



# PLANEJAMENTO URBANO EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

UMA REFLEXÃO CRÍTICA SOBRE O PLANO  
DIRETOR DE IPUBI, SERTÃO DO ARARIPE  
(PERNAMBUCO).

ANA KARINE DE SOUZA  
ORIENTADORA DANIELLE DE MELO ROCHA

CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO  
ARQUITETURA E URBANISMO  
TRABALHO DE GRADUAÇÃO II

# Planejamento urbano em municípios de pequeno porte

Uma reflexão crítica sobre o Plano Diretor de Ipubi, Sertão do Araripe (Pernambuco).

ANA KARINE DE SOUZA

Trabalho de Graduação II submetido à Universidade Federal de Pernambuco como requisito à obtenção do Grau de Bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora Danielle de Melo Rocha

Recife, 2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

de Souza, Ana Karine .

Planejamento Urbano em Municípios de Pequeno Porte: uma reflexão crítica sobre o Plano Diretor de Ipubi, Sertão do Araripe (Pernambuco). / Ana Karine de Souza. - Recife, 2024.

128 p. : il., tab.

Orientador(a): DANIELLE DE MELO ROCHA

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Arquitetura e Urbanismo - Bacharelado, 2024.

Inclui referências.

1. CIDADE PEQUENA. 2. PLANO DIRETOR. 3. IPUBI. 4. PLANEJAMENTO URBANO. 5. GESTÃO URBANA. I. DE MELO ROCHA, DANIELLE. (Orientação). II. Título.

720 CDD (22.ed.)

## DEDICATÓRIA

Desde a tenra idade um trajeto tem sido comum na minha vivência: sair do sertão de Pernambuco para a grande cidade do Recife, no litoral do estado. Com o início da faculdade na capital, essas viagens ficaram sempre frequentes: duas vezes ao ano ir e voltar. Voltar e ir. E nesse vaivém e vem e vai a paisagem se torna parte do sentimento:

Férias e tranquilidade – litoral, agreste, sertão.

Saudade e apreensão – sertão, agreste, litoral.

Se torna parte também cada cidade do caminho, se aprende de cor o nome, o jeito... da BR232 todas muito semelhantes, banhadas de sol, o serrado verde, o amarelado do chão, a pracinha costumaz, a igreja. Mas quando a chapada do Araripe foge completamente do horizonte, Parnamirim. Quando o Agreste começa a tomar conta, Arcoverde. Quase sempre começa a chover depois de Caruaru.

Essas mudanças e semelhanças marcam o trajeto e cravam na parede da memória a identidade do lugar, a sensação de pertencer. É a partir dessa emoção que eu posso identificar de onde surgiu a curiosidade de entender as cidades pernambucanas, suas particularidades e similaridades. Se no estudo urbanístico durante a faculdade se fala de tantas outras cidades, grandes e estrangeiras, como seria nos voltarmos para essas do nosso estado? As médias e pequenas, com dinâmicas distintas e ao mesmo tempo tão individuais.

Dedico esse volume aos meus pais, Luís e Maria, que, ainda na infância, trouxeram minha irmã e eu da grande metrópole paulista para morarmos numa pequena cidadezinha pernambucana.

Eu não poderia ser mais grata.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus pela misericórdia e a graça da vida. Agradeço aos meus pais e a minha irmã pela ajuda e paciência. Agradeço minha orientadora Danielle que me acompanhou durante o difícil processo de composição desse trabalho e conseguiu me guiar até a linha de chegada. Agradeço também aos amigos que sem julgamento ofereceram apoio e conselhos, uma gentileza que para mim significou o mundo.

Também não posso deixar de agradecer à essa universidade, casa que me proveu de uma educação superior e ao curso de Arquitetura e Urbanismo.

Muito obrigada.

## RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de investigar a aplicação da legislação urbanística e seus resultados no ordenamento territorial de um município de pequeno porte, tomando como estudo de caso o município de Ipubi. Os procedimentos metodológicos escolhidos para o desenvolvimento da pesquisa foram o estudo de caso (Plano Diretor de Ipubi), observação e registro *in loco*, produção de cartografias temáticas e realização de entrevistas semiestruturadas com representantes do poder público. Com relação ao referencial teórico, planejamento e gestão, Política Urbana, Rede urbana e legislação urbanística brasileira são os temas que guiam esse trabalho e são explorados no capítulo 01.

O capítulo 02 se debruça sobre o município de Ipubi: sua dinâmica com cidades vizinhas, características históricas, físicas, demográficas, socioeconômicas, de infraestrutura e, por último, aspectos morfológicos do distrito-sede do município. O capítulo 03 desse estudo faz uma análise do Plano Diretor de Ipubi a partir de um material de referência, refletindo sobre suas três fases de construção – Leitura, Proposta e Conclusão. Ainda nessa investigação é feita uma análise da gestão municipal referente ao planejamento urbano dentro dos tópicos: Acesso à informação, Legislação Municipal e Análise de projetos, consideradas fraquezas administrativas. Por fim, a pesquisa conclui que é ineficiente o instrumento Plano Diretor quando não existe uma estrutura de gestão e política que possa dar encaminhamento a esse planejamento. Após isto, é feita uma análise das consequências desse cenário e diretrizes gerais relativas à gestão urbana e à criação de um novo Plano Diretor.

Concluindo, espera-se que este trabalho contribua para o avanço do campo de estudo de Planos Diretores e planejamento e gestão de cidades pequenas, como também sirva de auxílio para futuros trabalhos que almejem analisar o impacto (ou a falta de) do instrumento básico da política urbana sobre o território de cidades de pequeno porte.

Palavras – chave: Cidade Pequena, Plano Diretor, Ipubi, Planejamento e Gestão urbanos.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Atribuições dos municípios brasileiros ao longo do tempo.....	29
Figura 2 - Localização do município de Ipubi .....	31
Figura 3 - Municípios parte do Sertão do Araripe.....	32
Figura 4 - Mapa de Influência Regional.....	33
Figura 5 - Produtos do polo gesseiro por tipo de atividade.....	36
Figura 6 - Imagens do documentário "Sertão Branco - a cadeia produtiva do gesso em Pernambuco".....	38
Figura 7 - Da esquerda para direita: Bandeira de Ipubi, Novenário de Nossa Senhora e apresentação teatral religiosa.....	39
Figura 8 - Da esquerda para direita: Festa de São João, Festa de Agosto e Circuito de Ciclismo Frank Lubervânio .....	40
Figura 9 – Da esquerda para a direita: vista do Monte Santo no distrito de Serra Branca; fachada de casas históricas no distrito de Serra Branca.....	40
Figura 10 - Da esquerda para a direita: vista da Chapada do Araripe do alto, vista da Chapada do Araripe do distrito de Serrolândia.....	41
Figura 11 - Mapa do município de Ipubi com fotografias da sede e dos distritos ....	41
Figura 12 - Densidade populacional dos municípios parte do APL do gesso .....	44
Figura 13 - Casa de Farinha de Serrolândia .....	46
Figura 14 - Da esquerda para a direita: calcinadora vista de cima; anúncio; placas de gesso penduradas para secagem .....	47
Figura 15 - IDHM dos municípios parte do APL do gesso .....	53
Figura 16 - Mapa de conexões entre sede de Ipubi e distritos Serra Branca, Serrolândia, cidade de Araripina, Trindade e a conurbação Crato/ Juazeiro do Norte/ Barbalha.....	60
Figura 17 - Mapa de conexões entre sede de Ipubi e Santa Rita, Ouricuri e Bodocó.....	60
Figura 18 – Mapa da área urbana de Ipubi, ao sul do município com localização do açude Cacimbão e as duas mineradoras. ....	61
Figura 19 – Mapa de bairros da cidade de Ipubi .....	62
Figura 20 - Mapa de Loteamentos e direção de expansão da cidade de Ipubi.....	64
Figura 21 - Imagem publicitária de venda de unidades no Loteamento Nova Ipubi .	67
Figura 22 - Sequência de mapas mostrando o desenvolvimento da expansão da cidade de Ipubi. ....	67

Figura 23 – Mapa de Uso e Ocupação do solo da cidade de Ipubi .....	68
Figura 24 – Uso do solo no centro de Ipubi com indicação dos locais de fotos A, B, C, D, E e F.....	69
Figura 25 - - Imagem de satélite de mancha urbana da sede do município no ano de 2005 (esquerda) e 2022 (direita).....	72
Figura 26 - Estrutura de circuito do Guia versão para teste .....	74
Figura 27 - Mapa de Localização do Plano Diretor de Ipubi .....	80
Figura 28 – Mapa de abrangência da APA Chapada do Araripe .....	81
Figura 29 - Mapa de Evolução Histórica - Plano Diretor de Ipubi .....	82
Figura 30 - Mapa de Uso e Ocupação do Solo - Plano Diretor de Ipubi.....	83
Figura 31 - Mapa de Hierarquização das Vias - Plano Diretor de Ipubi .....	86
Figura 32 - Montagem de imagem de satélite de 2022 com fotografias de ruas da sede em 2024. ....	87
Figura 33 - Orçamento de Receitas para o município de Ipubi referente ao ano de 2023 .....	92
Figura 34 - Temas indicados pelo Guia versão para teste .....	93
Figura 35 - Metodologia do Guia - versão para teste .....	95
Figura 36 - Metodologia do Plano Diretor de Ipubi para o desenvolvimento de Propostas.....	96
Figura 37 - Enxerto de tabela de Diretrizes do Plano Diretor de Ipubi.....	97
Figura 38 - Circuito completo da metodologia do Guia teste .....	98
Figura 39 - Mapa de Instrumentos Urbanísticos do Plano Diretor .....	100
Figura 40 - Gleba vazia em área urbana – Loteamento Maria Anita .....	101
Figura 41 - Gleba vazia em área urbana – parte de área da ZEPA adquirida para fins de especulação imobiliária. ....	102
Figura 42 - Gleba vazia em área urbana – Loteamento Antônia Alves de Souza ....	102
Figura 43 - Imagem de Satélite de área de ZEIS e de Direito de Preempção, definida pelo Plano Diretor de Ipubi .....	105
Figura 44 – Da esquerda para a direita: site da Prefeitura de Ipubi; - Portal da Transparência do município de Ipubi .....	108
Figura 45 - Mapa de Zoneamento - Plano Diretor de Ipubi .....	111
Figura 46 - Comparativo entre imagem de satélite de ZEPA em 2005 (esquerda) e ZEPA em 2022 (direita) com parte de sua área ocupada .....	111

Figura 47 - Montagem de imagem de satélite da ZEPA em 2022 e fotografias da área com suas posições indicadas na Figura .....	112
Figura 48 - Organograma de entrevistas .....	113
Figura 49 - Mapa de Macrozoneamento do município de Ipubi .....	118

## LISTA DE FOTOS

Foto 1 - Bairro Jardim Siqueira .....	65
Foto 2 - Fotos das vistas A, B, C, D, E e F demarcadas na Figura 24.....	70
Foto 3 - Fotografias da área representada na Figura anterior .....	106
Foto 4 - Casas avançando sobre o passeio público na sede do município .....	115

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Evolução populacional de Ipubi (1991 a 2022) .....	43
Gráfico 02 – Evolução populacional de PE (1991 a 2022) .....	43
Gráfico 03 – Evolução populacional do Brasil (1991 a 2022) .....	43
Gráfico 04– Crescimento populacional (2000 – 2010 e 2010 - 2022) .....	43
Gráfico 05 - População Residente Em Ipubi, Por Situação De Domicílio entre 1980 e 2022 .....	45
Gráfico 06 - Pirâmide etária de Ipubi, 2000 .....	45
Gráfico 07 - Pirâmide etária de Ipubi, 2010 .....	45
Gráfico 08 - Pirâmide etária de Ipubi, 2022 .....	45
Gráfico 09 - Pirâmide etária de Pernambuco, 2022 .....	45
Gráfico 10 - Pirâmide etária do Brasil, 2022 .....	45
Gráfico 11 - Trabalho e Rendimento (Cadastro Central de Empresas) em Ipubi, 2022.....	48
Gráfico 12 - Renda e Pobreza de Ipubi, entre 1991 e 2010 .....	49
Gráfico 13 - Porcentagem de recursos de transferências da União e Estados para municípios .....	49
Gráfico 14 - Expectativa de Vida ao Nascer* – Ipubi .....	50

Gráfico 15 - Expectativa de Vida ao Nascer* – Ipubi .....	50
Gráfico 16 - Nascidos Vivos por tipo de nascimento em Ipubi, em 2010 e 2022 .....	51
Gráfico 17 - Taxa de alfabetizados e analfabetos de 15 anos ou mais de idade em Ipubi, em 2000, 2010 e 2022 .....	52
Gráfico 18 - Índice Gini de Ipubi, Trindade, Araripina, Ouricuri, Bodocó em 1991, 2000 e 2010.....	54
Gráfico 19 - Espécies de Domicílio Particular Permanente de Ipubi, em 2022 .....	55
Gráfico 20 - Condição de ocupação dos domicílios particulares permanentes de Ipubi, em 2010 .....	55
Gráfico 21 - Domicílios Particulares Permanentes Ocupados, por existência de ligação à Rede Geral de Distribuição em Ipubi, 2022 .....	56
Gráfico 22 - Domicílios Particulares Permanentes Ocupados, por principal forma de abastecimento de água em Ipubi, 2022 .....	56
Gráfico 23 - Domicílios Particulares Permanentes Ocupados, por existência de ligação à Rede Geral de esgotamento sanitário em Ipubi, 2022 .....	57
Gráfico 24 - Domicílios Particulares Permanentes Ocupados, por tipo de esgotamento sanitário em Ipubi, 2022 .....	57
Gráfico 25 - Domicílios Particulares Permanentes Ocupados, por existência de coleta de lixo pelo governo municipal em Ipubi, 2022 .....	58
Gráfico 26 - Domicílios Particulares Permanentes Ocupados, por destino do lixo em Ipubi, 2022 .....	58
Gráfico 27 - Proporção de área Urbana e Rural do município de Ipubi, 2022 .....	59
Gráfico 28 - Proporção de áreas urbanas entre sede Ipubi e distritos, 2022 .....	59

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Responsabilidades dos entes federativos pela legislação brasileira .....	28
Tabela 2 - Número de Estabelecimentos de Saúde em Ipubi, 2022 .....	51
Tabela 3 - Número de Estabelecimentos de Saúde em Ipubi, 2022 .....	53
Tabela 4 - Análise dos tópicos do PD de Ipubi e identificação do seu conteúdo .....	76
Tabela 5 - Tipos de mapeamentos: Guia e Plano Diretor .....	79

## SUMÁRIO

<b>DEDICATÓRIA .....</b>	<b>3</b>
<b>AGRADECIMENTOS.....</b>	<b>4</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>5</b>
<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>6</b>
<b>LISTA DE FOTOS .....</b>	<b>8</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS.....</b>	<b>8</b>
<b>LISTA DE TABELAS.....</b>	<b>9</b>
<b>SUMÁRIO.....</b>	<b>10</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1 PLANO DIRETOR, INSTRUMENTO CONDUTOR DO DIREITO A CIDADE? .....</b>	<b>20</b>
<b>1.1 Planejamento e Gestão .....</b>	<b>20</b>
<b>1.2 Reforma Urbana e Direito à Cidade .....</b>	<b>23</b>
<b>1.3 Plano Diretor e Gestão Municipal.....</b>	<b>27</b>
<b>2 IPUBI, TERRA ÚMIDA .....</b>	<b>31</b>
<b>2.1 Influência Regional.....</b>	<b>32</b>
<b>2.2 APL e Sustentabilidade .....</b>	<b>35</b>
<b>2.3 História .....</b>	<b>38</b>
<b>2.4 Características Físicas.....</b>	<b>40</b>
<b>2.5 Características Demográficas E Socioeconômicas .....</b>	<b>42</b>
2.5.1 População .....	42
2.5.2 Economia, Trabalho e Rendimento .....	46
2.5.3 Saúde .....	50
2.5.4 Educação .....	52
2.5.5 Indicadores Socioeconômicos .....	53

<b>2.6</b>	<b>Infraestrutura Urbana .....</b>	<b>55</b>
2.6.1	Água .....	56
2.6.2	Esgoto e Lixo.....	57
<b>2.7</b>	<b>A Sede Do Município .....</b>	<b>59</b>
2.7.1	Expansão Urbana.....	62
2.7.2	Uso E Ocupação Do Solo .....	68
<b>3</b>	<b>IPUBI, UMA REFLEXÃO CRÍTICA .....</b>	<b>72</b>
<b>3.1</b>	<b>Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores.....</b>	<b>73</b>
<b>3.2</b>	<b>Plano Diretor do Município de Ipubi.....</b>	<b>75</b>
<b>3.3</b>	<b>Plano Diretor de Ipubi e Guia Teste.....</b>	<b>76</b>
3.3.1	Leitura .....	77
3.3.2	Proposta .....	94
3.3.3	Consolidação .....	99
<b>3.4</b>	<b>Fragilidade da Gestão .....</b>	<b>107</b>
3.4.1	Acesso à Informação .....	108
3.4.2	Legislação Municipal .....	110
3.4.3	Análise de Projetos .....	112
<b>3.5</b>	<b>Consequências.....</b>	<b>115</b>
<b>3.6</b>	<b>Diretrizes Gerais .....</b>	<b>117</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>122</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>125</b>

## INTRODUÇÃO

A aplicação do Plano Diretor em municípios de pequeno porte é o tema central deste Trabalho de Conclusão de Curso em Arquitetura e Urbanismo, tendo como estudo de caso a influência desse instrumento no planejamento urbano do município de Ipubi. Busca-se analisar como se deu a implementação deste instrumento, obrigatório como a lei que define a Política Urbana dos municípios, debruçando o olhar sobre um município de pequeno porte, seguindo a trilha de sua elaboração: desde a identificação de problemáticas à composição de propostas ao processo de definição dos instrumentos considerados necessários para aplicação e a sua influência na conformação da cidade.

Com discussões de muitas décadas, a promulgação do Estatuto da Cidade (EC) em julho de 2001 foi considerada uma vitória para os movimentos sociais e entidades civis que lutaram por um capítulo de política urbana na Constituição de 1988 e posteriormente por sua lei regulatória. Esta lei, nº 10.257/2001, chamada Estatuto da cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da constituição e apresenta uma série de instrumentos a serem utilizados pelos municípios brasileiros para operacionalizar a função social da propriedade e da Cidade. O EC reitera a Constituição, estabelecendo o Plano Diretor como instrumento básico do planejamento urbano e obrigatório para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes ou municípios pertencentes a Aglomerações Urbanas, Regiões Metropolitanas, áreas de interesse turístico ou ambiental, áreas de risco e áreas de impacto independentemente do seu número de habitantes (capítulo III, Art. 41). Esse plano deve ser renovado a cada 10 anos (capítulo III, Art. 40, § 3º) necessariamente por um processo participativo (capítulo III, Art. 40, § 4º), contando com o envolvimento de todos os atores sociais no debate para a construção de diretrizes de ordenamento territorial que apontam para o rumo da conformação socioespacial da cidade, impactando a vida de todos os cidadãos.

Nas metrópoles brasileiras a revisão do Plano Diretor é um evento bastante significativo. A corda de força entre agentes públicos, privados e sociedade civil é disputada em um conflito de interesses que não se inicia nos debates para a revisão do plano e nem irá terminar com sua implementação. Na verdade, se trata de um embate constante em qualquer espaço urbanizado, porém com peso muito maior na arena metropolitana em que há mais disputas de interesse em jogo e são muitos e mais fortes os atores envolvidos do que em um

município de pequeno porte. Sendo assim, muito se sabe sobre os planos diretores de São Paulo, Belo Horizonte e Recife, por exemplo, são grandes capitais em que o espaço é altamente pleiteado. O tecido urbanizado no Brasil, no entanto, não vive apenas das grandes e médias cidades: dados recentes do Censo Demográfico demonstram que cerca de 70% dos municípios brasileiros possuem até vinte mil habitantes e, se for considerada uma população de cinquenta mil, esse número avança para 87% dos municípios (IBGE, 2022). Apesar de a maior parte da população estar de fato concentrada nas maiores áreas urbanas, o Brasil conta com uma divisão político-administrativa do território que abarca muitas pequenas cidades. Estas são parte imprescindível da realidade urbana do nosso país e para a qual avanços da política urbana devem alcançar. Se existem tantos estudos sobre o tema nas grandes cidades e metrópoles, verifica-se uma necessidade de melhor investigação sobre como a legislação urbanística se aplica nas pequenas cidades brasileiras e sua influência na (re)conFiguração de seus espaços urbanos.

A conceituação de pequenas cidades varia de autor para autor que se debruça sobre o assunto, não havendo uma teorização global, o que de fato seria muito difícil dada as diferentes realidades das cidades em todo o mundo. Santos (1989) e Pereira (2007) se utilizam do patamar de máximo de 20 mil habitantes para classificar essas cidades, patamar esse utilizado pelas estatísticas internacionais. Bernadelli (2004), por sua vez, considera pequenas cidades aquelas com menos de 30 mil habitantes, já Corrêa (1999) vai ser um pouco mais generoso e colocar “pequenos centros” ou “pequenos núcleos” como aqueles que possuem, no máximo, 50 mil habitantes. Dada essa variação, o presente trabalho irá se ater à classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por se tratar do órgão oficial do Governo Federal que produz os dados e indicadores para nortear as políticas públicas. O IBGE (2000) define “cidades pequenas” como aquela que possui menos de 100 mil habitantes. Com 29.009 pessoas contadas pelo último Censo Demográfico, Ipubi, município-caso desse trabalho, está dentro dessa classificação com bastante folga.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) também utiliza da metodologia de Hierarquia das Cidades para classificá-las em função da influência e nível de atratividade que exercem sobre outras cidades, seja por dimensão de suas atividades empresariais, pela capacidade institucional na gestão pública ou pela oferta de bens e serviços à população de outras cidades ou aglomerados urbanos (REGIC, 2018 – IBGE). Esta classificação é resultado de pesquisa específica do IBGE: Região de Influência de Cidades, que procura realizar o estabelecimento das hierarquias e dos vínculos entre as Cidades, bem como a delimitação das

áreas de influência. (REGIC, 2018 – IBGE). A referência utilizada aqui é da quinta versão dessa linha de pesquisa.

Nesse sentido, as cidades são classificadas em cinco categorias, da mais influente para a menos influente: **Metrópoles, Capitais Regionais, Capitais Sub-regionais, Centros de Zona e Centros Locais**. Ipubi está dentro do nível Centro Local, que se trata do último nível hierárquico e define-se pelas cidades que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais, podendo atrair alguma população moradora de outras cidades para temas específicos, mas não sendo destino principal de nenhuma outra cidade (REGIC, 2018). Ou seja, esses centros, que possuem uma média populacional de 12,5 mil habitantes, conseguem suprir as necessidades básicas da sua população, mas precisam de outros centros e capitais para atender outras necessidades, apresentando muitas vezes uma autonomia bastante limitada. Em relação ao estado de Pernambuco, dependendo do nível de complexidade, apenas a metrópole Recife será capaz de cumprir certos serviços para cidades pequenas e médias ou mesmo da região metropolitana, como de viagens internacionais que necessitam do aeroporto internacional e até dos serviços de concessão de vistos para entrar em alguns países, como por exemplo os Estados Unidos.

Atualmente, cerca de 1600 municípios brasileiros têm obrigatoriedade, pelo critério do número de habitantes estipulado no EC, de formular seu Plano Diretor. Essas cidades, que vão dos 20 mil aos milhões de habitantes, inevitavelmente, variam imensamente entre si, tendo as mais diferentes situações com relação ao seu porte, economia, nível de influência, índice de IDH etc. Dessa maneira, o Plano Diretor precisará ser construído para atender à realidade daquele município, apresentando, portanto, níveis de complexidade e uso de instrumentos muito específicos, em função de suas características geográfica e ambientais, histórico-culturais, socioeconômicas, além de sua configuração urbana que envolve uma série extensa de questões que devem ser consideradas para um contexto específico (tipo-morfológicas, densidades, entre outras). Um município como Salgueiro no sertão pernambucano terá um panorama completamente distinto de uma capital como São Paulo, por exemplo. Embora com níveis de complexidade totalmente dispares, os dois têm a mesma responsabilidade de aprovar um Plano Diretor participativo que obedeça às diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e de renová-lo a cada dez anos.

Entra em questão aqui a discrepância que existe nos processos de revisão do Plano Diretor das cidades, tanto pelo porte como pelo modelo de gestão, desde a elaboração até a implementação do PD, que a priori deveria ser um processo participativo como preconiza o EC.

A revisão do Plano Diretor do Recife, exemplificativamente, de acordo com os movimentos sociais organizados, deveria ter começado sua discussão com a população com tempo suficiente para que o processo fosse realmente apropriado e bem compreendido por todos os atores envolvidos, ao menos um ano antes do envio do PD para a Câmara dos Vereadores, garantindo a maior participação popular na definição do planejamento urbano da cidade. Entretanto, o processo de revisão do último PD do Recife (Lei no 02/2021) recebeu muitas críticas, sobretudo dos movimentos sociais, tanto pelo tempo de elaboração, de apenas 6 meses, quanto pelas limitações de entendimento da população no debate de temáticas extremamente técnicas sem o devido processo de capacitação e maturação dos artigos a serem debatidos e aprovados. (Rocha, 2022). Ainda assim, mesmo com esses percalços, nota-se na metrópole a efervescência de diferentes entidades se organizando para defender seus interesses no processo de gestão democrática. Enquanto isso, em Ipubi, já se passaram oito anos desde que o novo Plano deveria estar revisto e aprovado e ainda não existe qualquer movimentação para que esse processo aconteça em um futuro próximo! Constata-se, assim, que uma cidade de porte metropolitano e sobretudo uma capital de estado, incita interesses diversos e possui potencial de mobilização muito maior que uma cidade pequena, fazendo com que o assunto do planejamento da cidade seja constante e presente.

Poderiam entrar aqui duas discussões: o mérito de uma cidade de porte tão pequeno sequer ter um Plano Diretor e os personalismos da dinâmica política de cidades pequenas.

No primeiro caso, apesar de ciente da discussão com relação à ineficácia do Plano Diretor na realidade brasileira como o instrumento básico da política urbana (Leitão, 2006), esse trabalho vai partir do pressuposto da importância dessa legislação para a gestão da política urbana. Concordo com Rocha (2021, 2022, 2024) que, apesar dos conflitos de interesses em sua elaboração/implementação, o Plano Diretor é um instrumento fundamental e necessário para nortear as outras legislações urbanísticas correlatas (Lei de Parcelamento do Solo e Lei de Uso e Ocupação do Solo), que em conjunto impactam decisivamente no ordenamento territorial e no seu impacto para reforçar ou minimizar as desigualdades socioespaciais das quais as cidades brasileiras historicamente tem sido o principal lócus.

Com relação ao segundo, é fato de que permanece nas cidades pequenas uma forte atividade análoga ao coronelismo. O termo se remete a uma relação de poder entre poder público e chefes locais (donos de terra, de capital e meios de produção), sobre a população, parte vítima e sequestrada dessa relação. (Leal, 1948). Na minha percepção, no entanto, vejo atualmente a população como parte ativa de uma relação de troca de benefícios de natureza

individualista e imediatista. Sim, em último grau a população se torna vítima, pois não consegue se desvencilhar dessa dinâmica e permanece dentro do status quo a cada novo ciclo eleitoral, porém, não menos é ator desse jogo do que o poder público e os poderes privados. Então, frente a esse cenário que permeia a vida coletiva da população, é fácil perceber a improbabilidade de uma organização de sociedade civil para discutir interesses em um processo de participação democrática.

“O indivíduo é o pior inimigo do cidadão”, diria Alexis de Tocqueville, uma vez que a perspectiva individualizada impede a necessidade coletiva de autonomia por meio da consciência do papel dos sujeitos e de suas respectivas perspectivas de passado, presente e futuro” (Lemos et al, 2019, p. 741).

Como neste estudo não busquei me aprofundar nesse processo e em suas ramificações, mas no conteúdo do volume final do Plano Diretor, essas reflexões não foram aprofundadas nesse trabalho.

Diante do exposto, observa-se que cidades classificadas como pequenas ou “centros locais” acabam ficando distantes da discussão sobre planejamento urbano embora já são obrigadas por lei a ter um Plano Diretor. Apesar da sofisticação do Estatuto das Cidades, no que diz respeito aos instrumentos e, principalmente, à gestão democrática, ainda há um longo caminho a ser percorrido na questão de participação ativa da sociedade no processo democrático e da utilização efetiva das ferramentas propostas na Lei a serem incorporadas nos Planos Diretores municipais, se forem pertinentes. Nesse segundo quesito, uma avaliação dos Planos Diretores organizada pelo Observatório das Metrópoles (2011) destaca que a maior parte dos PD, apesar de trazerem conceitos como desenvolvimento sustentável e função social da propriedade, muitas vezes os utilizam de forma superficial e/ou equivocada e não os desenvolvem para que de fato sejam um fator executável na cidade, isto é, não é desenhado o caminho de onde e como eles se aplicam, com parâmetros, prazos, limites e orçamento destinado. Essa dificuldade de desenvolver o Plano Diretor pelos municípios com pequenas estruturas administrativas ocorrem, em boa parte, tanto pelo reduzido preparo do corpo técnico, quanto pelas limitadas condições institucionais para que o poder público possa exercer o planejamento e a gestão do seu território.

### **Enfoque, objetivos, delimitações**

É evidente que uma construção justa do ordenamento das cidades é um desafio independentemente do tamanho desta, porém o ponto de interesse deste trabalho é voltar o olhar para um município de pequeno porte, que tem “pouca relevância” no quadro hierárquico das cidades e entender como o planejamento urbano, tendo o Plano Diretor como principal instrumento, incorpora outros instrumentos urbanísticos à disposição na chamada “caixa de ferramenta” do Estatuto da Cidade e as consequências para o desenvolvimento urbano da cidade.

Sendo assim, o estudo busca analisar a aplicação da **legislação urbanística de um município de pequeno porte, e seus resultados no ordenamento territorial, tomando como estudo de caso o município de Ipubi**. A escolha do município a ser estudado foi feita tanto por uma questão de identificação e vivência pessoal por ser local de origem da autora e assim facilitar o processo investigativo, quanto por este ser parte de uma relevante cadeia produtiva da região, a do Polo gesso do Araripe. A atividade de mineração e transformação da gipsita representa mais um desafio para o planejamento urbano de Ipubi, tornando ainda mais interessante investigar como o Plano Diretor municipal articulou-se diante desse contexto específico. Apesar de não ser o foco desta investigação, essa é uma questão que não pode ser ignorada na análise, como também não pode ser ignorado o impacto ambiental dessa atividade econômica, portanto esses serão assuntos tocados no decorrer do trabalho. Dito isto, os **objetivos específicos** ficaram assim definidos:

- Avaliar o papel de um município de pequeno porte inserido em um contexto regional, tomando como referência Ipubi e sua sede dentro da dinâmica da rede de cidades na região do Sertão do Araripe.
- Investigar as transformações socioespaciais da sede do município, objeto do estudo de caso, a partir de aspectos históricos, demográficos, socioeconômicos, fsicoambientais e morfológicos.
- Analisar Plano Diretor do município tendo como material de referência o “Guia para elaboração e revisão de Planos Diretores – versão para teste” do Instituto Pólis.
- Apontar diretrizes para uma revisão do Plano Diretor de Ipubi.

Entendendo-se a necessidade de delimitação do escopo do trabalho desta natureza, delimita-se, como recorte espacial para aprofundamento, a área urbana do município de Ipubi como objeto de estudo, mais especificamente a cidade-sede de mesmo nome. Além de seu

núcleo, o município conta com mais duas áreas urbanizadas, Serra Branca e Serrolândia, que, apesar de serem continuamente mencionadas no segundo capítulo, não serão objeto da análise. Outra delimitação a ser feita é o recorte temporal que ficará contido no intervalo entre 2005, quando se deu início à elaboração do Plano Diretor municipal, até o presente ano de 2024.

O referencial teórico que norteia esse trabalho explora fundamentos conceituais de planejamento e gestão, Política Urbana, Rede urbana e legislação urbanística brasileira, com foco no Estatuto da Cidade e Plano Diretor. Dessa maneira, para apropriação do objeto de estudo adota-se primordialmente dois documentos para análise: o Guia para elaboração e revisão de Planos Diretores – versão para teste do Instituto Pólis, que serve de referência, e o Plano Diretor de Ipubi. Inicialmente, pretendia-se analisar, além do Plano Diretor de Ipubi, as legislações urbanísticas correlatas, porém, como será explicado no terceiro capítulo, o município possui uma limitação nesse sentido.

Quanto aos procedimentos metodológicos, elegeu-se o estudo de caso (Plano Diretor de Ipubi), para essa investigação por permitir explorar de perto a atuação da legislação dentro de um contexto específico. Além do levantamento bibliográfico e análise dos documentos, fez-se necessário percorrer outras etapas: a observação e registro *in loco*, para ser possível uma melhor apreensão do espaço urbano; a produção de cartografias temáticas, como facilitadores da análise espacial da sede do município; e a realização de entrevistas semiestruturadas com representantes do poder público, buscando-se elucidar as lacunas dos documentos analisados e melhor compreender a organização institucional para processo de planejamento e gestão no município.

