

PLANEJAMENTO URBANO E GOVERNANÇA: REALIDADE E DESAFIOS PARA A EXPANSÃO URBANA

Maria do Carmo de Albuquerque Braga

UFPE, Universidade Federal do Agreste de Pernambuco, Brasil
mariabraga77@gmail.com

Mariana de Albuquerque Braga Alves

AESGA, Autarquia de Ensino Superior de Garanhuns, Brasil
maribraga.arquiteta@gmail.com

RESUMO

Entende-se urbanização como processo de ampliação na implantação de edificações e infraestruturas, e demograficamente como aumento da população urbana em relação à total. Quando influenciado por políticas públicas, esse processo nem sempre deve ser intolerado. Garanhuns, município do agreste de Pernambuco, Brasil, teve seu Plano Diretor Participativo (PDP) aprovado em 2008, atingindo em 2018 o período máximo para atualização previsto em Lei Federal, sem que fosse priorizado. Desde então, várias intervenções ocorreram, gerando instabilidade no processo. Nesse contexto, discute-se como permitir a expansão urbana em zonas de transição sem base no PDP vigente, minimizando impactos territoriais, ambientais e sociais causados. Para análise, adotou-se o estudo de caso, enfocando os anos 2018 e 2019. Como conclusão, sugere-se revisão legal quanto a validade das exigências para atualização do PDP bem como de punições pelo descumprimento, com foco no atendimento do objetivo para o qual foi criado.

Palavras-chave: Planejamento urbano, Urbanização, Expansão Urbana, Plano Diretor.

Linha de investigação: 1. Cidade e projeto. **Tópico:** Planejamento, políticas e governança.

ABSTRACT

Urbanization is a process of expansion in the implementation of buildings and infrastructure. Demographically it means the increase of urban population in relation to the total. When influenced by public policies, such process could be tolerated. Garanhuns, in semi-arid Pernambuco, Brazil, had its Participative Master Plan (PMP) approved in 2008, reaching its maximum lifespan in 2018, therefore, an update is overdue by law. Since then, several interventions have occurred, creating instability in the process. In this context, it is discussed how to allow urban expansion in transition areas without a provision in the current PMP, minimizing territorial, environmental and social impacts. A case study was adopted for analysis, considering the years 2018 and 2019. As a conclusion it is suggested a statutory checking concerning the validity of demands for updates as well as due punishments for non-compliances focusing on the objectives of the plan.

Keywords: Urban Planning, Urbanization, Urban expansion, Master Plan

Thematic clusters: 1. City and Project. **Topic:** Planning, Policies and governance.

Introdução

As transformações pelas quais vem passando o território brasileiro confirmam que atualmente o espaço urbano se refere à predominância da cidade sobre o campo. Segundo Ojima (2007), dois fatores devem ser considerados no processo: o populacional e o padrão de expansão física das ocupações urbanas. O primeiro exerce importante peso na expansão da infraestrutura urbana e o segundo pode e deve ser entendido como essencial para que o crescimento ocorra com menor custo social, refletindo-se em impactos positivos sobre as formas de reprodução social e a sustentabilidade ambiental. Trabalhando o tema, Santoro (2012) investigou como esse processo é influenciado pelas políticas territoriais em 100 municípios em São Paulo, objetivando apontar que a expansão urbana é um processo recorrente que deve ser planejado para minimizar impactos e distribuir igualmente ônus e bônus da urbanização, além de evitar processos especulativos.

Situado no Agreste Meridional de Pernambuco, Brasil, Garanhuns se enquadra nas preocupações trabalhadas pela autora, pois os membros do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) se encontram em constante desafio de impedir ou não o processo de expansão urbana, entendendo que este deva ocorrer, mas com responsabilidade, mesmo não havendo o suporte legal necessário. O município teve seu Plano Diretor Participativo (PDP) atual aprovado em dezembro de 2008 e, desde então, pela condição de polo regional, com vocação para turismo, educação e prestação de serviços, várias propostas e intervenções ocorreram, sem que o poder municipal priorizasse a atualização do documento, conforme estabelece a Lei Federal no. 10.257/2001, Estatuto da Cidade (EC), gerando instabilidade na aplicação daquela lei municipal que, apesar de se manter vigente passou a ser considerada desatualizada.

Com a hipótese de que há um iminente colapso na infraestrutura municipal de apoio à qualidade de vida local decorrente do processo de expansão urbana vigente à revelia da atualização do PDP, adotou-se como objetivo discutir até que ponto é possível permitir a expansão urbana em zonas de transição sem base no PDP, minimizando impactos territoriais, ambientais e sociais inerentes ao processo. Em meio às discussões, questiona-se a validade das exigências para a revisão do PDP enquanto instrumento básico para a gestão pública de forma a cumprir com os objetivos para o qual foi criado.

Como método analítico, escolheu-se o estudo de caso, focado nos anos 2018 e 2019, buscando dados relativos à legislação urbanística local, considerando o Plano Diretor Participativo de Garanhuns (PDPG) vigente, que em 2018 atingiu o período máximo de 10 anos determinado por lei para sua atualização. Observou-se que, a desatualização do instrumento tem gerado situações delicadas para os membros do COMPUR quando da tomada de decisão para aprovação de novos loteamentos em virtude da evidência de iminente colapso na infraestrutura local. Exemplifica-se o ineficiente controle do sistema de esgotamento sanitário, além da falta de equipamentos urbanos como escolas e postos de saúde para o atendimento da população crescente na região, induzindo a constante diminuição da qualidade de vida local.

