

Pequenas cidades, problemas urbanos e participação social na perspectiva da população local

Small towns, urban problems and social participation from the perspective of the local population

Pueblos pequeños, problemas urbanos y participación social desde la perspectiva de la población local

Iara Soares de França
Universidade Estadual de Montes Claros
iara.franca@unimontes.br

Resumo

As cidades são um produto histórico resultante de ações de agentes diversos com transformações de múltiplas naturezas, intrínsecas ao capitalismo. De um ambiente natural para o construído, as cidades se materializam como espaços de adensamento populacional, de recursos econômicos e infraestrutura. Essas mudanças alteram nas diversas escalas geográficas de análise a morfologia, a dinâmica, a estrutura e a qualidade de vida da população urbana. Assim, este artigo aborda, na perspectiva da população local, os problemas urbanos em pequenas cidades na região Norte de Minas e a participação desta no âmbito do processo de planejamento urbano. As populações buscam a melhoria das condições de suas vidas: infraestrutura e equipamentos, emprego, escolas, saúde, transporte, lazer, segurança, entre outras. A pesquisa é quali-quantitativa e foi realizada por meio da aplicação de questionários junto à população urbana de 19 municípios da mesorregião Norte de Minas Gerais. Os dados obtidos revelam que a percepção da população sobre as suas condições de vida no município estão associadas, aos problemas relativos à infraestrutura, desemprego, serviços de saúde e investimentos no município.

Palavras-chave: Pequenas Cidades; Problemas Urbanos; Participação Social, Planejamento Urbano.

Abstract

Cities are a historical product resulting from the actions of diverse agents with transformations of multiple natures, instrumental to capitalism. From a natural to a built environment, cities materialize as areas of population density, economic resources and infrastructure. These changes alter the morphology, dynamics, structure and quality of life of the urban population in the various geographical scales of analysis. Thus, this article addresses, from the perspective of the local population, urban problems in small cities in the northern region of Minas Gerais and its participation in the scope of the urban planning process. The populations seek to

improve the conditions of their lives: infrastructure and equipment, employment, schools, health, transportation, leisure, security, among others. The research is qualitative and was carried out by applying questionnaires to the urban population of 19 municipalities in the northern mesoregion of Minas Gerais. The data obtained reveal that the population's perception of their living conditions in the municipality is associated with problems related to infrastructure, unemployment, health services and investments in the municipality.

Keywords: Small Cities; Urban problems; Social Participation, Urban Planning.

Resumen

Las ciudades son un producto histórico resultante de las acciones de diversos agentes con transformaciones de múltiples naturalezas, instrumentales para el capitalismo. De un entorno natural a uno construido, las ciudades se materializan como áreas de densidad de población, recursos económicos e infraestructura. Estos cambios alteran la morfología, dinámica, estructura y calidad de vida de la población urbana en las distintas escalas geográficas de análisis. Así, este artículo aborda, desde la perspectiva de la población local, los problemas urbanos en las pequeñas ciudades de la región norte de Minas Gerais y su participación en el alcance del proceso de planificación urbana. Las poblaciones buscan mejorar las condiciones de sus vidas: infraestructura y equipamiento, empleo, escuelas, salud, transporte, esparcimiento, seguridad, entre otros. La investigación es cuali-cuantitativa y se realizó mediante la aplicación de cuestionarios a la población urbana de 19 municipios de la mesorregión norte de Minas Gerais. Los datos obtenidos revelan que la percepción de la población sobre sus condiciones de vida en el municipio está asociada a problemas relacionados con la infraestructura, el desempleo, los servicios de salud y las inversiones en el municipio.

Palabras clave: ciudades pequeñas; Problemas urbanos; Participación social, planificación urbana.

Introdução

A problemática pesquisada nesse artigo tem como ponto de partida os problemas urbanos e a importância da participação da população no processo de planejamento urbano, focalizando as pequenas cidades.

Geógrafos brasileiros como Milton Santos (2009), Roberto Lobato Corrêa (2011), Beatriz Ribeiro Soares (2007), Angela Maria Endlich (2009) e Tânia Maria Fresca (2010) estão entre os principais estudiosos desse tema na geografia urbana do país com bases teóricas alicerçadas em diversos campos de abordagem. Suas teorias urbanas e regionais são imprescindíveis para avançar e qualificar a análise das pequenas cidades, debatendo-as e fomentando novos estudos, nesse caso, na perspectiva do planejamento, da gestão urbana e das políticas públicas.

No Brasil, o município é a menor unidade político-administrativa onde toda sede municipal é cidade e recebe seu nome, independente das características, funções e dinâmicas que possui.

Nesse aspecto no que tange as pequenas cidades, Corrêa (2011, p.6) pondera que

A pequena cidade é, assim, antes de mais nada, um núcleo dotado da função de sede municipal. Reconhecemos que inúmeras vilas e povoados têm funções urbanas, mas o padrão dominante diz respeito à presença da função político-administrativa. Ser sede municipal significa certo poder de gestão de um dado território, o município, para o qual a presença de instituições e serviços públicos, além do acesso a tributos estaduais e federais tornam-se essenciais. Associada a essa função político-administrativa, seja de forma causal ou em consequência, há atividades econômicas vinculadas à produção e circulação de mercadorias e à prestação de serviços.

Partindo dessa definição no Brasil de que a cidade é a sede municipal, tem-se a necessidade de investigar e refletir os efeitos dessa definição para as políticas urbanas para as pequenas cidades do país, notadamente, considerando seus contextos, dinâmicas espaciais, funções próprias e também pelos problemas que apresentam.

O estudo das pequenas cidades deve ser compreendido no âmbito do processo de globalização e da urbanização brasileira, num cenário de imposição de novas demandas para essas cidades, decorrentes da intensificação da reestruturação produtiva, o que possibilita a elas o desempenho de novas centralidades no contexto das redes urbanas. Seu dinamismo revela a pertinência de se dedicar à compreensão das cidades situadas fora do contexto metropolitano. (FRESCA, 2010).

Sua importância torna-se evidente no que tange o quantitativo de municípios do Brasil distribuídos por classe de tamanho populacional, conforme IBGE (2018)¹. O Brasil possui 5253 municípios com população inferior a 100 mil habitantes, de acordo com estimativa do IBGE (2018). Isso corresponde a 94% do total de municípios brasileiros. Na estimativa populacional de 2018, o IBGE indicou uma população total de 89.594.036 habitantes nestes municípios, representando cerca de 43% do total brasileiro.