### **Estruturação do trabalho**

Além desta introdução e da conclusão, o trabalho estrutura-se em 3 capítulos. O capítulo I, **Plano Diretor, Instrumento condutor do direito à cidade?**, apresenta o referencial teórico, buscando explorar questões relacionadas à temática estudada, oferecendo referências bibliográficas e reflexões que irão embasar a posterior análise crítica do estudo de caso.

O capítulo II, **Ipubi, Terra Úmida**, procura fazer um raio-x da cidade, partindo da influência regional do Polo Gesseiro a um aparato geral das características físicas, demográficas, socioeconômicas, ambientais e morfológicas. Dessa maneira, o objeto de estudo fica bem delimitado, possibilitando a compreensão do que o Plano Diretor levou em consideração e o que deixou de considerar em suas diligências. O subtópico de influência regional foi adicionado no início desse capítulo com o propósito de situar a cidade de Ipubi

dentro da Rede Urbana da região, evidenciando sua autonomia limitada e seu lugar de Centro Local na hierarquia de cidades. Também foi considerado importante a perspectiva da sustentabilidade devido à volumosa atividade mineradora presente na cidade e na região, atividade esta que tem um caráter em si próprio bastante predatório ao meio ambiente e esse é um tema muito significativo a ser considerado na discussão do planejamento urbano.

O capítulo III, **Ipubi, uma reflexão crítica**, tem como foco a análise do Plano Diretor de Ipubi (aprovado em 2006 e até então sem revisão) com base no material de referência já mencionado, o que possibilitou uma avaliação da qualidade desse plano. Esse capítulo se encerra com a apresentação de Diretrizes Gerais referentes as problemáticas encontradas durante o processo de pesquisa, que não se limitaram apenas ao Plano Diretor, mas também à gestão municipal referente ao planejamento urbano.

As considerações finais retomam os resultados da análise apontando para uma necessidade de reavaliação do papel Plano Diretor em cidades de pequeno porte e chamando a atenção para a impossibilidade de sucesso desse instrumento básico da política urbana quando não há uma estrutura que possa gerir, na prática, esse planejamento.

Por fim, espera-se que este trabalho possa contribuir para apontar caminhos para melhorar o planejamento urbano e gestão do município de Ipubi, principalmente diante da necessidade premente de revisão do seu Plano Diretor. Almeja-se que a pesquisa possa colaborar com estudos sobre planejamento e gestão de cidades pequenas e servir de referência para futuros trabalhos que pretendam analisar as possibilidades, limites e desafios do Plano Diretor, como instrumento básico da política urbana, em cidades de pequeno porte.



**PLANO DIRETOR,  
INSTRUMENTO CONDUTOR DO DIREITO A CIDADE?**

CAPÍTULO 01

# 1 PLANO DIRETOR, INSTRUMENTO CONDUTOR DO DIREITO A CIDADE?

## 1.1 Planejamento e Gestão

Apesar dos termos de Planejamento e gestão serem utilizados quase como sinônimos, os dois não são termos intercambiáveis, pois existem dentro de referenciais temporais distintos e por conseguinte se tratam de atividades diferentes. (SOUZA, 2016). Enquanto o planejamento se volta para o futuro, a gestão se mantém no presente.

“O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte [...] das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir” (Souza, 2016. p.46)

Dessa maneira, fica evidente que, apesar de diferentes, essas duas atividades são necessárias de maneira complementar e não sinônimas ou opostas. Não se pode, ou deve, abdicar de uma ou de outra.

“Abrir mão disso [Planejamento] equivaleria a saudar um caminho errático, incompatível com a vida social organizada, independente do modelo e do grau de complexidade material da sociedade” (Souza, 2016. p.46)

A falha em realizar o planejamento urbano, isto é, tratar do destino da cidade levando em consideração a disponibilidade de recursos, de infraestrutura e os efeitos que o uso e ocupação do solo urbano têm sobre a qualidade de vida dos cidadãos (Reis, 2019) impacta diretamente na questão da sustentabilidade, uma vez que esse tema dificilmente será considerado em uma gestão de perspectiva imediatista que não segue nenhum plano de longo prazo.

Existem inúmeras definições de “desenvolvimento sustentável”, a maior parte delas tem como cerne a ideia de que o uso de recursos no presente deve ser feito sem comprometer a capacidade do ambiente de fornecer esses recursos no futuro. Alguns atores, como Amartya Sen e Jeffrey Sachs, oferecem uma visão mais abrangente e humanista desse conceito. Amartya (1999) foca no desenvolvimento humano e na expansão das liberdades como elementos centrais para o desenvolvimento sustentável ao adicionar questões como liberdade política, econômica e social. Sachs (2015), por sua vez, destaca inclusão e justiça social.

“Development consists of the removal of various types of unfreedoms that leave people with little choice and little opportunity of exercising their reasoned agency.” (Sen, 1999, p. 03)

“Sustainable development has three major aspects: economic development, broad-based social inclusion, and environmental sustainability; all supported by good governance.” (Sachs, 2005, p. 21)

Embora desde a década de 1970 a noção de desenvolvimento sustentável questione o modelo industrial e de exploração da natureza, até os dias de hoje, a ideia de desenvolvimento como estreitamente ligado ao progresso em sua perspectiva capitalista de domínio sobre a natureza e de modificação do espaço é o senso-comum. Ou seja, ainda se encontra presente, mesmo no âmbito do planejamento urbano e regional, a visão de desenvolvimento como sendo alcançado pelo crescimento econômico.

Segundo Souza (2016), desenvolvimento econômico é, em sua essência, a combinação de dois fatores: crescimento econômico e modernização tecnológica, que, apesar de caráter claramente relevante dentro da lógica capitalista, não têm a capacidade de serem um fim em si mesmos, tendo em vista que sozinhos não significam melhoria de indicadores sociais como aumento de taxa de adultos na escola ou diminuição de mortalidade infantil. O desenvolvimento econômico só pode ser um meio, uma ferramenta para influenciar o nível de bem-estar e justiça de uma sociedade, seja de maneira positiva, quando aliado a mecanismos como programas voltados para redistribuição de renda, ou de maneira negativa (e a mais comum), quando conduzido de modo socialmente e ecologicamente inadequado. Diante disso, se vale fazer uso de uma concepção que veja desenvolvimento especificamente como uma mudança para melhor, uma *mudança social positiva*, que é, simultaneamente, uma transformação das relações sociais e do espaço, isto é, um desenvolvimento socioespacial.

“um desenvolvimento que traga efeitos colaterais sérios não é legítimo e, portanto, não merece ser chamado como tal [...] pode-se dizer que se está diante de um autêntico processo de desenvolvimento socioespacial quando se constata uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social” (Souza, 2016. p.61)

A cidade de Toritama no Agreste de Pernambuco ilustra bem essa situação. Tomada pela produção do jeans, a maior parte de seus moradores trabalham até 15 horas diárias nas diferentes fases de produção dessas peças de vestuário. O regime de trabalho por conta própria oferece aos moradores a crença de uma liberdade econômica e melhor estilo de vida, mesmo quando esse trabalho é envolvido em precariedade: não há direitos trabalhistas, horário para almoço, folga ou 13°. Nas facções (como é chamado o local de etapa final de produção das peças e onde a maior parte trabalha) se ganha o que se produz e se faz de tudo para atender as altas demandas dos empresários. Além das longas jornadas de trabalho, acompanha o crescimento desse arranjo produtivo alguns problemas ambientais:

“O rio Capibaribe, principal manancial de água de Toritama, recebe os efluentes industriais das lavanderias de jeans e fica tingido com ‘a cor da moda’, contribuindo para a má qualidade das águas. Essa poluição impossibilita a vida de peixes e outras espécies de animais, causa irritações na pele, olhos e mucosas dos humanos e pode provocar doenças na população local. Apesar das fiscalizações, muitas empresas

descartam seus resíduos sem o devido tratamento no meio ambiente.” (CARTA CAPITAL, 2020)

Com um PIB de 707 milhões em 2020, sete vezes maior que o PIB de 2005, essa cidade de 46.164 habitantes (IBGE 2022) faz parte o Arranjo Produtivo Local (APL) – Confecções, que envolve também as cidades de Caruaru e Santa Cruz do Capibaribe. Esse APL caracteriza-se por relações produtivas fortemente enraizadas no local, através de um tecido denso de pequenas empresas majoritariamente informais que incorporam mão-de-obra familiar (Rocha, 2009).

Outro exemplo é o próprio município de Ipubi, que inserido dentro do APL gesseiro no Sertão do Araripe, conta com suas próprias problemáticas referente ao processo de mineração da gipsita: destruição da caatinga, poluição do ar, adoecimento de trabalhadores e população etc.

Se a produção de riqueza vem acompanhada de poluição exacerbada do ar, infraestrutura de estradas danificadas, contaminação de córregos, disparidades econômicas profundas, surgimento de novos problemas sociais, a questão que se coloca então são os interesses que alimentam a busca do desenvolvimento. A quem o almejado “desenvolvimento” vai servir?

“O que ninguém se pergunta é sobre a sensatez de qualificar antecipadamente de “desenvolvimento urbano” processos cujas positividade e conveniência, sob o ângulo social mais amplo (o que inclui considerações ecológicas) são muito comumente duvidosas.” (Souza, 2016. p.46)

O desenvolvimento urbano, que comumente recai na ideia de expansão e complexificação do tecido urbano, é o objetivo fundamental do planejamento e da gestão urbana e deve ser definido a partir dos objetivos derivados já mencionados: o aumento da justiça social e melhoria qualidade de vida. Esses dois pontos se referem à satisfação de necessidades de uma parcela cada vez maior da população e não apenas de uma minoria elitista que tem os meios para se afastar dos problemas sociais e ecológicos causados pela produção da sua própria riqueza.

## 1.2 Reforma Urbana e Direito à Cidade

Na década de 30 iniciou-se no Brasil um intenso processo de êxodo rural com o advento da crescente industrialização do país na era Vargas. Em menos de meio século, o Brasil passaria de um país majoritariamente rural para um país majoritariamente urbano, tamanho foi o processo de urbanização das grandes cidades brasileiras que tinham como fatores de atração as oportunidades de emprego, comércio, saúde, educação etc.

Com um novo grupo de moradores no ambiente citadino, começou a se calcificar no final dos anos 70 o modelo predominante das cidades brasileiras: o modelo centro-periferia, em que a área central ficava reservada para a alta renda e a mão de obra subassalariada (altamente explorada e abundante) ficava relegada às franjas da cidade, lotes de terra fora do tecido urbano e, portanto, sem infraestrutura: a “terra sem cidade”, isto é, sem acesso à rede de água, esgoto, equipamentos públicos. O milagre econômico dessa década dependeu pesadamente da exploração dessa massa operária, que para ter moradia precisava construir suas próprias casas nos finais de semana <sup>1</sup>. Ainda nessa década, moradores dessas áreas passam a se organizar pedindo estrutura e começam a se constituir como atores políticos com a união de moradores, sindicatos e trabalhadores liberais como arquitetos, advogados e engenheiros, formando uma Frente Pela Reforma Urbana. Nesse momento, os movimentos sociais formados estavam fortemente questionando o modelo de planejamento tradicional em voga até então, que tinha uma visão centralizadora e tecnocrática da cidade, tratada apenas como um objeto técnico, pouco levando em conta a realidade da desigualdade no cenário urbano. Era um projeto de planejamento que focava na adoção de uma série de padrões urbanísticos rígidos e complexos, não abrindo espaço para uma conversa com a sociedade.

“é um projeto que se opõe à política – campo de explicitação de conflitos – e, portanto, não contém nenhuma forma de diálogo com ela. Evidentemente, em tempos de governos centralizados, esta concepção teve alguma ressonância numa realidade de sociedade civil silenciada. Porém, com a redemocratização aprofundou-se a contradição entre gestão (como prática atravessada pela política) e planejamento” (Estatuto Da Cidade – Guia Para Implementação Pelos Municípios E Cidadãos - 2ª edição, 2002, p. 39)

Para a formulação da constituição criada em 1988, como parte do processo de redemocratização pelo qual o Brasil estava passando, foi aberta a possibilidade de que a

---

<sup>1</sup> O salário-mínimo determinado na época não considerou o custo do morar, de maneira que o advento da autoconstrução, ou seja, feita pelos próprios moradores sem auxílio técnico e com pouco conhecimento, foi geral e desenfreado nesses locais.

sociedade civil enviase propostas legislativas, as chamadas “emendas populares”. Uma dessas emendas foi a reforma urbana que possuía dezenas de artigos e contou com grande apoio em número de assinaturas, mas, no final, entrou na Constituição de 1988 na forma dos artigos 182 e 183 apenas, que tratam do Plano Diretor e da regularização de terrenos urbanos respectivamente. Os dois artigos viriam a ser regularizados somente em 2001 com a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano nº 10.257, o Estatuto da Cidade.

Após 1988, pós-ditadura e com as primeiras eleições livres, se estabelece uma relação de “cidadania negociada” (Rolnik, 2015) em que há uma troca de estruturas e serviços pelos votos, de maneira que direitos não são garantidos, eles são negociados dependendo do tipo de relação política que se estabelece com quem está no poder, firmando uma situação que Raquel Rolnik (2015) chama de “Transitoriedade Permanente”, em que há sempre uma conjuntura de ambiguidade para uma parte da população. Isso mostra que a presença do tema Política Urbana na constituição e na legislação é apenas o primeiro passo para um longo caminho de garantia ao Direito à Cidade. Segundo Lefebvre Direito à Cidade:

“se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. [...] O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação” (Lefebvre, 2001, p. 158)

Esse ideário de Direito à Cidade colocado por Lefebvre chega no Brasil na década de 70 e começa a se misturar com o ideário de reforma urbana que estava em efervescência durante o processo de redemocratização nos anos 80 e se apoiava sobre o tripé: a) acesso à terra e à moradia; b) função social da propriedade e combate à especulação imobiliária; c) gestão democrática das cidades. (INSTITUTO PÓLIS, O que é Direito à Cidade?, 2020)

A institucionalização do direito à cidade progride durante os anos 2000 com a criação do Ministério das Cidades em 2003 e a implantação de um processo de gestão democrática por meio da Conferência das Cidades e o Conselho das Cidades (ConCidades). O Ministério das Cidades, instituído para gerir o processo de elaboração de planos municipais, passa a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano em nível federal e, portanto, a concentrar o financiamento e a execução de políticas relacionadas à habitação, à regularização fundiária, ao planejamento urbano, ao transporte, à mobilidade e ao saneamento (Cafrune, 2016).

Avança também durante esse período a execução de políticas públicas de infraestrutura urbana no Brasil, tais como Sistema Nacional de Habitação e a Política Nacional de Habitação (Lei nº 11.124, 2005), a Política Federal de Saneamento (Lei nº 11.445, 2007), a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, 2010) e a Política Nacional de Mobilidade Urbana

(Lei nº 12.587, 2012). Também no ano de 2007 foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que atendeu diversos projetos na área de infraestrutura social e urbana (habitação, saneamento, mobilidade, redução de riscos e recursos hídricos). Em 2009 é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que terá um impacto significativo (apesar das problemáticas pertinentes) no quesito do déficit habitacional no país. Segundo Cafrune (2016), no entanto, não ocorreu uma tradução da institucionalização de políticas públicas em transformações urbanas capazes de reverter os processos de urbanização dominantes nas cidades brasileiras. Dessa maneira, percebe-se que Direito à Cidade não se consegue apenas com infraestrutura, essa é uma parte relevante do processo, porém, por mais abundante que seja, pode-se manter um status quo de desigualdade, segregação e má qualidade de vida quando não há uma ruptura com processos danosos de produção e apropriação do espaço, como crescimento acelerado e desordenado, aprofundamento de desigualdades socioespaciais, impactos ambientais etc.

Na constituição brasileira o Direito à Cidade está previsto através do princípio da **função social da cidade e da propriedade urbana**. Esse princípio busca garantir que a propriedade seja utilizada em consonância com os interesses sociais coletivos: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor” (CF 88 Art. 182, § 2º). Essa constituinte apresentou também medidas limitadoras que visam evitar uma retenção especulativa agressiva que vai contra o princípio de função social, são essas: o parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo, e a desapropriação.

No Estatuto da Cidade, quando se fala em Direito a Cidade, está descrito mais especificamente o “Direito à Cidades Sustentáveis” nos incisos I e II do art. 2º da lei, sendo a primeira diretriz da política urbana brasileira nesse volume jurídico:

“...o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Lei nº 10,257, 2001 - art. 2º, inciso I).

O direito às cidades sustentáveis preconiza como meta fundamental para o desenvolvimento urbano tornar as cidades mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis, ou seja, existe aqui não apenas o aspecto ambiental, mas também o social. Garantir qualidade de vida envolve colocar a pessoa humana no centro, reconhecendo a necessidade de exercício pleno dos direitos civis, políticos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Atualmente, a questão do desenvolvimento urbano no Brasil é tratada dentro da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano, que por sua vez, faz parte da estrutura do Ministério das Cidades. À essa secretaria compete, em essência, formular e acompanhar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (PNDU) “de forma integrada e articulada com as políticas urbanas setoriais, em especial as políticas de habitação, de saneamento e de mobilidade urbana, em consonância com o Conselho das Cidades” (Ministério Das Cidades, 2024).

O Conselho das cidades veio se realizar como um importante instrumento de gestão democrática por se tratar de um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva que viabiliza o debate em torno da política urbana, sendo uma instância de negociação entre diferentes atores sociais. O conselho tem por objetivo estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução, e tem papel fundamental na efetuação do Estatuto da Cidade. Esse órgão, presente nas três esferas do poder público, instiga a necessária participação ativa da sociedade civil na sua interlocução com o poder público para a execução, formulação e acompanhamento dos planos relacionados à política urbana. É importante destacar que o conselho ficou inativo por seis anos, desde 2017 até sua reativação no ano de 2023. Atualmente, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano está em processo de formulação e, por causa do princípio básico do Estatuto da Cidade “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” o objetivo principal dessa política reside em diminuir desigualdades socioespaciais nas escalas intraurbana, supra municipal e na escala da rede de cidades. Para isso, a PNDU oferece suporte técnico aos municípios para a elaboração de suas políticas de desenvolvimento urbano e elaboração/revisão de instrumentos de desenvolvimento urbano.

Além da questão do desenvolvimento urbano, compete ao Ministério das Cidades as políticas que tratam das periferias, habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental. A antiga Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, que também fazia parte do ministério, comandava o programa de Planejamento urbano, com ações e projetos para os Planos Diretores Municipais. Entre esses projetos está a Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, que fez um balanço crítico dos Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade, e o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana que procura reforçar a capacidade técnica e institucional dos municípios em sua habilidade de realizar planejamento urbano, gestão territorial e implementar os instrumentos do Estatuto da Cidade com base nos princípios instituídos por esse.

### 1.3 Plano Diretor e Gestão Municipal

A constituição de 1988 traz diretrizes definidas sobre os objetivos da política de desenvolvimento urbano municipal através dos artigos 182 e 183 que dispõem sobre obrigatoriedade do Plano Diretor e função social da propriedade no primeiro e regularização fundiária no segundo. O objetivo de uma política de desenvolvimento urbano é de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A lei 10.257 de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, regulamenta o capítulo "Política urbana" (artigos 182 e 183) da atual Constituição brasileira. Seus princípios básicos são o planejamento participativo e a função social da propriedade. No art. 4 da referida lei, é definida uma série de instrumentos de planejamento urbano para que o Município tenha condições de construir uma política urbana que seja capaz de concretizar a função social da propriedade urbana e o direito de todos à cidade (BRASIL, 2001). O Estatuto lança uma nova geração de Planos Diretores que agora devem englobar também a zona rural do município e contar com dispositivos de participação social; esse segundo fator distancia o planejamento urbano do seu caráter técnico-burocrático vigente até então.

**Executado pelo poder público municipal**, o Plano Diretor vem no estatuto como o principal instrumento dos **municípios** para orientar sua política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana e está definido como “um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (BRASIL, 2001, p. 40). O objetivo de se ter um Plano Diretor Municipal é ter um direcionamento de ações que visem os interesses coletivos, tendo como princípios-guia a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, gestão democrática e **direito à cidade**.

A **hierarquia** de poder da política urbana no Brasil começa com a competência privativa da União de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, cabendo a esta estabelecer as normas gerais de direito urbanístico por meio da lei federal de desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade: “norma geral é a que estabelece princípios ou diretrizes de ação e se aplica indiscriminadamente a todo o território nacional” (Meirelles, 2005, p.107)

A lei federal de desenvolvimento urbano é uma necessidade para regulamentação dos instrumentos urbanísticos que devem ser aplicados por união, estados e principalmente pelos municípios, com o propósito primordial de garantir a função social da propriedade urbana com base no Plano Diretor.

Uma das características das normas gerais no quesito de matéria urbanística é que elas são limitadas, no sentido de **não poderem violar a autonomia dos estados e dos municípios**. Ao mesmo tempo, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade devem ser utilizados de maneira a atender as diretrizes gerais previstas em lei, promovendo a gestão democrática, regularização fundiária, cidades sustentáveis, coibição da especulação imobiliárias etc. A autonomia de uma gestão municipal refere-se à capacidade dos municípios de gerirem seus próprios interesses locais de forma independente, sem a necessidade de centralizar as decisões no governo estadual ou federal. Essa autonomia é garantida pela Constituição Federal de 1988 e é um dos pilares do Estado Democrático de Direito no Brasil

O sistema de normas do direito urbanístico exigido pela constituição é estruturado da seguinte maneira:

Tabela 1 - Responsabilidades dos entes federativos pela legislação brasileira

ENTE FEDERATIVO	RESPONSABILIDADES			
UNIÃO	Normas constitucionais	Política de Desenvolvimento Urbano (PNDU) -Diretrizes gerais: habitação, saneamento básico, transportes urbanos		Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (Estatuto da cidade)
ESTADO	Lei estadual de política urbana	Legislação Estadual Urbanística	Legislação Municipal Urbanística	
MUNICÍPIO	Lei Orgânica do município	Plano Diretor	Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS)	Legislação Municipal urbanística

Fonte: elaborado pela autora, 2024

Com o Estatuto da cidade, e por sua vez a obrigatoriedade do Plano Diretor, **o poder municipal se torna central na atividade do planejamento**, sendo o coordenador principal do processo de construção do Plano Diretor da Cidade, algo inovador quando o papel do município já foi muito mais limitado nesse sentido (FIGURA 01). Na constituição mais recente, a unidade municipal tem competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local, sendo o principal ente federativo na promoção da política urbana e garantia do desenvolvimento das funções sociais da cidade. A autonomia municipal com relação ao seu planejamento se torna uma necessidade para que as questões locais de natureza social, e não apenas técnica, sejam consideradas.

“De fato, a Constituição de 1988, acolhendo as reivindicações dos movimentos organizados, firma o compromisso com a igualdade material, reconhece garantia de acesso dos cidadãos aos serviços públicos sociais, consagra a universalização dos benefícios da seguridade social, entre outros, e traça diretriz de participação da

sociedade na concepção, na execução e controle das políticas públicas, o que põe em realce, sobretudo, o poder local” (Pires, 1999, p. 151)

Figura 1- Atribuições dos municípios brasileiros ao longo do tempo

<b>Ano</b>	<b>Características e principais atribuições dos municípios</b>
1824	Primeira constituição brasileira, ainda sob o regime monárquico: reconheceu o poder local; instituiu as câmaras municipais.
1891	Primeira constituição brasileira sob o regime republicano: omitiu completamente o papel do poder local.
1934	Confere autonomia aos municípios, estabelece a eleição dos prefeitos e vereadores, impostos e organização de serviços decretados.
1937	Implanta um sistema de centralismo político nacional, a eleição dos prefeitos é cassada e departamento específico para ‘assistir’ os estados e municípios é criado.
1946	A autonomia local é restaurada e fortalecida, com equitativa distribuição de poderes e a consolidação da descentralização política.
1967	Tem caráter centralizador; prefeitos das capitais, de estâncias hidrominerais e de municípios declarados de interesse da soberania nacional são indicados.
1988	Município alcança o patamar de terceiro ente da federação (inédito no mundo), tem autonomia política, administrativa e financeira ampliada, embora ainda dependa dos repasses dos recursos estaduais e federais.

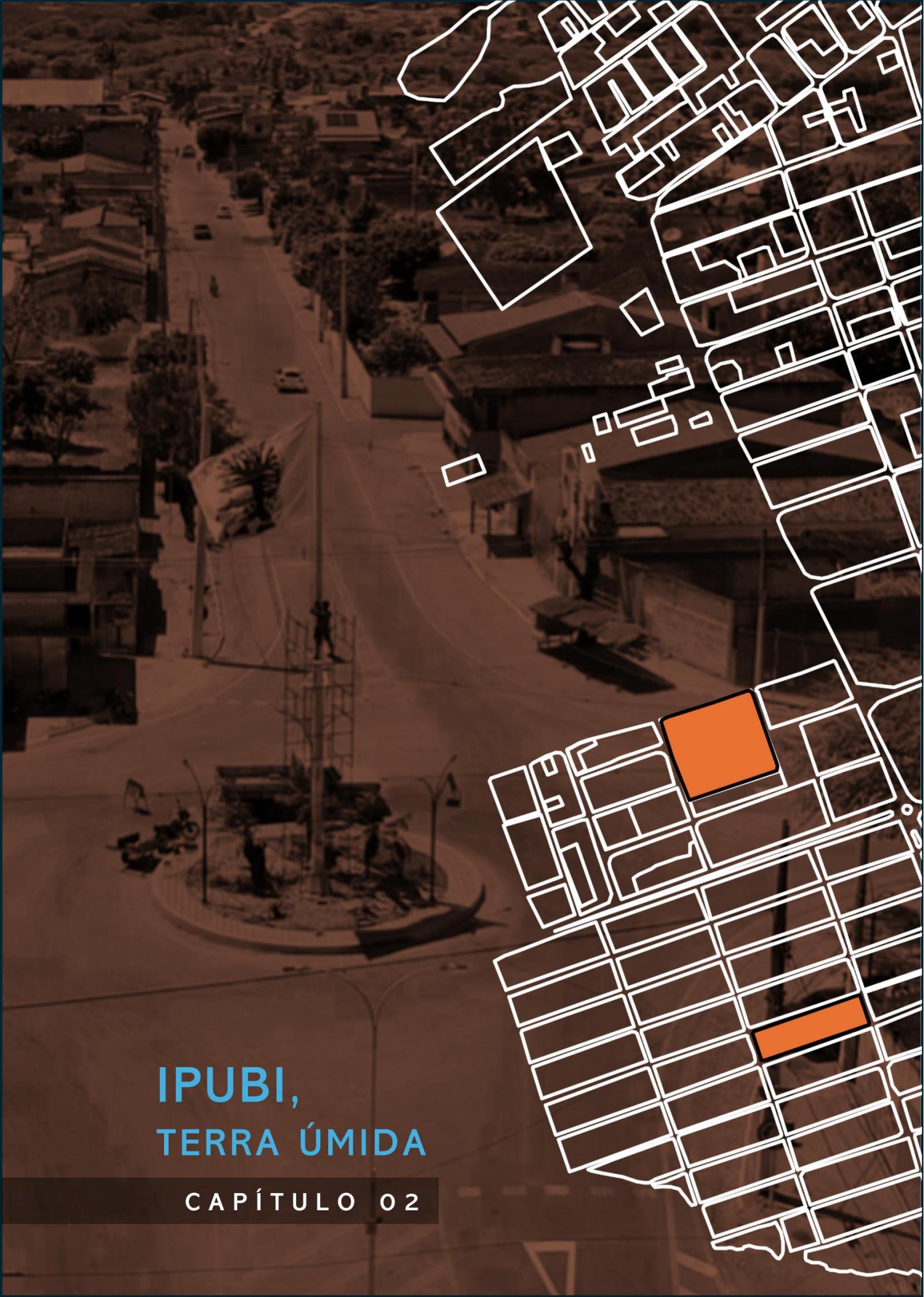
Fonte: SIEDENBERG, BUTTENBENDER e ALLEBRANDT, 2011, p.193.

A descentralização trazida pela Constituição de 1988 apresenta vantagens e desvantagens ao colocar o município no centro da gestão. Dentre as vantagens se destaca a adaptação à realidade local, ou seja, a potencialidade de geração de soluções que atendam as demandas específicas do município e da sua população. Por outro lado, dentre as desvantagens destaca-se a falta de acesso a profissionais especialistas, pois existe uma realidade (especialmente para municípios pequenos) de falta de recursos e dificuldade de contratar.

“nos pequenos municípios, o discurso da reforma urbana ainda não foi incorporado pela população e os administradores mostraram-se sempre preocupados apenas em cumprir uma formalidade legal. Aliado à falta de capacitação técnica dos servidores públicos e ao mesmo tempo, a centralização de informações em uma única pessoa, que, em geral, tem um cargo administrativo com vínculos políticos, resulta em uma execução pífia dos planos diretores.” (Carranza, 2022, p. 28)

Nesse capítulo procurei realizar uma exploração introdutória dos temas desenvolvimento urbano, direito à cidade e autonomia municipal, fazendo um arremate histórico sucinto do processo de reforma urbana até chegar ao Estatuto da Cidade e ao novo papel do planejamento urbano como uma responsabilidade obrigatória municipal.

Após essa introdução temática, convido agora para uma aproximação do objeto de estudo desse trabalho, a cidade de Ipubi, localizada no sertão do Araripe em Pernambuco. Uma reflexão crítica do Plano Diretor de Ipubi, que é o objetivo desse trabalho, pede uma análise prévia das diferentes facetas do município, desde sua inserção regional à características físicas, socioeconômicas e morfológicas de expansão urbana e de uso e ocupação do solo.



# IPUBI, TERRA ÚMIDA

CAPÍTULO 02

## 2 IPUBI, TERRA ÚMIDA

Inserido na Região de Desenvolvimento do Araripe, o município de Ipubi se localiza na mesorregião do Sertão Pernambucano e microrregião de Araripina, conhecida também como Sertão do Araripe, que envolve as cidades de Araripina, Trindade, Ouricuri, Bodocó, Santa Cruz, Santa Filomena, Exu, Moreilândia e Granito, onde habitam cerca de 320 mil pessoas, segundo o último levantamento demográfico do IBGE (2022). Com área de 693,914 km<sup>2</sup> (IBGE, 2022), Ipubi se localiza no extremo oeste do estado, limitando-se ao norte com Estado do Ceará, ao sul com Ouricuri, ao leste com Bodocó e ao oeste com Araripina e Trindade, ficando a cerca de 650 km da capital Recife e tendo como principais vias de acesso a BR-232, BR-316 e a PE-630 (Figura 2).

