

LEVANTAMENTO SOBRE INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL NO ESTADO DE GOIÁS

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.678112526028>

Data de aceite: 25/03/2025

Wilton de Araujo Medeiros

Universidade Estadual de Goiás

RESUMO: O trabalho faz o levantamento da quantidade de municípios goianos, identificando quantos possuem o principal instrumento de Planejamento municipal, segundo a constituição de 1988. Serve como base inicial para futuras investigações sobre o que significa “autonomia”, para a maioria desses municípios, e qual é o efetivo papel dos instrumentos de Planejamento para a sua consolidação. Verificou-se que essa investigação é aplicável à maioria dos municípios goianos, que possuem quantitativo populacional inferior a 20 mil habitantes.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento municipal; instrumentos de planejamento; municípios goianos.

INTRODUÇÃO

Para que possamos entender qual a importância do Planejamento municipal, é preciso previamente compreender, que um município não pode ser estudado isoladamente, senão, no contexto de uma rede de cidades, da qual sua sede faz parte. Haja vista que migração e pendularidade do trabalho são variáveis imprescindíveis no processo de desenvolvimento. E, estas ocorrem seletivamente quantos aos fluxos mais qualificados, beneficiando as áreas de destino em detrimento da origem (BARBIERE; SANTOS, 2011).

As redes de cidades são formadas de maneira política, histórica e economicamente hierarquizada. Disso resultam maiores ou menos fluxos. No Brasil, nos 339 municípios onde vivem entre 100 mil e 500 mil habitantes, estão inclusas 5 capitais. Com população maior que 500 mil habitantes, são 48 municípios, inclusas mais 9 capitais. Ou seja, nestes 387 municípios, entre os 5.570 mil existentes, mora e trabalha 58,2% da população brasileira. (BRASIL, 2024).

Em 2015, segundo Assumpção, Cruz e Rigon (2015) havia 300 municípios com população acima de 100 mil habitantes, e estes produziam 70% do PIB brasileiro. Segundo esses autores, havia naquele ano, 349 municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes e estes produziam 10% do PIB brasileiro. No total, 649 municípios produziam 80% do PIB brasileiro. Segundo os autores, naquele ano, “foi notada uma interiorização dos investimentos e uma mudança de foco, com o surgimento de oportunidades em mercados menores”. Decorrente dessa desconcentração econômica, Azevedo (2015) chama a atenção para o conceito de cidades “média-pequenas”, aplicado a esses casos.

No ano em que essa pesquisa foi divulgada pela revista *Exame*, quatro municípios goianos integravam o ranking proposto: Senador Canedo, em 4º lugar; Itumbiara em 25º; Catalão em 32º e Cristalina em 33º. Contudo, embora o IBGE confirme em 2021 a tendência de desconcentração, quanto a participação dos municípios no PIB nacional, o conceito de cidades “média-pequenas” não teve relevância nos estudos acadêmicos. De qualquer modo, após essa reconfiguração, o foco de interesse de estudos sobre cidades pequenas aumentou.

Podemos observar também que o transcórre da desconcentração urbana, não se deu acompanhado de descentralização política. É provável que isso explique o pouco interesse em incluir novos conceitos para novos estudos sobre redes urbanas, e, menos ainda, tendo pequenos municípios como objeto. Isso mostra, um certo descompasso entre a realidade socioeconômica vivida e as regulações federativas, as quais passaram a dar muita atenção aos municípios brasileiros, sobretudo após a constituição promulgada em 1988.

Nesta, os municípios brasileiros deveriam ter incorporado planejamento descentralizador, de modo que o seu desenvolvimento significasse também desenvolvimento da autonomia municipal, em relação aos outros entes da federação. Ou seja, após 1988 os municípios brasileiros deveriam passar a ser menos dependente politicamente dos órgãos institucionais, federais e estaduais, de modo a gerar suas próprias diretrizes para projetos e gestão intramunicipais. Mas, a realidade é que a maioria dos pequenos municípios continuam interdependentes do arranjo federativo, possuindo pouca ou nenhuma autonomia.