As pequenas cidades, conforme dados do IBGE (2010), são sedes de mais de 83% dos municípios brasileiros, isso representa parte significativa da população total do país e demonstra a importância demográfica e também econômica dessas cidades. Com base nisso, a partir da relevância das pequenas cidades na urbanização brasileira, e da questão central norteadora desse artigo, indaga-se: Quais os principais problemas, a percepção sobre a participação social e as recomendações para a melhoria das condições de vida, na perspectiva da população urbana das pequenas cidades?

Em se tratando de problemas urbanos, eles se manifestam nas pequenas cidades e são de natureza estrutural, socioeconômica, espacial, e, também ambiental. A ausência ou insuficiência de serviços de saúde, educação, transporte e segurança, bem como de

¹ Os municípios com mais de 500 mil habitantes somam cerca de 1% do total de 5.570 e neles vivem cerca de 65 milhões de pessoas (IBGE, 2018). E, por fim, os municípios compreendidos entre 20 e 500 mil habitantes abrigam aproximadamente 30% da população brasileira, sendo nesta faixa demográfica que encontram-se as cidades médias.

comércios especializados e diversificados, além da fragilidade econômica municipal e do desemprego caracterizam a realidade atual desses centros urbanos. Esse quadro se complexifica quando da precária, ineficiente e/ou insuficiente e, ainda, inadequada, atuação do poder público, agravando os problemas econômicos, estruturais e socioespaciais nas pequenas cidades.

As pequenas cidades aqui analisadas se caracterizam, em geral, por atividades econômicas pouco desenvolvidas, uma produção econômica baseada em atividades rurais (agrícolas e pecuárias); pelo emprego ligado aos serviços públicos, pela pouca capacidade de oferecimento de serviços básicos como saúde, educação, transporte e segurança, entre outros.

Nesse sentido, o presente artigo aborda, na perspectiva da população local, os problemas urbanos em pequenas cidades na região Norte de Minas e a participação desta no âmbito do processo de planejamento urbano. O texto está dividido em três partes. A primeira apresenta elementos teóricos e conceituais sobre as pequenas cidades no cenário atual da urbanização brasileira. A segunda e a terceira partes centram na análise dos problemas urbanos e na participação da população urbana no processo de planejamento, de acordo com a sua visão.

Os procedimentos metodológicos utilizados para a construção deste artigo foram: a) análise teórica dos temas cidades pequenas e participação social, b) pesquisa de campo realizada em 19 municípios localizados no Norte de Minas Gerais com população inferior a 100 mil habitantes que consistiu na aplicação de entrevistas semiestruturadas à população para averiguar os problemas urbanos e sua participação no planejamento², d) coleta de dados secundários demográficos acerca dos municípios pesquisados de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019); elaboração de mapas, gráficos, figuras e tabela e, e) análise dos dados.

As pequenas cidades: elementos de análise

Para iniciar a discussão a respeito dos problemas das cidades e os desafios do planejamento urbano no Brasil em escalas não metropolitanas, situa-se o contexto mundial que envolve diretamente esse debate a partir da Nova Agenda Urbana adotada na II Conferência das Nações Unidas ONU sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). Tal evento foi realizado em Quito (Equador), em 2016, onde a referida agenda foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

Lançada no Brasil no corrente ano (2019) a agenda aponta o Desenvolvimento Sustentável, e, para alcançá-lo está estruturada em 17 objetivos, isto é, 17 Objetivos do

² Para a coleta dessas informações, os roteiros das entrevistas continham 10 questões semiestruturadas para 40 moradores de cada município, num total de 760 entrevistados. A organização dos resultados se deu pela sistematização em mapa, gráficos e tabela no programa Microsoft Office Excel. O roteiro foi organizado em dois blocos. Um bloco se refere aos problemas dos municípios e seus responsáveis, e, o outro sobre participação no planejamento urbano. Foram utilizadas técnicas de geoprocessamento com o software Arc Gis para elaboração do mapa de localização. Soma-se a isso, pesquisa de dados demográficos e do Perfil dos Municípios Brasileiros no IBGE (2015).

Desenvolvimento Sustentável/ 17ODS, que, por sua vez, abrangem diversos setores do território urbano.

Em relação à cidade e o seu território, o Objetivo 11 denominado “Cidades e Comunidades Sustentáveis” prevê “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. No detalhamento do texto consta que

Transformar significativamente a construção e a gestão dos espaços urbanos é essencial para que o desenvolvimento sustentável seja alcançado. Temas intrinsecamente relacionados à urbanização, como mobilidade, gestão de resíduos sólidos e saneamento, estão incluídos nas metas do ODS 11, bem como o planejamento e aumento de resiliência dos assentamentos humanos, levando em conta as necessidades diferenciadas das áreas rurais, periurbanas e urbanas. O objetivo 11 está alinhado à Nova Agenda Urbana, acordada em outubro de 2016, durante a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável. (ONU-HABITAT, 2019, p.18).

Chama a atenção na Agenda Urbana da ONU a referência ao planejamento e a gestão participativa, abrangendo não somente o plano do urbano, mas o plano territorial integrando regiões, áreas rurais e limítrofes a ele. É o que denomina de “Planejamento Urbano e Territorial Sustentável”.

[...] 11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos, em todos os países. 11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento. (ONU-HABITAT, 2019, p.23).

Tais princípios estão presentes no marco regulatório do Brasil no que tange a Política Urbana. A Constituição Federal Brasileira/CFB de 1988 no Capítulo II do Título VII os artigos 182 e 183 instituiu a Política Urbana Brasileira. Os instrumentos para a implementação da política urbana prevista na CFB de 1988 foram regulamentados com a aprovação da Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. Entre os instrumentos de gestão contidos no Estatuto da Cidade destaca-se o Plano Diretor executado no âmbito municipal obrigatório para municípios com: população superior a 20 mil habitantes, integrantes de áreas de especial interesse turístico e que estão inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental e de âmbito regional.

Positivamente, esses princípios parecem dialogar, apropriadamente, rumo a propostas de enfrentamento dos desafios da realidade urbana brasileira em sua especificidade no tocante aos acelerados e intensos processos urbano e industrial que se desenvolveu na segunda metade do século XX.

A esse respeito Monte-Mór (2006, p.62) entende que países periféricos como o Brasil sofreram uma intensa e rápida urbanização que reestruturou todo o seu espaço urbano-regional e com ele a sociedade e a própria natureza do espaço social e econômico. A reestruturação iniciou-se nas grandes cidades e médias e particularmente nas metrópoles. Nesse sentido, foi nas cidades (e no campo, com articulação das cidades) que se construíram as forças socioculturais, econômicas e políticas que formaram o Brasil, produzindo seu espaço urbano-regional: “Das cidades coloniais às metrópoles atuais, os referenciais teóricos foram sendo redefinidos, adaptados e recriados para explicar processos socioespaciais e informar projetos políticos de classes e grupos de interesse, dentro e fora do Estado”.