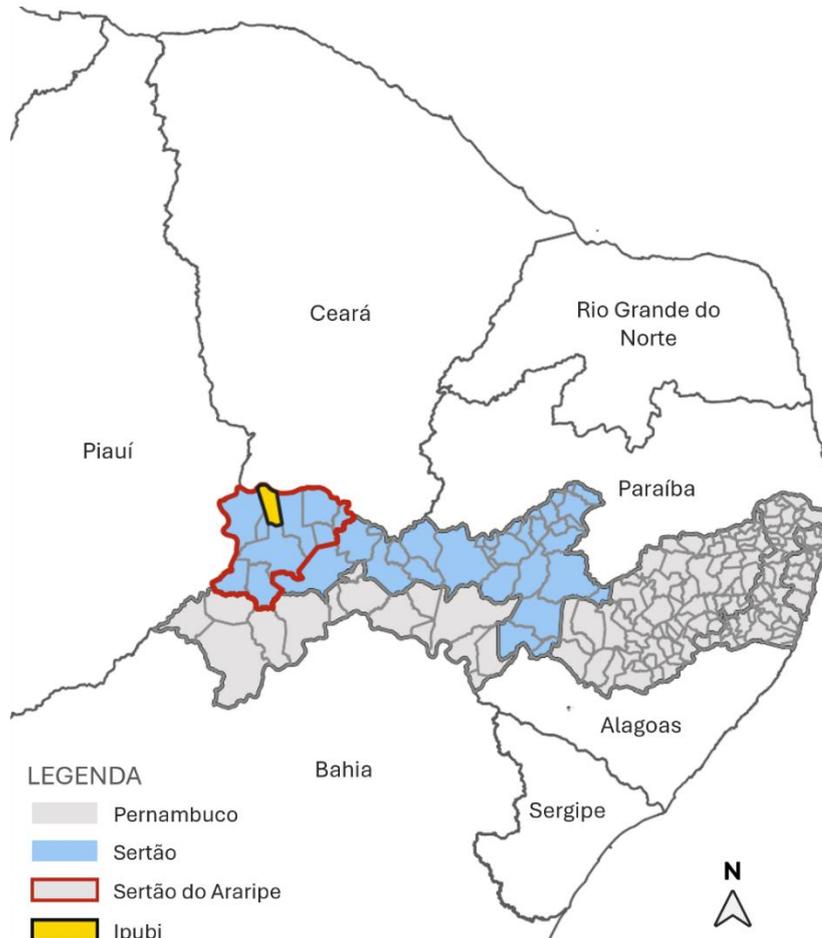
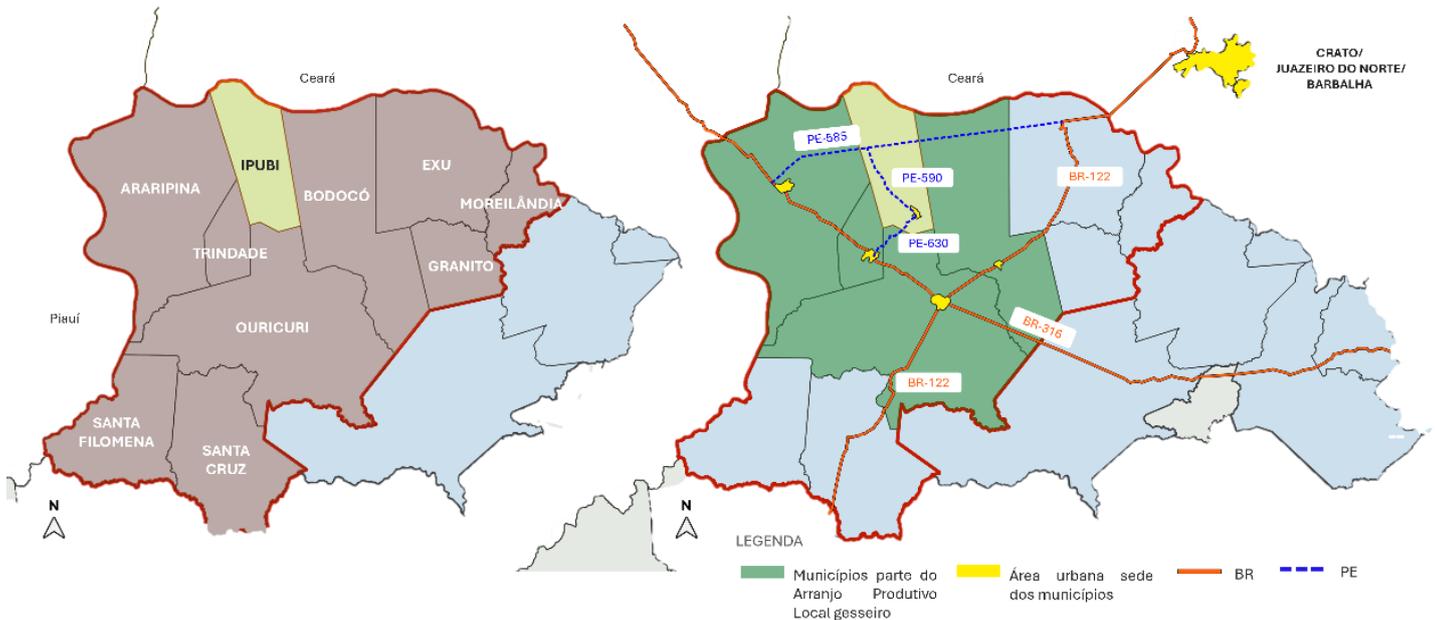


Figura 2 - Localização do município de Ipubi  
 Fonte: elaborado pela autora, 2024

Figura 3 - Municípios parte do Sertão do Araripe

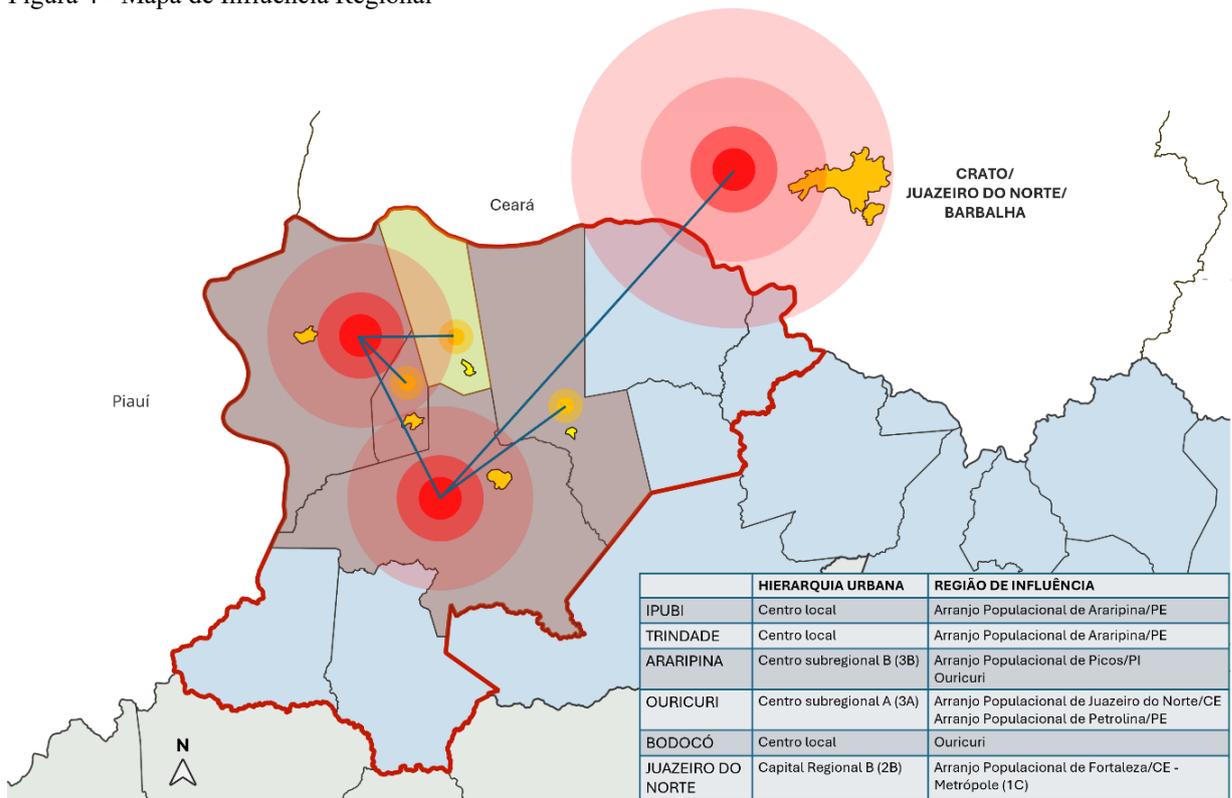


Fonte: elaborado pela autora, 2024.

## 2.1 Influência Regional

Apesar da distância, a metrópole Recife é destino recorrente da população de Ipubi para oportunidades de estudo e principalmente para tratamentos de saúdes mais sérios, de maneira que esse traslado é feito duas vezes por semana pela prefeitura através do Transporte Fora de Domicílio (TFD). A cidade de Petrolina, mais ao sul, também é um destino relevante para estudo, trabalho e lazer. A real força de conexão do município, no entanto, está em seus municípios adjacentes: Araripina, Trindade, Ouricuri, Bodocó e no estado do Ceará com os municípios fronteiriços Juazeiro do Norte e Crato (Figura 03). As cidades vizinhas dentro do estado são intimamente ligadas por uma questão econômica, devido ao Polo Gesseiro, atividade muito importante na região.

Figura 4 - Mapa de Influência Regional



Fonte: elaborado pela autora, 2024

Analisando a Figura 4, observa-se o grau de hierarquia e região de influência das cidades relacionadas ao município de Ipubi: Araripina, Ouricuri e Juazeiro do Norte possuem, da menor para maior, as maiores forças de atração (IBGE - Região de Influência das Cidades, 2018). De acordo com o estudo da Rede Urbana brasileira, Araripina se classifica como um Centro sub-regional B, Ouricuri como Centro sub-regional A e Juazeiro do Norte como uma Capital Regional, possuindo cada uma delas níveis mais complexos de gestão, maior área de influência e maior número de habitantes. Ipubi está dentro da região de influência do Arranjo Populacional de Araripina e tem a menor classificação dentro dessa hierarquia: Centro Local.

“O último nível hierárquico define-se pelas Cidades que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais, podendo atrair alguma população moradora de outras cidades para temas específicos, mas não sendo destino principal de nenhuma outra cidade. Simultaneamente, os Centros Locais apresentam fraca centralidade em suas atividades empresariais e de gestão pública, geralmente tendo outros centros urbanos de maior hierarquia como referência para atividades cotidianas de compras e serviços de sua população, bem como acesso a atividades do poder público e dinâmica empresarial” (IBGE -Região de Influência das Cidades, 2018)

Apesar da riqueza do minério gipsita e da alta exploração e industrialização no município de Ipubi e vizinhos, é a cidade de Araripina que detém o protagonismo com relação à gestão dessa atividade empresarial, sediando o Centro Tecnológico do Gesso (CT-Gesso) e a

Unidade Regional Sertão do Araripe (URSA) da FIEPE (Federação Nacional das Indústrias do estado de Pernambuco).

Atualmente, os Municípios de Ipubi, Trindade, Araripina, Ouricuri e Bodocó formam um parque industrial na região responsável por 95% da produção nacional de gesso (SINDUSGESSO, 2023), o que representa um impacto significativo na dinâmica dessas cidades em questões econômicas, sociais, ambientais e de infraestrutura. Existe ainda, entre todos os municípios dessa microrregião, o Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe Pernambucano (CISAPE), com sede em Ouricuri.

Apesar de, nos últimos anos, ter crescido em Ipubi a oferta de diversos serviços (saúde, estética, lojas de roupas, móveis, material de construção etc.) a população ainda precisa sair da cidade para satisfazer necessidades de compras, atendimentos médicos, educação e transações financeiras. Nesse último quesito, a cidade passou por anos difíceis, com o assalto em 2017 que resultou na destruição da única agência do Banco do Brasil, a principal instituição financeira do município, fazendo com que a população dependesse da ida a cidades vizinhas, principalmente Trindade (23km) para efetuar atividades bancárias simples. Reinaugurada em 2019, a agência só voltou a ter numerários em 2023. Atualmente, a cidade conta com o Banco do Brasil, o Bradesco e uma agência da Caixa Econômica que atende a todo o município.

Com alto nível de influência sobre Ipubi, Araripina possui uma boa variedade de serviços em todas as áreas e, estando a cerca de uma hora de distância do município (53 km), é um destino recorrente para muitos moradores, de forma que vans saem diariamente tanto do distrito de Ipubi como do distrito de Serrolândia com esse desígnio. A cidade de Araripina conta ainda com um aeroporto, inaugurado em 2022. A atuação do serviço, no entanto, é bastante limitada, atendendo basicamente demanda privada e voos comerciais da companhia Azul vindos diretamente de Recife três vezes por semana.

No mesmo modelo é a cidade de Juazeiro do Norte, que fica um pouco mais longe, cerca de duas horas de distância (144 km), mas oferece um vasto sortimento comercial e de serviços. Seus muitos atacados, clínicas, escolas, faculdades, balneários, centro comercial aquecido e serviços especializados são atrativos para todos os municípios ao redor, além de possuir o shopping center e sala de cinema mais próximos da região. Juazeiro do Norte também possui um aeroporto de grande relevância para o desenvolvimento da região do Cariri, que envolve os municípios de Juazeiro do Norte, Cariri, Crato e Barbalha. O aeródromo, apesar de

pequeno, possui boa dinâmica de voos comerciais com destino para São Paulo, Fortaleza e Recife, o que contribui para seu status de centralidade para os municípios próximos.

## 2.2 APL e Sustentabilidade

Como mencionado, Ipubi, juntamente com Trindade, Araripina, Ouricuri e Bodocó formam, numa região composta por 256.990 habitantes (IBGE 2022), um Polo Industrial de mineração e transformação do minério gipsita.

“A gipsita é um sulfato de cálcio hidratado, um mineral bastante solúvel, com a cor variando das impurezas contidas nos cristais [...] sua forma calcinada é o gesso. [...] As principais reservas de gipsita são associadas às bacias sedimentares. Economicamente, a bacia que possui os principais depósitos é a Bacia Sedimentar do Araripe, região onde constituiu o Polo Gesseiro do Araripe, onde se concentra um minério gipsífero de excelente qualidade” (Sobrinho et al, p. 1, 2 e 3, 2011).

A atividade de mineração da gipsita para transformação desse recurso em produtos tem reverberações econômicas, sociais e principalmente ambientais para os municípios. No geral, os principais impactos da mineração no Brasil estão dentro de quatro categorias: poluição da água, poluição do ar, poluição sonora, e subsidência do terreno. (Centro de Gestão de Estudos Estratégicos - CGGE, 2002). Voltando-se para a região do Araripe, a principal problemática está no desmatamento da caatinga com finalidade de utilização da lenha nos fornos de queima da gipsita.

“O polo gesseiro está localizado no epicentro do semiárido nordestino e uma de suas principais características é a dependência de recursos energéticos florestais, basicamente, a lenha.” (Albuquerque, 2002).

Outras matérias energéticas utilizadas para a calcinação, processo que transforma o minério gipsita em gesso, são: energia elétrica, óleo diesel, óleo BPF (baixo poder de fusão) e coque. Essas outras fontes, no entanto, são uso minoritário, tendo em vista que possuem um custo muito maior do que o uso da lenha. Se for considerar apenas indústrias de pequeno porte, toda a matéria energética para calcinação vem exclusivamente da lenha (Ministério do Meio Ambiente, 2017).

A caatinga, bioma nativo da microrregião do Araripe, já teve mais de 46% de seu território desmatado desde que começou a ser explorado ainda no Brasil colônia (Ministério do Meio Ambiente, 2017). Com a exploração do minério gipsita ganhando força na década de 1970 e crescendo desde então, é inegável a pressão dessa atividade sobre o bioma: são 55 mineradoras de gipsita, 185 indústrias de calcinação e cerca de 270 indústrias de pré-moldados

(SINDUSGESSO, 2023), totalizando um *cluster* de 510 empresas dedicadas à essa atividade econômica. Em 2018 o Arranjo Produtivo Local do Araripe comercializou cerca de 420 milhões de reais com 79% do comércio sendo destinado para outros estados (SEBRAE-PE, 2019). Atualmente a produção de gesso no arranjo é de cerca de 4,44 milhões de toneladas por ano (SINDUSGESSO, 2023). Com esse nível de produção, a atividade gesseira não se limita a ela mesma, naturalmente fomentando a atuação de outros setores:

“É bom lembrar que constitui o polo uma verdadeira cadeia produtiva, não limitada apenas ao setor de mineração. Cerca de 650 empresas articulam-se na região, dinamizando os setores de comercialização e distribuição, construção civil, máquinas e ferramentas, fabricação de embalagens, explosivos etc.” (Sotero, 2010).

Diante desse cenário robusto, do espaço que ocupa na microrregião, da geração de milhares de empregos e riquezas que podem chegar até 1,1 bilhão (Sotero, 2010), a indústria gesseira do sertão do Araripe foi identificada como um Arranjo Produtivo Local (APL), que são entendidos como:

“aglomerações de empresas que atuam em torno de uma atividade produtiva principal e de empresas complementares, sobre um mesmo território. Estas empresas apresentam relações [...] de cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais e instituições públicas ou privadas” (RedeSIST & SEBRAE, 2005).

A gipsita produz três tipos de gesso: o gesso in natura, o gesso tipo A e gesso tipo B que possuem diferentes processos industriais e diferentes valores agregados. A gipsita é empregada para a correção de solos, enquanto o gesso tipo B é usado na criação de peças artesanais, giz escolar e ração animal. Por último, o gesso tipo A é o de maior valor agregado sendo utilizado para uma gama de produtos: construção civil, indústria, aditivo ao cimento, cola de gesso, giz industrial, produção de placas, blocos, divisórias, podendo ainda ser utilizado na indústria automotiva, de joias, cerâmicas, na medicina, odontologia etc. Evidencia-se, assim, a capacidade desse arranjo de movimentar diversos setores e, dado o grau de importância da indústria gesseira para a dinâmica econômica dos municípios produtores e sua capacidade de impacto no bioma, se faz necessário que essa atividade seja manejada de maneira sustentável.

Figura 5 - Produtos do polo gesseiro por tipo de atividade

Atividade	Produtos / Finalidade
Mineração	- <b>Gipsita</b> – para a produção de cimento, “gesso agrícola” e para fabricação de gesso propriamente dita (nas calcinadoras).
Calcinação	- <b>Gesso beta</b> – para a fabricação de pré-moldados, revestimento, gesso cola e gesso projetado, produtos empregados na construção civil e gesso para a fundição. - <b>Gesso alfa</b> – para fins odontológicos e ortopédicos.
Fabricação de artefatos	- <b>Placas de teto, blocos e gesso acartonado (drywall)</b>

Fonte: Instituto Nacional de Tecnologia (INT), 2023, p. 03

Além da indústria do gesso, o solo da caatinga é utilizado também para a agricultura e para a pecuária. Com uma demanda tão grande, esse bioma está passando pelo fenômeno de desertificação em que, sem a presença da vegetação, o terreno fica vulnerável à ação do vento e da água, sofrendo um processo de erosão que, por sua vez, deixa o solo cada vez menos fértil e com menor capacidade de armazenamento de água (EMBRAPA, 2007). Com a degradação ambiental, são inevitáveis as consequências que a população residente daquele espaço tem que lidar. Entre os principais impactos nesse sentido está a geração de poeiras e gases provenientes da calcinação e do uso de combustíveis nos fornos.

“A maior parte das calcinadoras não dispõe de um sistema eficiente que capte os gases e poeiras provenientes da calcinação, havendo reações da água (H<sub>2</sub>O) com o óxido de enxofre (SO<sub>x</sub>), resultando em gás sulfídrico (H<sub>2</sub>S) e ácido sulfúrico (H<sub>2</sub>SO<sub>4</sub>). Em poucos casos, há o acoplamento de um ciclone que capta a poeira, reduzindo parte da poluição; enquanto os gases, cinzas e fumaças, derivados da combustão de lenha, óleo BPF e coque, são lançados no ar sem que passem por filtros que os retenham” (Araújo e Martins *et al.*, 2012, p. 100).

A poluição desses gases contamina o ar e a população e é especialmente tóxica para os trabalhadores que lidam diretamente com a calcinação. Os gases e o material fino do gesso entram no sistema respiratório provocando problemas nos pulmões e levando a uma alta incidência de doenças no trato respiratório. As condições laborais de quem trabalha com o gesso já foram mais críticas no passado, porém dos anos 2000 em diante se tornou algo mais fiscalizado, com o uso obrigatório de epis, equipamento de proteção individual dos trabalhadores (Araújo e Martins *et al.*, 2012).

O processo de calcinação também tem outro resultado preocupante porque tem a capacidade de afetar o solo, águas superficiais e aquíferos, podendo causar sulfurização e aumentar a carga de enxofre no solo e na água (M. S. de Araújo, 2013) o que é prejudicial para fauna, flora e ser humano, que depende dos lençóis freáticos e da terra para plantar. Adiciona-se ainda a mancha na paisagem e nas vias causada pela criação de poeira e poluentes. Devido à proximidade de algumas mineradoras com a cidade, as explosões no solo para que seja feita a lavra da gipsita podem ser sentidas e ouvidas, inclusive muitas moradias começam a apresentar rachões devido ao tremor do solo.

A fase de desativação de uma mina é a fase final do ciclo de mineração: “quando se devolve o sítio lavrado à sociedade para dele fazer outro uso” (Araújo e Martins *et al.*, 2012). Isso significa que deve então ser feita a reabilitação do sítio degradado, adotando medidas de recomposição da paisagem e revegetação para que possa ser retornado processos naturais bem próximos aos que existiam antes da mineração. Idealmente, o processo de recuperação da área

minerada deveria ser feito conforme ocorre o avanço da lavra, mas isso não acontece, sendo deixado para depois.

“Em muitos casos, essas minas estão temporariamente paralisadas e à mercê de seus donos, que de acordo com a situação de mercado poderão a vir reativá-las [...] essa forma de agir contamina o minério (diluição) e o meio natural, produzindo impactos ambientais” (Araújo e Martins *et al.*, 2012, p. 105).

Os impactos ambientais nesse caso incluem erosão dos solos ao redor e interior das cavas por exposição ao intemperismo, geração de drenagem ácida por abandono de graxas e óleos, contaminando cursos de água, fauna e da flora.

Figura 6 - Imagens do documentário "Sertão Branco - a cadeia produtiva do gesso em Pernambuco"



Fonte: INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Sertão Branco - a cadeia produtiva do gesso em Pernambuco. YouTube, 2019.

### 2.3 História

Na linguagem tupi-guarani Ipubi significa “terra úmida”. A origem para o nome se deu devido a história de povoação da cidade que se iniciou ao redor do poço da Fazenda Poço-Verde que se localizava no sopé da Chapada do Araripe. De águas cristalinas, o poço não secava e abastecia os moradores da região. A coloração esverdeada do poço devido à presença de plantas aquáticas foi o que deu nome ao mesmo. Ao lado dele havia três frondosas árvores: Juazeiro, Tamboril e Baraúna, cuja sombra abrigavam as pessoas que por ali passavam em busca de descanso e local onde, em 1938, se realizou a 1ª feira criada pela necessidade dos habitantes. Nessa época, comboieiros de várias regiões circunvizinhas transitavam por veredas, vilarejos, povoados e cidades, transportando no lombo de burros em malas de couro, produtos regionais como sal, abacaxi, peixe salgado, farinha etc. Neste mesmo ano houve uma convocação de voluntário com o objetivo de desmatar o terreno para a construção da futura Vila, tendo à frente desse movimento os senhores: Joaquim Eugênio Silva, Aureliano Rodrigues Damacena e Antônio Tavares. O terreno foi doado ao Patrimônio de Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, padroeira da cidade, que teve, posteriormente, igreja erguida em sua homenagem.

Inicialmente pertencente ao município de Ouricuri, o então estabelecido Povoado Poço Verde é elevado à categoria de distrito com nome de Ipubi em 1943 e se torna município autônomo em 1962 constituído dos distritos de Ipubi e Serra Branca, sendo posteriormente adicionado também o distrito de Serrolândia, permanecendo essa divisão territorial até hoje.

Ipubi se encontra em 2024 com 62 anos de idade, ou seja, uma cidade relativamente jovem. Por mais da metade de sua história a economia se baseou predominantemente da agricultura, perdendo espaço para a exploração do mineral gipsita quando começou a ser descoberta a abundância do “ouro branco” na terra da região do Araripe, que concentra cerca de 40% das reservas de gipsita do mundo. Ainda assim, são produzidos no município hortifrutis como alface, coentro, pimentão, banana, acerola etc., principalmente no distrito de Serra Branca que possui abundância de água no seu subsolo. No distrito de Serrolândia, já no ambiente de serra, é potente a produção da mandioca da qual pode ser feita a farinha, goma, leveduras etc.

Por via de regra, cidades começam a se desenvolver ao redor da matriz da Igreja Católica, de maneira que, inevitavelmente, estas acabam exercendo um papel crucial dentro daquela comunidade, tendo em vista que o local da igreja se torna não só um espaço onde ocorrem os ritos religiosos, mas também onde a vida social da comunidade se desenvolve. Em Ipubi, o hino e a bandeira do município foram criados pelo Padre Gonçalo em meados dos anos 60. Além disso, a Igreja realiza eventos religiosos anuais como o Novenário de Nossa Senhora do Perpétuo Socorro no mês de agosto e apresentações do grupo de teatro “Ministério das Artes” (FIGURA 7).

Figura 7 - Da esquerda para direita: Bandeira de Ipubi, Novenário de Nossa Senhora e apresentação teatral religiosa



Fonte: Prefeitura Municipal de Ipubi, Símbolos Oficiais, 2024; Fotos da rede social da Paróquia N. Sra. do Perpétuo Socorro, 2024.

O cenário cultural do município envolve outros eventos importantes, como o aniversário da cidade no dia 02 de março, o carnaval com o desfile de alguns blocos como “El Papas” e “Se tu for eu vou”; o São João com a apresentação performática da quadrilha Za-bum-bá e a festividade “Agosto em Ipubi é festa” que ocorre todo final de agosto. Esse último é o evento de maior porte no município, atraindo pessoas de toda a região circunvizinha: são 03

dias de festa com shows no pátio de eventos, precedido por dias de “esquenta” com apresentações de artistas locais na Praça Nilza Lins e precedido pelo Festival da Cerveja, último dia de comemoração. Recentemente a cidade inaugurou ainda dois eventos: a Maratona e Circuito de Ciclismo Frank Lubervânio (FIGURA 8) e o “Agosto na feira”, uma feira de artesanatos no Centro de Artesanatos Zé Milu, como maneira de estimular a produção local. No quesito patrimônio histórico, o distrito de Serra Branca conta ainda com alguns casarões que tiveram sua fachada preservada e restaurada (FIGURA 9).

Figura 8 - Da esquerda para direita: Festa de São João, Festa de Agosto e Circuito de Ciclismo Frank Lubervânio



Fonte: Prefeitura Municipal de Ipubi, assessoria de comunicação, 2017; Álisson Édypo, 2019; Álisson Édypo, 2023.

Figura 9 – Da esquerda para a direita: vista do Monte Santo no distrito de Serra Branca; fachada de casas históricas no distrito de Serra Branca



Fonte: SERTÃO PANORÂMICO. Conheça Serra Branca, a terra de água doce! Youtube, 2021; Prefeitura Municipal de Ipubi, assessoria de comunicação, 2017

## 2.4 Características Físicas

O município de Ipubi se localiza em duas unidades geoambientais diferentes: as Chapadas Altas, que são formadas por platôs altos e extensos, apresentando encostas íngremes e vales abertos ao plano e a Depressão Sertaneja, com relevo suave-ondulado, vales estreitos e vertentes dissecados (Figuras 10 e 11).

A unidade Chapada Altas, nesse caso, a Chapada do Araripe, envolve diversos municípios nos estados do Ceará, Piauí e Pernambuco, abrigando a Floresta Nacional do

Araripe-Apodi, conhecida como Flora Araripe e o Parque Geológico do Araripe que apresenta um vasto patrimônio paleontológico. Apesar de ser uma área de proteção ambiental (APA CHAPADA DO ARARIPE), há um significativo nível de interferência antrópica devido a presença de cidades (LIMA, 2017) e a exploração da gipsita, do calcário e da vegetação (SANTOS, 2019), principalmente a caatinga, que ainda é o combustível de queima mais utilizado nas mineradoras de gesso.

Figura 10 - Da esquerda para a direita: vista da Chapada do Araripe do alto, vista da Chapada do Araripe do distrito de Serrolândia



Fonte: CODEC STUDIO, imagens aéreas da Chapada do Araripe, Youtube, 2020; avanteipubi.blogspot.com, Projeto Rondon, 2010.

Figura 11 - Mapa do município de Ipubi com fotografias da sede e dos distritos



Fonte: mapa elaborado pela autora. Imagens: VIAJANDO TODO O BRASIL. “Ipubi/PE – Drone”. Youtube, 2023 (Ipubi); Prefeitura Municipal de Ipubi. Assessoria de Comunicação, 2021 (Serra Branca); SERTÃO PANORÂMICO. “Serrolândia – Ipubi PE”. Youtube, 2022 (Serrolândia)

Com relação a rede hidrográfica, a cidade de Ipubi encontra-se inserida nos domínios da bacia hidrográfica do Rio da Brígida, tendo

como principais tributários os riachos Manuíno e Santo Antônio. O distrito possui ainda corpos d'água intermitentes, sendo os principais Manuíno e o açude Cacimbão, este último é uma acumulação de água do Riacho Santo Antônio localizada no extremo leste da cidade, na sua área mais baixa. O açude já foi utilizado como fonte de água, banhos e lazer. Hoje, a água ainda é utilizada para lavagem de veículos ou carregada para fábricas de gesso. Em 2015, a prefeitura municipal reconheceu o açude como Patrimônio Histórico, Cultural e Natural do município de Ipubi (Lei Municipal nº 861/2015). Em julho de 2024 foi inaugurado o projeto de uma ponte com o objetivo de revitalizar a área e fornecer um mirante do açude para a população.

No tocante ao clima, Ipubi se encontra dentro do clima semiárido do sertão nordestino, possui precipitação média anual de 600 a 900mm, umidade baixa com altas temperaturas durante o ano e período chuvoso de dezembro a maio que muitos chamam de “inverno”. O bioma característico é a caatinga, ou *mata-branca* no tupi-guarani, devido à perda de folhas durante o período de seca, deixando a vista os troncos esbranquiçados da flora. Cactos, mandacarus e árvores de pequeno porte com galhos retorcidos e casca grossa são predominantes. É, porém, no solo de Ipubi onde se encontra a riqueza mais explorada no município: as reservas de gipsita beneficiadas em gesso para uma vasta gama de utilidades.

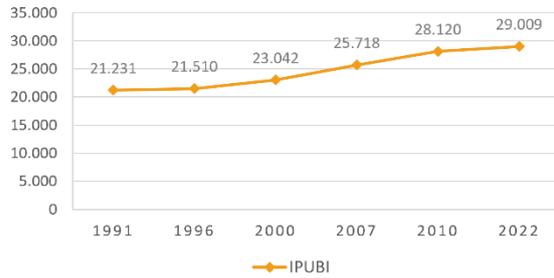
## **2.5 Características Demográficas E Socioeconômicas**

### **2.5.1 População**

O estudo da população de uma determinada localidade é indispensável para o planejamento urbano, tendo em vista que mudanças nos regimes populacionais se relacionam diretamente à produção e reprodução do espaço nas cidades (Rosembach, R.G. *et al*, 2017).

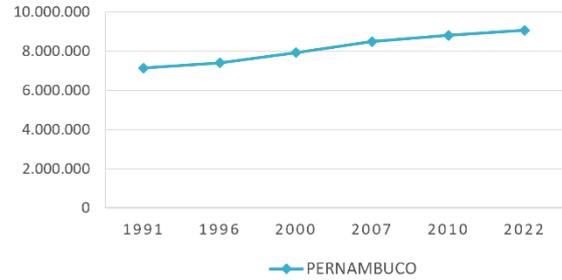
Como é possível observar pelos gráficos 01, 02 e 03, Ipubi teve um crescimento contínuo seguindo o padrão de Pernambuco e do Brasil. Percebe-se, no entanto, que o município teve um nível de aumento populacional significativo entre os anos de 2000 e 2010 (mais de 5000 novos habitantes) e um crescimento praticamente estagnado na década seguinte (menos de 1000 habitantes). Analisando a evolução populacional nos municípios vizinhos, com exceção de Araripina e Trindade, este se trata de um fenômeno recorrente: aumento significativo entre 2000 e 2010, seguido por um fraco acréscimo entre 2010 e 2022 (Gráfico 04).

**Gráfico 01 – Evolução populacional de Ipubi (1991 a 2022).**



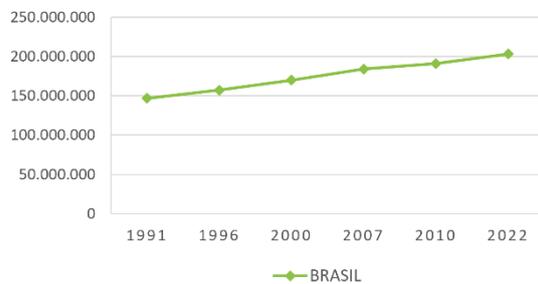
Fonte: elaborado pela autora em 2024 com base em dados do IBGE - Censo Demográfico de 1991,2000, 2010 e 2022 e Contagem Populacional de 1996 e 2007.

**Gráfico 02 – Evolução populacional de PE (1991 a 2022).**



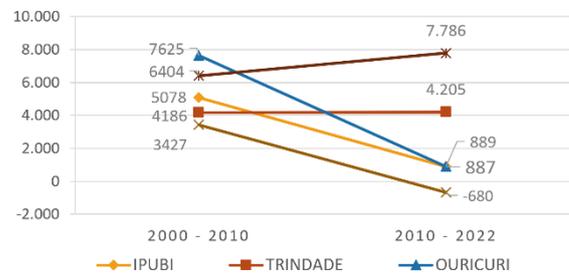
Fonte: elaborado pela autora em 2024 com base em dados do IBGE - Censo Demográfico de 1991,2000, 2010 e 2022 e Contagem Populacional de 1996 e 2007.

**Gráfico 03 – Evolução populacional do Brasil (1991 a 2022).**



Fonte: elaborado pela autora em 2024 com base em dados do IBGE - Censo Demográfico de 1991,2000, 2010 e 2022 e Contagem Populacional de 1996 e 2007.