A própria aprovação do Estatuto da Cidade pela Lei Federal no 10.527, ocorrida em 2001, significou a legitimação de um movimento intelectual, denominado *Movimento da Reforma Urbana*. Se por um lado era legítima a preocupação desse movimento com a figura da municipalidade como ente federativo, e a participação desta, nos processos de urbanização, por outro, reforçou o predomínio do que Simmel (1902) chama de “vida mental da metrópole”. Ou seja, obviamente “reforma urbana” a metrópoles e grandes concentrações urbanas.

A fragilidade da intelectualidade nos pequenos municípios, é patente, e em grande medida explica as enormes dificuldades de autonomia destes, frente à autonomia que os grandes centros possuem. Portanto, politicamente os pequenos municípios são partícipes da federação, e também das redes urbanas. Porém, como não houve nenhum interesse em que fosse desenvolvido um “saber do chão” dos pequenos municípios, o que se tem até hoje em dia, é a produção de conhecimentos “sobre” eles, o que subsume a forte hierarquia das redes urbanas e a centralidade das metrópoles.

É muito importante salientar isso, porque o que se viu no decorrer do desenvolvimento ocorrido no limiar e no decorrer do século XXI, não havendo preparação de seus quadros de planejadores, na prática, as municipalidades não tiveram condições reais de assumir a autonomia constitucional prevista. Até porque a isso instituiu um paradoxo. O de que há uma hierarquia entre municípios que obrigatoriamente devem possuir Planos diretores, e municípios que não são obrigados por lei, a terem Planos diretores. E mesmo nestes pequenos municípios que são obrigados, por lei, a possuírem Planejamento urbano organizado e integrado, podemos observar que reificam a supremacia da mentalidade metropolitana em seus planos e leis.

Ou seja, a subalternidade do pequeno município nesse arranjo federativo, reforça o completo desinteresse intelectual, pelo conhecimento de suas singularidades. Sendo assim, a maioria teve que se adaptar a esse movimento de exclusão de suas singularidades, adaptando-se às normas burocráticas possíveis, entre injuções e disjunções decorrentes de concentração ou desconcentração econômica e autonomia municipal.

Após essa reflexão inicial, suscitou-se a questão que problematiza o presente levantamento: quais as ferramentas de planejamento municipal, utilizadas nos municípios do Estado de Goiás? Entende-se que os resultados obtidos neste levantamento, poderá subsidiar futuras análises comparativas entre concentração e desconcentração urbanas no Estado de Goiás e seus corolários quanto a autonomia municipal.

OBJETIVO

O objetivo do presente trabalho foi identificar – através do levantamento sobre as ferramentas de planejamento municipal no Estado de Goiás – como se situa o planejamento dos municípios goianos, no contexto da discussão sobre planejamento municipal no Brasil.

MÉTODO

Trata-se de um Relato de experiência de atividades de ensino, na disciplina Planejamento Municipal, curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Goiás. A partir de discussões teóricas com o auxílio da bibliografia, os alunos foram orientados em uma pesquisa-ação, de levantamento sobre os instrumentos de Planejamento Municipal no Estado de Goiás. Com dados obtidos de sítios oficiais em âmbito federal, estadual e municipal, foram feitos gráficos e análises comparativas, cujos resultados e considerações contribuíram para ampliar o debate e as leituras iniciais da disciplina. E assim, com possibilidades de aplicação em município goianos.

BREVE DISCUSSÃO TEÓRICA

Além da exposição sobre supremacia da economia e intelectualidade da metrópole, impondo subalternidade e exclusão das singularidades dos pequenos municípios, bem como de sua paradoxal exigência de autonomia no pacto federativo, discutimos em sala de aula sobre a complexidade do processo de urbanização recente. Inclusas consequências da globalização, e configurações de profundas modificações morfológicas na rede urbana. Porém, a estrutura elementar desses elementos morfológicos permanece a mesma, ou seja, permanece sendo um conjunto, que funciona articuladamente, entre “centros urbanos e suas hinterlândias” (CORREA, 2006).

