L. A. M. Dos Movimentos Sociais ao Estatuto da Cidade: breve histórico do processo de fomentação de uma nova concepção de planejamento urbano no Brasil. **Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura: cidade e projeto: uma construção coletiva**. São Paulo-SP: ENANPARQ, 2014.

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

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. 3. ed. Ática, Série Princípios, 1995.

FAÇANHA, L. C. B. A política urbana à luz da Constituição Brasileira de 1988. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 52, 1 nov. 2001. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2334>. Acesso em: 20 Jan. 2025.

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rn/agua-nova.html>. Acesso em: 15 Nov. 2025.

KLINTOWITZ, D. C. O movimento nacional de reforma urbana e a construção de uma nacional política de desenvolvimento urbano pós-redemocratização: da cooptação à estruturação de um funcionamento de decoupling. **Anais dos Encontros Nacionais da ANPUR: Desenvolvimento, planejamento e governança**. Recife-PE, 2013.

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

OLANDA; E. R. As pequenas cidades e o vislumbre do urbano pouco conhecido pela geografia. **Ateliê Geográfico**. Goiânia v. 2, n. 2, ago. 2008. p.183-191.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal: Introdução teórico-conceitual**. Rio de Janeiro-RJ, 2007.

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

SANTOS, A. D. Das primeiras cidades à urbe contemporânea: a realidade de campina grande – PB no contexto das cidades de porte médio. **Anais do XVII Encontro Nacional de Geógrafos**. Belo Horizonte-MG: XVII ENG, 2012.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil, território e sociedade no início do século XXI**. 9. ed. Rio de Janeiro: editora Record, 2006.

SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. **Cadernos Pólis**, São Paulo, n. 4, 2001.

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

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: **CEPAM**. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1995. p. 237 –247.

VILLAÇA, F. **Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de hoje**. Campo Grande, 2000.