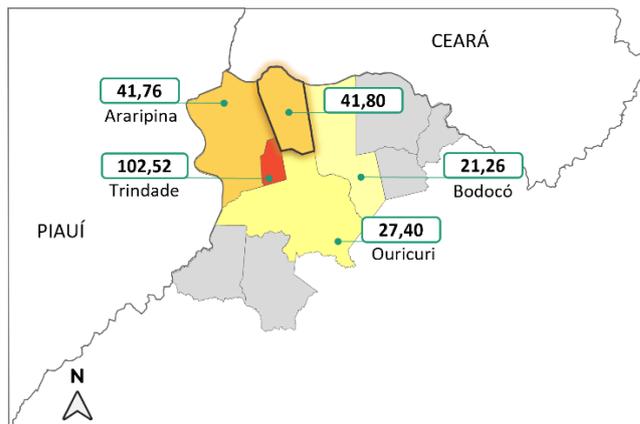
**Gráfico 04 – Crescimento populacional (2000 – 2010 e 2010 - 2022).**



Fonte: elaborado pela autora em 2024 com base em dados do IBGE - Censo Demográfico de 2000, 2010 e 2022.

Referente à Densidade Demográfica (Figura 12), Ipubi apresenta 41,80 habitantes/km<sup>2</sup>, um número baixo se comparado ao do Estado, mas relativamente alto se comparado aos municípios vizinhos, ficando atrás apenas de Trindade, que possui a maior densidade populacional da microrregião do Araripe com 102,52 hab/km<sup>2</sup> e é, assim como Ipubi, um Centro Local. Também nessa hierarquia urbana está o município de Bodocó com apenas 21,26 hab/km<sup>2</sup>. Apesar de Araripina e Ouricuri serem Centros Sub-regionais, os dois possuem densidades demográficas menores que a de Ipubi, com 41,76 hab/km<sup>2</sup> e 27,40 hab/km<sup>2</sup> respectivamente.

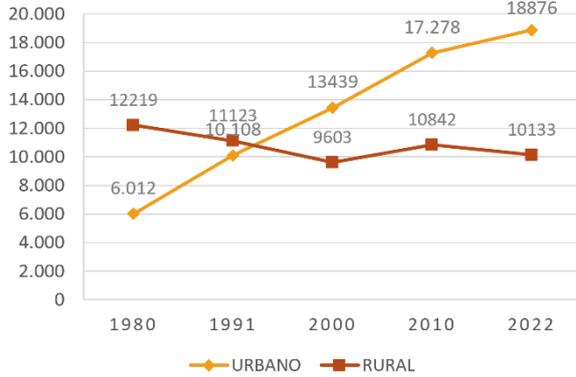
Figura 12 - Densidade populacional dos municípios parte do APL do gesso



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Dados do Censo Demográfico, IBGE 2022.

Um dos fatores relacionados à densidade de Trindade pode ser explicado pelo próprio tamanho desse município que é visivelmente menor que os seus vizinhos, além disso, Trindade é uma cidade-chave não só para a produção, mas também para a circulação da economia gesseira pela sua localização na BR316, o que favorece uma maior ocupação do seu distrito-sede. Em Ipubi, existe uma distribuição mais dispersa da sua população, uma vez que, além da sede, existem dois distritos medianamente desenvolvidos (Serra Branca, Serrolândia) e diversas áreas rurais povoadas como Pajeú, Torre, Virgínia etc. Em 1980, mais da metade da população do município se encontrava na área rural quando se inicia um processo contínuo de maior ocupação da área urbana, de maneira que, em 1991, a distribuição urbana e rural é praticamente 50/50. Nas décadas seguintes essa diferenciação se torna cada vez maior com a população urbana se tornando 65% da população total do município em 2022. Esse tipo de evolução está a par com a tendência contemporânea global em que mais da metade da população mundial vive em área urbana (ONU, 2014). No município de Ipubi, a maior parte se concentra na sede (Gráfico 05), que conta com 11.927 habitantes (IBGE,2022). É importante frisar, no entanto, que no município não há uma ruptura entre campo e cidade, pelo contrário, são espaços ainda bastante interligados: a área rural também é lugar de bares, balneários, festas em chácaras, almoços de família e de “ter uma rocinha” para plantar e colher, prática muito comum dos moradores citadinos.

**Gráfico 05 - População Residente Em Ipubi, Por Situação De Domicílio entre 1980 e 2022.**

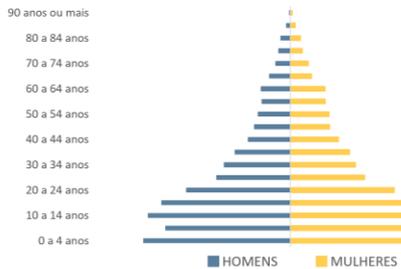


Fonte: elaborado pela autora em 2024 com base em dados do IBGE - Censo Demográfico de 1991, 2000, 2010 e 2022.

Com relação à estratificação etária, ao analisar os Gráficos 06, 07, 08, 09 e 10 é possível perceber que Ipubi passou, nos últimos 20 anos, por um afinilamento da base e alargamento do corpo de sua pirâmide, indicando que ocorreu diminuição na taxa de natalidade e aumento de expectativa de vida da população. Comparando Brasil, Pernambuco e Ipubi, nota-se que a maior barra etária dos dois primeiros está na faixa dos 20 aos 35 anos, enquanto em Ipubi está

entre 0 e 4 anos e entre 10 e 24 anos. Isso mostra que o município conta ainda com uma população majoritariamente jovem, mas que está se encaminhando para uma pirâmide similar à de Pernambuco, com uma população predominantemente adulta. Esse tipo de transição tem acontecido no mundo todo conforme mulheres tem cada vez menos filhos e avança expectativa e qualidade de vida.

**Gráfico 06 - Pirâmide etária de Ipubi, 2000**



**Gráfico 07 - Pirâmide etária de Ipubi, 2010**

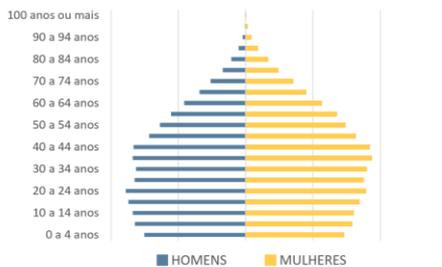


**Gráfico 08 - Pirâmide etária de Ipubi, 2022**

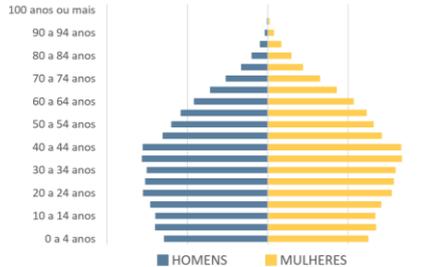


Fonte: elaborado pela autora em 2024 a partir de dados do Censo Demográfico do IBGE, 2022.

**Gráfico 09 - Pirâmide etária de Pernambuco, 2022**



**Gráfico 10 - Pirâmide etária do Brasil, 2022**



Fonte: elaborado pela autora em 2024 a partir de dados do Censo Demográfico do IBGE, 2022.

Fonte: elaborado pela autora em 2024 a partir de dados do Censo Demográfico do IBGE, 2022.

## 2.5.2 Economia, Trabalho e Rendimento

Antes da atividade de mineração e refinamento do gesso se estabelecer na região, Ipubi vivia primordialmente da agricultura, se destacando até os anos 1980 como um dos maiores produtores de banana do estado. Hoje em dia, a atividade agrícola ainda é significativa, seja para consumo próprio ou para venda. Nessa área produtiva, destaca-se Serra Branca por sua fruticultura orgânica e Serrolândia pelo plantio de tubérculos, principalmente a mandioca, que é produzida em alta quantidade e refinada nas casas de farinha do distrito. Como pode ser visto na Figura 09, essa atividade é realizada de maneira ainda bastante rudimentar e desregulamentada, sendo a imagem em questão advinda de uma fiscalização realizada em um desses estabelecimentos onde foi encontrado trabalho infantil.

“A lei proíbe quem tem menos de 18 anos de atuar nessa atividade, que está relacionada na Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil (Lista TIP), de acordo com o decreto 6.481/2008. Ele regulamenta a Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho que trata do tema” (UOL, 2019).

Figura 13 - Casa de Farinha de Serrolândia



Fonte: UOL, 2019

Ainda são produzidos no município feijão, milho, banana e hortifrutis como alface, coentro, tomate e pimentão. Em menor escala, também é fonte de renda a criação de aves, bovinos e a apicultura. O censo agropecuário de 2017 identificou em Ipubi 1.941 estabelecimentos agropecuários, sendo 69% deles produtores individuais, em sua maioria do sexo masculino entre 45 e 55 anos que nunca frequentou a escola. (IBGE, 2017).

A atividade econômica da gipsita se deu início nos anos 1950 com a abertura, no município de Trindade, da primeira indústria de mineração pertencente ao Grupo Itaú. Inicialmente apenas se comercializava a pedra bruta de gipsita e a primeira fábrica de gesso calcinado iria se instalar apenas na década de 70, quando essa atividade começou a ganhar força (TRINDADE, 2021). Dentro do território de Ipubi existem duas grandes mineradoras: Siqueira Mineração, do Grupo Siqueira (Figura 14), pertencente ao atual prefeito do município e Mineração Puluca do Grupo Puluca, da qual também faz parte a calcinadora Gesso América.

Essas empresas realizam não só a mineração, mas também refinamento, venda e transporte do gesso. Além desses grandes grupos, a economia do gesso no município também é composta de outras calcinadoras (Gesso Modesto, Calsiq Gesso, Gesso Nunes, Top Gesso etc.) e fábricas de gesso e pré-moldados, como placas e blocos (Gypsum Brasil, Gesso Santa Fé etc.). O processo de produção de placas de gesso é bastante simples, de maneira que existe na sede e áreas rurais próximas diversas outras pequenas fábricas de “fundo de quintal” que produzem em menor escala.

Figura 14 - Da esquerda para a direita: calcinadora vista de cima; anúncio; placas de gesso penduradas para secagem



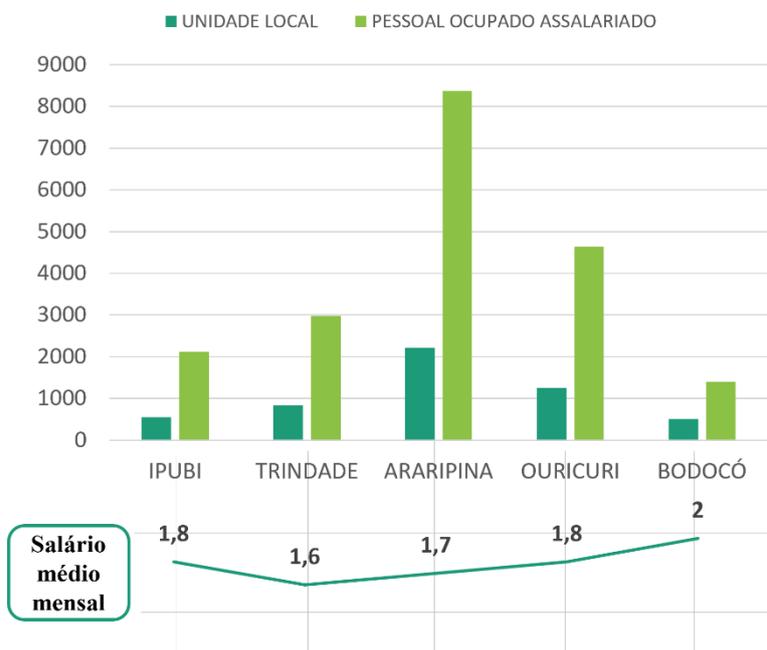
Fonte: rede social Grupo Siqueira, 2024; google imagens, 2024.

Como mencionado anteriormente, a atividade do gesso se trata de um arranjo produtivo local que envolve 570 empresas (mineração/calcinação/pré-moldados) e mais de 600 empresas ligadas a atividades relacionadas, como comercialização, distribuição, ferramentas etc., oferecendo 3.583 postos em empregos diretos e 14.328 em empregos indiretos entre os municípios de Araripina, Trindade, Ipubi, Ouricuri e Bodocó (SEFAZ PE, 2022). Segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2021, em Ipubi havia 440 pessoas trabalhando formalmente nas indústrias de extração mineral e de transformação. Dada a quantidade de empresas no município e a quantidade de trabalhadores observada, esse número é claramente inferior à realidade. Isso se deve ao alto nível de informalidade observado nesse arranjo produtivo, em que a maioria dos contratos não é formalizado nas empresas e adolescentes são encontrados fazendo carregamento de caminhões e produção de placas (Agência Câmara De Notícias, 2022).

“Foi possível encontrar condições análogas à de escravo e uma importante presença de trabalho infantil por meio de adolescentes que exercem atividades perigosas, que é uma clara violação dos princípios fundamentais do trabalho” (Laura Abramo Diaz, Organização Internacional do Trabalho – OIT, 2022).

Segundo o Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), Ipubi contava em 2022 com 553 unidades locais com pessoal ocupado assalariado, totalizando 2.116 pessoas com um salário médio mensal de 1,8 salários-mínimos, o que o coloca na média dos seus municípios vizinhos que também fazem parte do APL gesseiro (Gráfico 11), a frente da maior parte dos municípios do estado (36º) e numa posição mediana referente a todos os municípios brasileiros (3412º).

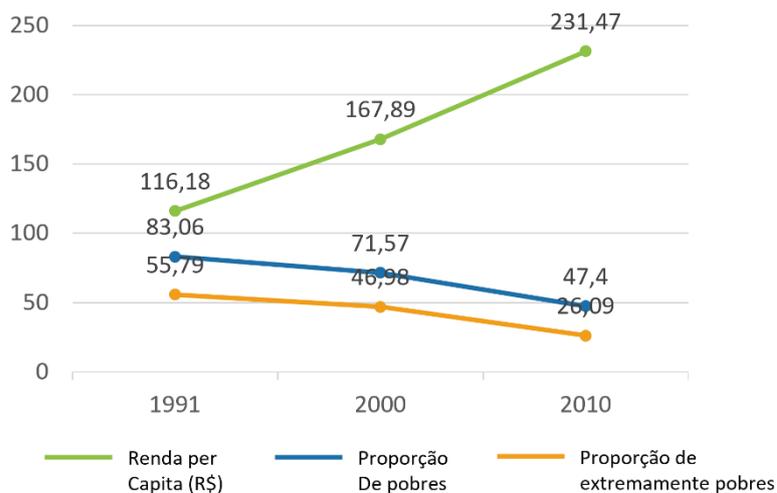
**Gráfico 11- Trabalho e Rendimento (Cadastro Central de Empresas) em Ipubi, 2022**



Fonte: elaborado pela autora em 2024 a partir de dados do Censo Demográfico do IBGE, 2022.

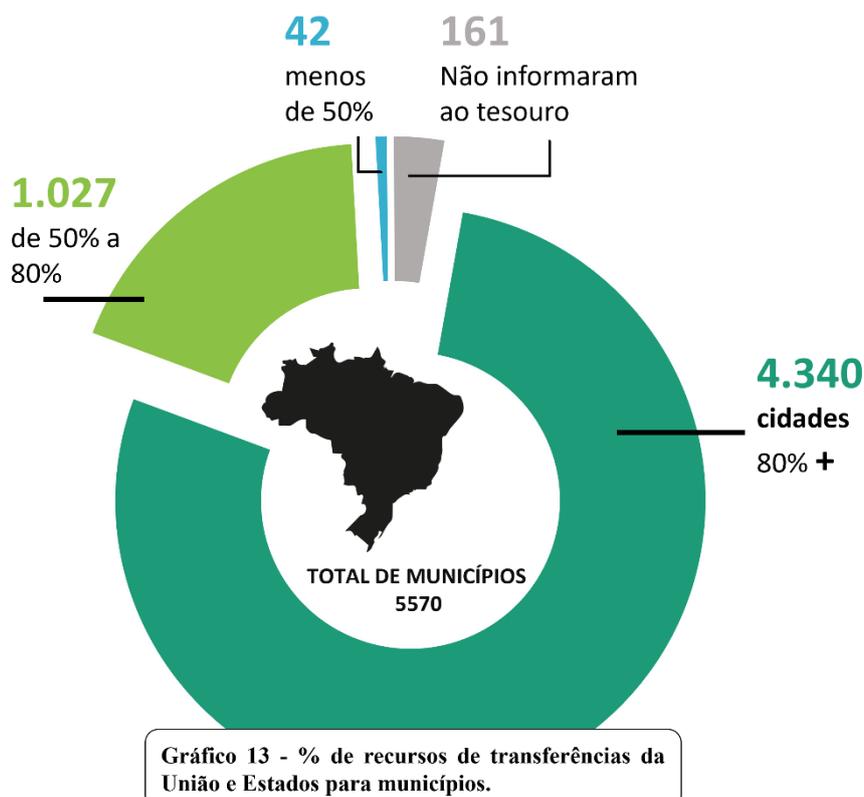
O PIB per capita do município em 2021 era de R\$ 10.800,04 que, comparado aos municípios na escala de país fica numa posição bastante desfavorável (4660/5570), porém se comparado à região geográfica próxima, o município fica em 4º lugar, atrás apenas de Araripina (1º) Trindade (2º) e Ouricuri (3º). Os valores de renda per capita entre 1991 e 2010 mostram o crescimento da renda do município, enquanto a proporção de pobres e extremamente pobres diminuíram consideravelmente no decorrer dessas duas décadas (Gráfico 12).

**Gráfico 12 - Renda e Pobreza de Ipubi, entre 1991 e 2010.**



Fonte: elaborado pela autora em 2024, com base em dados do repositório de base de dados do Estado de Pernambuco (bde.pe.gov)

O percentual de receitas externas em 2023 totalizava 85,22%: uma porcentagem alta que está coerente com o padrão dos municípios brasileiros referente à dependência de repasses da União, Estados e Instituições Públicas, tendo em vista que cerca de 78% das cidades brasileiras dependem que mais de 80% da sua receita provenha de verbas externas à sua arrecadação (SICONFI, 2021) (Gráfico 13).

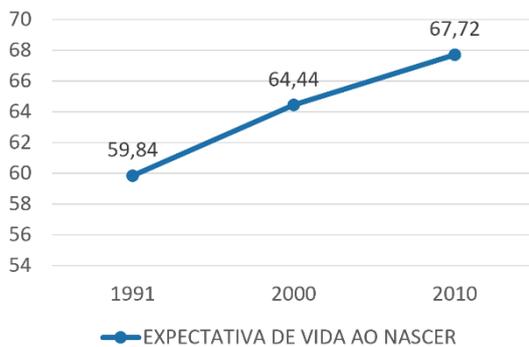


Fonte: Siconfi – dados do Tesouro Nacional de 2020. Tabulação: Drive/Poder360. Modificado pela autora.

### 2.5.3 Saúde

Como pode ser visto nos gráficos 14 e 15, que mostram alguns índices referente à saúde da população ipubiense, o município teve uma melhora considerável em relação à expectativa de vida ao nascer, isso demonstra mais uma vez a melhoria das condições de vida e saúde da população. A Taxa de Mortalidade Infantil apresentou um significativo decaimento entre 2010 e 2022, porém um gráfico mais detalhado mostra que essa taxa variou consideravelmente nos últimos 10 anos, estando quase sempre bem acima da taxa média do estado e do país.

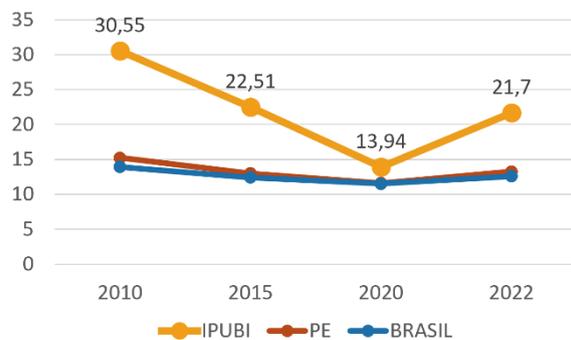
**Gráfico 14 - Expectativa de Vida ao Nascer\* – Ipubi**



\*Número médio de anos esperados para que um recém-nascido viva.

Fonte: elaborado pela autora em 2024, com base em dados da Secretaria de Saúde através do repositório de base de dados do Estado de Pernambuco (bde.pe.gov).

**Gráfico 15 - Expectativa de Vida ao Nascer\* – Ipubi**

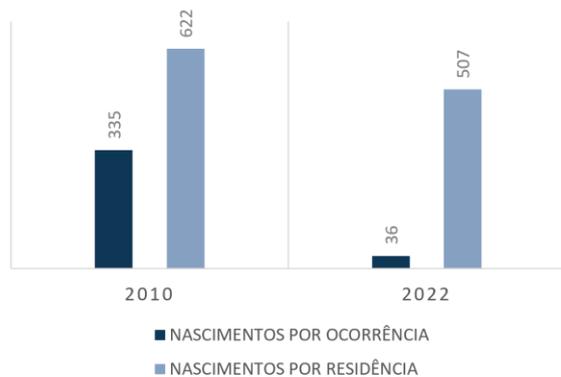


\*A taxa de mortalidade infantil representa a taxa de crianças nascidas vivas que morreram com menos de um ano de idade para cada mil crianças nascidas vivas.

Fonte: elaborado pela autora em 2024, com base em dados da Secretaria de Saúde através do repositório de base de dados do Estado de Pernambuco (bde.pe.gov).

O número de nascidos vivos no município diminuiu, porém não drasticamente. Nesse indicador é interessante notar a discrepância entre o número de “nascimentos por residência” (local onde a mãe mora) e “nascimentos por ocorrência” (local onde ocorreu o parto). Ao analisar o gráfico vemos que se for levar em conta onde a mãe reside: nasceram muitas crianças no município, mas se levar em conta o local do parto: nasceram pouquíssimas crianças no município. Em suma, nascimentos por residência engloba a totalidade de novas crianças, enquanto “por ocorrência” revela quantas de fato nasceram no município (Gráfico 16). Isso mostra que a capacidade do sistema público de saúde do município de realizar partos diminuiu radicalmente, mesmo quando mais da metade dos partos realizados são vaginais, isto é, sem a necessidade de intervenção cirúrgica, ou seja, mesmo sem a ala cirúrgica, o Hospital Municipal poderia estar realizando essa atividade médica com mais frequência.

**Gráfico 16 - Nascidos Vivos por tipo de nascimento em Ipubi, em 2010 e 2022**



Fonte: elaborado pela autora em 2024, com base em dados do Ministério da Saúde - DATASUS (2010 - 2022).

Com relação aos Postos de Saúde da Família (PSF), 15 estão localizados em área urbana e apenas 03 em área rural. Todos estão instalados em edifícios construídos pela prefeitura, o que facilita melhorias e investimentos. O problema da saúde no município está mais sitiado dentro do campo de recursos, como a falta médicos dentro de algumas unidades e a falta material adequado para determinados atendimentos, fazendo com que haja uma alta necessidade de encaminhamento de pacientes para Araripina ou Ouricuri.

Tabela 2 - Número de Estabelecimentos de Saúde em Ipubi, 2022

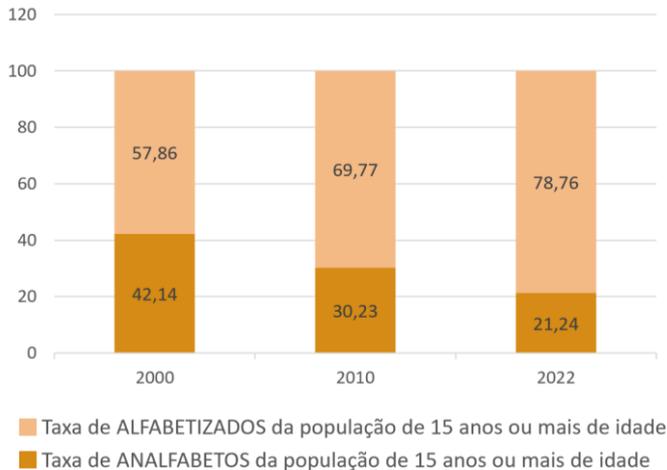
Nº de estabelecimentos de saúde	
<b>Federais</b>	<b>0</b>
<b>Estaduais</b>	<b>0</b>
<b>Municipais</b>	<b>18</b>
Área Urbana	15
Ipubi	9
Serra Branca	2
Serrolândia	4
Área Rural	3
<b>Privados</b>	<b>9</b>

Fonte: elaborado pela autora em 2024, com base em dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, 2019.

### 2.5.4 Educação

Em 2010, a taxa de escolaridade em Ipubi era de 95,1% dos jovens de 06 a 14 anos de idade, ficando atrás da maior parte dos municípios do estado (148º/185º). No entanto, a educação pública do município atingiu um marco em 2019 ao conquistar o 1º lugar no IDEPE e 2º lugar no IDEB entre os municípios do Sertão do Araripe. Em 2021 a nota IDEB - Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) era 5.0 e Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) era 4.8, posicionando o município em 87º e 59º lugar respectivamente dentro de Pernambuco. (IBGE 2021). Ao se considerar os números dos Censos de 2000, 2010 e 2022 (Gráfico 17), nota-se que a taxa de analfabetismo diminuiu significativamente.

**Gráfico 17 - Taxa de alfabetizados e analfabetos de 15 anos ou mais de idade em Ipubi, em 2000, 2010 e 2022.**



Fonte: elaborado pela autora em 2024, com base em dados do Censo Demográfico de 2022 e dados dos anos de 2000 e 2010 através do repositório de base de dados do Estado de Pernambuco (bde.pe.gov).

Em sua totalidade, o município de Ipubi conta com 40 estabelecimentos de ensino, entre escolas de ensino fundamental, médio e creche, sendo a maior concentração deles na sede (Tabela 03).

Tabela 3 - Número de Estabelecimentos de Saúde em Ipubi, 2022

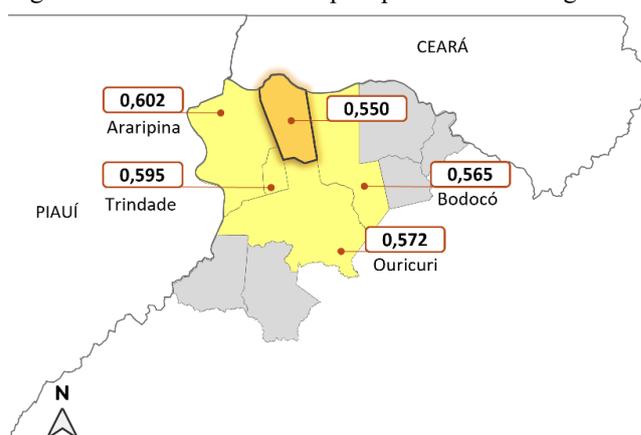
Nº de estabelecimentos de Educação	
<b>Federais</b>	<b>0</b>
<b>Estaduais</b>	<b>4</b>
<b>Municipais</b>	<b>34</b>
Área Urbana	12
Ipubi	6
Serra Branca	1
Serrolândia	5
Área Rural	19
<b>Particulares</b>	<b>2</b>

Fonte: elaborado pela autora em 2024, com base em dados do Censo Demográfico de 2022 e dados dos anos de 2000 e 2010 através do repositório de base de dados do Estado de Pernambuco (bde.pe.gov).

### 2.5.5 Indicadores Socioeconômicos

O município de Ipubi apresentou um crescimento considerável do seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) <sup>2</sup> entre as décadas de 1991 a 2010, saindo de 0,285 para 0,550, um aumento de cerca de 49%. Apesar disso, o índice mais recente, 0,550, é ainda considerado baixo na escala desse indicador (0,500 – 0,599) mostrando que o município ainda tem muito a caminhar com relação aos parâmetros que geram esse índice: Renda, Longevidade e Educação.

Figura 15 - IDHM dos municípios parte do APL do gesso



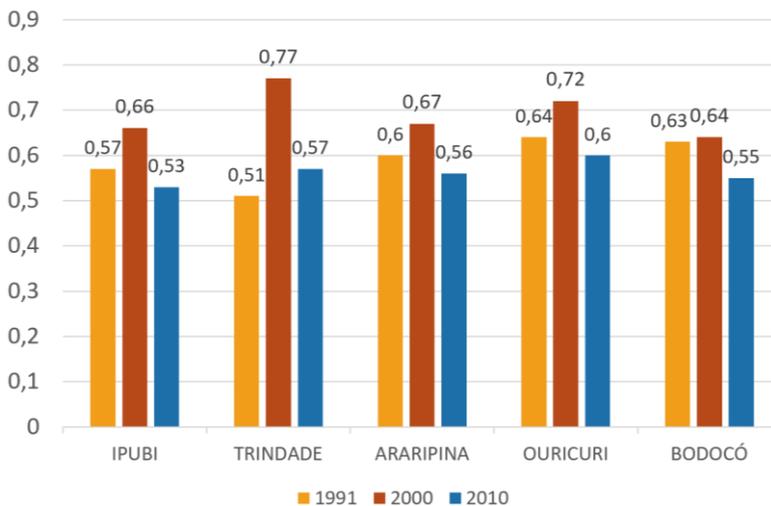
Fonte: elaborado pela autora em 2024, com base em dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil de 2010 (atlasbrasil.org.br).

<sup>2</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é formado a partir da média geométrica de três dimensões: Renda, Longevidade e Educação. Esse índice varia entre 0,000 e 1,000 e quanto mais próximo de 1,000, maior o nível de desenvolvimento humano.

Entre os municípios circunvizinhos, Ipubi apresentava o menor índice em 2010 e apenas Araripina conseguia entrar na faixa média (0,600 – 0,699) com IDHM de 0,602 (Figura 15).

Com relação ao Índice de Gini <sup>3</sup> do município houve um aumento entre 1991 e 2000 seguido por uma diminuição na década seguinte (2000 – 2010). Esse fenômeno ocorreu em todos os municípios do Arranjo Populacional do gesso (Gráfico 18), o que leva a crer que houve um ápice de acumulação de riqueza durante um período de ascensão dessa atividade produtiva precedido por uma diminuição quando a produção começou a se diversificar com a maior quantidade de fabricação e comércio de pré-moldados.

**Gráfico 18 - Índice Gini de Ipubi, Trindade, Araripina, Ouricuri, Bodocó em 1991, 2000 e 2010.**



Fonte: elaborado pela autora em 2024, com base em dados do Programa das Nações Unidas através do repositório de base de dados do Estado de Pernambuco (bde.pe.gov)

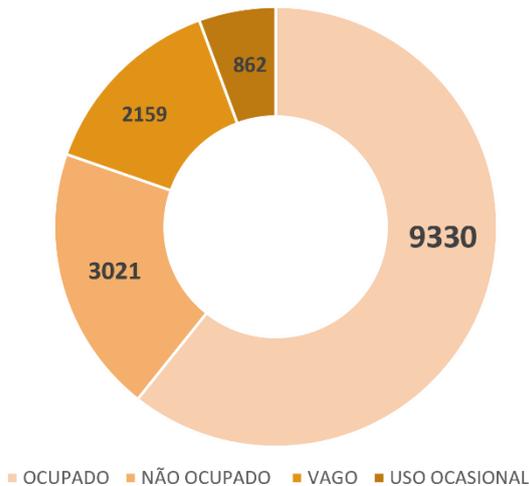
Em 2010, o índice Gini de Ipubi era de 0,53, coincidentemente igual ao índice de Caruaru, outra cidade participante de um APL, nesse caso o de confecções. Também integrante desse APL é o município de Toritama, que possui um índice Gini significativamente menor: 0,43. Esse número é um reflexo do modelo produtivo de “facções”, ou seja, linhas de produção organizadas dentro das próprias casas. Esse formato é abundante na cidade e, ao mesmo tempo que significa uma menor acumulação da riqueza com a imensa participação da população na indústria do jeans, também é sinônimo de trabalho precário e explorador.

<sup>3</sup> é um instrumento que mede o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um onde o valor zero representa situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.

## 2.6 Infraestrutura Urbana

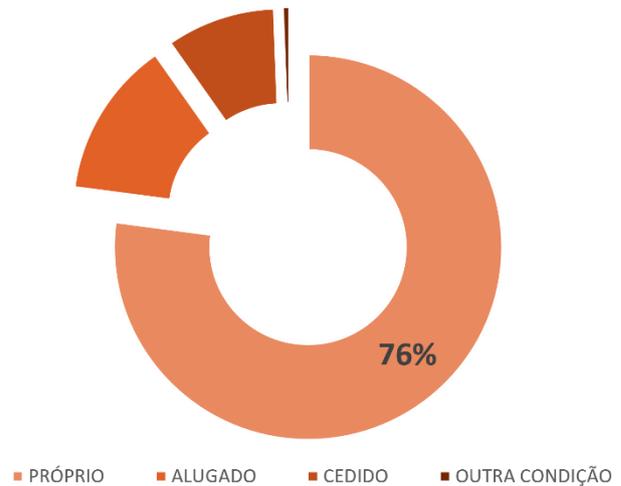
No último Censo Demográfico do IBGE realizado em 2022, o município de Ipubi contava com 12.361 domicílios, sendo 05 destes coletivos. Compõe a espécie de Domicílio Particular Permanente os: Ocupados, Não-ocupados, Vagos e de Uso Ocasional (Gráfico 19 e 20). A Casa é o tipo de domicílio hegemônico de Ipubi, com o município possuindo alguns poucos exemplares de “Casa de Vila”, “Apartamento” e “Habitação em Casa de Cômodo”. Também é predominante a horizontalidade em todo o município, com o gabarito se estendendo, no máximo a térreo + 1. Esse perfil é característico de cidades de interior, tendo em vista a disponibilidade de espaço e a não existência de polos concentradores (saúde, educação - principalmente faculdades -, serviços e comércio). Por fim, relativo à situação de ocupação, em 2010, cerca de 76% dos domicílios eram próprios.