Esse contexto ainda remede ideias de Christaller (1966), porque teoricamente, os centros urbanos possuem articulações pelas quais interagem hierarquicamente. Como diz Sposito (2011), atualmente ocorre uma reestruturação das relações entre as cidades. Contudo, o que podemos observar, sob a luz do que dizem respeito às questões de planejamento urbano, é que, embora haja reestruturação, as interações hierárquicas são prevalentes.

Visando provocar uma discussão que subsidiasse futuras análises comparativas, estabeleceu-se iniciar pelo levantamento populacional dos municípios goianos, organizando quadros que os agrupasse em conjuntos com os mesmos quantitativos. A ideia é que, agrupando esses quantitativos, fosse possível iniciar construção do conhecimento sobre as escalas dos municípios que compõem a rede de cidades em Goiás. Considerando-se também, a reestruturação das relações entre cidades, e consequências correlativas entre desconcentração urbana e autonomia municipal. Mas, sobretudo, buscar subsídios para entender os pequenos municípios goianos.

Seguindo-se ao método proposto, foi feita uma leitura comparativa entre dois textos: *As ilusões do plano diretor* (VILLAÇA, 2005) *Os planos diretores em pequenos municípios no Brasil: realidade e perspectivas a serem concretizadas como instrumento de direito urbanístico* (CARRANZA, 2015). Ficou patente nesta leitura comparativa, que, por um lado, como diz Villaça, em decorrência da falta de efetividade na implementação do plano diretor na cidade de São Paulo, o mesmo acaba se transformando em uma “ilusão”. Por outro, como diz Carranza, dos 3.852 municípios brasileiros com até 20 mil habitantes (Figura 1), apenas 634 possuíam plano diretor, na data em que foi feito o levantamento.

Assim sendo Villaça nos leva a refletir, a partir de uma análise na escala metropolitana, sobre a importância da integração, participação pública e social, para superar as “ilusões” burocráticas. Por outro lado, Carranza (2015) nos dá conta de que dos 5.570 municípios brasileiros, sob 3.218 não incide obrigatoriedade de cumprirem o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), ou seja, não possuem Plano diretor porque são municípios com menos de 20 mil habitantes. Consequentemente, esses municípios enfrentam enormes dificuldades para conseguir apresentar projetos e contratar recursos, aprofundado por suas limitações quanto a estrutura administrativa e institucional das pequenas cidades.