Com efeito, no Brasil industrializado, urbanizado e globalizado do século XXI verificam-se no território importantes transformações quantitativas, dada a dimensão espacial e qualitativa, correspondentes, sobretudo, a rede urbana e as cidades nela inseridas.

No contexto da urbanização brasileira atual destacam-se as pequenas cidades, notadamente após 1990, quando da retomada da discussão sobre esse tema no país, fundamental para a ampliação do seu arcabouço teórico e metodológico.

Várias abordagens são desenvolvidas relativas ao estudo das pequenas cidades: seu tamanho demográfico, migração rural-urbana, formação socioespacial, o modo de vida de seus habitantes, dinâmica intraurbana, produção e atividades econômicas, divisão do trabalho, economia e consumo, centralidades, o papel numa rede de cidades que exerce, pelas relações entre o urbano e o rural, entre outras.

A partir dos avanços técnico-científico-informacionais, difundidos pela globalização, Santos (2009) registra várias transformações na organização espacial das pequenas cidades, notadamente de ordem econômica, dada a modernização das atividades agrícolas que implicou em reestruturações urbanas. Assim, para o autor as pequenas cidades:

[...] Antes eram as cidades dos notáveis, hoje se transformam em cidades econômicas. As cidades dos notáveis, onde as personalidades notáveis eram o padre, o tabelião, a professora primária, o juiz, o promotor, a telegrafista, cede lugar à cidade econômica, onde são imprescindíveis o agrônomo (o que antes viviam nas capitais), o veterinário, o bancário, o piloto agrícola, o especialista em adubos, o responsável pelos comércios especializados. (SANTOS, 2009, p. 56).

A esse respeito Veiga (2002) avalia que as cidades pequenas no Brasil do século XXI passam pela reestruturação produtiva, industrialização, urbanização e modernização denotando um papel significativo na vida social, econômica e política do país.

Fresca (2010, p.75) analisou as cidades pequenas nas pesquisas geográficas. A autora enfatiza a importância, o significado e sua representação social, econômica e

cultural no contexto da urbanização brasileira. Isto se relaciona com as intensas modificações na organização socioespacial brasileira que provocaram transformações em redes urbanas; que permitiram realização de novos papéis nestas cidades; que possibilitaram às mesmas tornarem-se lócus privilegiado da realização de uma parcela da produção propriamente dita; que possibilitaram a inserção das mesmas em interações espaciais de grande alcance; enfim, culminou na redescoberta destas cidades como uma particularidade da urbanização brasileira.

Nessa direção, Baeniger (1998) aponta uma tendência do processo de urbanização para o século XXI, que é a “interiorização”. Essas mudanças estão relacionadas com a reestruturação produtiva, que por sua vez, leva à consolidação e o desenvolvimento de novo polos intra e interregionais.

Uma perspectiva diferente daquela dada por Santos (2009) sobre a materialização e expansão do MTCI nas pequenas cidades do Brasil é apresentada por Soares (2007). A autora indica algumas características que são singulares a esses centros urbanos como: “matéria-prima, mão-de-obra barata e, proximidades aos mercados rurais, baixos custos de terrenos, etc. Tais características podem tornar estas “cidades isoladas e dispersas”, como analisado por Oliveira e Soares (2002) o que denota uma outra face, também importante, desses espaços no Brasil contemporâneo. Para os autores, tais “localidades apresentam uma receptividade diferente aos modernismos, seja por seus recursos naturais e humanos, infra-estrutura, produção, etc...”. Essa especificação das cidades pequenas pode impedir o seu desenvolvimento, estagnando-as.

Entre o dinamismo expresso por algumas cidades pequenas, Endlich (2009) aponta que se tem aquelas que desempenham e mantém o seu papel tradicional, suas atividades são reduzidas e elementares buscando os consumos diversos no centro urbano próximo de maior expressão regional.

Numa outra perspectiva, Corrêa (2011) analisa as pequenas cidades situadas na confluência do urbano e do rural. Mas, dada as suas singularidades, o autor avalia que estas pequenas cidades podem também ser compreendidas como nós de ampla e complexa rede de cidades.

O referido autor num esforço para tratar conceitualmente as pequenas cidades brasileiras em sua complexidade no século XXI apresenta uma tipologia de cinco tipos-ideais: os lugares centrais, os centros especializados, reservatórios de força-de-trabalho, centros que vivem de recursos externos e subúrbios-dormitório.

Outros elementos de análise podem adensar a reflexão sobre as pequenas cidades no Brasil, por exemplo, condições/qualidade de da vida urbana da população ligada aos processos de planejamento, gestão e políticas públicas, uma possibilidade, como será desenvolvida no próximo item desse artigo.

Problemas urbanos em pequenas cidades do Norte de Minas: a perspectiva da população

Abrangendo uma área territorial de 128.602 km², o equivalente a 21,85% do estado de Minas Gerais, situa-se o Norte de Minas. Na Nova Classificação do IBGE denominada Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias (2017) há uma mudança na composição municipal do Norte de Minas (antiga denominação Mesorregião Norte de Minas) para Região Intermediária de Montes Claros, passando de 89 para 86 municípios. (Figura 1).

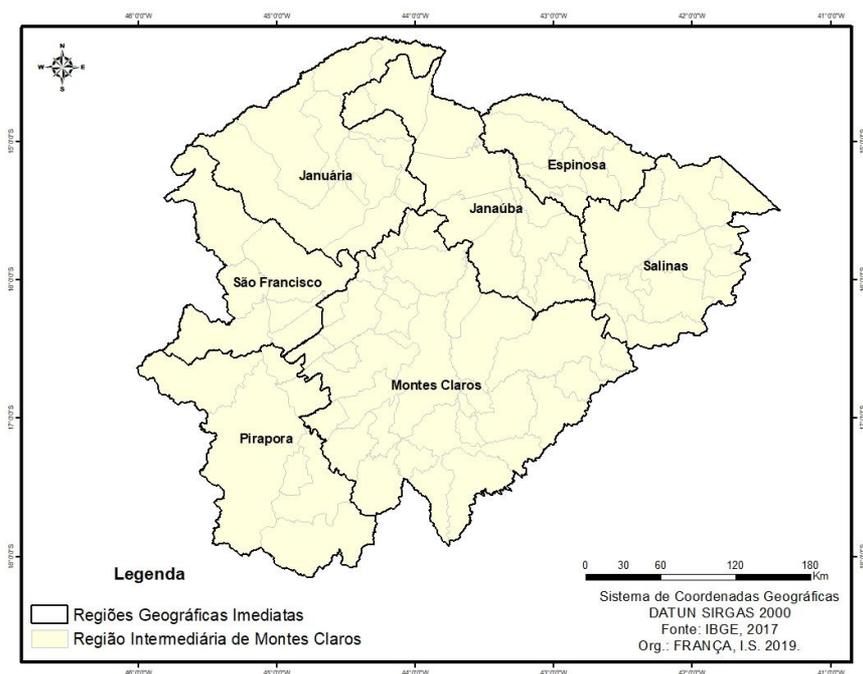


Figura 1: Região Intermediária de Montes Claros-MG

A Região Geográfica Intermediária de Montes Claros compreende no total de 86 municípios sete Regiões Geográficas Imediatas, sendo elas: Espinosa, Janaúba, Januária, Montes Claros, Pirapora, Salinas e São Francisco. Dentre os quais 19 municípios são objetos de estudo da pesquisa. (Figura 2).