**Gráfico 19 - Espécies de Domicílio Particular Permanente de Ipubi, em 2022.**



Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 2022.

**Gráfico 20 - Condição de ocupação dos domicílios particulares permanentes de Ipubi, em 2010.**



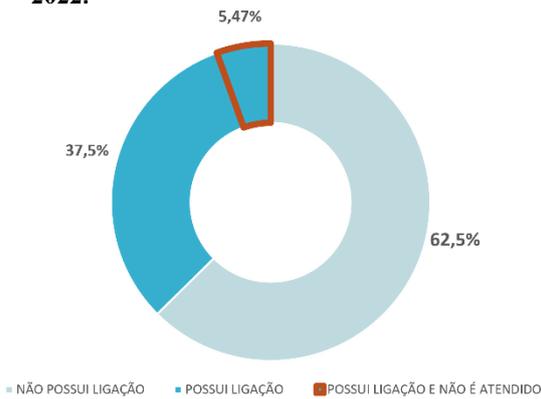
Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 2022.

Analisar as diferentes facetas da infraestrutura de um município permite chegar a uma noção realista da condição de vida da população. O diagnóstico a seguir examina dados do IBGE referente ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos.

### 2.6.1 Água

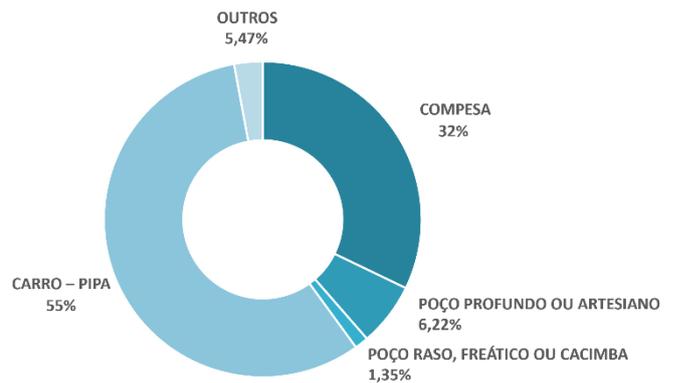
Em 2022, 31,96% dos domicílios Ipubienses são abastecidos de água pela Rede Geral. O serviço público de abastecimento é a Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) que atende a sede e áreas próximas através da adutora do Oeste, que também provê para outros 12 municípios. De acordo com o Censo de 2022, 5.837 dos 9.330 Domicílios Particulares Permanentes Ocupados (DPPO) não possuem ligação à Rede Geral de Distribuição. Dos 3.493 DPPOs que possuem ligação à Rede Geral, cerca de 18% destes precisam se utilizar de outras fontes para obter água (Gráfico 21). Isso mostra que há uma falha em atender mesmo parte da população que já está conectada ao sistema, o que leva à alta procura por serviços de carro-pipa (Gráfico 22). Parte da razão desse problema é a existência de ligações clandestinas em trechos da adutora do Oeste. O desvio de água diminui a vazão destinada para a cidade (25 litros/segundo), impedindo a apropriada distribuição desse recurso e deixando a sede desabastecida. No final de 2023, a COMPESA realizou uma força-tarefa de fiscalização em que foram retirados 50 pontos de furtos. Estes estavam abastecendo propriedade rurais privadas, barreiros particulares e caminhões-pipa. (Pernambuco Em Foco, 2023)

**Gráfico 21 - Domicílios Particulares Permanentes Ocupados, por existência de ligação à Rede Geral de Distribuição em Ipubi, 2022.**



Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 2022

**Gráfico 22 - Domicílios Particulares Permanentes Ocupados, por principal forma de abastecimento de água em Ipubi, 2022.**



Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 2022

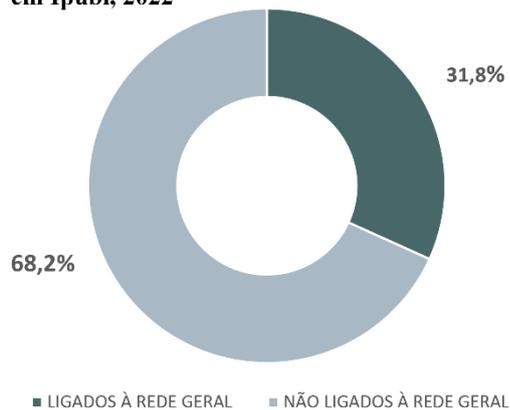
## 2.6.2 Esgoto e Lixo

Um dos maiores problemas de infraestrutura do município no início dos anos 2000 se tratava do esgotamento sanitário, com a presença de esgoto a céu aberto e a inexistência de destino final para tratamento. Hoje, a cidade de Ipubi possui uma Estação de Tratamento Esgoto (ETE) e boa parte da sua sede é atendida por esse sistema que também é fornecido pela COMPESA. Em 2022, dos 9.330 DPPOs, apenas 2.966 (31,79%) possuíam conexão à rede de esgoto, enquanto isso, a maior parte destes domicílios (50%) ainda precisavam se utilizar de fossa rudimentar ou buraco para lidar esses rejeitos (Gráfico 23 e 24).

Segundo a Secretaria de Obras e Urbanismo, em Serrolândia, boa parte do encanamento do distrito terá de ser refeito, pois com a produção da mandioca, muitos dos rejeitos (manipueira)<sup>4</sup> são jogados na rede de esgoto e acabam por causar obstruções no encanamento, revelando uma grave problemática de manejo dessa produção econômica.

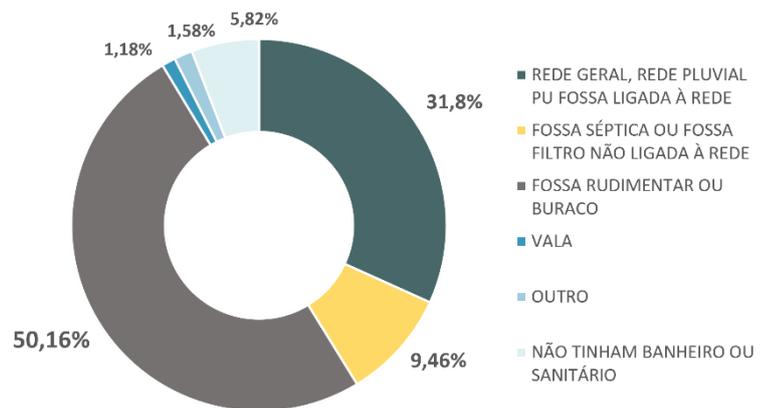
Infelizmente ainda não existe um plano de saneamento básico para as áreas urbanas do município.

**Gráfico 23 - Domicílios Particulares Permanentes Ocupados, por existência de ligação à Rede Geral de esgotamento sanitário em Ipubi, 2022**



Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 2022.

**Gráfico 24 - Domicílios Particulares Permanentes Ocupados, por tipo de esgotamento sanitário em Ipubi, 2022**



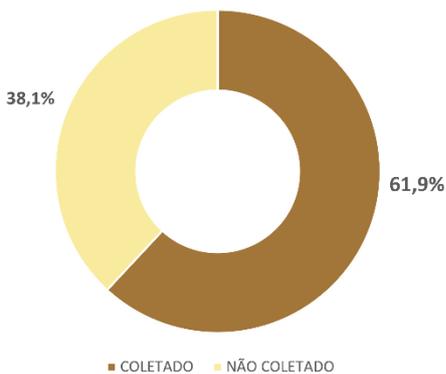
Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 2022.

<sup>4</sup> A agroindústria da mandioca, tanto de fabricação de farinha de mesa como de fécula (amido), gera subprodutos sólidos (casca marrom, entrecasca, descarte, crueira) e líquido (manipueira) que, quando dispostos indevidamente, tornam-se um transtorno para o produtor, pelo risco de contaminação do ambiente.

Tocante ao manejo do lixo, é feita a coleta desse material em 61,8 % dos DPPOS (IBGE, 2022). Apesar da maior parte ser coletada por serviço de limpeza, também existe um número significativo de domicílios que realizam a queima do lixo. Isso acontece geralmente em sítios e áreas rurais, locais onde o município não tem como fornecer serviço de recolhimento diário (Gráfico 25 e 26).

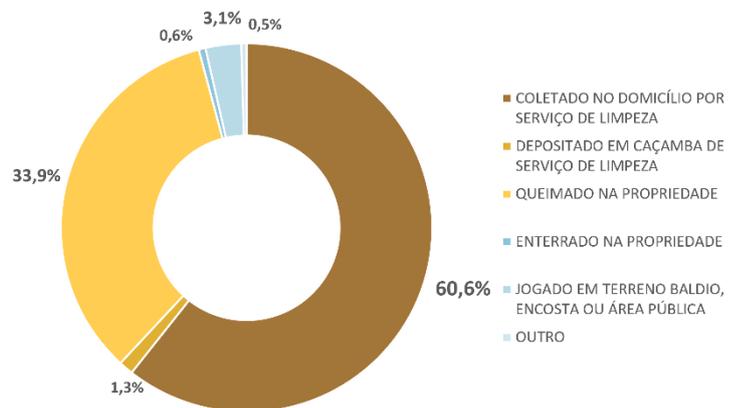
Apesar do prazo estabelecido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), sancionada em 2010, na segunda gestão do então presidente Lula (PT) para que lixões fossem extintos até agosto de 2014, até o ano de 2022, Ipubi, assim como Araripina e Ouricuri, constavam na lista de cidades pernambucanas que ainda faziam o descarte inadequado dos seus resíduos sólidos. De acordo com a PNRS, os resíduos devem ser depositados em aterros sanitários, e não jogados em lixões a céu aberto, como era o caso de Ipubi. Atualmente, porém, o lixo da cidade é diariamente recolhido pelo município e levado para o posto de coleta terceirizado onde é feita a separação de recicláveis. Em seguida, esse material é levado para um aterro sanitário particular na região do Araripe, no Ceará. Segundo o secretário Flávio Filho (Secretaria de Obras e Urbanismo), nenhuma cidade na redondeza construiu seu próprio aterro sanitário, pois tem um valor muito alto para o município.

**Gráfico 25 - Domicílios Particulares Permanentes Ocupados, por existência de coleta de lixo pelo governo municipal em Ipubi, 2022**



Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 2022

**Gráfico 26 - Domicílios Particulares Permanentes Ocupados, por destino do lixo em Ipubi, 2022**



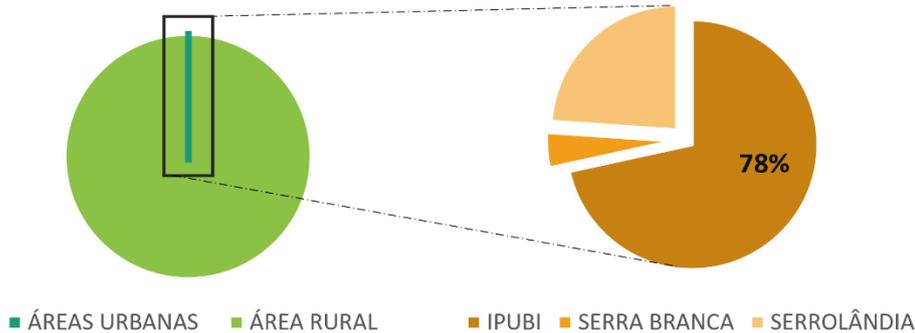
Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 2022

## 2.7 A Sede Do Município

Como mencionado durante o capítulo, o município de Ipubi é composto por 03 áreas urbanas: Ipubi, Serra Branca e Serrolândia. Apesar da presença de três distritos, o território do município é majoritariamente rural (Gráfico 27), tendo a sede como o local de maior concentração de população, equipamentos institucionais, comércio e serviços.

Gráfico 27 - Proporção de área Urbana e Rural do município de Ipubi, 2022

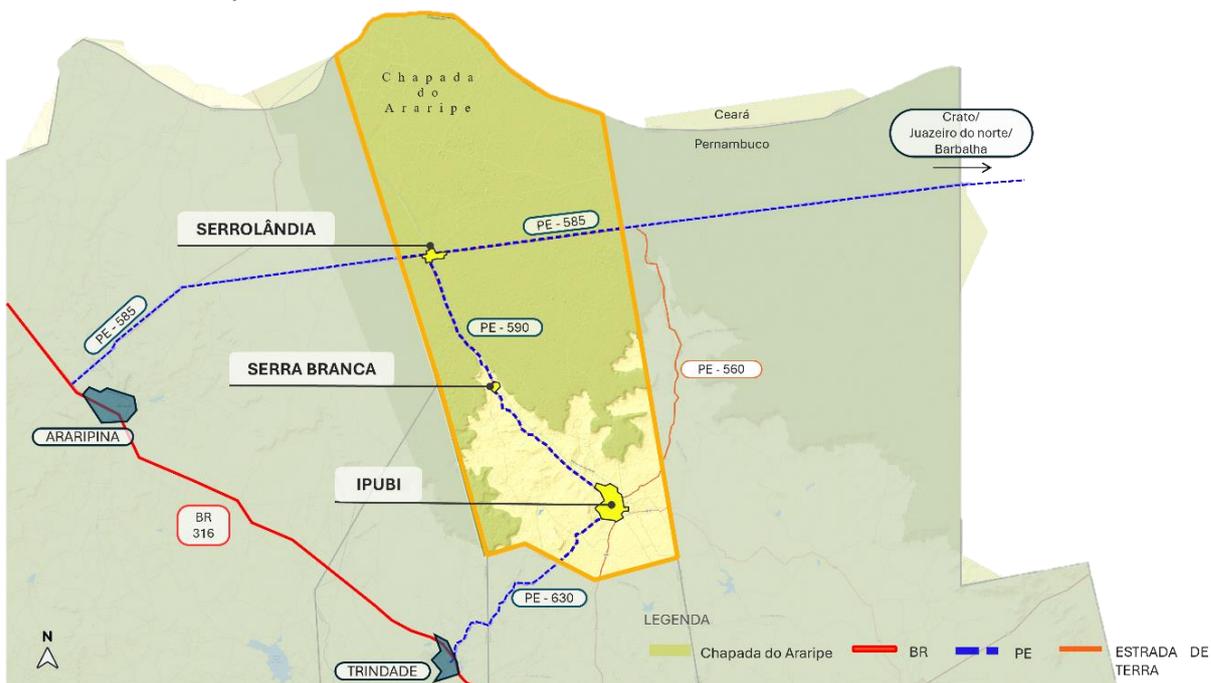
Gráfico 28 - Proporção de áreas urbanas entre sede Ipubi e distritos, 2022



Fonte: Elaborado pela autora em 2024 com base em dados do IBGE - Censo Demográfico de 2022

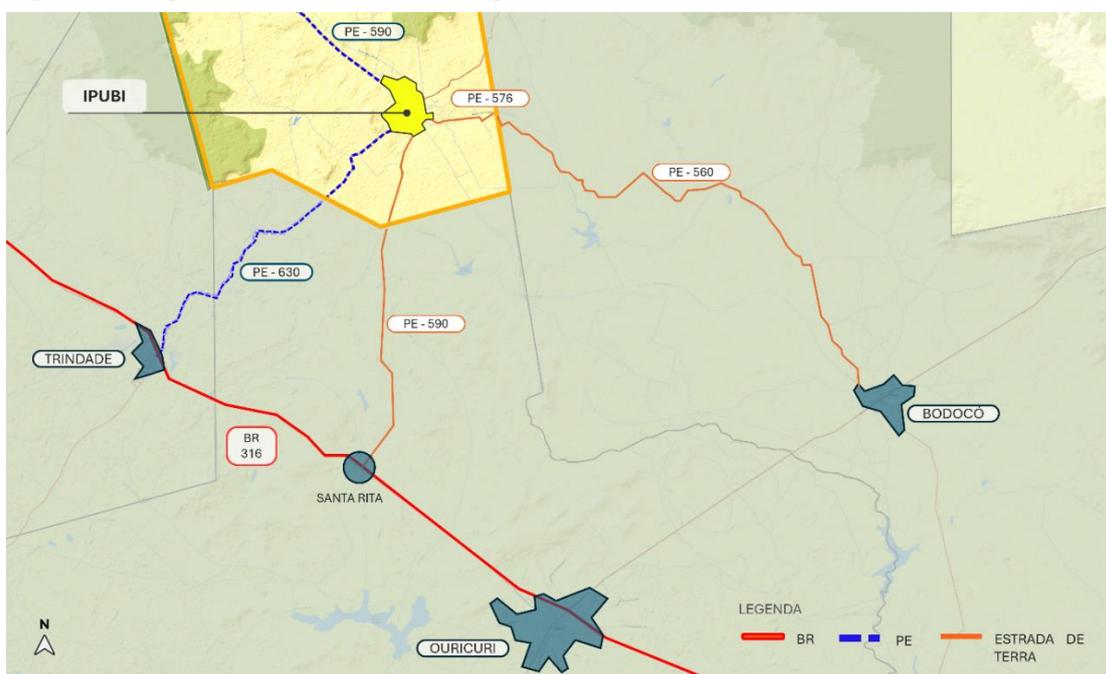
O município liga seus três distritos através da PE-590. Em cima da serra, no distrito de Serrolândia, essa PE encontra a PE-585, que ao lado esquerdo, se direciona para o município de Araripina e ao lado Direito direciona para Crato/Juazeiro do Norte no estado do Ceará. A inauguração da PE-590 em 2017 abriu um ponto conexão que facilitou enormemente a acessibilidade entre Ipubi - Serrolândia e por sua vez entre Ipubi - Crato/ Juazeiro do Norte. A cidade de Ipubi tem quatro pontos de conexão por estradas: a PE-576 + PE 560 (Ipubi – Bodocó); PE 590 (Ipubi – Santa Rita, que é distrito de Ouricuri); PE 630 (Ipubi – Trindade) e PE- 590 (Ipubi – Serra Branca – Serrolândia) (Figura 16 e 17).

Figura 16 - Mapa de conexões entre sede de Ipubi e distritos Serra Branca, Serrolândia, cidade de Araripina, Trindade e a conurbação Crato/ Juazeiro do Norte/ Barbalha.



Fonte: elaborado pela autora, 2024

Figura 17 - Mapa de conexões entre sede de Ipubi e Santa Rita, Ouricuri e Bodocó.



Fonte: elaborado pela autora, 2024

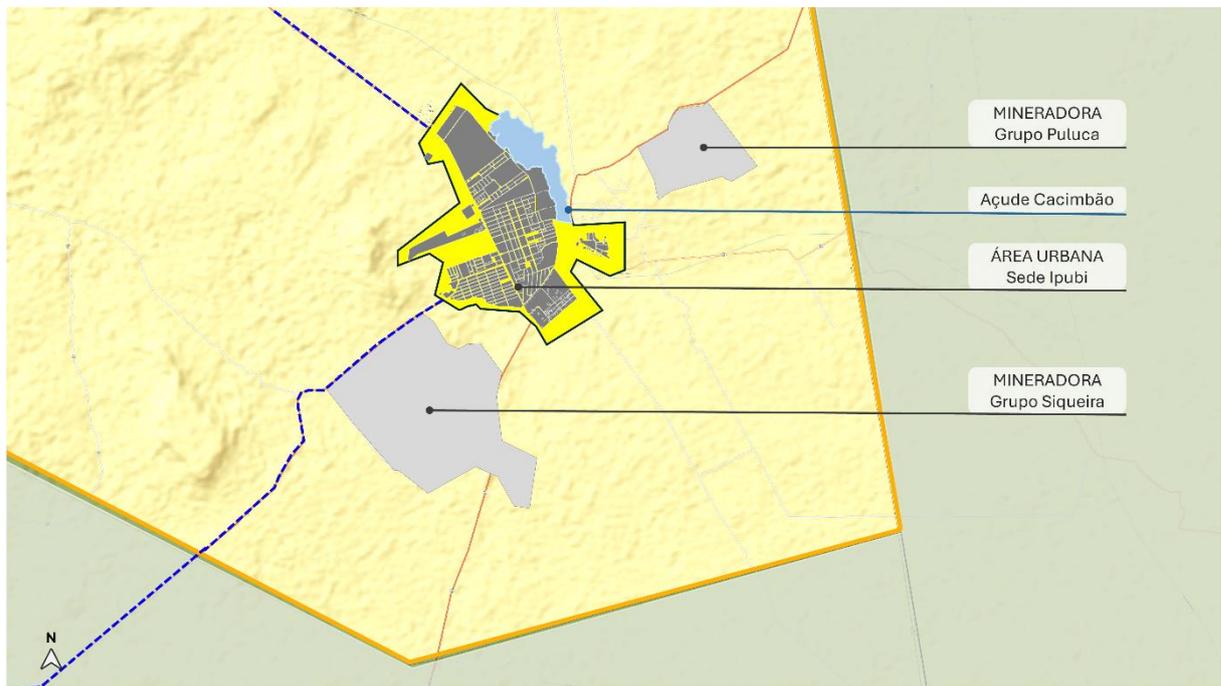
O seguinte capítulo desse volume fará uma análise do Plano Diretor de Ipubi na qual a área urbana da sede é explorada em diversos tópicos, sendo assim, para que haja uma melhor compreensão dessa análise, essa parte do trabalho irá fazer um estudo de Uso e Ocupação do

solo com o objetivo de dar suporte visual ao leitor com informações a respeito da localização dos bairros, eixos principais, equipamentos institucionais, industriais etc.

A única análise já existente sobre a cidade de Ipubi se trata do seu Plano Diretor realizado em 2005, também é latente a falta de mapeamentos mais atualizados da sede. A secretaria de Obras e Urbanismo possui um mapa datado de 2016 que não inclui algumas partes de expansão da cidade (e isso se deve à problemática dos loteamentos não regularizados na secretaria). Sendo assim, os mapas da sede foram construídos no QGIS com base no levantamento disponibilizado pela secretaria e imagens de satélite.

Idealmente, seria interessante fazer um estudo do mapeamento das três áreas urbanas do município, porém isso não será possível. Além disso, considere necessário me ater ao espaço para qual o Plano Diretor foi direcionado, ou seja, apenas a sede. Uma problemática que será discutida no próximo capítulo.

Figura 18 – Mapa da área urbana de Ipubi, ao sul do município com localização do açude Cacimbão e as duas mineradoras.



Fonte: elaborado pela autora, 2024

### 2.7.1 Expansão Urbana

Nos últimos 20 anos, a cidade de Ipubi tem passado por um processo constante de crescimento: foi implantado sistema de esgotamento sanitário, ampliou-se a infraestrutura de rua e calçamento, a oferta de comércio e serviços aumentou e cresceu o número de habitações. De acordo com o último Censo Demográfico, a sede contava em 2022 com 4.913 domicílios, em contraste com os 5.144 domicílios presentes em todo o município no ano 2000. Atualmente, a sede conta com oito bairros: Jardim Siqueira, Jardim Miranda, Jardim Rocha, Cohab I, Cohab II, Vila Sossego, Vila Poço Verde e Centro (este último engloba a maior área urbana). O mapa de bairros a seguir (Figura 19) foi baseado no mapeamento mais atual disponibilizado pela Secretaria de Obras e Urbanismo que, infelizmente, não contém todos os bairros ou o perímetro exato de cada bairro, então é possível que exista alguma inconsistência. De toda maneira, a cidade de Ipubi não é uma cidade identificada por logradouros, logo, o cep único 56260-000 se aplica a qualquer bairro ou rua.

Figura 19 – Mapa de bairros da cidade de Ipubi



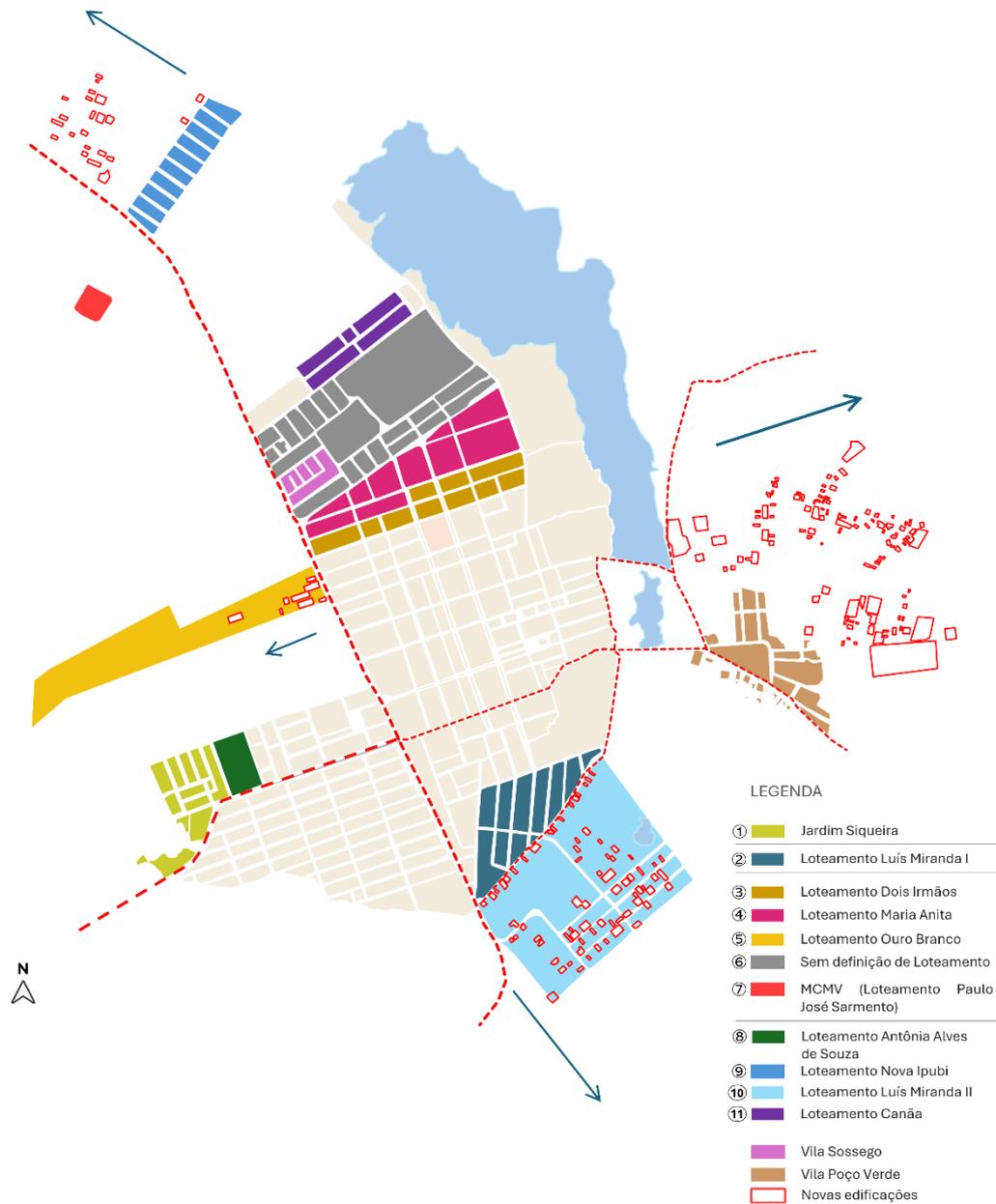
Fonte: elaborado pela autora, 2024

A maior parte das expansões no município ocorreram e ocorrem de maneira espontânea e desregulamentada: proprietários de terra decidem iniciar o processo de loteamento e venda por conta própria, em seguida, com o estabelecimento de novas construções, a prefeitura se encarrega de eventualmente chegar com a infraestrutura. Não existe lei municipal referente a loteamento urbano, sendo assim, segundo o Gerente de Convênios, Eudes da Silva, o município recentemente começou a se valer de Lei Estadual e Federal numa tentativa de regulamentar essa atividade, de forma que loteamentos só são autorizados pela prefeitura se tiverem soluções de água, esgoto, pavimentação e iluminação. Com relação à água e esgoto, deve ser feita uma interligação com a rede geral já existente ou ser feito um sistema simplificado.

Com a falta de procura por regularização na prefeitura, esses loteamentos não constroem, portanto, seu sistema de infraestrutura. De acordo com o Gerente, no entanto, tem ocorrido um maior interesse em regulamentar, tendo em vista que muitos investidores têm o objetivo de realizar o financiamento das casas pela Caixa Econômica Federal (CEF) e esta só financia a construção se houver no loteamento resolução de infraestrutura, com soluções de água, esgoto e energia. Ainda assim, vale destacar, apenas o Loteamento “Nova Ipubi” fez isso.

Na Figura 20 e na sequência de mapas da Figura 22 é possível observar as expansões ocorridas na sede. Apesar de não ter sido viável determinar as datas exatas dessas expansões, enumerei-as na ordem de mais antiga para mais recente de acordo com o ano de predominância de ocupação (loteamentos ocupados) ou predominância de novos lotes (loteamentos vazios). Para a confecção desse mapa foram analisadas imagens de satélite da ferramenta Google Earth a partir do ano de 2004.

Figura 20 - Mapa de Loteamentos e direção de expansão da cidade de Ipubi



Fonte: elaborado pela autora, 2024

### 1. Jardim Siqueira

Localizado na entrada da cidade (Figura 20), esse bairro foi iniciado por ocupação por volta do ano de 2005 e teve posteriormente parte de seu terreno doado aos moradores pelo Governo Federal junto ao programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Os moradores receberam título de compra e venda, porém, segundo o secretário da Secretaria de Obras e Infraestrutura, a maior parte acabou vendendo seu terreno e saindo daquele loteamento. Em 2011, essa área estava completamente consolidada.

Foto 1 - Bairro Jardim Siqueira



Fonte: elaborado pela autora, 2024.

A Vila Poço Verde existe desde a fundação da cidade e apresentou aumento do número de habitações entre 2004 e 2011. Se conecta com o resto da cidade através de ponte que foi inaugurada ainda em 2024. Por conta do açude cacimbão, a estrada que liga à vila apresentava alagamentos e uma estrutura precária. Com a superação dessa barreira natural que dificultava a mobilidade entre essas duas áreas, há uma expectativa que essa infraestrutura solidifique uma já presente tendência de expansão ao leste.

## 2. Loteamento Luís Miranda

O Loteamento Luís Miranda ao sul do município passou por um processo de rápida construção, iniciado em 2011 e predominantemente ocupado em 2013.

## 3. Loteamento Maria Anita

Em 2005, a área urbana ao norte da sede se estendia até o Hospital (destaque em vermelho na Figura 22), mas em 2013 a cidade começa a expandir continuamente nessa direção, de modo que hoje os terrenos ocupados já alcançaram a Vila Sossego, que antes se tratava de um espaço separado da área urbana. A cidade continua a avançar ao norte, porém com a presença de diversos vazios, como praticamente a totalidade do Loteamento Maria Anita.

## 4. Programa Minha Casa Minha Vida

O Minha Casa Minha Vida (MCMV), implementado em 2016 em Ipubi, tem uma localização peculiar. Como pode ser visto na Figura 20, a área de locação ficou completamente afastada da

área urbana. Segundo o gerente de Convênios, esse era o único local que o município então dispunha para doação.

“o MCMV disponibiliza diretamente para o município e disponibiliza para o estado. Ali disponibilizou umas casas para o Estado e o Estado fez um convênio para o município. O pessoal veio e contratou uma empresa [...] e o município só disponibilizou a área e fizeram umas casas de má qualidade, não fizeram infraestrutura, não fizeram nada” (Gerente de Convênios, Eudes da Silva 2024).

Composto somente por duas pequenas quadras com cerca de 35 residências, apenas em 2023 o loteamento Paulo José Sarmiento, onde o MCMV foi construído, teve o nome de suas ruas determinado pela lei municipal nº 967/2023 e ainda hoje falta infraestrutura para os moradores.

## 5. Loteamento Ouro Branco

O Loteamento Ouro Branco é um dos poucos que foram regularizados e adicionados à unibase do município. Conquanto regularizado, o loteamento possui quase nenhuma infraestrutura, pois foi regulamentado antes do município começar a fazer qualquer exigência referente a isto. Além disso, até o momento, o loteamento conta com pouquíssimas novas construções, embora a maioria dos lotes já estejam vendidos. Segundo o Gerente de Convênios Eudes da Silva, isso ocorre por conta do solo argiloso: todas as edificações construídas nessa área prontamente começam a apresentar rachões. Ainda segundo ele, essa é uma expansão pouco bem-vinda, pois, como ser notado no mapa (Figura 20), é uma delimitação de área que não acompanha o crescimento natural da cidade, pelo contrário, se estende longamente por um espaço totalmente desconectado com a área urbana estabelecida, tendo ao sul um grande terreno privado vazio e ao norte apenas a quadra poliesportiva e fábricas refinadoras de gesso.