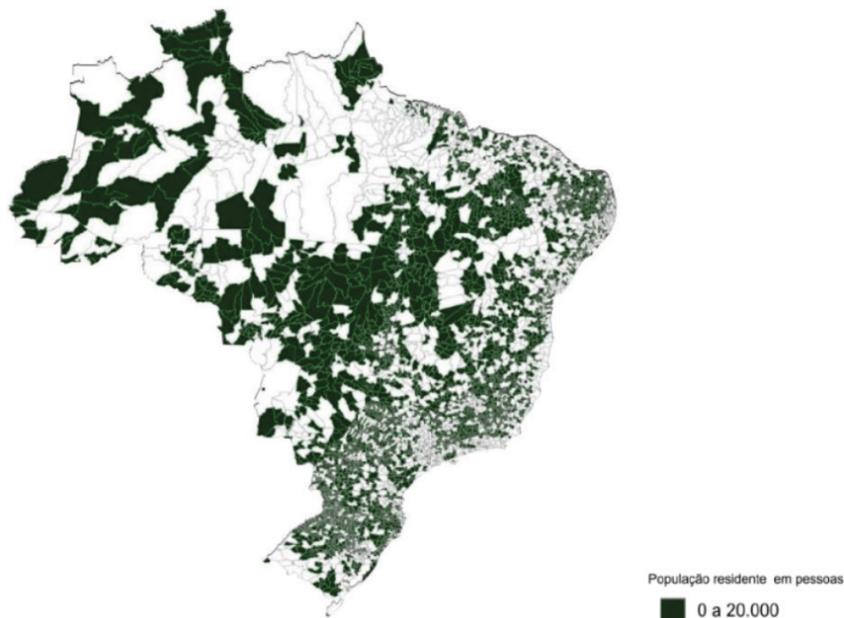


Figura nº 1: mapa mostrando os municípios brasileiros com população até 20 mil habitantes

Fonte: IBGE

Carranza também observa que embora estejam muito limitados em suas estruturas administrativas e institucionais, os pequenos municípios com menos de 20 mil habitantes, acabam incorporando alguns instrumentos jurídico de planejamento urbano, tendo por base os que o Estatuto da cidade apresenta. Porém, há uma tendência para a reprodução literal dos instrumentos, o que resulta em textos legais idênticos ou quase, reforçando o vazio intelectual da hinterlândia, e nenhuma especificidade ou singularidade do município.

Não coincidentemente, a lei de perímetro urbano é o instrumento mais utilizado em âmbito nacional, para controlar o limite entre urbano/rural. A questão a ser investigada, é se essa primazia não acaba por reforçar e reificar a dicotomia urbano/rural, levando-se a interpelar a dicotomia de negação tanto do urbano quanto do rural. Se isso reforçaria o condicionamento de territorialidades isoladas, espaços desnecessários de regulação e planejamento. Desnecessários porque, a questão de fundo seria a crença de que “a ruralidade não passaria de mero sucedâneo de uma formação social anterior, condenada a desaparecer” (CARRANZA 2015: 15).

Tendo por base a Constituição de 1988, há um outro dispositivo legal, que talvez seja ainda mais fundamental, ao que se refere à destinação urbana de um determinado território rural. Trata-se da Lei Orgânica do Município (LOM), que estabeleceu que os municípios brasileiros deveriam ter sua própria lei básica – semelhante à Constituição –, chamada de Lei Orgânica. Porque é LOM que, em consonância com a Constituição, vai estabelecer e garantir as bases da autonomia municipal, através dos princípios e diretrizes básicas sobre a regulamentação, organização, competências e atuação dos poderes públicos locais.

No que se refere aos enunciados das singularidades e especificidades territoriais, por ser ainda mais fundamental do que os instrumentos de planejamento, cada LOM deveria ter mais traços garantidores das identidades territoriais. Porém, não foi isso que ocorreu, após a obrigatoriedade de criação da Lei Orgânica, as câmaras de vereadores trataram de adotar a Lei Orgânica do Município da capital do estado. Portanto, a interdependência da “vida mental da metrópole” para todo o mundo urbano, se estabelece desde os fundamentos da instituição da vida pública.

De maneira ainda mais fundamental do que a problemática dos instrumentos de Planejamento municipal como peça intelectual replicante, as questões do direito a cidade e de melhor qualidade de vida, estão estabelecidas desde esse fundamento da vida pública. Essas réplicas, tanto da LOM quanto dos instrumentos de Planejamento municipal, são feitas pelas próprias assessorias técnicas prestadas aos vereadores.

A discussão teórica suscitou a pergunta: quais são as ferramentas de planejamento utilizadas em pequenos municípios localizados no Estado de Goiás? Visando responder a essa questão, foram elaborados diversos quadros numéricos, a partir dos quais fosse possível ter subsídios para uma análise inicial da questão proposta.