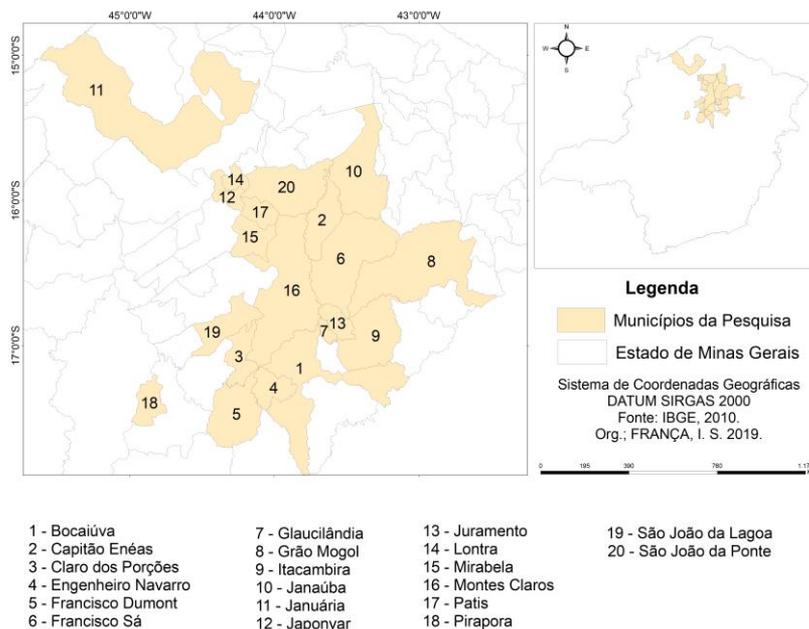


Figura 2: Municípios Pesquisados.

Os dados da tabela 1 indicam a população total dos municípios, estimada pelo IBGE para o ano de 2019, bem como a população urbana. O total da população urbana em 2019 foi estimada, pelos autores, aplicando o percentual calculado pelo Censo Demográfico de 2010. O universo pesquisado totaliza 19 municípios, com população total estimada de 403.289 habitantes, sendo que, em média, 72% residem na área urbana.

Tabela 1: Municípios pesquisados: estimativa de população total e população urbana, 2019.

MUNICÍPIO	POP. CENSO 2010	POP. EST. 2019	POP. URBANA	% POP.URBANA
GLAUCILÂNDIA	2.962	3.150	1.103	35%
JURAMENTO	4.113	4.331	2.382	55%
SÃO JOÃO DA LAGOA	4.656	4.915	2.556	52%
FRANCISCO DUMONT	4.863	5.215	3.390	65%
ITACAMBIRA	4.988	5.385	1.077	20%
PATIS	5.579	5.972	2.449	41%
ENGENHEIRO NAVARRO	7.122	7.242	4.852	67%
CLARO DOS POÇÕES	7.775	7.551	5.059	67%

MUNICÍPIO	POP. CENSO 2010	POP. EST. 2019	POP. URBANA	% POP.URBANA
JAPONVAR	8.298	8.134	3.010	37%
LONTRA	8.397	9.496	6.362	67%
MIRABELA	13.042	13.589	10.464	77%
CAPITÃO ENÉAS	14.206	15.234	12.340	81%
GRÃO MOGOL	15.024	15.836	5.701	36%
SÃO JOÃO DA PONTE	25.358	25.165	8.808	35%
FRANCISCO SÁ	24.912	26.277	15.766	60%
BOCAIÚVA	46.654	49.979	42.482	85%
PIRAPORA	53.368	56.428	55.299	98%
JANUÁRIA	65.463	67.742	43.355	64%
JANAÚBA	66.803	71.648	65.200	91%
TOTAL	383.583	403.289	291.653	72%

Fonte: IBGE. Estimativa populacional, 2019.

Foram entrevistadas 760 pessoas, residentes na área urbana dos municípios analisados, por meio de roteiros com questões abertas. O entrevistado foi indagado oralmente sobre os principais problemas vividos no município e recomendações para a melhoria de vida no local, bem como sobre a importância da participação da população local no planejamento urbano.

Os municípios foram agrupados em quatro subgrupos: dez municípios possuem população total inferior a 10 mil habitantes, três com população total entre 11 mil e 15 mil habitantes, três com população total entre 20 mil e 50 mil habitantes e outros três com população entre 51 mil e 75 mil habitantes. Dessa maneira, observou-se as diferenças de percepção da população entrevistada em decorrência da dimensão demográfica municipal.

Os dados apresentados na figura 3 demonstram as diferenças de percepção da população sobre os principais problemas vividos no município. Cabe ressaltar que o quesito “Infraestrutura”, relativo as condições da infraestrutura urbana instaladas, tem maior destaque nos municípios com população total superior a 50 mil habitantes. Já a preocupação com o desemprego é realçada nos municípios com população total entre 21mil e 50 mil habitantes. Merece destaque também a menção sobre a situação da saúde.

Observa-se ainda como a Saúde aparece como o problema mais relevante em três estratos populacionais, sendo superada pela Infraestrutura somente em municípios com população superior a 50 mil habitantes. Verifica-se que o Desemprego tem menor relevância também nesse estrato.

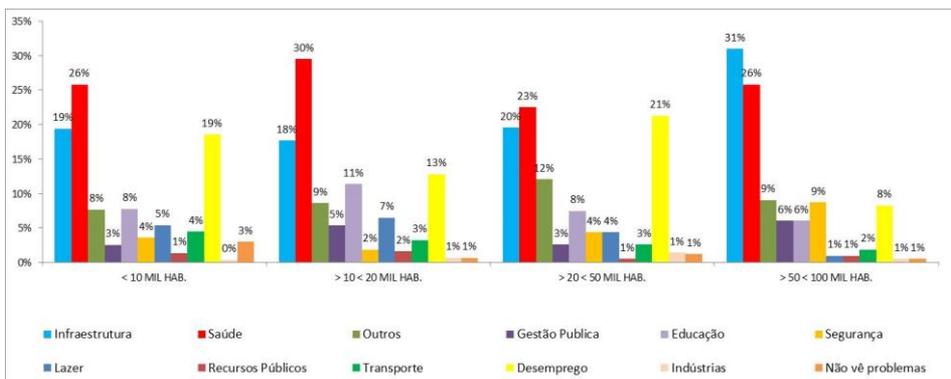


Figura 3: Síntese dos principais problemas por estrato populacional.
Fonte: Pesquisa Direta, 2019.