## 6. Loteamento Nova Ipubi, Canãa, Antônia Alves e Luís Miranda II

A loteamento Nova Ipubi foi a única expansão que contou com empresa responsável por estruturação, marketing e venda -Alencar & Cavalcanti Empreendimentos- (Figura 21). Também é a única com financiamento pela CEF. Por conta disso, segundo o gerente de Convênios, os responsáveis pelo Loteamento tiveram que apresentar infraestrutura de água, esgoto, iluminação e calçamento.

Os Loteamentos Canãa e Antônia Alves estão vazios até o presente momento e sem infraestrutura adequada. Enquanto isso, a expansão do Loteamento Luis Miranda, mais ao sul

da parte já ocupada e que denominei Loteamento Luis Miranda II, tem sido ocupada com rapidez nos últimos anos, porém também não conta com nenhum tipo de infraestrutura.

Figura 21 - Imagem publicitária de venda de unidades no Loteamento Nova Ipubi

IPUBI-PE

## Nova Ipubi

ADQUIRA SUA UNIDADE

O Loteamento Nova Ipubi é o primeiro empreendimento com 100% de infraestrutura regularizado que atende as exigências da Caixa Econômica Federal para construção e financiamento de casas.

Mensais a partir de

**R\$ 159,00**

Sem Intercaladas

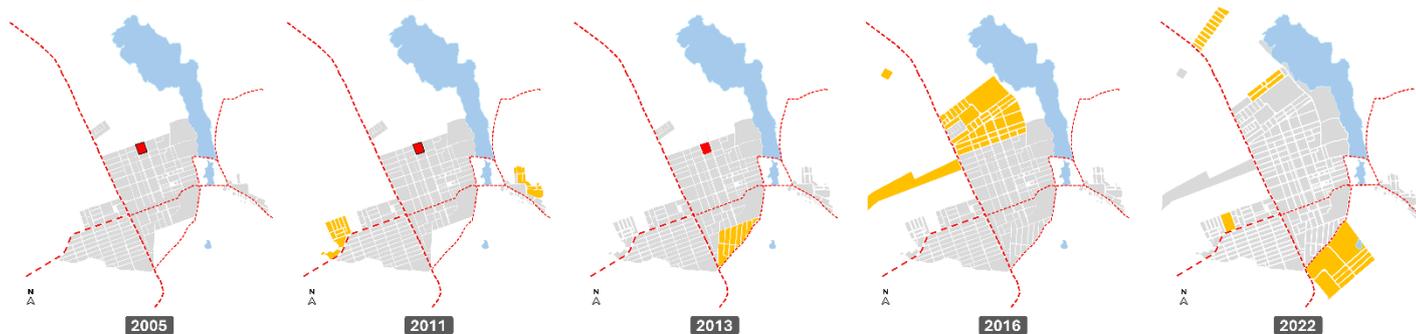
### Infraestrutura Completa

Perto de tudo que você precisa e por um preço que você pode pagar.

- REDE DE ÁGUA
- REDE DE ESGOTO
- RUAS CALÇADAS
- REDE ELÉTRICA
- LOCALIZAÇÃO PRIVILEGIADA
- APROVADO E REGISTRADO

Fonte: site de empreendedora A&C Empreendimentos. Disponível em: <https://www.acemp.com.br/nova-ipubi/>.

Figura 22 - Sequência de mapas mostrando o desenvolvimento da expansão da cidade de Ipubi.

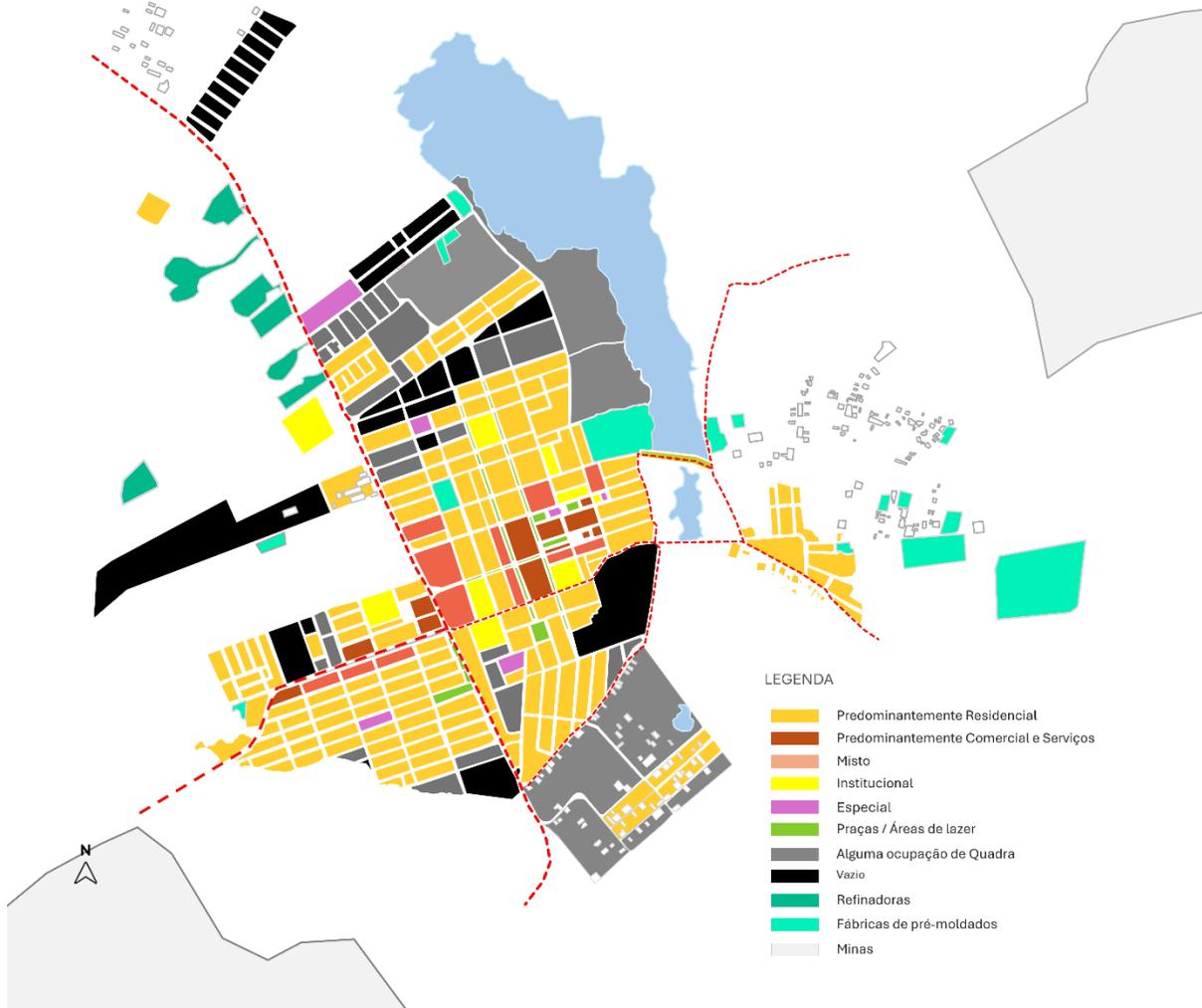


Fonte: elaborado pela autora, 2024.

## 2.7.2 Uso E Ocupação Do Solo

A Figura 23 se trata de um mapa esquemático de uso do solo por predominância de uso das quadras. Esse levantamento foi feito com base em visitas de campo, levando em consideração a dominância (mais de 50%) de certo tipo de uso em cada quadra.

Figura 23 – Mapa de Uso e Ocupação do solo da cidade de Ipubi



Fonte: elaborado pela autora, 2024

A primeira observação com relação ao mapa é a existência de quadras pouco ocupadas ou vazias dentro da área urbana (cinza e preto, respectivamente). Ao observar as áreas mais recentes de expansão, ao norte e ao sul, fica evidente a predominância desse vazio. Destaca-se ao norte um grande espaço livre entre a Vila Sossego e o Loteamento Nova Ipubi, uma distância de aproximadamente 750 m causando uma fissura na continuidade da urbanização. Ao Sul, esse desenvolvimento é mais alinhado uma vez que as áreas ainda não ocupadas no Loteamento Luís Miranda II são ocorrência natural de um local que ainda está iniciando seu processo de ocupação.



Foto 2 - Fotos das vistas A, B, C, D, E e F demarcadas na Figura 24



Fonte: elaborado pela autora, 2024.

O segundo capítulo desse volume trouxe um raio-x de Ipupi, nele buscou-se destacar a hierarquia e o papel que o município possui na rede de cidades vizinhas. Faz parte dessa investigação a realidade do município como integrante de um Arranjo Produtivo Local de significativa relevância econômica e impacto socioambiental. Também foram apresentadas as características de Ipupi a partir de diferentes ângulos numa tentativa de montar um panorama compreensível do município em termos de desenvolvimento econômico, saúde, educação e infraestrutura urbana.

Por fim, foi importante a inclusão de um estudo morfológico da sede em específico. Apesar de breve, essa análise dá embasamento e suporte para a leitura do Plano Diretor a ser feita no próximo capítulo, uma vez que permite familiaridade com a composição urbana da cidade de Ipupi.



**IPUBI,**  
**UMA REFLEXÃO CRÍTICA**

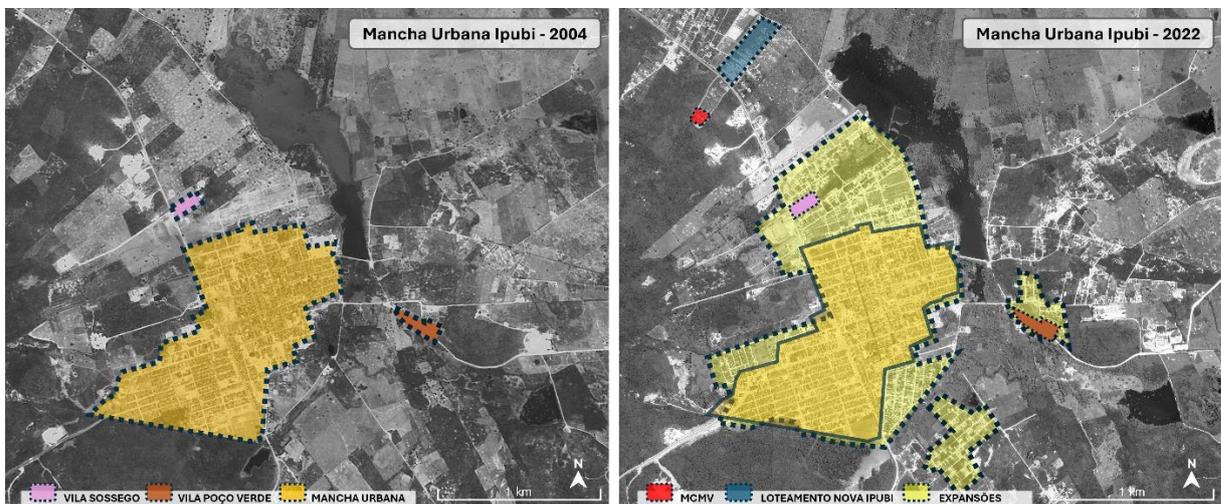
**CAPÍTULO 03**

### 3 IPUBI, UMA REFLEXÃO CRÍTICA

De acordo com a lei do Estatuto Da Cidade nº 10.257, os Planos Diretores municipais devem ser renovados de 10 em 10 anos. Apesar de ter ocorrido uma continuidade política no município de Ipubi, com o partido PSB à frente da prefeitura desde o ano de 2005 até o presente momento, a renovação do Plano Diretor não foi contemplada pela administração, de maneira que Ipubi conta apenas com seu primeiro e único Plano Diretor datado do ano de 2006.

Segundo o Gerente Municipal de Convênios, Eudes da Silva, que está no cargo também desde 2005 e é o principal responsável pelo desenvolvimento de obras e projetos no município, a renovação do Plano não ocorreu porque há uma falta de recursos e de interesse da gestão. Sobre os recursos, o gerente indicou a falta principalmente de recursos humanos, tendo em vista que a secretaria de obras e infraestrutura conta com apenas duas arquitetas, e da capacitação de profissionais para poderem realizar esse tipo de trabalho. Além disso, ele pontua também o alto custo envolvido nesse processo que é longo e multidisciplinar.

Figura 25 - - Imagem de satélite de mancha urbana da sede do município no ano de 2005 (esquerda) e 2022 (direita)



Fonte: elaborado pela autora.

Como pode ser visto nos mapas da Figura 25, apesar de ser uma cidade de pequeno porte e ter apresentado baixo crescimento populacional na última década, Ipubi continua se expandindo a Norte, Sul, Leste e Oeste, com novos loteamentos e edificações. Conseqüentemente, o mesmo Plano Diretor de dezoito anos atrás não terá mais a capacidade de representar e atender as necessidades da cidade de hoje. Dito isso, essa etapa do trabalho irá **analisar o Plano Diretor de Ipubi e sua inadequação para o cenário atual**. Concomitante, também serão exploradas as **falhas na formulação do Plano original**, que já em 2006, quando

foi aprovado na câmara de vereadores, falhou em atender o município como um todo. Para além das inadequações do Plano Diretor, seja já na sua concepção ou para o panorama contemporâneo do município, existe administrativamente uma grave limitação legal, tendo em vista que o município não conta com uma Lei de Uso do Solo, dependendo apenas do Plano Diretor (Lei Municipal nº 30/2006), do Código de Posturas (Lei Municipal nº 847/2013) e Lei Orgânica de 1990 para guiar o planejamento urbano.

Esse capítulo do trabalho analisa o Plano Diretor do município, procurando responder o que foi e o que poderia ter sido a partir de uma investigação com profissionais envolvidos na questão urbana da cidade e no uso de um material de referência. Também se analisa a estrutura institucional presente em Ipubi e sua relação para com o andamento da questão urbanística na cidade. No final aponta-se diretrizes gerais para a criação de um novo Plano Diretor e a gestão urbana da cidade.

### **3.1 Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores**

Para ser possível a realização de um trabalho analítico do Plano Diretor de Ipubi, foi considerado necessário ter um contraponto para mostrar um processo de formulação “ideal” de um Plano Diretor. Então, para termos de referência, esse trabalho irá se utilizar do volume “Guia para elaboração e revisão de Planos Diretores – versão para teste” de 2021, possibilitando uma análise baseada em um instrumento criado para dar apoio aos municípios em seus processos de planejamento e gestão do território. Elaborado pelo Instituto Pólis, referência no tema de Direito à Cidade, e desenvolvido pelo Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) através da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano (SNDRU), o Guia é fruto da cooperação técnica entre os governos brasileiro e alemão no âmbito do Projeto ANDUS – Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil.

O Guia de elaboração e revisão de Plano Diretores propõe que o Plano Diretor seja elaborado em três etapas:

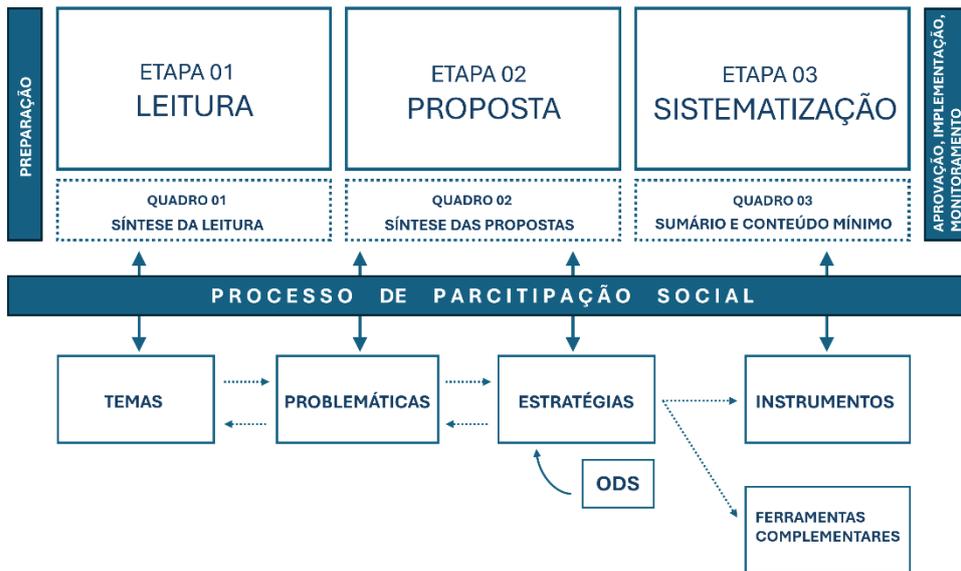
#### **1º Leitura → 2º Proposta → 3º Consolidação/ Sistematização**

De maneira sucinta, a primeira etapa diz respeito a uma primeira **leitura** do território, identificando desafios, problemáticas e potencialidades do município, não só a partir de uma perspectiva técnica, mas também da participação social. Após o raio-x da cidade feito coletivamente, começam a ser exploradas as propostas de ação diante das questões

identificadas. A terceira etapa é o momento da Sistematização das propostas através da definição de instrumentos e ferramentas complementares. Para além dessas três etapas principais, há ainda as etapas pré e pós elaboração do Plano. A pré-etapa consiste nas preparações para elaboração do Plano e a etapa pós trata-se da aprovação na câmara de vereadores, seguida pela implementação e finalmente o monitoramento do Plano.

Para navegar pelas etapas de Leitura → Proposta → Consolidação/Sistematização, o Guia sugere um circuito de elaboração do Plano (Figura 26) que irá conduzir os gestores. Esse circuito se inicia na identificação de **Temas** relevantes ao desenvolvimento urbano, seguido pela identificação das **Problemáticas** municipais dentro de cada tema, para que então sejam apontadas **Estratégias** para cada problemática, que vão buscar vencer os desafios e alavancar as potencialidades dentro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Por fim, o circuito encerra com a definição de **Instrumentos e Ferramentas Complementares** que vão consolidar as estratégias definidas através de regulamentação legal.

Figura 26 - Estrutura de circuito do Guia versão para teste



Fonte: Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores - versão para teste, 2021.

Percebe-se que esse circuito é um extenso processo de afinamento para que as soluções encontradas sejam específicas para as problemáticas levantadas e tenham a capacidade de agir sobre elas com precisão. O objetivo é minimizar o espaço para que as soluções fiquem no campo da generalidade ou que sejam deslocadas do real problema, sendo incapazes de resolvê-lo com efetividade.

### 3.2 Plano Diretor do Município de Ipubi

O Plano Diretor de Ipubi foi criado pós Estatuto da Cidade no ano de 2006. Com a aprovação do Estatuto da Cidade no ano de 2001 e a posterior criação do Ministério das Cidades em 2003, há a abertura de uma portaria no Ministério na qual propunha a liberação de recursos para elaboração do Plano Diretor aos municípios com até cinquenta mil habitantes que se habilitassem para tal.

“Dessa forma a gente se habilitou no nosso setor aqui de convênios e na época abrimos todos os procedimentos e processos para contratação da empresa e a única empresa que existia na nossa região era a Finanz. Apesar de ser de Recife, foi viável para virem pegar [projeto de elaboração do plano] porque eles [Finanz] pegaram vários municípios: – Ipubi, Trindade, Ouricuri” (Eudes da Silva, gerente municipal de Convênios, 2024).

O Guia coloca a possibilidade de contratação de consultoria especializada, desde que haja um núcleo gestor interno. Esse é o exemplo do PD de 2006 com a contratação da empresa de gestão **Finanz consultoria LTDA** e a organização de um núcleo gestor com os secretários das secretarias do município na época: Convênios, Infraestrutura, Ação Social, Cultura, além dos assistentes de gabinete e assessor técnico pedagógico. Com sede em Recife, essa empresa tinha uma filial na cidade de Ouricuri e realizou diversos Planos Diretores na região. Antes disso, a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem) chegou a ser contatada pelo gerente municipal de convênios de Ipubi para a criação de um distrito industrial no município:

“Na época a Condepe/Fidem tinha recursos também para a implantação de Distrito Industrial, eu inclusive fui até lá e perguntaram se constava no Plano Diretor” (Eudes da Silva, gerente municipal de Convênios, 2024).

Sendo assim, houve orientação da agência para que o Plano Diretor de Ipubi fosse formulado constando a delimitação da zona do distrito industrial, porém não houve nenhum auxílio da Condepe/Fidem em qualquer outra capacidade na construção do Plano. A Finanz consultoria assumiu a condução do Plano desde a convocação da população até a produção final do material para passar pelo processo de aprovação na Câmara de Vereadores.

“A população foi convocada em rádio, carro de som, houve convites individuais. Eu, pessoalmente convidei empresários [...]. A Finanz queria chamar os principais empresários para informar que eles seriam impactados diretamente, pois haveria proposta para a retirada de fábricas (do perímetro urbano) [...] poucas pessoas compareceram [nas oficinas]. Não teve muita adesão não” (Eudes da Silva, gerente municipal de Convênios, 2024).

Apesar do esforço para convocar a sociedade, a maior parte dos presentes nas oficinas se tratava de estudantes, vereadores e empresários do ramo gesseiro, mostrando um desequilíbrio de forças no processo de participação popular.

### 3.3 Plano Diretor de Ipubi e Guia Teste

Considerando a orientação geral das etapas do Guia Teste, material de referência na análise desse Plano Diretor, pode-se afirmar que o PD de Ipubi seguiu a estrutura básica da formulação: Leitura – Proposta – Consolidação (Tabela 4).

Tabela 4 - Análise dos tópicos do PD de Ipubi e identificação do seu conteúdo

CAPÍTULOS DO PD DE IPUBI	CONTEÚDO	OBJETIVO
VOLUME 01	1. CARACTERIZAÇÃO	LEITURA
VOLUME 02	2. OFICINA 01 (eixos temáticos)	
VOLUME 03	3. OFICINA 02 (pré – propostas)	PROPOSTA
	4. COMO FAREMOS (Metas e Propostas)	
	5. ZONEAMENTO	
	6. INSTRUMENTOS	
	7. SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	CONSOLIDAÇÃO
	8. CARTOGRAFIA	

Fonte: elaborado pela autora em 2024

Os volumes 01 e 02 fazem uma Leitura da situação atual do município a partir da caracterização e da consulta pública com a população. A caracterização no volume 01 faz um estudo dos mais diversos aspectos do município: população, economia, patrimônio, infraestrutura, uso do solo etc. Já o volume 02 mostra a primeira parte do processo de participação popular em que se buscou, junto à população, entender quais são os pontos prioritários de intervenção ao analisar a realidade local e o contexto regional através de duas dinâmicas:

1 - Elaboração de mapa mental pelos participantes das oficinas com o objetivo de compreender Ipubi sob a ótica de seus habitantes. Nesse exercício foi pedido que os presentes esboçassem um “mapa guia” de Ipubi em um papel em branco como roteiro para uma pessoa que nunca tivesse ido ao município.

2 - Discussão da percepção dos principais problemas e potencialidades do município entre técnicos, sociedade civil e representantes administrativos, com o objetivo de se ter um diagnóstico mais preciso.

Para organização do debate com a comunidade local foram definidos 03 macros eixos de discussão:

- Meio Ambiente, Uso e ocupação do solo
- Infraestrutura e Mobilidade
- Desenvolvimento econômico, rural e turístico

No Volume 03 são analisadas pré-propostas de intervenção com base nos assuntos discutidos e nas problemáticas levantadas. São então desenhadas diretrizes e metas para o município e é realizado o zoneamento da sede. Ainda nesse volume o Plano Diretor se encaminha para sua conclusão determinando os instrumentos necessários para a área urbana da sede e indicando processos gerais de gestão desse plano.

### 3.3.1 Leitura

A primeira etapa de elaboração do Plano Diretor deve fazer um diagnóstico do município, reconhecendo as mais diversas facetas do território, economia e população. A leitura técnica feita pelos profissionais competentes deve ser aprimorada com a perspectiva dos diferentes atores sociais em um processo de participação coletiva da sociedade.

“A leitura do território constitui um processo de caracterização e discussão dos principais problemas, conflitos e potencialidades, do ponto de vista dos diversos segmentos sociais” (Guia Para Elaboração E Revisão De Planos Diretores – versão para teste, 2019, p. 38)

O Guia subdivide a etapa da leitura em dois tipos de levantamentos – **mapeamento e macrozoneamento** - que irão auxiliar na **definição de temas e problemáticas** relevantes ao município e que por sua vez serão essenciais para o desenvolvimento de um planejamento com propostas pertinentes.

#### 1.1. Leitura do território

1.1.1. Mapeamentos

1.1.2 Identificação dos territórios do município (Macrozoneamento inicial)

1.1.3 Definição de temas e problemáticas

Para que a leitura do município seja realizada, é necessário fazer um conjunto extenso de levantamentos do território que envolve mapeamento regional, ocupação do território, caracterização da população, uso e ocupação do solo, infraestrutura, meio ambiente, mobilidade e moradia. A partir desse mapeamento já é possível identificar temas e problemáticas a serem desenvolvidas no PD.

Ainda na leitura do território sugere-se a identificação de áreas que possuam características uniformes em termos de uso, ocupação, condições ambientais e atividades econômicas (Guia Para Elaboração E Revisão De Planos Diretores – versão para teste, 2019), são elas: Urbano, Periurbano, Rural e Natural. Com esse macrozoneamento do município, é viável compor quais as funções exercidas nos diferentes territórios do município e então estabelecer a função socioambiental de cada uma dessas áreas.

“A função socioambiental da propriedade é o uso justo do espaço urbano ou rural para que os cidadãos e cidadãs se apropriem do território, democratizando seus espaços condicionados a partir de parâmetros de justiça social e de criação de condições ambientalmente sustentáveis” (Guia Para Elaboração E Revisão De Planos Diretores, 2019, p. 54).

Por mais competente que seja essa leitura técnica, no entanto, será a leitura comunitária, com oficinas de participação popular, que trará uma visualização mais completa da “cidade que temos” e da “cidade que queremos”. A função socioambiental do território é a essência do Planejamento Urbano para qual o Plano Diretor deve sempre orbitar intimamente.

### 3.3.1.1 Mapeamentos

Como mencionado, o Plano de Ipubi fez uma caracterização geral do município sobre seus mais diversos aspectos, o que é uma etapa essencial para o início de um Planejamento territorial. Os mapeamentos que acompanham essa primeira etapa são abreviativos em comparação à sugestão de mapeamentos básicos do Guia, no entanto, é preciso colocar que Ipubi ainda é uma cidade relativamente jovem (62 anos) e, portanto, apresenta um nível de complexidade baixo que era ainda menor quase vinte anos atrás quando o PD foi produzido. Dito isso, porém, os mapas realizados pelo PD se mostram demasiadamente simplificados ao representarem **apenas a sede do município**, o que por sua vez limita a exploração de temas para mapeamentos: é impossível, por exemplo, realizar o mapeamento de condições ambientais e serviços ecossistêmicos sem a representação de todo o território.

O Guia teste oferece 08 tipos de mapeamentos (Tabela 5) para que a Leitura do município possa ser completa e em cada mapa são sugeridas abordagens a nível básico e complementar. Para o interesse dessa análise, me atentei para as sugestões de levantamento básico. O objetivo é comparar as recomendações do Guia com o que foi feito/ não feito pelo Plano Diretor de Ipubi e apontar pontos cruciais de informação que esses mapeamentos trazem e que teriam sido/são importantes para a apreensão do município.

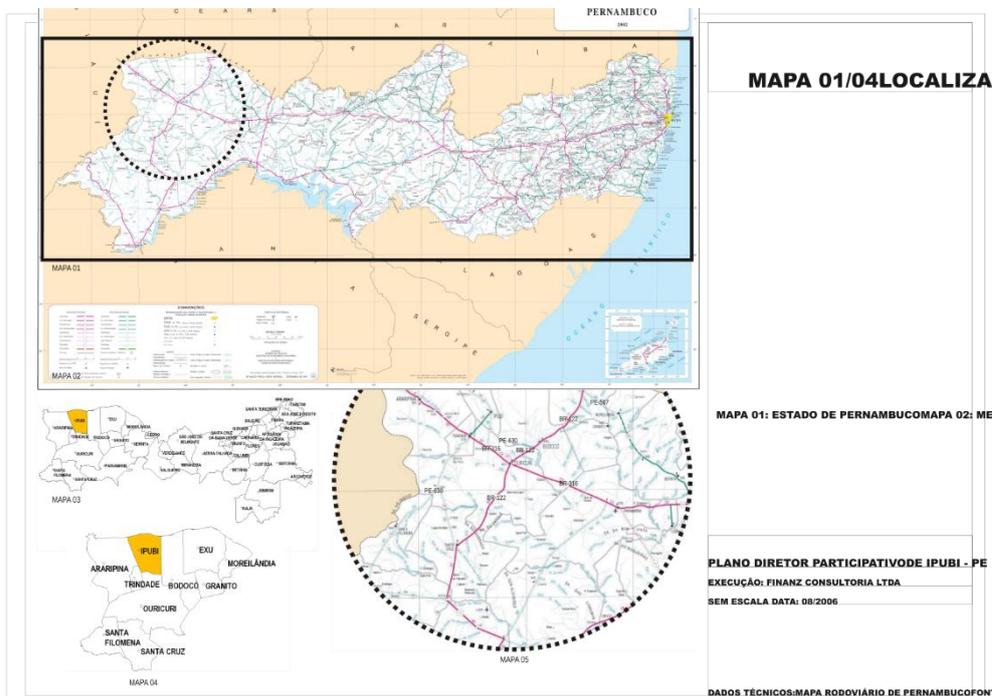
Tabela 5 - Tipos de mapeamentos: Guia e Plano Diretor

<b>MAPEAMENTOS DO GUIA</b>	<b>MAPEAMENTOS REALIZADOS PELO PD DE IPUBI</b>
<b>1. MAPEAMENTO REGIONAL</b>	1. MAPA DE LOCALIZAÇÃO
<b>2. MAPEAMENTO DA EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO</b>	2. MAPA DE EVOLUÇÃO HISTÓRICA
<b>3. MAPEAMENTO DA CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO</b>	3. MAPA DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
<b>4. MAPEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO</b>	4. MAPA DE HIERARQUIZAÇÃO DAS VIAS
<b>5. MAPEAMENTO DAS CONDIÇÕES DE INFRAESTRUTURA</b>	
<b>6. MAPEAMENTO DAS CONDIÇÕES AMBIENTAIS E DOS SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS</b>	
<b>7. MAPEAMENTO DAS CONDIÇÕES DE MOBILIDADE</b>	
<b>8. MAPEAMENTO DAS CONDIÇÕES DE MORADIA</b>	

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

**1. Mapeamento Regional:** Não realizado. O que o PD possui se trata um Mapa de Localização (Figura 27) com Estado, Mesorregião e RD, mas não explicita relações e vínculos com os municípios vizinhos: Araripina, Trindade, Ouricuri, Bodocó e Juazeiro/Crato no Ceará. O Mapeamento Regional do Guia versão para teste elenca indicação de potencialidades conjuntas dos municípios: desenvolvimento econômico, turístico, condições de infraestrutura de interesse comum como resíduos sólidos, abastecimento de água, reservas ambientais e necessidade de preservação de Unidades de Conservação.

Figura 27 - Mapa de Localização do Plano Diretor de Ipubi



Fonte: Plano Diretor de Ipubi, 2006.

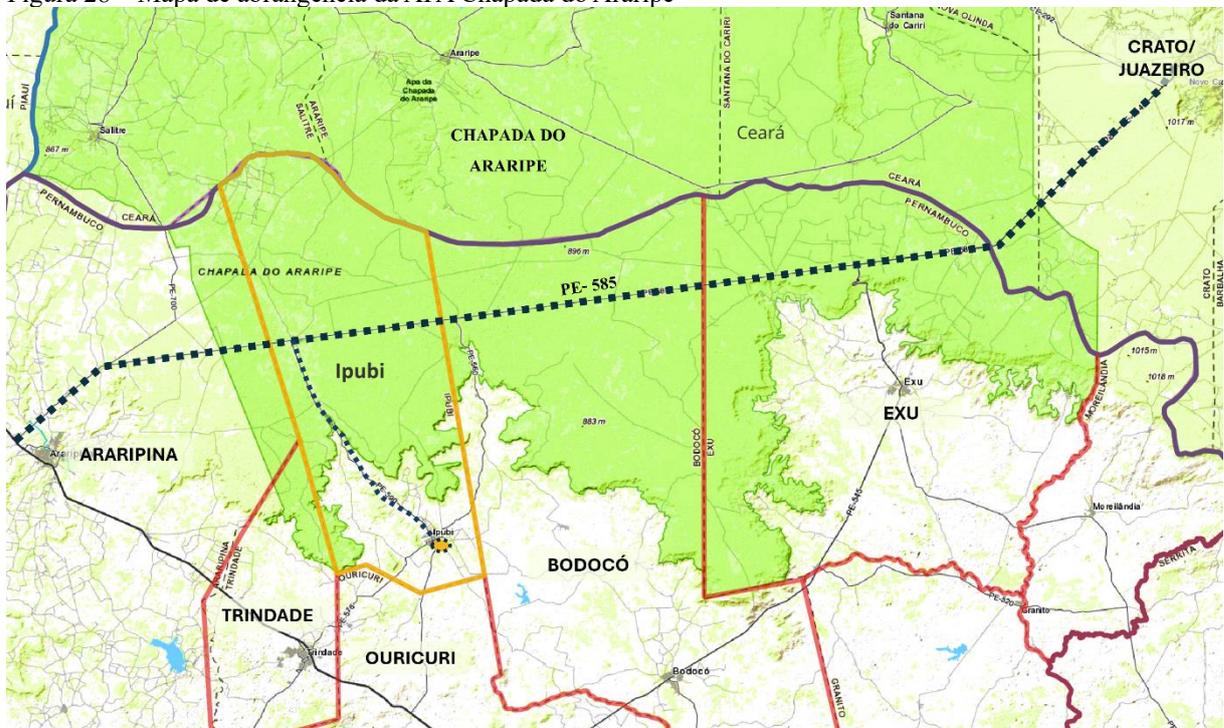
Por conta do Polo Gesseiro, os municípios mencionados (com exceção de Juazeiro e Crato), possuem um grande interesse em comum: a operação de mineração e refinamento da gipsita. Referente a essa atividade econômica, há um interesse conjunto no desenvolvimento de técnicas que aumentem a eficiência nos processos de produção, escoamento, comercialização e diminuição do impacto tanto ao meio ambiente como à população. Essa parceria está representada na existência do Sindicato das Indústrias do Gesso do Estado de Pernambuco (SINDUGESSO) e do Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe Pernambucano (CISAPE). Esse último abrange toda a RD do Araripe mais os municípios de Parnamirim (Sertão Central), Afrânio e Dormentes (Sertão do São Francisco).