APRESENTAÇÃO DOS DADOS: CLASSIFICAÇÃO DE MUNICÍPIOS POR QUANTIDADE DE HABITANTES

HABITANTES	MUNICÍPIOS
Acima de 100 mil habitantes	14
Entre 50 e 100 mil habitantes	10
Entre 20 e 50 mil habitantes	32
Entre 10 e 20 mil habitantes	39
Entre 5 e 10 mil habitantes	50
Entre 1.000 e 5 mil habitantes	101
Total	246

Quadro nº 1: No Quadro nº 1, apresentamos a quantidade de municípios goianos com população acima de 100 mil habitantes; entre 50 e 100 mil habitantes; entre 20 e 50 mil habitantes; entre 10 e 20 mil habitantes; entre 5 e 10 mil habitantes; entre 1.000 e 5 mil habitantes.

Fonte: IBGE. Formatação do Quadro pelo autor.

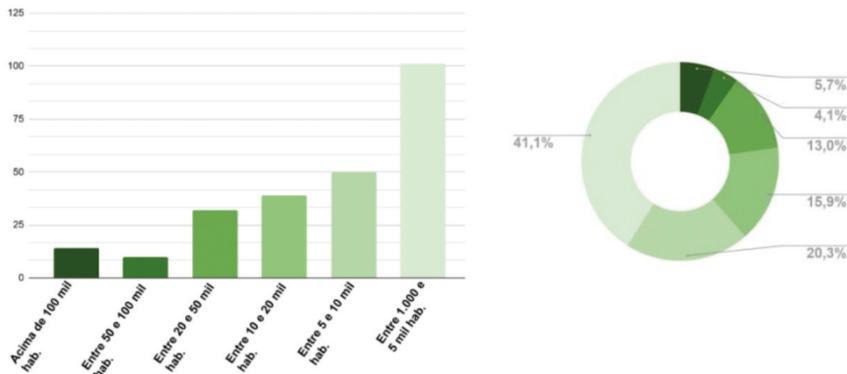
HABITANTES	MUNICÍPIOS	PLANO DIRETOR	SEM PLANO DIRETOR	LOM
Acima de 20 mil habitantes	56	54	2	56
Entre 1.000 e 20 mil habitantes	190	20	170	190
Total	246	74	172	246

Quadro nº 2: No Quadro nº 2, apresentamos a quantidade de municípios goianos com população acima de 20 mil habitantes, e entre 1.000 e 20 mil habitantes, que possuem Plano diretor, e as restantes, que não possuem Plano diretor. E municípios que apresentaram a Lei Orgânica do Município (LOM).

Fonte: IBGE; *sites* das Prefeituras Municipais de Goiás. Formatação do Quadro pelo autor.

RESULTADOS

O levantamento identificou que, comparativamente, quanto menor é a quantidade de habitantes dos municípios goianos, maior é a quantidade de municípios, e vice versa.



Figuras 2: Acima de 100 mil habitantes 5,7%; entre 50 e 100 mil habitantes 4,1%; entre 20 e 50 mil habitantes 13,0%; entre 10 e 20 mil habitantes 15,9%; Entre 5 e 10 mil habitantes 20,3%; entre 1.000 e 5 mil habitantes 41%

Observa-se no Quadro nº 2 que no Estado de Goiás, dos 246 municípios 74 possuem Plano diretor, e 172 não possuem. Dos municípios que possuem, 54 tem acima de 20 mil habitantes e 20 abaixo. Dentre esses 20 municípios que possuem Plano diretor abaixo de 20 mil habitantes, certamente foram obrigados por pertencerem a regiões metropolitanas ou de interesse turístico. Porém, a identificação e o aprofundamento do estudo sobre os instrumentos de Planejamento municipal em municípios com população entre 1.000 e 20 mil habitantes será feito posteriormente à presente publicação.