Na figura 4 pode-se observar, no conjunto de municípios e não mais por estrato populacional, os principais problemas apontados pela população urbana local. Verifica-se que os problemas vinculados aos setores de Saúde, Infraestrutura e ao Desemprego foram os mais apontados pelo total dos entrevistados.

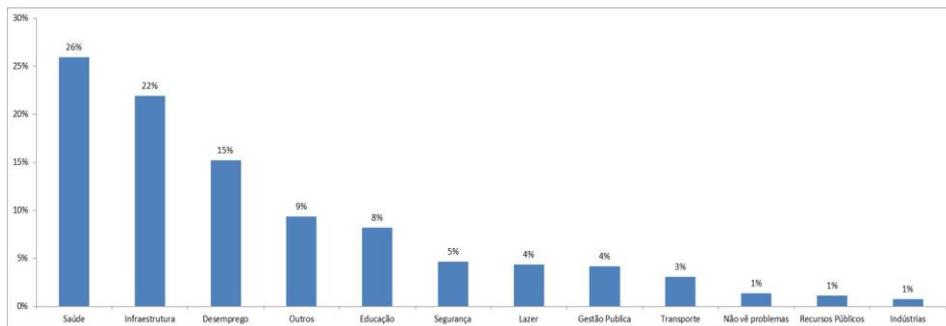


Figura 4: Principais problemas por quesito, total de municípios.
Fonte: Pesquisa Direta, 2019.

Verificou-se na pesquisa no Norte de Minas Gerais a grande dimensão dos problemas referentes à infraestrutura urbana dos municípios como bancos, lotéricas, agências de Correios e o acesso a serviços essenciais à vida social como saúde e educação, bastante mencionados pelos entrevistados. Em decorrência disso, há uma situação de dependência econômica e estrutural dos pequenos municípios do Norte de Minas em relação a centros urbanos de maior especialização urbana funcional.

O setor terciário dos pequenos municípios se realiza no núcleo central e é pouco desenvolvido e diversificado. Em razão disso, importantes atividades econômicas e de serviços são ausentes ou precárias para atender as demandas de maior complexidade de

sua população, daí recorrerem para o atendimento de tais necessidades em centros urbanos maiores e próximos, notadamente Montes Claros.

O problema do desemprego foi apontado por grande parte dos entrevistados. Nos pequenos municípios o emprego e a renda, por sua vez, se concentram no setor de terciário, notadamente no serviço público³, sobretudo, nas áreas da educação e saúde. Os entrevistados também foram indagados sobre “quais as recomendações do para a melhoria da vida no município” (Figura 5). A resposta Melhoria da Gestão/Planejamento foi o mais destacado pelos entrevistados (entre 36% e 50%), seguida pelo Investimento (entre 24% e 34%). A Participação Popular/Melhoria do diálogo com a população foi também apontado como recomendação (entre 7% e 14%). Merece destaque o fato de a resposta “Sem Sugestão” ter sido apontado por 19% da população de municípios com até 10 mil habitantes.

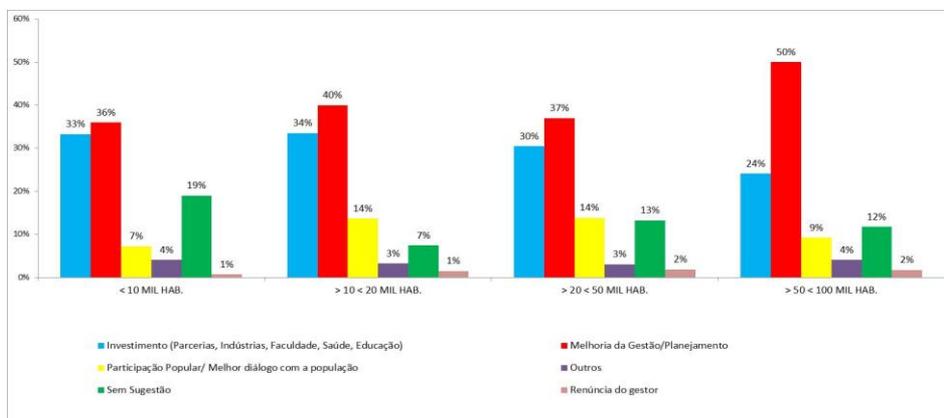


Figura 5: Recomendações para a melhoria da vida no município, por estrato populacional.
Fonte: Pesquisa Direta, 2019.

Na figura 6 tem-se as respostas sobre as recomendações dos entrevistados de todos os municípios. Verifica-se que a Melhoria da Gestão/Planejamento (41%) e os Investimentos (30%) lideram amplamente as respostas. Nos municípios com mais de 50 mil habitantes a falta de infraestrutura é a principal resposta sobre os problemas do município. Sendo que neste estrato populacional a melhoria da gestão é apontada como recomendação por 50% dos entrevistados. Não é desprezível o fato de 13% dos entrevistados não emitirem nenhuma recomendação de melhoria da vida nos municípios.

³ Em Glauclândia, por exemplo, o serviço público correspondeu a 54% do Produto Interno Bruto Total em 2018.

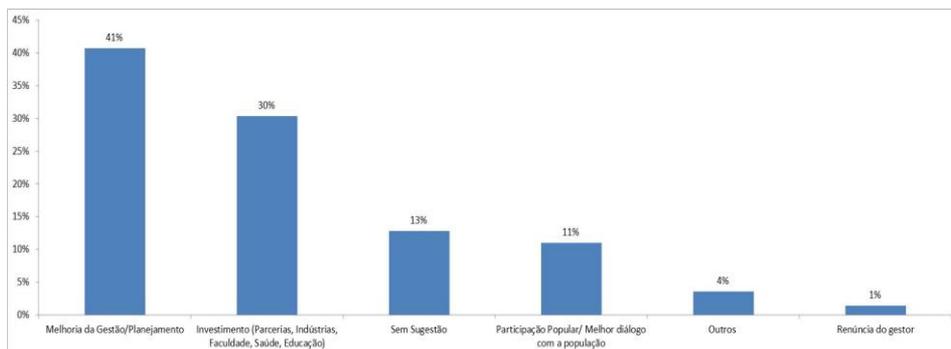


Figura 6: Recomendações para a melhoria da vida em todos os municípios.