O presente trabalho estrutura-se em quatro partes. Na primeira, discute-se brevemente conceitos de expansão urbana e de urbanização, referenciando autores como Ojima (2007), Motta e Ajara (2001), Dematteis (1996, *apud* IBGE, 2015), Carlos (2003), Reis (2006), Maricatto (2003) e Santoro (2012), esclarecendo que são conceitos distintos, não necessariamente complementares. Na segunda, comenta-se as bases e instrumentos legais para a gestão do processo de expansão urbana, particularmente o PDP como exigência legal máxima no país. Na terceira parte, como estudo de caso, situa-se e caracteriza-se Garanhuns/PE, oferecendo detalhes sobre o município em termos sociais, territoriais, econômicos e políticos. Na quarta, contextualiza-se a realidade e os desafios que tem se apresentado no processo de expansão urbana dos anos recentes. Por fim,

foram destacados e comentados critérios especiais adotados pelo COMPUR para admitir a evolução do processo de expansão urbana em Garanhuns/PE e minimizar impactos decorrentes da não atualização do PDP, chamando a atenção para a necessidade de revisão do estabelecido pelo EC, já que nem seu cumprimento e nem a falta de punição aos gestores públicos em função disso deve servir como escudo de proteção para a continuidade de práticas inadequadas de gestão.

1. Breve discussão teórica sobre urbanização e expansão urbana

Define-se urbanização como a mudança das características próprias do meio rural para o urbano, tanto de aumento populacional quanto de mudança de estilo de vida e de atividade econômica. Para Carlos (2003), esse processo transforma o conteúdo dos espaços, revelando-se uma prática socioespacial modificada a partir da imposição de uma nova relação espaço-temporal, que não só redefine a hierarquia dos lugares. Para Maricato (2003), no Brasil, o processo ocorreu praticamente no século XX. No entanto, ao contrário de expectativas, o universo urbano não superou algumas características dos períodos colonial e imperial, marcados pela concentração de terra, renda e poder, pelo exercício do coronelismo ou política do favor e pela aplicação arbitrária da lei.

A urbanização pode ser caracterizada segundo dois aspectos: espacial ou demográfico. O primeiro, é trabalhado por arquitetos e urbanistas e refere-se à intervenção no espaço com a implantação de edificações e redes de infraestrutura, de equipamentos, e serviços comuns e o segundo, entendido como o aumento do percentual da população urbana em relação à população total.

Ojima (2007), entre outros autores, concorda que existem dois fatores que devem ser considerados no processo de crescimento urbano: o populacional e o padrão de expansão física das ocupações urbanas. Ao referir-se ao primeiro coloca que exerce uma influência considerável na expansão da infraestrutura urbana. No que concerne ao padrão de ocupação, afirma que pode e deve ser entendido como primordial para que o crescimento ocorra com menor custo social, de forma a influenciar nas formas de reprodução social e na sustentabilidade ambiental.

Como resultado de seus trabalhos sobre o processo de urbanização no território brasileiro, Motta e Ajara (2001) afirmaram que, embora de forma diferenciada, manteve-se acelerado, mas com destaque para: interiorização do fenômeno urbano; aceleração da urbanização em áreas de fronteira econômica; crescimento das cidades médias; periferação dos centros urbanos; e formação e consolidação de aglomerações urbanas de caráter metropolitano e não metropolitano.

Observa-se que uma das principais características das mudanças em curso se refere à expansão urbana, através da formação de áreas de tecido urbano na periferia de algumas cidades, em descontinuidade à existente. Constata-se ainda que esse fato tem ocorrido concomitantemente à formação de novos núcleos, em pontos isolados, entre várias cidades exemplificando o que Reis (2006) denominou de urbanização dispersa, em oposição à urbanização compacta.

Mesmo que ainda intenso em final do século XX, o processo de urbanização observado por Dematteis (1996, *apud* IBGE, 2015) assumiu uma forma mais seletiva a partir de suas dinâmicas. Algumas destas são: (1) Periurbanização que reforça a polarização urbana, enquanto que a expansão se dá mais notadamente a partir das áreas periféricas e das ramificações radiais. Nesse processo, o crescimento depende das funções que extravasam para a periferia, originando-se de um polo urbano; (2) Formas urbanas difuso-reticular que nada mais são que expansões de malhas ou redes, pouco densas, com predominância de usos residenciais, de distritos industriais e dos condomínios.

Identificando a recorrência dos debates acerca do tema, Santoro (2012) discorre em sua pesquisa sobre o processo de expansão urbana, investigando em que medida tal processo é influenciado pelas políticas territoriais em 100 municípios do Estado de São Paulo, com o propósito de

“(...) superar a ideia de que expandir o urbano é sempre indesejável e admitir que é um processo recorrente e, quando necessário, deve ser planejado para que aconteça sem prejuízos urbano-ambientais e sociais, distribuindo de forma justa os ônus e benefícios da urbanização e evitando processos especulativos tão tradicionais na mudança de uso rural para urbano.” (Santoro, 2012:24).

O trabalho da autora traz à discussão um importante aspecto que deve ser observado e melhor trabalhado por planejadores urbanos para que a urbanização do espaço, no que se refere ao aumento populacional, implantação de infraestrutura e consequente necessidade de expansão seja algo que mereça atenção, pois trata-se de um processo inevitável e que pode ocorrer de forma positiva ou negativa, a depender dos aspectos legais que venham lhe dar suporte. Destacam-se positivamente a melhoria da qualidade de vida e auto sustentabilidade financeira para os municípios.

2. Bases e instrumentos legais para urbanização e expansão urbana

O crescimento populacional ocorrido nas grandes cidades brasileiras, especialmente a partir de 1960, gerou forte demanda por novos espaços, induzindo o poder público a renovar a legislação urbanística vigente, ultrapassando os padrões técnico-científicos da época. Assim, surgiram Planos de Desenvolvimento (PD) mais elaborados, utilizando uma metodologia rígida, trabalhada por profissionais ‘de gabinete’, cujos resultados nem sempre condiziam com a realidade do município, especialmente com o olhar do beneficiário final, o cidadão.