Outro aspecto observado, é que em todos os municípios goianos pesquisados através dos *sites* de suas prefeituras, destacam a existência de sua Lei Orgânica Municipal. Esse dado foi importante, para evidenciar que se trata de um dispositivo legal utilizado para evidenciar a fundamentação e a pertinência do local à vida pública, bem como garantir a sua parte na distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Além disso, pelo que se depreende das pesquisas feitas nos *sites* das Prefeituras municipais, os pequenos municípios goianos, com população entre 1.000 e 20 mil habitantes utilizam-se da LOM e de outros símbolos de urbanidade, para demonstrar pertinência à rede de cidades goianas. Isso servindo também como referente simbólico para demarcar a sua diferença em relação ao mundo rural, e o seu pertencimento à urbanidade. Nesses sites, pouco se denota a pertinência das pequenas cidades goianas ao mundo rural, muito embora saibamos que a pertinência destes municípios seja muito mais ao mundo rural do que ao urbano.

Por outro lado, essa quantidade maior de municípios com população abaixo de 20 mil habitantes, também chama a atenção. Porque suscita a indagação sobre a necessidade de se haver ou não planejamento municipal, tanto sobre os aspectos teóricos, quanto efetivamente nas práticas de gestão destes municípios. Portanto, concordamos sobre o valor simbólico e a importância atribuída pela maior parte das municipalidades goianas à LOM, porque esta contribui na instituição do discurso de autonomia e pertinência ao pacto federativo.

Tais municipalidades não possuem autonomia, no que se refere a quais são os instrumentos de Planejamento adotados em seus territórios. Como o levantamento foi iniciado pela ordenação do quantitativo de habitantes em cada município, pudemos observar, que há uma grande interdependência e homologia entre configuração das municipalidades e redes de cidades. Isto decorrente da configuração da rede urbana, fortemente centralizadora.

Observou-se que há homologia entre o quantitativo de lugares centrais no desenvolvimento da rede urbana, e os modelos de planejamento aplicados em cada municipalidade. De modo aparentemente contraditório, observa-se que em municípios diretamente ligados aos lugares centrais da rede, há ferramentas de planejamento mais condizentes com a ideia de descentralização, ainda que sejam municípios muito pequenos.

Na maior parte municípios goianos, replicou-se o modelo de instrumentos de planejamento centralizadores, através de organização técnica e burocrática.

CONCLUSÃO

A pesquisa-ação mostra que do mesmo modo que na totalidade dos municípios brasileiros, o planejamento municipal em Goiás vale-se de instrumentos que favorecem a burocracia, que é estática e centralizadora. Com isso, distancia-se dos processos sociais, que são dinâmicos e descentralizados.

Com os dados obtidos pelos levantamentos, foi possível aferir quais são os instrumentos de planejamento municipal no Estado de Goiás, e assim, por comparação, situar em âmbito nacional.

REFERÊNCIAS

ASSUMPÇÃO, T.; CRUZ, A.; RIGON, W. Melhores cidades para negócios – versão 2015. Consulta em janeiro de 2015. Disponível em https://conteudo.urbsystems.com.br/mcn-usb_15.

AZEVEDO, R. As 50 cidades pequenas mais desenvolvidas do Brasil. Consulta em janeiro de 2025. Disponível em <https://exame.com/brasil/as-50-cidades-pequenas-mais-desenvolvidas-do-brasil/>.

BARBIERI, A. F.; SANTOS, R. O. Projeção demográfica de pequenas áreas integrada a projeções econômicas: um estudo de cenários de migração para a região do Alto Paraopeba, Minas Gerais. REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO, Curitiba, n.121, p.19-39, jul./dez. 2011

CHRISTALLER, Walter. Central places in Southern Germany. Prentice-Hall/ Englewood Cliffs, 1966.

CORRÊA, Roberto Lobato. Estudos sobre rede urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2006.

FNP - Frente Nacional de Prefeitos e Prefeitas. Consulta em janeiro de 2025. Disponível em <https://fnp.org.br/fnp/historico>.

SPOSITO, Maria Encarnação B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, Ana Fani A.; SOUZA, Marcelo L. de; SPOSITO, Maria Encarnação B. A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. (Org.). São Paulo: Contexto, 2011.