Fonte: Pesquisa direta, 2019.

A principal recomendação emitida pelos entrevistados, em todos os estratos demográficos da pesquisa, remete à necessidade de melhoria da gestão municipal e da importância do planejamento. Partindo disso, essa discussão será desenvolvida no item subsequente desse artigo.

A Participação Social no Processo de Planejamento Urbano

A Constituição Federal Brasileira de 1988, denominada como “Cidadã”, instituiu a participação social organizada no processo de implementação da gestão urbana dividindo tal responsabilidade com os governos. Por meio do Plano de Diretor⁴, contido no Estatuto da Cidade (2001), entre outros instrumentos, tem-se os mecanismos para a efetiva participação da sociedade civil nas políticas urbanas.

Todavia, a participação social deve ser construída e desenvolvida de forma crítica. Nessa direção Souza (2008) assinala que a população deve ser ao mesmo tempo objeto e sujeito da história para um planejamento urbano crítico, democrático, e não uma instância técnica e política.

Villaça (1999) contribui com esse debate ao pontuar que o futuro do planejamento urbano no Brasil depende do fim do planejamento como ideologia e tecnocracia. O autor defende correntes de planejamento ligadas à politização da questão urbana: “Depende do avanço das forças populares, da politização dos planos e da participação dos políticos, inclusive dos partidos políticos na sua elaboração”.

O autor defende a participação política da sociedade, isto é a politização da gestão. Nessa mesma direção, Rolnik (1988, p. 22) afirma que “[...] ser habitante de cidade significa participar de alguma forma da vida pública, mesmo que em muitos

⁴ O plano diretor é obrigatório para cidades: a) com mais de vinte mil habitantes (art. 41, I), b) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 41, II), c) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182, da CF/88, qualquer que seja a população (art. 41, III), d) integrantes de áreas de especial interesse turístico (art. 41, IV) e e) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto de âmbito regional ou nacional (art. 41, V).

casos esta participação seja apenas a submissão a regras e regulamentos”. Com base nisso, a autora critica a pouca participação dos cidadãos na vida pública, restando a mera submissão às regras.

Nesses termos, a população urbana entrevistada foi indagada sobre se considera importante participar nos processos de planejamento da cidade. A imensa maioria, entre 88% e 95% informou que Sim, sem variação expressiva entre os municípios agregados por estrato populacional. (Figura 7).

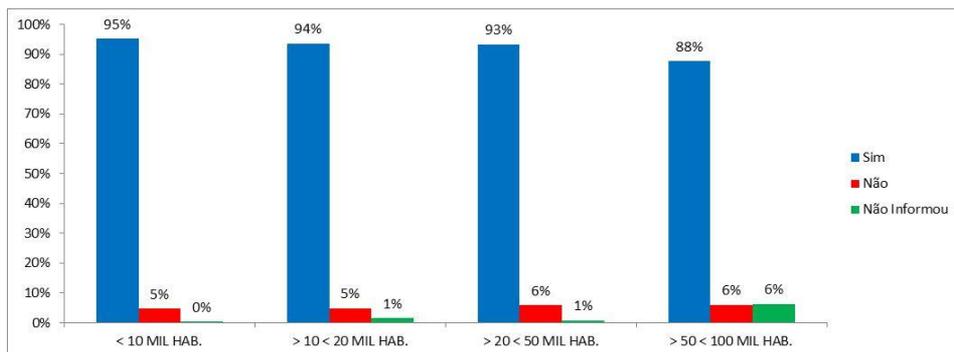


Figura 7: Considera Importante a Participação nos Processos de Planejamento da Cidade?
Fonte: Pesquisa Direta, 2019.

No entanto, embora a população urbana, em quase sua totalidade, atribua importância na participação social, há um cenário de desconhecimento expressivo da legislação urbana municipal (Figura 8). Há, assim, um hiato entre o reconhecimento da importância e a efetiva participação social, o que reverbera no desconhecimento das leis urbanísticas.

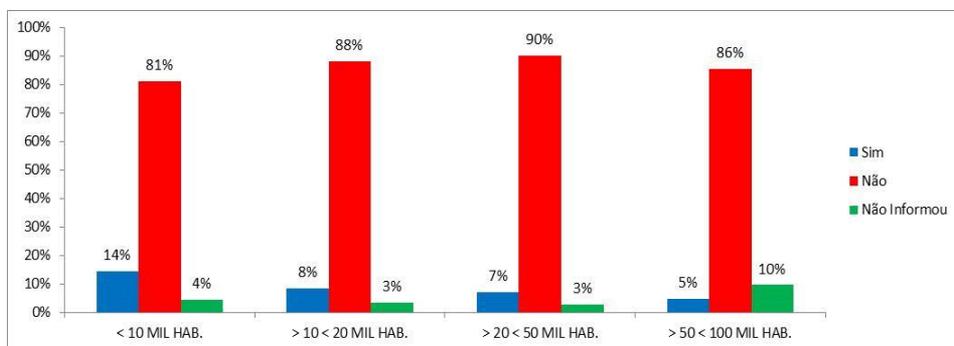


Figura 8: Conhece a legislação urbana do município?
Fonte: Pesquisa Direta, 2019.

Já nas figuras 9 e 10 é possível verificar quais as razões ou motivos que levariam as pessoas a participarem dos processos de planejamento do município.

Conhecer, fiscalizar e opinar representaram 84% das respostas no conjunto dos municípios pesquisados. Esse percentual alcança quase 90% nos municípios com até 20 mil habitantes, sendo reduzido a 72% nos municípios com mais de 50 mil habitantes.

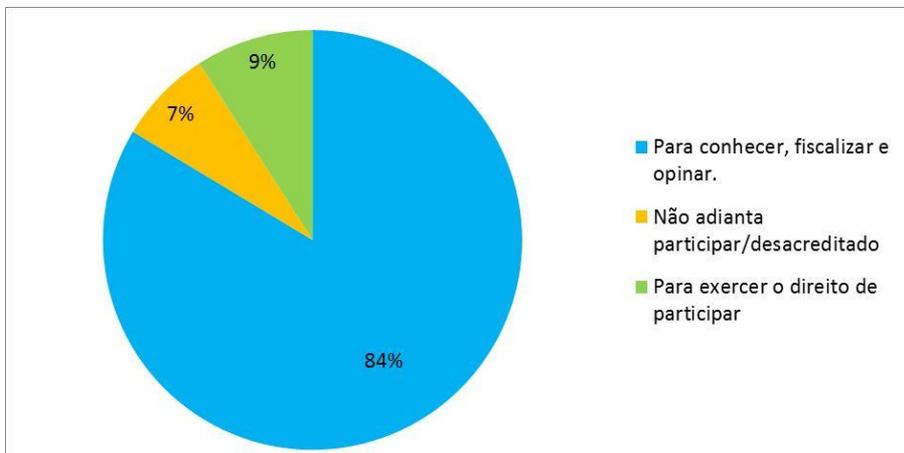


Figura 9: Por que participar dos processos de planejamento do município?
Fonte: Pesquisa Direta, 2019.