Com essa nova demanda, o período entre 1964 e 1974 passou a ser o de maior número de PD criados, entendidos como soluções certas para conter os problemas urbanos presentes. Ademais, também foi o período que surgiu o maior número de críticas a esse instrumento e alternativas de modernização na sua elaboração, objetivando torná-lo cada vez mais compatível com a realidade e a necessidade do município. Logo, questões como moradia irregular, ocupação de áreas de preservação, falta de infraestrutura urbana, entre outros, induziram a renovação da legislação urbanística até então vigente, visto que o processo resultou em municípios sem capacidade financeira para sua administração, especialmente no que se refere ao atendimento das necessidades básicas da população.

Com a aprovação da Lei Federal nº 10.257, em 2001, o EC, e da criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi instituído o apoio legal para a aplicação de políticas públicas de cunho democrático através do instrumento PDP, que objetiva o apoio ao desenvolvimento sustentável dos municípios. Dessa forma, além de consolidar-se a quebra do estilo de planejamento técnico-científico herdado, segundo o EC, o PDP tem como meta a promoção da justiça social e do atendimento à função social da propriedade, particularmente para municípios com 20.000 habitantes ou mais.

O EC, considerado uma lei progressista aplicada em favor da justiça social, apresenta como objetivo em seu Capítulo I, artigo 1º, “estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental”. Segundo o EC, quando da elaboração do PDP em um município, devem ser selecionados instrumentos urbanísticos que possibilitem a indução ao uso sustentável do solo, incorporando a participação deliberativa social no desenvolvimento da cidade, apoie a regularização das posses urbanas ilegais e a inclusão social.

Em função da dependência financeira da maioria dos municípios brasileiros frente ao governo federal e da necessidade imediata de elaboração do documento, cujo custo financeiro é considerado alto, o governo federal aportou recursos a título de empréstimo para aqueles municípios que iniciassem de imediato o processo. O importante era colocar em vigência um documento que promovesse a auto sustentabilidade municipal.

De acordo com o EC, o PDP é uma lei municipal que deve ser revista no máximo a cada 10 anos, abrangendo o município e não apenas sua área urbana. Ao fim da sua elaboração ao menos o macrozoneamento do município deve estar definido com a demarcação das áreas rurais, urbanas, de preservação e de expansão. Tanto a elaboração quanto a revisão são de responsabilidade do gestor público e o não atendimento à exigência implica em sanções graves, segundo a Lei Federal de Improbidade Administrativa No. 8.429/92, em seu art. 11, inciso II (1992), que vão desde a perda da obtenção de recursos financeiros federais até a da função pública e suspensão dos direitos políticos, de três a cinco anos.

Tanto o processo de elaboração quanto o de revisão dos PDP têm sido monitorados por Organizações Não Governamentais e centros de pesquisas em universidades, através de trabalhos como o do Observatório das Metrôpoles e o de Oliveira, Lopes e Souza (2018), que faz uma análise acerca de Planos Diretores nos municípios brasileiros, após 15 anos de EC.

Observa-se, portanto, que o cenário apresentado não tem sido positivo visto que a maioria dos municípios obrigados a elaborar e revisar seus PDP tem atrasado o processo, alegando falta de recursos financeiros. Ocorre que, se o instrumento foi idealizado para oferecer qualidade de vida e condições de auto sustentabilidade, subentende-se que não foi elaborado conforme as recomendações ou não vem sendo obedecido, ou, ainda, não têm sido atualizado conforme estabelece o EC, inviabilizando o desenvolvimento sustentável, socialmente justo e economicamente correto do município.

3. O município de Garanhuns/PE como estudo de caso

Situado no planalto da Borborema, Garanhuns (230km da capital Recife) integra a região do Agreste Meridional de Pernambuco. Destaca-se como polo de saúde, educação, comércio e serviços. O município está dividido em 04 distritos: São Pedro (ao norte), Miracica (a sudoeste), Iratama (a sudeste) e o Distrito Sede Garanhuns (Prefeitura de Garanhuns, 2019) (Fig.1).

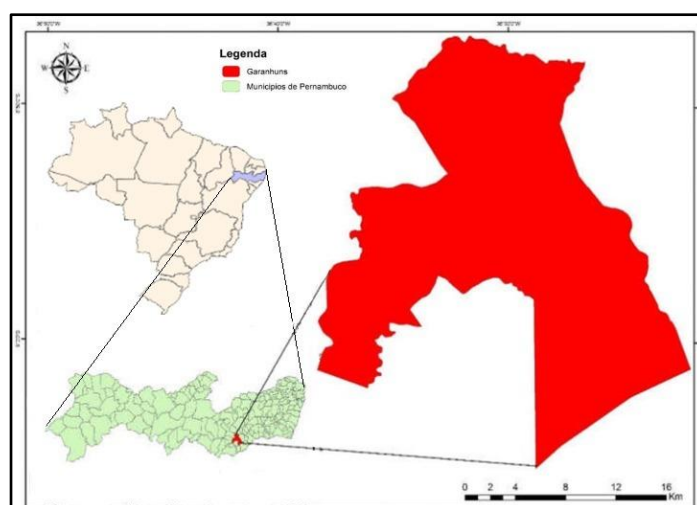


Fig.1: Localização de Garanhuns/PE. Fonte: Elaboração própria a partir de Costa *et al.* (2017).