Outro interesse comum aos municípios vizinhos Araripina, Trindade, Ouricuri, Bodocó e Juazeiro/Crato no Ceará é a da atividade turística, um potencial da região ainda

pouquíssimo explorado. Gastronomia, cultura e paisagens naturais são as fontes desse potencial, com destaque para a Área de Preservação Ambiental (APA) da Chapada do Araripe que cobre boa parte do município de Ipubi, como também os municípios vizinhos no próprio estado de Pernambuco e no Ceará (Figura 28).

Diante dessa exposição, é possível perceber a importância de um mapeamento que considere as pontes de conexão entre os municípios da RD de maneira que seja possível obter uma Leitura Regional de atividade econômica, potencial turístico e Área de Preservação.

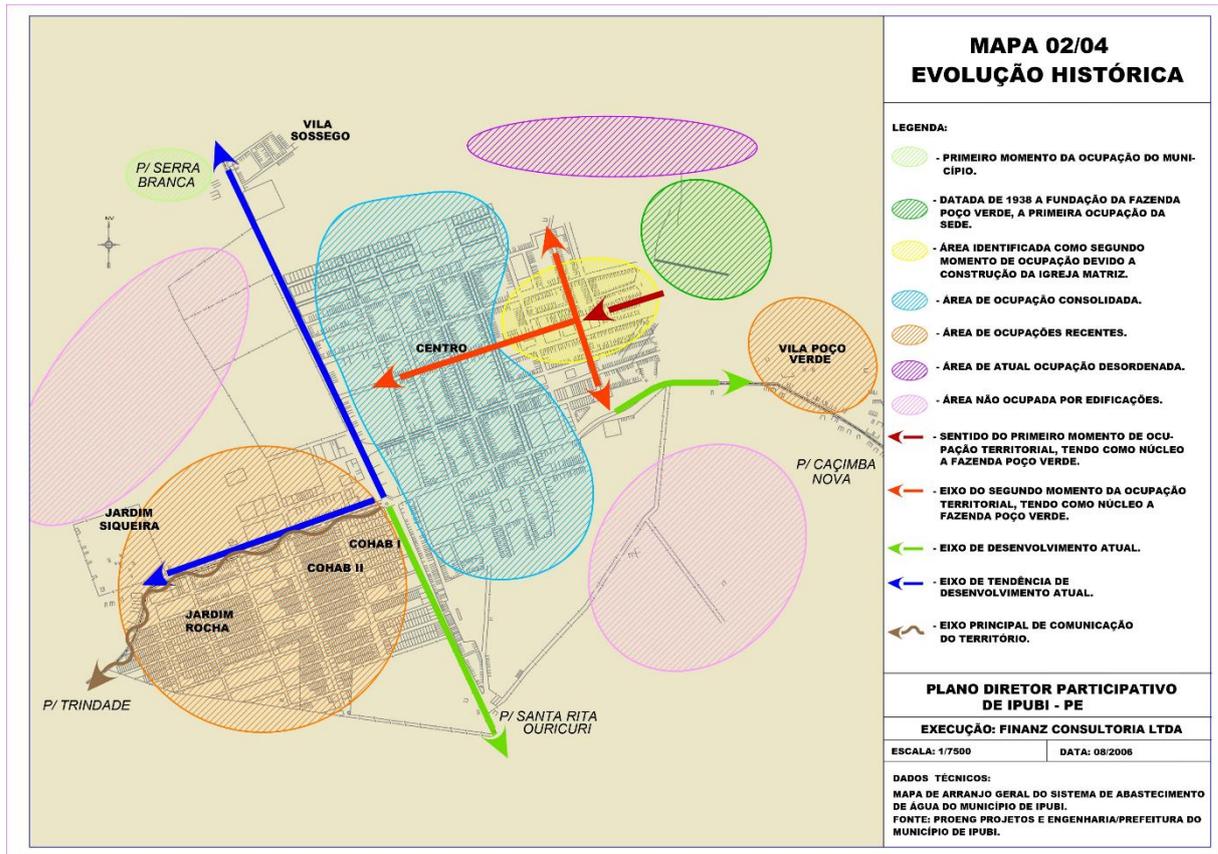
Figura 28 – Mapa de abrangência da APA Chapada do Araripe



Fonte: elaborado pela autora, 2024.

**2. Mapa de Evolução e Ocupação do Território:** Com uma mancha urbana pequena, homogênea e de pouca expansão, o Mapa de Evolução Histórica do PD de 2006 (Figura 29) cumpre a função básica de indicar as fases de ocupação da sede.

Figura 29 - Mapa de Evolução Histórica - Plano Diretor de Ipubi

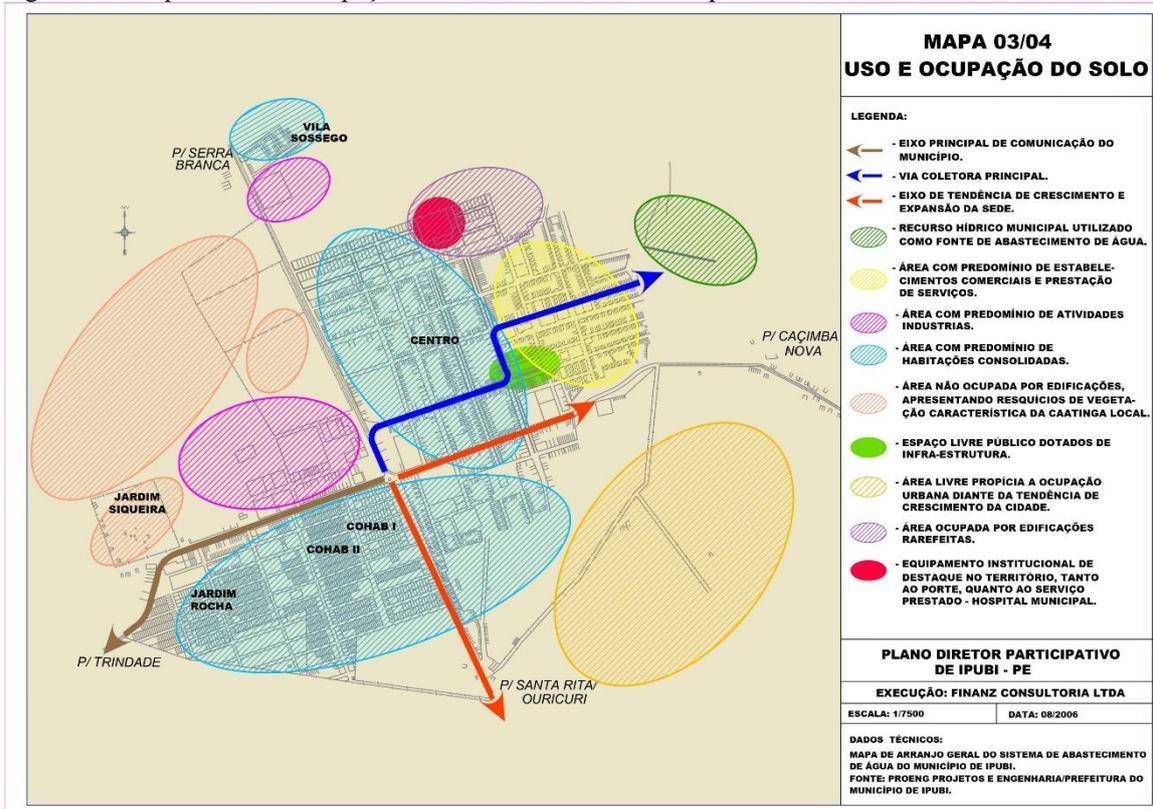


Fonte: Plano Diretor de Ipubi, 2006.

**3. Mapeamento de Caracterização da População:** Não realizado pelo PD, porém dados socioeconômicos foram adicionados no primeiro capítulo de “Diagnóstico” (volume 01). A revisão desses dados é importante no contexto atual da cidade pois houve mudança no perfil de renda da população e aumento do IDH.

**4. Mapeamento de Uso e Ocupação Do Solo:** Realizado em parte. O PD de 2006 faz uma espacialização generalizada dos bairros e do predomínio de uso: comercial, residencial adensado, residencial pouco adensado, atividade industrial, área não ocupada, área propícia a ser ocupada, espaço livre público e equipamentos urbanos. Como já mencionado, a sede de Ipubi possuía (e ainda possui) um território bastante homogêneo: loteamentos residenciais com um único gabarito. Sendo assim, a realidade do município não requer um mapa com maior nível de complexidade, porém vale colocar que o mapeamento poderia ter sido melhor executado dentro do seu nível de aprofundamento, como por exemplo ter uma representação precisa do açude, com suas dimensões e margens. No mapa, a representação desse corpo d’água é apenas sinalizado por um contorno verde hachurado (Figura 30).

Figura 30 - Mapa de Uso e Ocupação do Solo - Plano Diretor de Ipubi



Fonte: Plano Diretor de Ipubi, 2006.

**5. Mapeamento das Condições de Infraestrutura:** Não realizado pelo PD. Esse mapeamento deve apresentar informações relativas à condição de serviços de água, esgoto, energia e lixo. No caso do PD de Ipubi, estes dados estão descritos no capítulo de “Diagnóstico” (volume 01). No ano de 2006 Ipubi tinha problemas sérios de abastecimento de água, falta de esgotamento sanitário e manuseio do lixo, essas questões afetavam a sede e os distritos do município como um todo. Além dessas infraestruturas básicas, esse tipo de mapa deve indicar equipamentos de serviços públicos como escolas, hospitais, espaços de cultura e lazer, Unidades Básicas de Saúde (UBS), Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), etc. Como pode ser visto na Figura 30, apenas o hospital é indicado no mapa de Uso e Ocupação do Solo por ser considerado um equipamento de destaque no território. A falta de visualização espacial desses equipamentos dificulta a leitura da cidade.

**6. Mapeamento das Condições Ambientais e dos Serviços Ecosistêmicos:** Não realizado pelo PD. Segundo a Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, os serviços Ecosistêmicos podem ser classificados em 04: Serviços de Provisão, Suporte, Regulação e Culturais. Analisando o município e possíveis serviços ecosistêmicos, pude identificar quatro de relevância: Caatinga, Água, Fertilidade do solo e Paisagem natural.

**Serviço de Provisão:** fornecem bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização, tais como **água, alimentos, madeira**, fibras e extratos, entre outros (Ministério Do Meio Ambiente E Mudança Do Clima, 2020).

O município de Ipubi está dentro do bioma da caatinga, fonte de energia muito utilizada nas caldeiras das fábricas de gesso para refinamento do minério gipsita. Apesar de estar ocorrendo uma gradual substituição da madeira para o gás, a caatinga ainda é largamente utilizada, portanto é relevante que esse serviço ecosistêmico que dá suporte à atividade econômica mais importante do município e da RD do Araripe esteja mapeado.

O distrito de Serra Branca possui um farto reservatório de água subterrânea que já foi socorro em momentos de falta de água na sede, que apesar de ter água encanada oferecida pela COMPESA, nos últimos anos esse sistema tem sido severamente prejudicado por desvios nos encanamentos. Ainda no ano de 2023, quando a cidade estava passando por grande escassez, motoristas se reuniram em caminhões-pipa para levar água, gratuitamente, de Serra Branca para moradores mais necessitados da sede. Isso mostra que o distrito tem um serviço ecosistêmico que deve ser preservado para manter sua capacidade de provisão, não só nas atividades diárias de irrigação dos plantios, consumo próprio e comercialização, mas também para momentos de crise.

Também por sua terra fértil, o distrito de Serra Branca possui grande capacidade para a agricultura de hortas e frutas e fornece para o município (não em sua totalidade), sendo esse também um serviço ecosistêmico de provisão.

**Serviço de Suporte:** os que mantêm a perenidade da vida na Terra, tais como a ciclagem de nutrientes, a decomposição de resíduos, vetores potenciais de doenças humanas, a proteção contra a radiação solar ultravioleta e a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético. (Ministério Do Meio Ambiente E Mudança Do Clima, 2020). Nessa categoria de Serviço de Suporte não foi possível encontrar um exemplo específico em Ipubi.

**Serviço de Regulação:** os que concorrem para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos, tais como o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos, a manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico, a minimização de enchentes e secas e o controle dos processos críticos de erosão e de deslizamento de encostas (Ministério Do Meio Ambiente E Mudança Do Clima, 2020).

Mais uma vez a caatinga entra como um serviço ecossistêmico, servindo não só como provisão, mas também um regulador uma vez que garante a estabilidade do solo, da fauna, da pureza do ar. A supressão vegetal da caatinga é consequência não só da necessidade de queima para a atividade econômica do gesso, como também é necessária para o avanço das cavas (cavidade na terra para lavra a céu aberto) nas minas. O desmatamento descomedido e sem processo de recuperação irá inferir em processos corrosivos ao equilíbrio do meio ambiente. O fenômeno da desertificação, por exemplo, é o principal efeito da degradação ambiental ocasionada pela exploração de gipsita no Polo Gesseiro do Araripe (Granja *et al*, 2017).

“Em 2016 após um mapeamento de 16% de uma área de mais de 969 mil km<sup>2</sup>, mostra que 40% da caatinga está degradada, 42% está preservada, 8% do solo está exposto e propenso a desertificação e 8% é utilizado para o cultivo” (INPE, 2016).

Esse cenário mostra que há relevância em mapear a cobertura vegetal do município, mostrando inclusive a gradual diminuição da disponibilidade desse recurso, tendo em vista o desmatamento predatório.

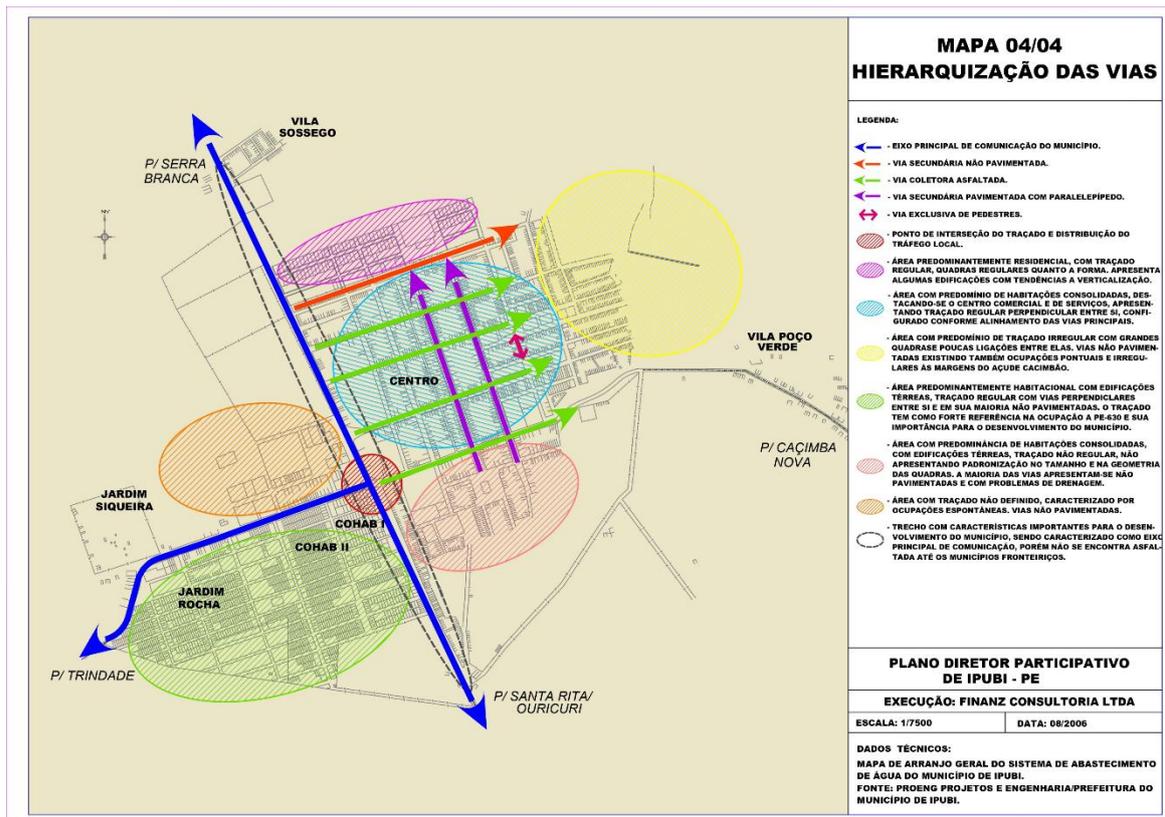
**Serviços Culturais:** os que constituem benefícios não materiais providos pelos ecossistemas, por meio da recreação, do turismo, da identidade cultural. (Ministério Do Meio Ambiente E Mudança Do Clima, 2020).

A paisagem natural de Ipubi é um triunfo para o município. A chapada do Araripe cria linhas de horizonte marcantes que são, sem dúvida, parte integrante da identificação cultural da população. A chapada e outros acidentes geográficos fornecem oportunidades de turismo e de recreação, principalmente para quem gosta de trilhas. Esse serviço cultural fornecido pelos elementos da paisagem ainda é pouco observado, mas apresenta grande potencial de exploração. A partir dessa análise, é possível discernir que os benefícios naturais: caatinga, água subterrânea, fertilidade do solo e a paisagem natural são importantes para o município, requerendo destaque no Plano Diretor a partir dos devidos mapeamentos.

**7. Mapeamento Das Condições De Mobilidade:** Não realizado pelo PD. Esse mapa diz respeito principalmente ao sistema viário, hierarquia de vias e uso de transporte coletivo. No PD de 2006 foi feito um mapa apenas de hierarquia de vias (Figura 31) e até o presente

momento, com exceção dos ônibus escolares que trazem estudantes da zona rural para a cidade, não há transporte coletivo em Ipubi ou nos seus distritos. Ainda assim, seria importante sinalizar pontos de saída e chegada dos ônibus escolares, com as rotas e pontos de parada dentro do território. Outro levantamento relevante para esse mapa é a localização de empreendimentos geradores de tráfego, que para o município significa, em sua totalidade, fábricas e mineradoras de gesso. A produção desse produto requer um traslado diário no território: das pedras que saem das minas e vão para as fábricas, do material pronto que saem das fábricas e escoam para fora do município. Sem uma perimetral, o deslocamento de caminhões é feito dentro de vias até mesmo locais, causando transtornos na infraestrutura. Outro fator importante a ser levado em consideração é a possibilidade de circuitos cicloviários na PE - 590 (Ipubi - Serra Branca – Serrolândia). Com a construção de rodovia passou a ser mais comum o uso de bicicletas nessa via, principalmente como esporte.

Figura 31 - Mapa de Hierarquização das Vias - Plano Diretor de Ipubi



Fonte: Plano Diretor de Ipubi, 2006.

**8. Mapeamento Das Condições De Moradia:** Não realizado pelo PD. Nesse quesito devem ser avaliadas questões como Déficit habitacional, localização de domicílios precários e irregularidade fundiária no território.

“O termo déficit habitacional significa um determinado **número de famílias sem moradia ou que vivem em condições de moradia precárias** em uma região [...] Casas em condições precárias, sem acesso a serviços básicos como **água potável e saneamento**, são exemplos claros. Além disso, a **superlotação** também entra na definição.” (HABITATBRASIL, 2023).

Áreas precarizadas na sede e nos distritos significam, para o contexto do município, zonas em que a área urbana expandiu, mas ainda não houve acompanhamento de infraestrutura. Na Figura 32 podem ser observadas algumas dessas situações, com destaque para as fotos A-A no Alto dos Ernestos, ao lado da Vila Poço Verde, local mais fragilizado, com domicílios construídos em morro rochoso e sem espaço apropriado para definição de via.

Figura 32 - Montagem de imagem de satélite de 2022 com fotografias de ruas da sede em 2024.



Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Em nenhuma parte da cidade de Ipubi, ou de seus distritos, existe regulação fundiária. Segundo o gerente Eudes Silva, ainda houve disponibilização de recursos pelo Ministério das Cidades para que fosse feita a regularização fundiária na cidade, mas o município acabou não se habilitando por uma questão de mudança de governo.

“Aqui é um problema sério esse da regularização fundiária, a maioria das terras aqui são da igreja, dificilmente você acha terra em nome de pessoas que moram lá, é só declaração de compra e venda, escritura” (Eudes da Silva, gerente municipal de Convênios, 2024).

O Plano Diretor de 2006 já colocava a necessidade de fazer a regularização fundiária na cidade e este permanece sendo um grande desafio do município.

### 3.3.1.2 Identificação dos Territórios do Município

#### 3.3.1.2.1 Macrozoneamento

Também no processo de fazer uma leitura do território, é preciso compreender todo o território municipal e suas especificidades. Nesse sentido, o Guia sugere o exercício do macrozoneamento, em que a área do município é dividida em quatro tipos de territórios - Urbano, Periurbano, Rural e Natural - a serem separados por suas características homogêneas em termos de uso, ocupação, atividade econômica, e condições ambientais (Guia Para Elaboração E Revisão De Planos Diretores, 2019). Nem todo município precisará necessariamente dividir sua área nesses quatro tipos de territórios, apenas a separação urbano/rural pode satisfazer as necessidades de macrozoneamento. O objetivo da identificação de territórios é garantir um olhar sobre todo o município, de forma que a identificação das problemáticas alcancem efetivamente todo o território municipal.

“O Macrozoneamento estabelece um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo no município inteiro, em concordância com as estratégias de políticas urbanas, rurais e ambientais” (Guia Para Elaboração E Revisão De Planos Diretores, 2019, p. 51).

**TERRITÓRIO URBANO** – são áreas onde se desenvolvem funções, seja de moradia ou de produção. Possui características de ocupação urbana (independente da densidade): construções, população residente, paisagem antropizada.

**TERRITÓRIO PERIURBANO** – Pode apresentar características rurais e urbanas, com propriedades que ainda possuem perfil rural, ou que sejam resultado de expansão urbana sem o acompanhamento de infraestrutura básica.

**TERRITÓRIO RURAL** – Áreas de agricultura familiar anual ou temporárias. Também podem abranger áreas agrícolas ou de pecuária de uso semiextensivo ou intensivo, geradores de produções em maior escala.

**TERRITÓRIO NATURAL** – Áreas que possuem correlação com a paisagem natural sem ocupação ou com baixíssima ocupação. São áreas onde a preservação e a conservação das características e funções naturais devem ser priorizadas, mantendo baixo potencial de poluição.

Quando o Plano Diretor estava sendo formulado, segundo o gerente Eudes da Silva, havia um entendimento do Estatuto por parte da empresa contratada - Finanz Consultoria - de

que apenas a área urbana da sede deveria ser representada no Plano. Esse não é o caso segundo o Estatuto da Cidade:

“...Para o município promover a política de desenvolvimento urbano, deve apresentar um Plano Diretor com normas voltadas a **abranger a totalidade do seu território, compreendendo a área urbana e rural**. Padece de vício constitucional o Plano Diretor que se restringir apenas à zona urbana e de expansão urbana” (Estatuto Da Cidade – Guia Para Implementação Pelos Municípios E Cidadãos, 2002, p. 48)

Esse desrespeito a regra constitucional na elaboração do Plano deixa-o limitado, tendo em vista que se estabelece uma área urbana sem qualquer contexto dentro do seu grande território e se ignora necessidades de planejamento em toda a extensão de terra fora da área urbana, assim como as funções e necessidades específicas de cada tipo de território. Para além disso, não considerar o município como um todo dificulta até mesmo leituras mais claras da inserção regional dele, como por exemplo:

#### **- Fluxo Ipubi – Trindade: gesso**

Além do mapa de localização inicial do PD, não há nada mais específico que ligue Ipubi aos municípios adjacentes, principalmente ao município de Trindade que, dos demais, é o que tem a ligação mais próxima e direta com a sede de Ipubi.

Ao não colocar essa relação, o PD perde a oportunidade de apresentar um aspecto importante dessa conexão: Entre Ipubi e Trindade há um grande número de fábricas de gesso, tornando a PE 630 essencial para escoamento dessa produção e, portanto, de grande importância para a atividade econômica principal do município.

#### **- Localização estratégica de Serrolândia**

O distrito de Serrolândia fica localizado na área do município em cima da serra, na PE 585 que faz uma conexão direta entre as cidades de porte médio Araripina em Pernambuco e, juntamente com a PE 122, Crato/Juazeiro no Ceará. Serrolândia cresce nos dois lados da PE, sendo o único ponto de urbanização na rodovia entre as duas cidades mencionadas. Um mapeamento regional explicitando os vínculos entre os municípios apresentariam essa relação, trazendo a leitura de possíveis oportunidades: ponto de apoio para comércio e turismo, facilidade na entrada e saída de produtos e serviços etc. Serrolândia tem uma importância significativa pela sua localização nessa linha de fluxo que não deve ser ignorada.

### **- Espacialização da Rota da Caatinga**

Na fase de propostas do PD de Ipubi é sugerida a construção de Complexo Turístico na sede como uma investida de inserção do município no planejamento regional através do projeto “Rota da Caatinga”. No entanto, apesar do PD ter fornecido um mapa da Rota da Caatinga dentro da região de desenvolvimento do Araripe, esse é um mapa de grande escala que não mostra os territórios de interesse da rota dentro do município de Ipubi. A identificação de territórios rurais e naturais dentro do limite do município, além de pontos de atributos turísticos (Torrinha, Monte Santo etc.) teriam espacializado esse potencial a ser explorado. Sem um mapeamento de todo o município e identificação de territórios, esse projeto fica sem o embasamento adequado.

Um mapeamento completo do território também se mostra necessário no quesito ambiental. Estamos em um momento em que a discussão sobre as mudanças climáticas e a vulnerabilidade dos biomas está sendo uma preocupação planetária. Novamente ganha força a questão da caatinga não somente como possibilidade de rota turística, mas também como parte importante na discussão de preservação do bioma, das fontes hídricas, da luta contra a desertificação etc. Tendo isso em mente, é preciso levar em consideração que o município depende economicamente da mineração, uma atividade que, por natureza, é predatória ao meio ambiente. Sendo assim, a produção gesseira, com seu uso extensivo da lenha, revela a importância do mapeamento de áreas verdes e a delimitação do território natural do município, onde a caatinga e outros atributos ambientais precisam ser preservados.

A falta do macrozoneamento com a diferenciação dos territórios que compõem o município deixa a maior parte deste município fora do olhar da política pública uma vez que não há uma compreensão formal das diferentes necessidades de cada zona, dificultando um planejamento que possa diminuir deficiências e explorar potencialidades. O estudo do município a partir dos seus diferentes territórios deve encaminhar não só para uma leitura individualizada das partes, mas também para uma interrelação entre elas, mostrando o funcionamento global do município e facilitando também o estudo dos tipos de relação que esse município estabelece ou pode estabelecer com seus vizinhos.

### 3.3.1.2.2 Perímetro Urbano

Nessa discussão sobre macrozoneamento, é importante mencionar o perímetro urbano, tendo em vista que o balizamento dos territórios urbanos do município seria naturalmente o primeiro passo na realização de um macrozoneamento. No caso de Ipubi, quando o Plano Diretor foi aprovado em 2006, já existiam três leis municipais definindo perímetros urbanos:

- Lei municipal nº 179/ 1979 – perímetro urbano Serra Branca
- Lei municipal nº 285/ 1986 – perímetro urbano Serrolândia
- Lei municipal nº 471/ 1995 – perímetro urbano Ipubi (sede)

“Perímetro Urbano é uma delimitação geográfica que define os limites da área urbana do município e, por exclusão, a área rural. Estes polígonos geográficos demarcam: a área urbana consolidada, as áreas de expansão urbana (ainda não ocupadas) e zonas de urbanização específica (ocupações na área rural com características urbanas). Para efeitos legais, somente a área dentro destes polígonos é reconhecida como área urbana” (Purim, 2018, p. 01).

Apesar de o perímetro urbano ser o instrumento de planejamento mais utilizado no Brasil para ordenar e controlar o crescimento urbano - presente em mais de 85% dos municípios brasileiros (IBGE, 2015) - com a falta de representação da totalidade do município, os perímetros de Serra Branca e Serrolândia não estão delimitados. Vale notar que nos mapas presentes no PD também não há nenhum que faça o delineamento do perímetro urbano da sede, única área representada. O PD de Ipubi apresenta mapa da área urbana apenas da sede sem distinção clara entre urbano/ rural e não faz referências às leis municipais de perímetro urbano.

Atualmente Ipubi ainda conta com três leis de perímetro urbano: a lei do ano de 1986 em que ficou definido o perímetro do distrito de Serrolândia (Lei Municipal nº 285/ 1986); outra do ano de 2013 em que novamente é definido o limite urbano do distrito de Serra Branca (Lei Municipal nº 851/ 2014) e uma mais recente de 2020 em que os limites da sede são expandidos e atualizados (Lei Municipal nº 909/ 2020).

“A anulação do perímetro urbano é resultado de um paradigma cultural presente no Brasil, em especial nas cidades do interior, que associa a qualidade de vida (urbana) à expansão horizontal espraiada, baseada em habitações unifamiliares e em lotes urbanos grandes, numa tentativa de replicar um estilo de vida rural em áreas urbanas. Sem modificar este paradigma, qualquer instrumento técnico urbano proposto que vise o controle do “urban sprawl” tende a ser anulado” (Purim, 2018, p. 15).

A delimitação do perímetro urbano é também crucial para utilização com fins tributários, visto que delimita as áreas onde pode incidir a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). O município de Ipubi não faz a arrecadação de IPTU em nenhuma das suas áreas urbanas. Essa escolha tem uma forte razão política, tendo em vista que não se deseja desagradar a base eleitoreira com a “imposição” de um novo imposto.

Analisando a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022 para o ano de 2023, nota-se que maior parte da receita do município (Figura 33) provém de Transferências Correntes que são “recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços desde que o objeto seja a aplicação em despesas correntes” (SP, Secretaria Da Fazenda). No caso de Ipubi, a maior parte dessas transferências é proveniente da União e suas entidades, principalmente a cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Figura 33 - Orçamento de Receitas para o município de Ipubi referente ao ano de 2023

<b>I - ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL</b>	
<b>RECEITA CORRENTES</b>	
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	2.598.465,22
Receita de Contribuições	4.907.240,74
Receita Patrimonial	478.351,01
Receita de Serviços	71.919,93
<b>Transferências Correntes</b>	<b>103.909.555,31</b>
Outras Receitas Correntes	345.762,87
Receitas de Contribuições – Intra-Orçamentária	5.010.208,42
Outras Receitas Correntes – Intra- Orçamentária	16.725,56
Dedução das Receitas para Formação do FUNDEB	-9.638.940,62
<b>RECEITA DE CAPITAL</b>	
Alienação de Bens	33.451,14
Transferências de Capital	2.611.383,54
Operações de Crédito	100.353,36
Amortização de Empréstimos	33.451,13
<b>TOTAL GERAL DA RECEITA PREVISTA</b>	<b>110.477.927,61</b>

Fonte: Lei Municipal de Ipubi nº957 de 30 de Novembro de 2022.

Disponível em:

<http://pe.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/ipubi/index.cfm?pagina=abreDocumento&arquivo=3FEC0A5B8148>

### 3.3.1.3 Definição de Temas e Problemáticas

Os levantamentos feitos pelos mapeamentos e identificação de territórios permite definir o conjunto de problemáticas a serem desenvolvidas no âmbito do Plano Diretor. As problemáticas, que podem ser tanto desafios quanto potencialidades, devem ser frutos da leitura conjunta, ou seja, da análise técnica juntamente à da população. O Guia coloca que as problemáticas sejam agrupadas em Temas e elenca 18 temas de desenvolvimento urbano (Figura 34), sendo 16 deles relacionados ao território e os outros dois relacionados à financiamento e gestão democrática. Temas são “assuntos relevantes ao desenvolvimento urbano local, frequentemente associados às políticas setoriais ou a questões/ assuntos de gestão do território identificados pelo próprio município” (Guia Para Elaboração E Revisão De Planos Diretores – versão para teste, 2019, p. 56).