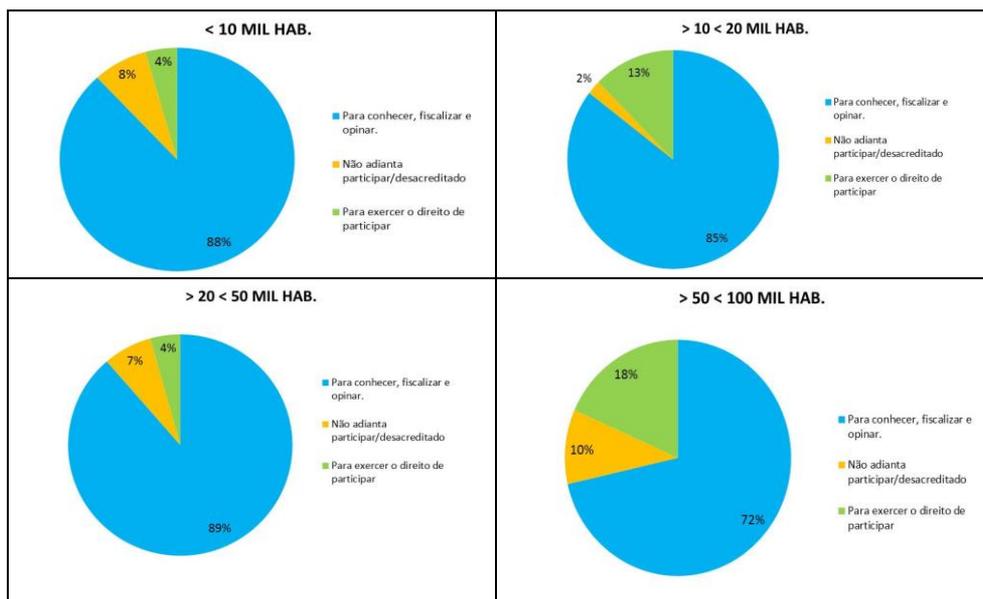


Figura 10: Por que é importante participar, por estrato populacional?
Fonte: Pesquisa Direta, 2019.

Ao somar a resposta “Para exercer o direito de participar” com “Para Conhecer, fiscalizar e opinar”, no Gráfico 7, tem-se 93% dos entrevistados em todos os municípios indicando que é a participação além de ser um direito social é também fonte de conhecimento, oportunidade de opinião e fiscalização do poder público.

A discrepância entre a percepção da importância da participação social nos processos de planejamento e o conhecimento da legislação urbana, revela indícios da baixa participação efetiva da população, bem como da ocorrência de contextos apenas formais de envolvimento das pessoas.

Por sua vez, a não participação social (resposta “sem sugestão”, 13%, gráfico 6), identificada nessa pesquisa, pode ser avaliada sob várias razões. Grande parte da população não se sente parte da cidade, como agente capaz de transformá-la positivamente nos processos de planejamento e gestão. Há também a não credibilidade na política em função das más gestões e dos processos de corrupção a ela vinculados.

Paralelamente e intrinsecamente vinculada a esse cenário, sabe-se que a produção e reprodução da cidade envolvem a ação de agentes diversos que possuem interesses distintos e, também conflitantes, nessa dimensão também se insere o planejamento e a gestão no espaço geográfico.

Entre as referências teórico-conceituais acerca desses processos, não se pode prescindir da discussão efetivada por Henry Lefebvre (2001) apontado como o “Direito à Cidade”. O autor advoga que face à esse direito, ou pseudodireito, o direito à cidade se afirma como um modelo, como uma exigência. O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como *direito à vida urbana*, transformada, renovada.

Nessa direção, Carlos (2005, p.5) no seu texto denominado “A Utopia da Gestão Democrática da Cidade” desenvolve uma leitura crítica direcionada aos pesquisadores urbanos a respeito da gestão democrática como “caminho para solucionar os problemas enfrentados por cidades brasileiras”. A autora se preocupa com a “ideologização do processo”, já que “os movimentos sociais urbanos em seus diferentes conteúdos revelam demandas diferenciadas”.

Algunos se orientan a la urgencia (vivienda, empleo, servicios); otros, colocan en jaque la producción de la ciudad a través del cuestionamiento de las políticas públicas y de la planificación que aumenta las desigualdades; una tercera categoría, critica la existencia de la propiedad del suelo urbano. Estos movimientos, en el seno de la sociedad, indican la inestabilidad y la fragmentación de una producción espacial que yuxtapone la morfología socio-espacial.

Nessa dimensão, a autora recoloca o debate do Direito à Cidade liderado por Lefebvre (2001) fugindo da simplificação dessa noção que leva a negação ou simplificação dos processos de fragmentação, contradição e desigualdades do capitalismo com efeito para a deterioração das condições de vida. Isso por que os movimentos urbanos no Brasil com a Reforma Urbana da década de 1960, o Estatuto da

Cidade (2001) e a Conferência Nacional das Cidades (2003) são sustentados por uma nova base legal para o desenvolvimento urbano, com transformações no direito de propriedade, incorporando a noção de direitos urbanos e sustentabilidade. Assim, o direito à cidade deve ser entendido como o “direito à moradia, mais serviços”, uma simplificação que ignora a questão de viver em sua dimensão completa, isso porque o “direito à cidade” está relacionado ao que o Estado está disposto a dar para a administração da cidade.

Nessa condição “[...] la producción de una política para la ciudad, aunque surja de foros de debates con participación popular, no se libera de la racionalidad del Estado capitalista en sus alianzas representadas en la democracia representativa”. (CARLOS, 2005, p.16). Nisso consiste a crítica da gestão democrática da cidade elaborada pela autora, isto é, o processo de despolitização do cidadão e da cidade a eles impostas os subordina à produção do capital para as necessidades das classes dominantes.

A partir dessas considerações teóricas e, reconhecendo relevantes experiências diversas de participação social em seus contextos no Brasil, ratifica-se que a população é fundamental no processo de planejamento urbano. Pois vive e transforma significativamente a cidade e, a partir disso, pode identificar e discutir seus problemas, propor ações e soluções para minimizá-los e, junto ao Estado pode tomar decisões sobre políticas urbanas para a coletividade.