O PDP de Garanhuns, elaborado segundo o EC, vigora desde dezembro de 2008, sem atualizações. Nesse intervalo de tempo surgiram novas oportunidades de crescimento, como: o programa federal para habitação Minha Casa Minha Vida (2009); o anúncio do megaempreendimento Garanhuns *Garden Shopping* no principal acesso ao município, às margens da BR-423, com obras iniciadas; o anúncio da duplicação da BR-423 (São Caetano - Garanhuns), com projeto executivo apresentado à população da região em audiência pública (2014), do trecho São Caetano - Lajedo e, no trecho até Garanhuns, com projeto executivo em elaboração, e, em 2016, o anúncio do investimento federal para estruturação/ampliação de aeródromos em todo o Brasil, incluindo o de Garanhuns, para implantação de novos aeroportos com voos regulares (domésticos e de carga).

As oportunidades apontadas são, portanto, posteriores ao PDPG de 2008, mas compõem uma realidade e os benefícios associados à sua implantação deverão ser bastante significativos para o desenvolvimento local e regional. Há interesse em antecipar o sucesso desses novos empreendimentos e, como consequência, pressões crescentes para ocupação dessas áreas que, na verdade, compreendem, em sua maioria, a zona rural do município. Fato este observado por Soares e Troleis (2018), quando mapearam as ocupações crescentes na região, e por Costa *et al.* (2018), que verificaram a antropização do meio natural, de forma a impactar as APP de Garanhuns, causando sérios danos às nascentes existentes, em virtude do desmatamento para novos usos e ocupações do solo (Fig. 2).

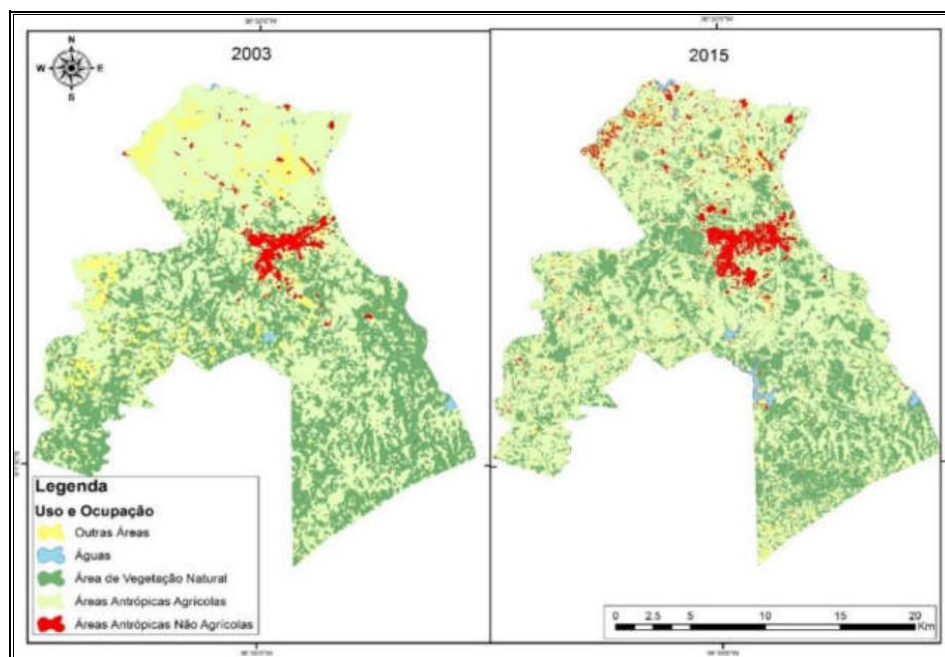


Fig.2: Mapa de evolução do uso e ocupação do solo do município de Garanhuns/PE. Fonte: Costa *et al.* (2017).

Percebe-se, portanto, que as mudanças nos modos de organização do tecido urbano podem ser caracterizadas pelo surgimento dos chamados projetos de desenvolvimento urbano, que, em muitos casos, são destinados a áreas de transição, entre o urbano e o rural. Essas áreas apresentam como característica a baixa densidade populacional e, em alguns casos, extensões de terra sem usos. Este é o caso do distrito de São Pedro, que desponta como uma excelente alternativa para expansão urbana de Garanhuns, visto que concentra um conjunto de elementos interessantes associados à ideia de crescimento, tais como: (a) localização entre as rodovias federais que dão acesso a Garanhuns: BR-424 (Norte) e BR-423 (Leste, rumo a capital); (b) está localizado ao norte do Distrito Sede, por onde acessam a maioria dos visitantes ao município; (c) topografia

menos acidentada em relação a outras áreas adjacentes à zona urbana do distrito sede, mais propícia a construções civis mais econômicas; (d) estão implantados em seu território equipamentos de grande porte de interesse regional, como o aterro sanitário do município e o aeródromo; (e) dispõe de acesso asfaltado à vila urbana do distrito, nos seus 5km de extensão (Fig. 3).

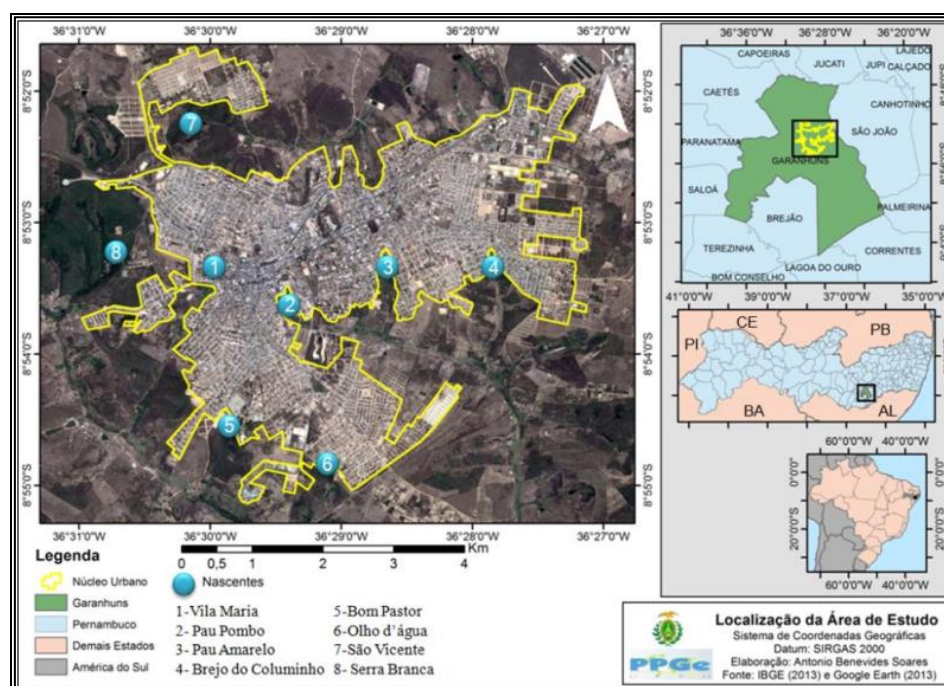


Fig.3: Delineamento da ocupação urbana de Garanhuns em 2018 e localização do distrito sede. Fonte: Soares, A. B.; Troleis, A. L. (2018)

Além disso, a proximidade com a área do *Shopping* fortalece ainda mais os interesses dos investidores e dos especuladores, elevando os preços das propriedades em toda a região e acelerando processos de ocupação com usos residenciais, principalmente condomínios fechados, sobre os quais não há legislação específica para ordenar seu crescimento. Outro aspecto importante na aceleração desse processo é a redefinição do traçado da duplicação da rodovia BR-423 que foi redesenhada para passar por dentro do Distrito de São Pedro.

Mas o município não evoluiu em termos de legislação urbanística para o seu desenvolvimento, visto que ainda carece não apenas da atualização do PDPG, mas de um plano de mobilidade urbana, lei de uso de ocupação do solo, entre outras, implicando em acúmulos de problemas que induzem ao mais grave de todos, o iminente colapso da infraestrutura, particularmente do saneamento ambiental.

Em função do exposto, observa-se uma forte tendência ao crescimento desordenado do município na direção norte, permeando o Distrito de São Pedro, diante das obras anunciadas e da falta de planejamento para expansão urbana naquele setor, gerando um processo de periferização indesejada, formado pela implantação de loteamentos para habitação de interesse social, com baixa qualidade e carência de infraestrutura.

Diante dessa realidade, algumas perguntas continuam sem resposta: como minimizar os impactos causados pela autorização para a ocorrência da expansão urbana necessária quando essa expansão não foi projetada no PDP vigente? Qual a validade da exigência legal para elaboração, execução e atualização de PDP em um município e as consequentes punições aos gestores públicos quando do seu não cumprimento?

4. Realidade e desafios no processo de expansão urbana em Garanhuns/PE

Com 139.788 habitantes (IBGE, 2010), sendo 115.356 residentes urbanos (Governo do Estado de Pernambuco, 2019), ou seja, aproximadamente 89% do total, o município de Garanhuns foi criado em 1811 e emancipado em 1879 (Prefeitura de Garanhuns, 2019), portanto, com 140 anos de autonomia política. Nesse período, muitos acontecimentos influenciaram o modo como a cidade iniciou seu crescimento e como a mancha urbana seguiu crescendo. Especificamente a partir da década de 1960, quando os principais eixos de crescimento já estavam implantados (Fig.4).

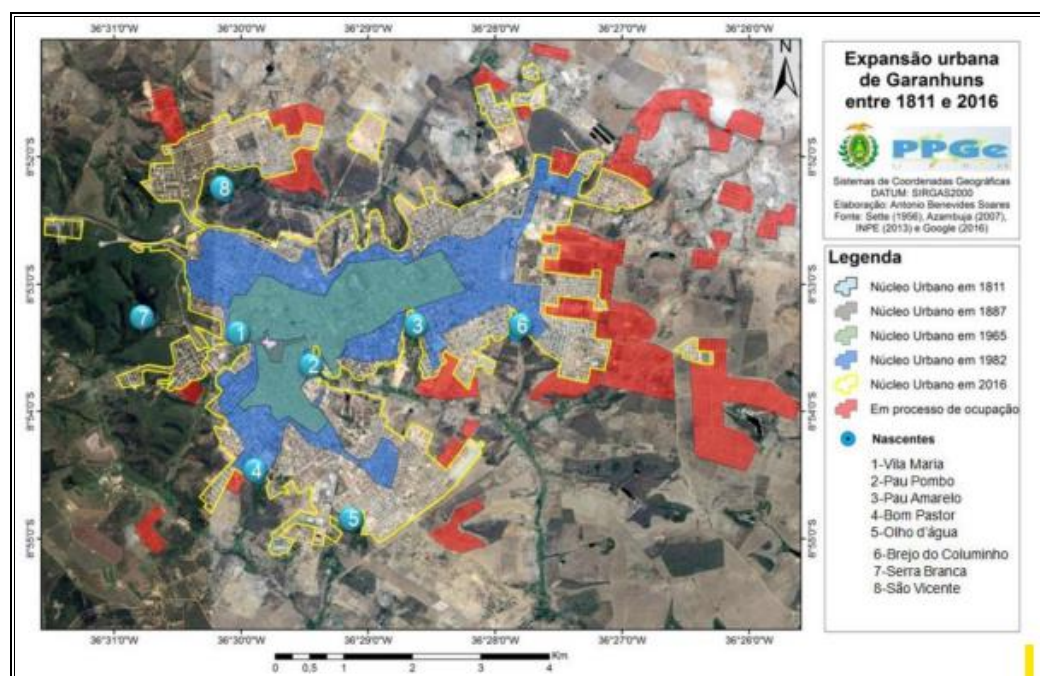


Fig.4: Processo de expansão urbana de Garanhuns, entre 1811 e 2016. Fonte: Soares, A. B.; Troleis, A. L. (2018)

Com a promulgação da Lei Municipal No. 3620/2008 (Garanhuns, 2008), que legalizou o PDPG, todos os projetos, de edificações e de loteamentos, tiveram suas aprovações sujeitas a esse instrumento. Contudo, a forte dinâmica que movimentou o município nos anos subsequentes induziu, e continua induzindo, um processo acelerado de urbanização e sua consequente expansão para além dos limites estabelecidos pelo mencionado instrumento legal, bem antes de completar o prazo máximo de 10 anos para sua atualização, conforme estabelece o EC (Fig. 5).