O Plano Diretor é um mecanismo fundamental para promover a participação social. Como demonstrado, a maior parte dos municípios pesquisados possui população inferior 20.000 habitantes, não sendo, portanto, pelo Estatuto da Cidade instituir o Plano Diretor. Todavia, é apreciável e importante que mesmo os municípios que não atinjam os 20.000 habitantes considerem implementar o Plano Diretor como o principal instrumento para o ordenamento do espaço urbano, além das Lei Orgânica, entre outras.

Assim sendo, além de morar na cidade, a população deve se integrar a ela, participar de sua construção e gestão, incluindo o acompanhamento e fiscalização das intervenções ou não dos governos municipais, construindo uma participação representativa e deliberativa. Com isso, a prática da corrupção poderia ser minimizada ou até impedida. É essencial que o cidadão opine e participe efetivamente na formulação de políticas públicas, ações e serviços públicos dos quais são beneficiários e melhorarão suas condições de vida.

O poder público deve valorizar os conhecimentos da população, criar mecanismos para a participação efetiva da população no planejamento e se atentar aos reais problemas da vida urbana num processo amplo, democrático, participativo, isto é, de compartilhamento da gestão urbana, inclusive, integrando movimentos sociais e outros setores organizados como Associações de Bairros, ONGs, Igrejas e Pastorais, Empresas e Universidades. Todavia, reconhece-se aqui a complexidade que envolve tal processo, dada o diálogo entre Estado e População considerando as idéias e propósitos desses dois segmentos e a singularidade do município a ser gerido.

Considerações finais

É importante que as agendas de implementação de políticas de planejamento urbano e gestão territorial no mundo a partir da ONU e, nos países, no caso brasileiro pela Política Urbana Constitucional de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (2001) por meio do Plano Diretor, entre outros instrumentos urbanísticos, estejam articuladas entre si e que de fato se materializem para além de princípios ou diretrizes, isto é, da normativa. É necessário que correspondam e se efetivem em práticas dada cada realidade socioespacial a que se refere, integrando as escalas de análise do território urbano.

Essas iniciativas possuem suas raízes, notadamente nos movimentos ambientalistas após Estocolmo, Suécia, 1972, dada a crise ambiental mundial. Nessa conjuntura, tem-se uma crise mundial de ordem econômica, política, socioespacial, estrutural, ambiental e também social a que vive as populações na contemporaneidade. (BOFF, 200; PORTO-GONÇALVES, 1988).

Essas questões tocam a abordagem realizada nesse artigo que pautou-se na análise dos problemas existentes nas pequenas cidades e a importância da participação da população no planejamento urbano para atenuar este quadro e melhorar sua qualidade de vida.

No Brasil, as pequenas cidades, passam por transformações significativas, notadamente no âmbito demográfico e econômico. Assim, é imprescindível a produção de pesquisas que analisem essas cidades em diversas dimensões.

Os problemas diagnosticados nas pequenas cidades do Norte de Minas aqui analisadas não se particularizem de outras realidades do Brasil, apesar das singularidades dessas localidades. Estão vinculados aos anseios gerais da população: emprego, saúde, educação, infraestrutura urbana e econômica, elementos fundamentais a produção da vida social. A população deve participar do planejamento da cidade expressando seus anseios e, cabe ao poder público em suas funções, atender a demanda social e investir na estrutura urbana.

O planejamento com políticas econômicas e sociais deve compreender os espaços, os recursos para a criação de planos e programas. É importante também considerar a ação dos governos que é fundamental para moldar os padrões de crescimento, industrialização e urbanização nesses espaços e as transformações deles decorrentes de forma a reduzir as desigualdades produzidas pelo capitalismo e garantir qualidade de vida urbana a todos. Assim, os municípios poderiam melhorar os padrões de vida urbano em termos sociais, espaciais, demográficos e econômicos.

Agradecimentos

Apoio e Financiamento Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba (FAPESQ) Termo de Concessão no. 0013/2019 e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG.

Referências

- BAENINGER, R. Deslocamentos populacionais, urbanização e regionalização. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Brasília, v. 15, n.2, p. 67- 81, 1998.
- BOFF, L. *Ecologia: grito da terra, grito dos pobres*. Rio de Janeiro: Sextante, 2004.
- BRASIL. *Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade*. Brasília, 2001.
- BRASIL. *CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL/CFB*, 1988. Disponível em www.almg.gov.br.
- CARLOS, A. F. La Utopía De La “Gestión Democrática De La Ciudad”. In: *Revista Electrônica de Geografía Y Ciencias Sociales Scripta Nova*, Universidad de Barcelona Vol. IX, núm. 194 (01), 1 de agosto de 2005.
- CORRÊA, R. L. As pequenas cidades na confluência do urbano e do rural. *Revista GEOUSP - Espaço e Tempo*, São Paulo, Nº 30, p. 05 - 12, 2011.
- ENDLICH, A. M. *Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do Noroeste do Paraná*. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.
- FRESCA, T. M. Centros locais e pequenas cidades: diferenças necessárias. *Revista Mercator*, número especial, p. 75-81, dez. 2010.
- IBGE. *Estimativa Populacional em 2018*. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>.
- IBGE. *Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias*. Coordenação de Geografia: RJ, 2017. 82p.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001. Tradução de Rubens Eduardo Frias.
- MONTE-MÓR, R. L. *As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. Economia regional e urbana: Contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 61-85.
- OLIVEIRA, B. S. de; SOARES, B.R. Cidades Locais do Triângulo Mineiro e Alto Parnaíba/MG: algumas considerações. *Caminhos da Geografia*, vol.3, n.5, p.52-72, fev.2002.
- PORTO-GONÇALVES, C.W. *Os (des)caminhos do meio ambiente*. São Paulo: Contexto, 1989.
- ROLNIK, R. *O que é a cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. 5º ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.
- SOARES, B. R. Pequenas e médias cidades: Um estudo sobre as relações socioespaciais nas áreas de cerrado em Minas Gerais. In: SPÓSITO, M. E. B. (Org.) *Cidades Médias: Espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 461-494.

FRANÇA, I. S. SOARES, B. R. Rede urbana regional, cidades médias e centralidades: estudo de Montes Claros e dos centros emergentes de Pirapora, Janaúba e Janaúria no Norte de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, 2012.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

VEIGA, J. E. *Cidades Imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Editora Autores Associados, Campinas, São Paulo, 2002.

Iara Soares de França

Doutora em Geografia pela UFU. Professora do Departamento de Geociências da Universidade Estadual de Montes Claros/MG (UNIMONTES).

Rua Londres, 355, Casa 03, Bairro Ibituruna, Montes Claros-MG, CEP 39408-111

E-mail: iara.franca@unimontes.br

Recebido para publicação em julho de 2020
Aprovado para publicação em abril de 2021