A malha urbana cresceu rapidamente, em direção ao norte do Distrito Sede, como já observado, fazendo com que a pressão exercida pelo mercado e pelas demandas sociais e políticas no município colocassem os membros do COMPUR em constante desafio entre impedir ou não a expansão pela aprovação de projetos, entendendo que esta deva ocorrer, mas com responsabilidade.

O número de projetos de loteamentos que deveriam ser aprovados pelo COMPUR vem se reduzindo e as estratégias utilizadas pelos empreendedores para aprovação e implantação têm sido as mais diversas, incluindo a pressão política que induz o poder municipal a assumir parte da infraestrutura básica do empreendimento, especialmente no que se refere à rede de esgoto sanitário, de coleta de resíduos sólidos e o sistema de transporte urbano.

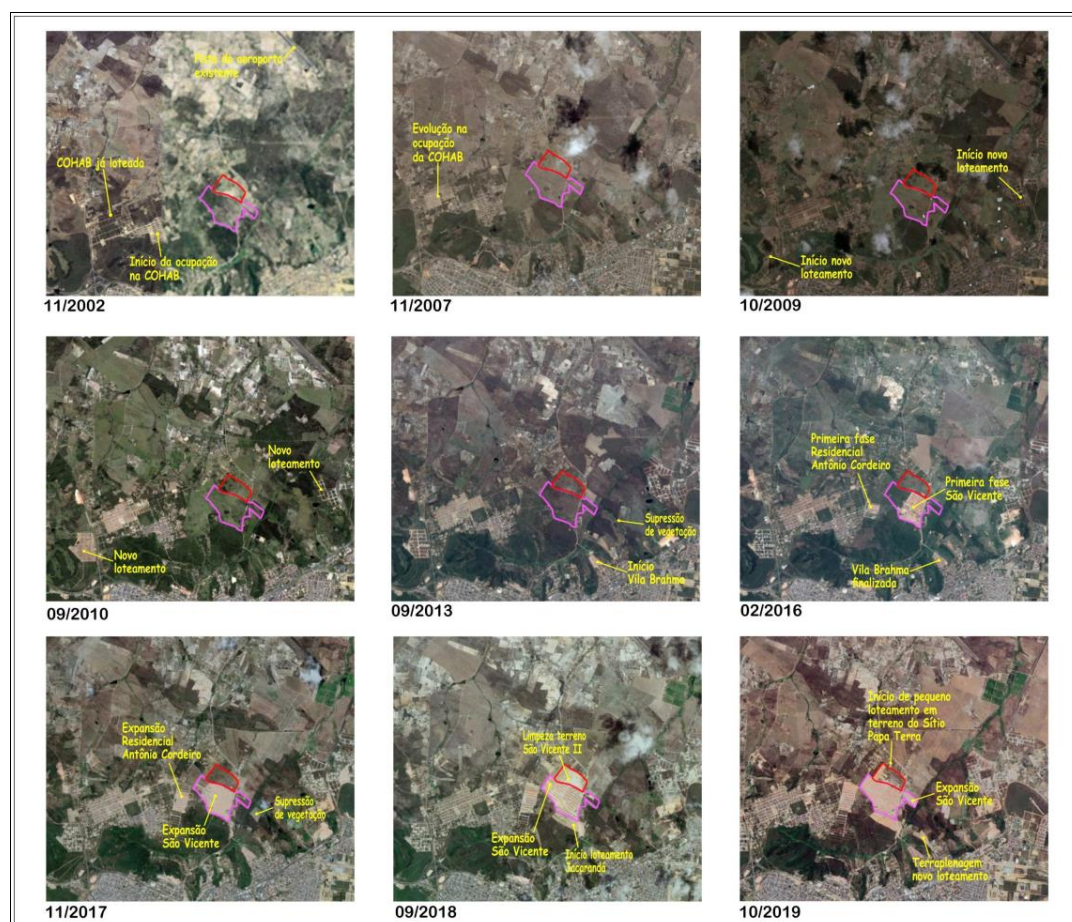


Fig.5: Processo de expansão urbana de Garanhuns, na direção norte do Distrito Sede, entre 2011 e 2019. Fonte: González (2020), a partir de imagens do Google Earth

Entre os principais argumentos utilizados por empreendedores como estratégia de pressão para aprovação de projetos que divergem dos parâmetros urbanísticos estabelecidos no PDP atual estão: (1) diminuição do déficit habitacional; (2) preços atrativos para financiamento próprio dos imóveis; (3) aumento da oferta de emprego e renda no município, que se apresenta como importante em função da crise econômica e financeira que afeta o país. Nesse contexto, a Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) desativada e a inadequada destinação final do esgoto no solo local são resultados de grande impacto para o município, tanto em termos físico-espacial como social e ambiental. O dano ambiental em especial é preocupante, como bem demonstram os trabalhos de Soares e Troleis (2018) e o de Costa *et al.* (2017), que no caso aqui tratado expressa ainda a baixa qualidade da infraestrutura implantada e a consequente diminuição da qualidade de vida da população. (Figs. 6 e 7).

Saliente-se que o COMPUR foi excluído do processo de aprovação de projetos em momentos anteriores, além de sofrer um esvaziamento entre 2015 e 2018, com sucessivas trocas de gestão da Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAN, gerando acúmulo de problemas. Como exemplo, cita-se um loteamento cuja aprovação ocorreu em 2013, sem considerar os parâmetros urbanísticos apontados no PDPG e para tal aprovação o município assumiu manutenção do sistema de tratamento e destinação final do esgoto sanitário.

Entretanto, apesar desse sistema se encontrar desativado, foi apontado como solução para um novo projeto de loteamento contíguo àquele, do mesmo empreendedor, submetido para aprovação em 2019. Para tal

solução, a justificativa foi o fato de já ter sido construído um sistema de tratamento para o loteamento e entregue a responsabilidade de sua manutenção ao município, o que não ocorreu de forma adequada, resultando em sua desativação, por conta de roubo de peças importantes para o seu funcionamento.

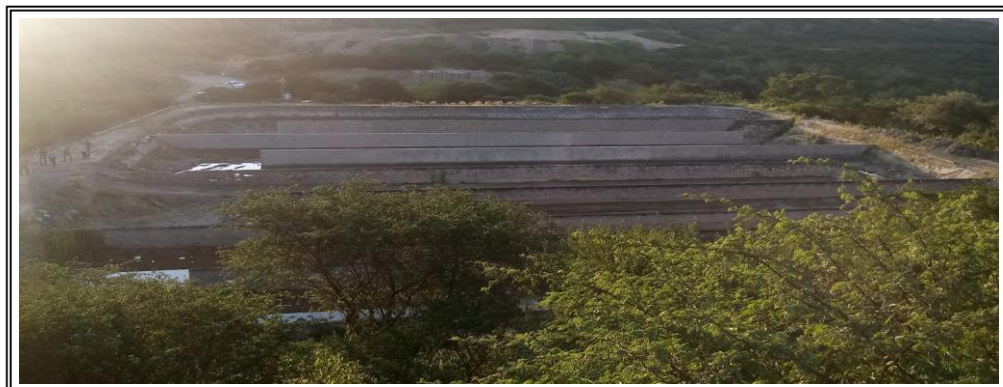


Fig.6: Imagem da situação da ETE local desativada, em 18/09/2019. Fonte: Arquivo particular de Emmanuel de Freitas Junior, (2019).



Fig.7: Imagens de despejos inadequados do esgoto coletado de loteamentos da região, em 18/09/2019. Fonte: Arquivo particular de Emmanuel de Freitas Junior, (2019).

No que se refere ao sistema de tratamento de resíduos sólidos e na rede de transporte público, o desafio está no aumento dos custos em relação aos contratos com as prestadoras de serviços. O município dispõe de uma estação de tratamento, contudo ainda não foi implantada a coleta seletiva e sim a disponibilização de caçambas em determinados locais como forma de facilitar a coleta realizada pelos caminhões. Essa coleta ocorre, dia sim, dia não, a depender do bairro. No caso da periferia, este serviço tem sido menos frequente em função dos custos para ampliação da rota a ser cumprida, ocasionando o surgimento de entulhos por um tempo maior que o limite para a decomposição dos resíduos, o que se torna danoso ao meio ambiente e à saúde das pessoas.

A rede de transporte público, também representa um entrave financeiro para o município, visto que a extensão ou criação de nova rota implica em um maior custo, o que acarreta, por vezes, na disponibilização de poucas paradas de ônibus nos projetos de novos loteamentos e, conseqüentemente, em um percurso ainda maior para os moradores terem acesso a esse serviço. Um exemplo disso é o loteamento recentemente submetido à aprovação e que adota como solução para a população o uso da parada de ônibus mais próxima, que serve ao loteamento contíguo, justificando a pouca distância que as pessoas percorrerão para acessá-la:

aproximadamente 300m. Essa solução também é adotada para a o atendimento das pessoas em relação a escola e posto de saúde.

Entre outros problemas, importa destacar a condição desfavorável que se encontra o município quanto a evolução da legislação urbanística, a partir da não atualização do PDPG em vigência, como: (1) não elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana; (2) não elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo; (3) não elaboração de um Código de Obras; (4) não elaboração do Código de Posturas; (5) não elaboração de um Plano de Saneamento Ambiental. A isso se soma a baixa qualidade de vida das pessoas, o desequilíbrio na distribuição dos bônus e dos ônus decorrentes da desorganização espacial pela falta de um planejamento adequado, entre outras consequências malélicas que se acumulam ao longo dos anos, a despeito da forte imagem construída para o município como polo turístico, cultural e educacional para a região.

Assim, dadas as várias situações de divergência entre as propostas e os parâmetros urbanísticos determinados no PDPG, membros do COMPUR discutiram o estabelecimento de critérios mínimos para as necessárias regularizações e aprovações, diminuindo 'a fila de projetos para aprovação', a possibilidade de responsabilização legal dos membros do Conselho e, especialmente, os impactos causados ao ambiente físico, social, econômico e ambiental local em função do não cumprimento das exigência legais para a atualização do mencionado instrumento legal em vigência.

Dessa forma, foi elaborado um conjunto de exigências para que o processo de análise e possível aprovação pelo Conselho seja realizado com um mínimo de balizamento técnico, destacando-se: (1) apresentar cartas de anuência dos órgãos públicos responsáveis pelo meio-ambiente, abastecimento de água, tratamento e destinação final de esgoto, energia elétrica e transporte público; (2) apresentar Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, considerando as orientações da coleção 'Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, Volume 4, Estudo de Impacto de Vizinhança (2016)'.

Considerações finais

A expansão urbana é uma necessidade real no município de Garanhuns/PE. As dinâmicas urbanas geradas pelas oportunidades de crescimento promoveram o aumento da ocupação do território, a despeito da atualização da legislação urbanística vigente, evidenciando a falta de priorização do planejamento para a uma adequada governança, além de trazer à tona as consequências malélicas que disso decorre. Questões importantes como mobilidade urbana, expansão da rede de serviços básicos como educação e saúde e ampliação de infraestrutura, especialmente no que se refere ao saneamento ambiental e transporte público são colocadas em segundo plano.

As pressões para ocupar solo disponível em áreas de interesse de mercado antes e após o final do prazo de 10 anos para atualização do PDPG causaram dificuldades de ação e insegurança nos posicionamentos dos membros do COMPUR para emissão de pareceres recomendando aprovação de novos projetos de loteamentos, pois as propostas divergem em muito dos parâmetros urbanísticos previstos no instrumento legal vigente e nem mesmo as punições ao gestor público mencionadas no EC parecem ser suficientes, pois em nada tem contribuído para a melhoria da qualidade do ambiente de uma forma geral.

Nesse sentido, recomenda-se uma importante revisão legal no que estabelece o EC, enquanto lei máxima que institui o PDP como instrumento obrigatório para que os municípios façam cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana na oferta de uma melhor qualidade de vida para as pessoas, responsabilizando o gestor público tanto na sua elaboração e execução quanto em sua atualização a cada período máximo de 10 anos, já

que não há uma obediência ao que foi estabelecido, nem mesmo às penalidades que a lei define para tais infrações.

Conclui-se, portanto que a estratégia adotada em 2019, pelo COMPUR de que todos os projetos submetidos a sua análise devam seguir um Termo de Referência para balizar tecnicamente suas decisões, tentando minimizar os problemas que se acumulam decorrentes desse processo não deve servir como escudo de proteção para a continuidade de práticas inadequadas do gestor público. É nesse sentido, que se verifica a concordância entre o posicionamento do Conselho e a afirmação de Santoro (2012:24) de que “a expansão urbana é um processo recorrente”, propondo “superar a ideia de que expandir é sempre indesejável”, visto tratar-se de algo que deve ser planejado para minimizar impactos e distribuir igualmente ônus e bônus da urbanização.

REFERÊNCIAS

- AZAMBUJA, R. N. e DE BARROS CORRÊA, A. C. (2015). Geomorfologia e áreas de expansão urbana do município de Garanhuns-PE: uma abordagem espaço-temporal dos eventos morfodinâmicos para o planejamento territorial. *Revista Geo UERJ*, n. 27, 202-233.
- CARLOS, A. A. (2003). São Paulo: Dinâmica urbana e metropolização. *Revista Território* (Rio de Janeiro), n.11, 12, 13, 78-90.
- COSTA, S. O. S. *et al.* (2017). Mapeamento e caracterização do uso do solo das APPs no município de Garanhuns-PE. *Revista Brasileira de Iniciação Científica*, Ed. Especial Universidade de Pernambuco, Unidade Garanhuns (Itapetininga-SP), v.4, n.8, 196-213.
- GARANHUNS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento. (2008). Lei Municipal No. 3620, de 8 de dezembro de 2008. Plano Diretor Participativo de Garanhuns. (Garanhuns).
- GONZÁLEZ, Héctor Iván Díaz (2020). Estudo de Impacto de Vizinhança do Desenvolvimento Imobiliário São Vicente II, Garanhuns-PE.
- IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Diretoria de Geociências Coordenação de Geografia. (2015). Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: IBGE.
- MARICATO, E. (2003). MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Revista Estudos Avançados* (São Paulo), n.48,151-166.
- MOTTA, D. M. e AJARA, C. (2001). Configuração da Rede Urbana do Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento* (Curitiba), n.100, 7-25.
- OJIMA, R. (2007). Dimensões da Urbanização Dispersa e Proposta Metodológica para Estudos Comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras. *Revista Brasileira de Est. Pop.* São Paulo (São Paulo), n.2, 277-300.
- OLIVEIRA, Celso Maran de, LOPES, Dulce e SOUZA, Isabel Cristina Nunes de (2018). Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, (Paraná), n.2, 322-334.
- REIS, N. G. (2006). Notas sobre Urbanização Dispersa e Novas Formas de Tecido Urbano. São Paulo: Via das Artes.

SANTORO, P.F. (2012). Planejar a expansão urbana. Dilemas e perspectivas. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. (São Paulo).

SOARES, A. B. e TROLEIS, A. L. (2018). A expansão urbana de Garanhuns-PE entre 1811 e 2016 e suas implicações socioambientais. REVISTA MOVIMENTOS SOCIAIS E DINÂMICAS ESPACIAIS (Recife) , v. 7, n. 1, 185-209.

Fontes Eletrônicas

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estudo de Impacto e Vizinhança. (2016). Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade, volume 4. (Brasília). Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/343/titulo/estudo-de-impacto-de-vizinhanca> (Acesso: 20/02/2020).

Estatuto da Cidade. (2001). Governo Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Lei Federal No.10.257, de 10 de julho de 2001. (Brasil). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm (Acesso: 20/02/2020).

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Base de dados do Estado – BDE. (2019). Disponível em: http://www.bde.pe.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?CodInformacao=289&Cod=3 (Acesso: 02/12/2019).

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Populacional 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/garanhuns.html> (Acesso: 02/12/2019).

Lei Federal de parcelamento do solo urbano (1979). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos Jurídicos. Lei No. 6.766/1979. (Brasil). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766compilado.htm (Acesso: 20/02/2020)

Lei Federal de Improbidade Administrativa. (1992). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei No. 8.429/92. (Brasil). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm (Acesso: 20/02/2020).

PREFEITURA DE GARANHUNS. (2019). Dados do município. Disponível em: <https://garanhuns.pe.gov.br/sobre-garanhuns/> (Acesso: 02/12/2019).