Figura 34 - Temas indicados pelo Guia versão para teste

HABITAÇÃO	EXPANSÃO URBANA	DINÂMICA IMOBILIÁRIA	SEGURANÇA PÚBLICA
QUALIDADE URBANA AMBIENTAL	PATRIMÔNIO CULTURAL	USO E OCUPAÇÃO DO SOLO	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
GRANDES PROJETOS DE IMPACTO	MEIO AMBIENTE	SANEAMENTO AMBIENTAL	TRANSPORTE E MOBILIDADE
DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL	EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	TURISMO	RISCO
FINANCIAMENTO DA POLÍTICA URBANA	GESTÃO DEMOCRÁTICA		

Fonte: Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores - versão para teste, 2019

O Plano Diretor de Ipubi também faz esse processo de acomodar as problemáticas em diferentes temas, porém cria apenas quatro, chamando-os de diretrizes:

1. Habitabilidade e Qualidade de Vida
2. Desenvolvimento Local e Regional
3. Valorização Cultural
4. Ordenamento Territorial

Em conclusão, sobre a fase de Leitura do território, o PD de Ipubi não fez a identificação dos diferentes territórios dentro do município, considerando apenas a área urbana e de expansão da sede para os mapeamentos e posterior zoneamento com definição de instrumentos. Sendo assim, a maior parte do município fica excluída da análise. As problemáticas levantadas de Serra Branca, Serrolândia e áreas rurais ficam limitadas como apenas um registro no volume, não havendo ação de resolução dentro do PD através da definição de estratégias e instrumentos.

### 3.3.2 Proposta

Com a sistematização da etapa anterior feita é possível partir para a fase de Proposta, em que se propõe olhar para as problemáticas, indicando questões a serem aprofundadas com o objetivo de chegar às estratégias compatíveis a cada uma delas. As Estratégias apontam soluções e possibilidades de encaminhamentos das problemáticas e das potencialidades por meio da política pública (Guia Para Elaboração E Revisão De Planos Diretores – versão para teste, 2019). As soluções estratégicas devem levar em conta a visão coletiva de futuro da cidade e as funções exercidas e desejadas dos diferentes territórios dentro do município.

## **2. Proposta**

- 2.1. Escolha das Estratégias a partir das Problemáticas
- 2.2. Definição dos Instrumentos a partir das Estratégias elencadas

No PD de Ipubi, parte do volume 03 é onde se encontra a etapa de Proposta, com proposições de resolução para os desafios levantados na primeira etapa da Leitura e é dedicado ao estabelecimento das metas, propostas e zoneamento.

Segundo o texto do PD, a percepção dos principais problemas e potencialidades foi extraída da população com base na estrutura “Árvore de Problemas e Potencialidades”, que é uma ferramenta de diagnóstico que facilita a visualização de um problema, suas causas e consequências. Esse procedimento, porém, não é detalhado no volume. Sem maiores informações sobre a condução das oficinas participativas, é impossível fazer uma avaliação de como se deu esse processo e não é objetivo desse trabalho se deter sobre essa questão. O que interessa para essa análise são os resultados desses encontros, que tiveram, no quesito das propostas provenientes da população, pontuações que fugiram demasiadamente do âmbito do

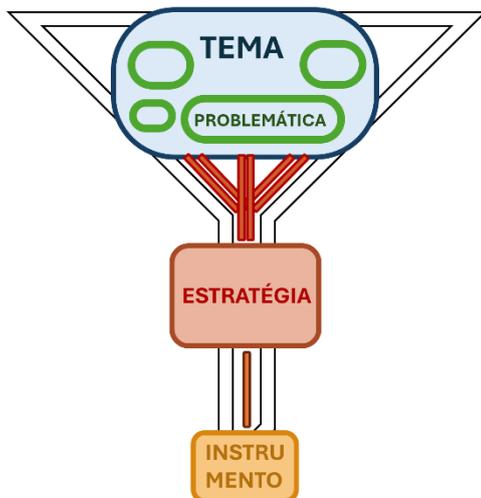
Planejamento Urbanístico, como: “Elaborar campanhas de capacitação dos professores da rede municipal de ensino”; “Construção de salas de cirurgia e UTI”; “Criação de associação comercial de clínicas médicas particulares”, entre outros. Esse fenômeno leva a crer que houve uma certa falha na orientação durante as oficinas de participação democrática ao ser apresentado e discutido com a população os objetivos e conteúdo de um Plano Diretor. Como será visto, isso acabou contribuindo para a baixa qualidade de várias propostas do Plano.

### 3.3.2.1 Escolha das Estratégias a Partir das Problemáticas

A atividade de apontar estratégias adequadas para enfrentar problemas e desenvolver as potencialidades do município consiste, no Guia teste, em uma metodologia que busca afunilar o processo de solução de problema (Figura 35).

**TEMA → PROBLEMÁTICA → ESTRATÉGIA → INSTRUMENTO**

Figura 35 - Metodologia do Guia - versão para teste



Fonte: elaborado pela autora, 2024

Cada grande tema possui diversas problemáticas inseridas, cada problemática possui uma gama de estratégias possíveis e para cada estratégia há um instrumento que se adequa melhor. Essa estrutura metodológica busca criar um link lógico e direto entre problema – solução - operacionalização, enquanto os mantém firmemente separados dentro de suas devidas categorias (Temas).

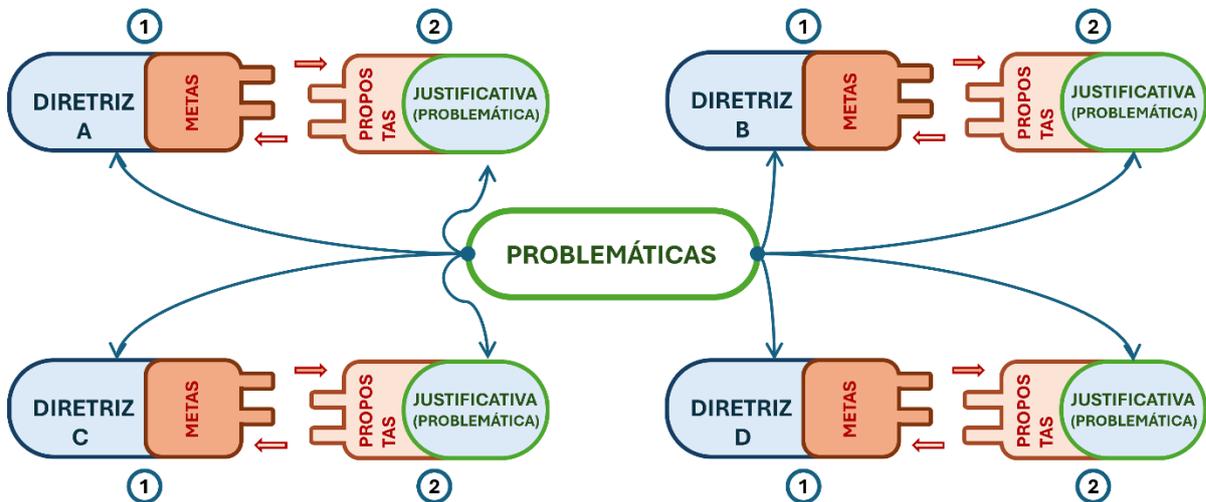
O PD de Ipubi emprega uma estratégia vagamente semelhante, no sentido de que existem temas (chamados de Diretrizes) e problemáticas dentro desses temas. No entanto, o

método do PD consistiu em reunir todas as problemáticas da avaliação técnica e das oficinas para:

1. Identificar diferentes temáticas a partir delas e assim definir as Diretrizes e suas Metas (Figura 36).
2. Trazer propostas para as problemáticas. No quadro final as propostas e problemáticas são organizadas dentro das metas e as problemáticas ficam como “Justificativas” (Figura 37).

### DIRETRIZ / METAS / PROPOSTAS / JUSTIFICATIVA (problemática)

Figura 36 - Metodologia do Plano Diretor de Ipubi para o desenvolvimento de Propostas



Fonte: elaborado pela autora, 2024

Há uma grande diferença na complexidade de organização entre o método do Guia Teste e o feito pelo PD. O método do PD não faz uma ligação direta entre as etapas, e as propostas apresentadas por vezes fogem do escopo do planejamento urbanístico. Por exemplo, na diretriz “Habitabilidade e Qualidade de Vida” (Figura 37), uma das metas é “Melhoria e construção de equipamentos públicos” e uma das suas propostas para tal é a “Construção de Centro de Tratamento Psicológico de Ipubi”, tendo como justificativa para essa proposta a problemática: “número elevado de doenças mentais”. Para além do mérito dessa proposta, que não será discutido aqui, existe uma inadequação desta dentro do âmbito de um Plano Diretor, que pretende ordenar o uso do solo urbano e rural.

Figura 37 - Enxerto de tabela de Diretrizes do Plano Diretor de Ipubi

DIRETRIZ	METAS	PROPOSTAS	JUSTIFICATIVA
Habitabilidade e Qualidade de Vida	Melhoria e Construção de Equipamentos Públicos	Construção de Centro de Tratamento Psicológico de Ipubi	Número elevado de doenças mentais e ausência de espaço médico voltado para tratamento dos doentes
		Construção de Rodoviária Municipal	Ausência de equipamento

Fonte: Plano Diretor de Ipubi, 2006.

Dentro dessa mesma Diretriz e Meta existe também a proposta de “Construção de Rodoviária Municipal”, apresentando como Justificativa (problemática) apenas “Ausência do equipamento”. É ausente no texto a apresentação de uma demanda do município e de suas necessidades de conexão, ou seja, é uma proposta que não está devidamente fundamentada. A problemática a ser levantada nesse caso seria, por exemplo, “falta de acesso à cidade por transporte coletivo” ou “limitação de locomoção para habitantes do município” e se encaixariam melhor dentro do tema “Transporte e Mobilidade”, um dos dezoito sugeridos pelo Guia Teste. Outro problema do método utilizado pelo Plano Diretor é que se tem propostas de naturezas distintas dentro de uma mesma diretriz, como “delimitação de área de preservação” e “regularização fundiária” na diretriz de Ordenamento Territorial, estas propostas poderiam estar dentro dos Temas Meio Ambiente e Habitação, respectivamente. Essa é a consequência de se ter apenas quatro grandes temas (Diretrizes): eles inevitavelmente se tornam termos guarda-chuva que irão abrigar uma enorme variedade de questões.

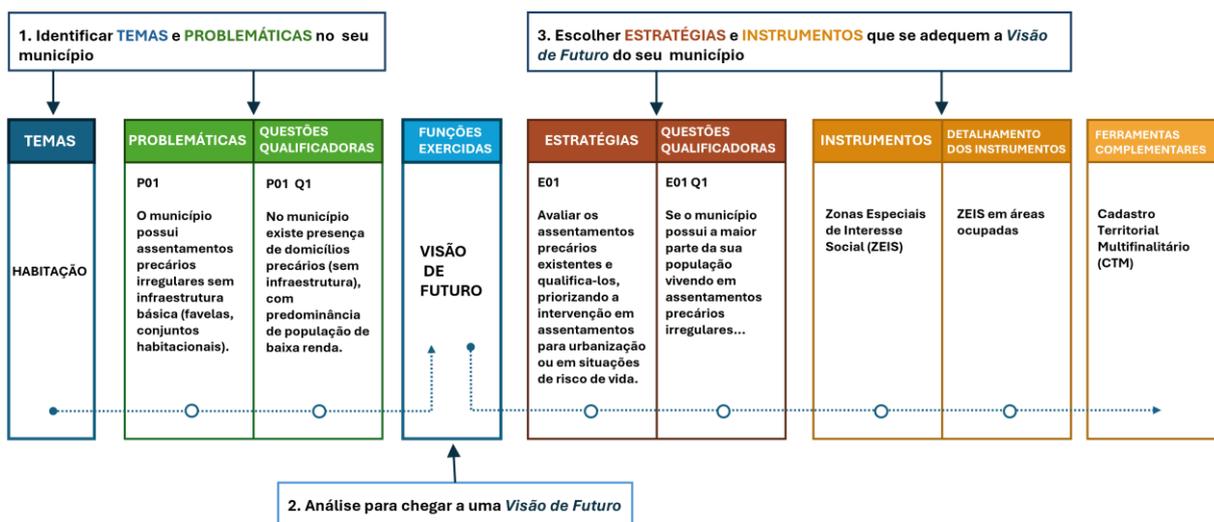
As problemáticas são o ponto de partida para as duas metodologias, porém no Guia, cada uma cabe dentro de um tema já pré-concebido e organizado, sendo possível adentrar seu afunilamento de possíveis estratégias e soluções. No PD de Ipubi, por outro lado, essas problemáticas não são aprofundadas, elas definem as Diretrizes e são redistribuídas entre essas diretrizes com o novo rótulo de "Justificativa". Por fim, as propostas são dadas sem a definição de uma estratégia ou um encaminhamento para sua operacionalização (que diz respeito aos instrumentos ou ferramentas completares - etapa Consolidação). Sendo assim, as propostas apresentadas têm pouca eficiência, pois são dadas sem embasamento e sem condução para sua aplicabilidade.

“um dos grandes desafios na elaboração de Planos Diretores é a efetivação dos instrumentos urbanísticos de forma a dar eficácia às diretrizes e às estratégias

debatidas e formuladas. Há um conjunto delas previsto no Estatuto da Cidade; trata-se de ferramentas que podem ser utilizadas de forma articulada no mesmo território, visando maior eficiência no alcance dos objetivos da política urbana. Para tanto, é preciso avançar em suas definições e conceituações para dar aplicabilidade ao Plano Diretor” (Guia Para Elaboração E Revisão De Planos Diretores – versão para teste, 2019, p. 76).

Como foi mencionado, o método do Guia direciona a problemática de um campo mais amplo para a estratégia mais adequada dentro do contexto, para então a operacionalização dessa estratégia com o uso do instrumento ou outras ferramentas complementares apropriadas. Além de ser mais intuitiva, essa metodologia permite mais detalhamentos através das questões qualificadoras, que acompanham cada problemática e estratégia, e do quadro “Visão de Futuro” em que a problemática é analisada a partir da perspectiva coletiva de onde se deseja chegar. (Figura 38).

Figura 38 - Circuito completo da metodologia do Guia teste



Fonte: Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores - versão para teste, 2019.

É importante adicionar aqui que o objetivo dessa análise da metodologia é, sim, fazer uma reflexão crítica do Plano, porém tendo consciência das limitações referente à época que este plano foi desenhado. Estatuto da Cidade, Plano Diretor e Instrumentos urbanísticos são novidades no planejamento urbano do início do século XXI que tiveram que ser, por obrigação, implementados nos municípios. Não havia em 2006 um guia de elaboração de Plano Diretores como este usado como referência durante trabalho, ou ainda a disponibilidade que há hoje de materiais, informações, facilidade de comunicação etc. Soma-se a isso, a muito reduzida capacidade institucional do município de gerir um projeto como um Plano Diretor devido à falta

de conhecimento, capacitação, presença de profissionais da área ou ainda recursos tecnológicos. Sendo assim, se reconhece as limitações as quais o desenvolvimento desse Plano Diretor estava inserido.

### 3.3.3 Consolidação

A última etapa de construção do PD segundo o Guia consiste em um processo de ajuste das problemáticas e estratégias. Em seguida, esses instrumentos são definidos e detalhados.

#### 3.1. Leitura Cruzada

#### 3.2. Definição e Detalhamento dos Instrumentos

A fase de consolidação no volume 03 do Plano Diretor de Ipubi inclui o mapa de zoneamento e mapa de Instrumentos Urbanísticos, assim como um breve texto sobre Sistema de Planejamento e Gestão que inclui disponibilidade de informação, sistemas de participação popular e a importâncias de normas e leis complementares para alcançar os objetivos definidos no plano.

#### 3.3.3.1 Leituras Cruzadas

O ajuste das estratégias ao território, segundo o Guia, deve ser feito com a revisão dos aspectos técnicos e das discussões participativas. Nesse momento é realizada a leitura cruzada entre função exercida/desejada do território (visão de futuro da população para o município) e as estratégias desenvolvidas, verificando se estão de fato compatíveis. O PD de Ipubi não desenvolve uma etapa de revisão, as propostas são sistematizadas em tabelas, com o zoneamento e a definição dos instrumentos apresentados na sequência.

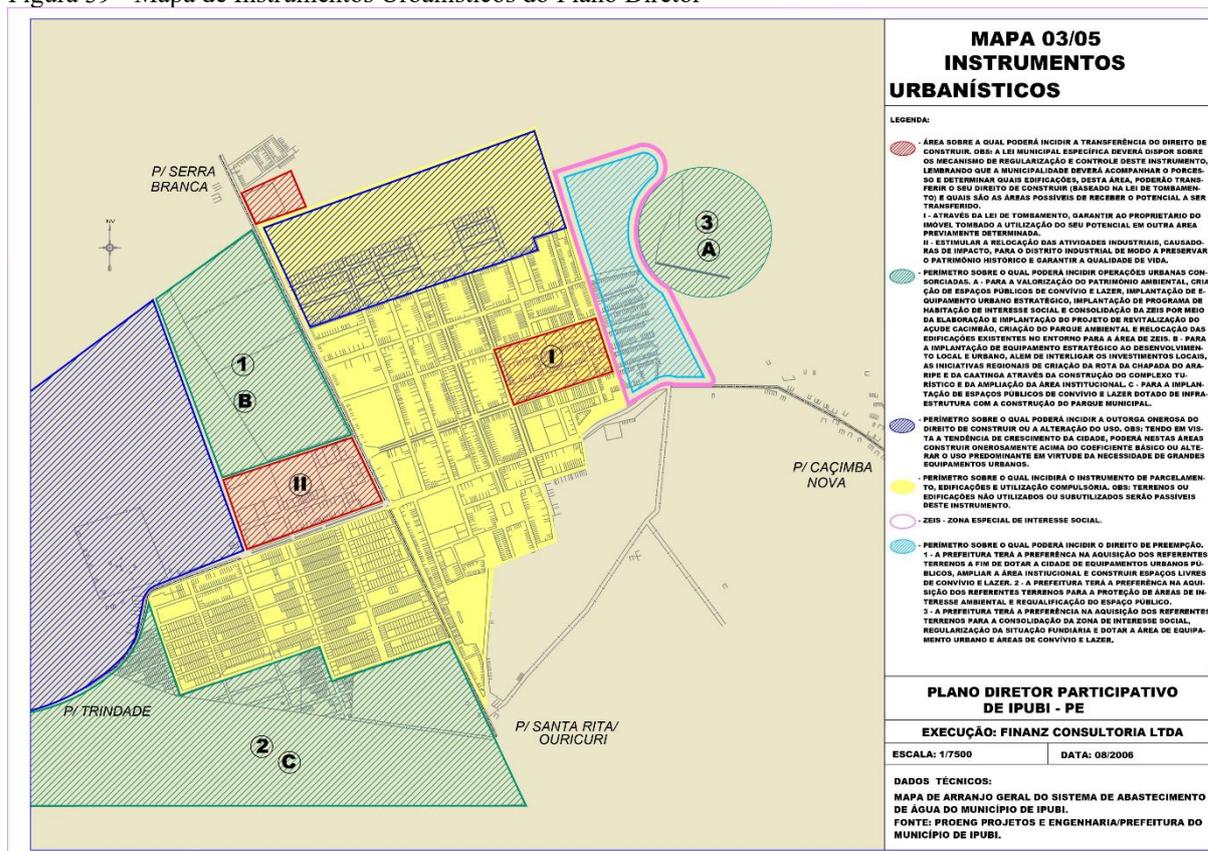
#### 3.3.3.2 Definição e Detalhamento dos Instrumentos

Dos instrumentos previstos na Lei do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), 06 foram aplicados no PD de Ipubi (Figura 39), são eles:

1. Parcelamento, Edificação, Utilização Compulsória (PEUC)

2. Transferência do Direito de Construir (TDC)
3. Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)
4. Operação Urbana Consorciada (OUC)
5. Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)
6. Direito de Preempção (DP)

Figura 39 - Mapa de Instrumentos Urbanísticos do Plano Diretor



Fonte: Plano Diretor de Ipubi, 2006

1. **Parcelamento, Edificação, Utilização compulsória** – obriga proprietários de imóveis urbanos vazios, subutilizados ou não utilizados a parcelar, edificar ou utilizar seu imóvel e determina prazo para tal. Caso prazo seja descumprido, passa-se a cobrar IPTU progressivo no tempo, podendo ocorrer a desapropriação do imóvel. (EC, art. 5)

Estabelecer a função social da propriedade urbana é um dos principais objetivos do Plano Diretor, e para entender se a propriedade está cumprindo sua função social é preciso definir “imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados”, conceituação que depende dos parâmetros do Coeficiente de Aproveitamento (CA) do município. O CA básico deve ser

entendido como um balizador do que confere utilidade aos terrenos urbanos. (Guia Para Elaboração E Revisão De Planos Diretores – versão para teste, 2019)

O Plano Diretor de Ipubi não chega a definir um coeficiente de aproveitamento, não fazendo, portanto, definições precisas sobre o que significa, para a realidade urbana do município, um imóvel com utilização satisfatória. Sendo assim, apesar desse instrumento estar bem aplicado ao ser demarcado para quase toda a totalidade da área urbana, não existe um parâmetro de coeficiente básico, no Plano Diretor ou outra lei específica, que possa qualificar a utilização de um imóvel.

O instrumento de “Parcelamento, Edificação, Utilização compulsória” é uma forma de garantir que a cidade adense antes de espraiar. Em Ipubi a presença glebas vazias entre áreas urbanizadas na área de expansão Norte, Sul e Oeste, Figuras 40, 41, 42, respectivamente, demonstra uma tendência de horizontalização por conta de uma barreira especulativa.

“Você pode ver que tem umas áreas grandes no meio que ninguém constrói. É de quem? Maninho [empresário gesseiro e dono de terras] vai lá comprar dele, é um terreno [que custa] absurdo de dinheiro, não tem quem compre. Enquanto a média de um terreno aqui é 10, 15, ele quer 50. Ai quem é que compra? Ninguém compra. Ai onde vai achando vai crescendo” (Eudes da Silva, gerente municipal de Convênios, 2024).

Figura 40 - Gleba vazia em área urbana – Loteamento Maria Anita



Fonte: elaborado pela autora, 2024

Figura 41 - Gleba vazia em área urbana – parte de área da ZEPA adquirida para fins de especulação imobiliária.



Fonte: elaborado pela autora, 2024

Figura 42 - Gleba vazia em área urbana – Loteamento Antônia Alves de Souza



Fonte: elaborado pela autora, 2024

2. **Transferência do Direito de Construir** - permite ao proprietário de um imóvel urbano a possibilidade de transferir o potencial construtivo não utilizado de um imóvel para outro imóvel que possa receber esse potencial. (EC, art. 35)
3. **Outorga Onerosa do Direito de Construir** – áreas delimitadas pelo Plano Diretor na qual o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. (EC, art. 28)

Como pode ser visto no Mapa de Instrumentos Urbanísticos do PD (Figura 39) existem duas áreas demarcadas para TDC. A área I diz respeito a uma zona entendida como Zona de Preservação Histórica em que o PD vê a possibilidade de tombamentos. Essa área compreende a matriz da Igreja Católica, praças adjacentes, calçadão, Praça Nilza Linz, antigo açougue e quadras residenciais. A área II corresponde a partes da cidade entendidas como locais com tendência a instalação de equipamentos industriais pela presença de alguns galpões voltados a produção do gesso. Essa tendência não se concretizou, hoje dois galpões estão vazios e um foi transformado em academia. A área hoje é um misto de lotes vazios, residências e comércios/serviços de pequeno/médio porte.

A área urbana da sede de Ipubi é composta majoritariamente pelo gabarito térreo, com alguns exemplares de térreo + 1 e um exemplar de térreo + 2, ou seja, quase 20 anos após o PD de 2006 ainda não pode ser identificada uma tendência de verticalização na cidade, portanto a proposição desses dois instrumentos estava e ainda está desencaixado com a realidade da urbanização na sede. Em suma, com unanimidade de gabarito térreo não havia e não há necessidade de transferência de potencial construtivo ou contrapartida para construção acima de um coeficiente básico que sequer estava/ está definido.

**4. Operação Urbana Consorciada** – conjunto de intervenções e medidas com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (EC, art. 32, § 1º).

Aplicada em três áreas no Plano Diretor de Ipubi – 1B, 2C e 3A (Figura 39) – é sugerido o uso desse instrumento para três fins:

3A – Valorização do Patrimônio Ambiental com Revitalização do açude Cacimbão.

2B – Implantação de equipamento estratégico ao Desenvolvimento Local e Regional com a construção de Complexo Turístico.

1C - Implantação de espaço público com a construção de Parque Municipal.

Dessas propostas de intervenção, apenas a revitalização do açude Cacimbão foi realizada através da construção do mirante, uma ponte restrita a pedestres. Esse espaço público de convívio e lazer não foi realizado, entretanto, nos moldes de uma Operação Urbana Consorciada, nem utilizado o mecanismo da parceria público-privada.

5. **Zona Especial de Interesse Social** – parcela de área urbana destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (Lei Federal nº 11.977 de 2009 - art. 47, V).

“Quando uma área é reconhecida como ZEIS pelo município, significa que o poder público está assumindo sua responsabilidade em garantir à população pobre o acesso à moradia em áreas com oferta de bens e serviços públicos” (Brasil de Fato – Opinião - Danielle de Melo Rocha e Bruno de Albuquerque Ferreira Lima, 2024).

A Zona Especial de Interesse Social determinada para o município engloba quadras de residências de baixo padrão próximas ao Açude Cacimbão e áreas vazias também próximas à margem do açude. (Figura 43). Considerando que o objetivo do instrumento urbanístico ZEIS é garantir à população pobre acesso à terra e à cidade, é difícil compreender por que foi considerado necessário o estabelecimento dessa zona na cidade de Ipubi quando, no cenário de 2006, quase toda a área urbana é uniforme em falta de regulação fundiária e em falta de infraestrutura: não havia sistema de saneamento sanitário e apenas 687 residências estavam ligadas à rede geral de abastecimento de água (COMPESA,1998).

O Plano Diretor define a Zona Especial de Interesse Social como áreas caracterizadas por carência/ ausência de serviços de infraestrutura básica e assentos habitacionais de população de baixa renda, onde haja possibilidade de urbanização ou regularização fundiária (PD IPUBI, 2006).

“Essas zonas especiais visam incorporar os espaços urbanos da cidade clandestina como favelas, assentamentos urbanos populares, loteamentos irregulares e habitação coletiva à cidade legal” (Plano Diretor de Ipubi, 2006).

Levando em conta que Ipubi se encontrava em um cenário de pouco desenvolvimento social, em que a média salarial era R\$130,00 (IBGE,2000) e o IDH do município 0,417 (IBGE, 2000), percebe-se que a maior parte da cidade tinha características similares às da ZEIS. Certamente ter uma rua calçada com paralelepípedo é muito melhor do que uma rua de terra, porém o esgoto ainda corria pelas duas a céu aberto. Quando a “cidade clandestina” e a “cidade legal” são tão similares, existe a necessidade de separar uma determinada área e classificá-la como ZEIS?

6. **Direito de Preempção** - confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. (EC, art. 25)

Como pode ser observado no mapa, a área delimitada para ser utilizado o instrumento de Direito de Preempção é a mesma da ZEIS. Isso gera uma interpretação confusa do instrumento. Qual seria a serventia da possibilidade de preempção, por parte do município, de terra já habitada? A sobreposição de ZEIS e Direito de Preempção revela um desconhecimento da natureza e propósito desses instrumentos.

Figura 43 - Imagem de Satélite de área de ZEIS e de Direito de Preempção, definida pelo Plano Diretor de Ipubi



Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Foto 3 - Fotografias da área representada na Figura 43



A – CAMPINHO  
 B – FÁBRICA DE PLACAS  
 C – MIRANTE DO AÇUDE

D – ÁREA DE ZEIS, RUA AO LADO DA MARGEM DO AÇUDE  
 E – ÁREA ZEIS, PRÓXIMO À PONTE  
 F – ÁREA ZEIS

Fonte: elaborado pela autora, 2024

De uma maneira geral, o método empregado pela empresa responsável pela produção do plano não faz relação direta entre suas propostas e os instrumentos, o que dificulta a compreensão da escolha desses instrumentos em primeiro lugar. Analisando a área urbana da cidade de Ipupi e seu panorama geral, nota-se que a maior parte desses instrumentos são claramente descabidos: não há necessidade de Transferência do Direito de Construir ou Outorga Onerosa do Direito de Construir quando não existe nenhuma tendência de verticalização, assim como foge da realidade a sugestão de OUC para construção de Complexo Turístico em Ipupi, algo muito além da escala da cidade hoje ou há 20 anos atrás.

### 3.4 Fragilidade da Gestão

A falta de uma estrutura administrativa adequada é infelizmente uma situação bastante comum nas cidades brasileiras, principalmente quando se fala de cidades de médio/pequeno porte que possuem grandes limitações de recursos financeiros, tecnológicos, humanos e administrativos (Observatório Das Metrôpoles, 2011). Apesar disso, administrativamente, é possível considerar o município de Ipubi em uma melhor situação do que alguns de seus municípios vizinhos. Por exemplo, Ipubi possui um sistema de esgotamento sanitário completo, que inclui lagoa de estabilização para despejo e tratamento do esgoto, enquanto as cidades de Trindade e Araripina ainda não possuem essa infraestrutura concluída.

Muito disso se deve, no entanto, à diligência particular do Gerente Municipal de Convênios e não de uma estrutura administrativa organizada, tendo em vista que o município não possui uma secretaria de Planejamento propriamente dita: há o setor de convênios que encabeça o planejamento da cidade a partir da liderança pessoal do gerente e uma secretaria de obras e infraestrutura que se ocupa da tarefa diária de aprovação e coordenação de execução de obras públicas.

Durante o processo da pesquisa foi fundamental procurar pelos atores por trás da administração urbana de Ipubi e o longo caminho tomado para obter respostas básicas sobre legislação municipal e aprovação de projetos revelou que existe, institucionalmente, uma fragilidade da gestão frente à matéria do urbanismo.

### 3.4.1 Acesso à Informação

A primeira faceta de fragilidade administrativa que tive contato foi a dificuldade de acesso à informação. A lei do Plano Diretor não está presente no site da prefeitura ou no Portal da Transparência (Figura 44), foi necessário fazer uso de contato pessoal para solicitar o documento.

Figura 44 – Da esquerda para a direita: site da Prefeitura de Ipubi; - Portal da Transparência do município de Ipubi



Fonte: elaborado pela autora, 2024

Disponível em: <https://www.ipubi.pe.gov.br/> (site da prefeitura) ; <http://pe.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/ipubi/> (portal da transparência).

Com o Plano Diretor em mãos para estudo, surgiram dúvidas sobre a legislação municipal, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e Código de Obras Municipal. O volume menciona a necessidade de produção de uma LUOS, ou seja, essa lei não existia ainda em 2006, porém passados quase 20 anos, ela poderia existir e simplesmente não estar no site da prefeitura/portal da transparência; ou ela de fato não existia e, nesse caso, como o município determina o parâmetro de ocupação das zonas definidas no Plano? Como faz o controle de expansão da sede? Como faz a avaliação dos projetos que precisam de aprovação? Essas foram as questões chaves levadas à Secretaria de Obras e Urbanismo, porém, como será mostrado no organograma de entrevistas, foram necessárias algumas abordagens para colher respostas satisfatórias.

A primeira pessoa a ser contatada foi o secretário de Obras e Urbanismo, o enfermeiro Flávio Sebastião Rocha Lima Filho, que esclareceu sobre questões gerais de infraestrutura da cidade como água, lixo, esgoto e revelou uma problemática: muitas construções, não só de casas, mas de lotes, não entram com aval na prefeitura, então sequer passam por avaliação na secretaria, mostrando também um problema relacionado à fiscalização: não há presença do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e nem a própria secretaria consegue fazer esse trabalho.

“O CREA não tem presença no município, exceto quando há uma denúncia, e por causa da dimensão política muito forte a secretaria não tem como fiscalizar, apesar de ser uma obrigação” (Secretário Flávio Sebastião Rocha Lima Filho – Secretaria de Obras e Urbanismo, 2024).

Infelizmente, o secretário, que está há apenas dois anos no cargo, não pôde falar sobre o processo do Plano Diretor de 2006, tendo em vista que se deu há 18 anos atrás e não soube explicar sobre legislação municipal ou detalhamento de como projetos são aprovados, me indicando então para o técnico-chefe da secretaria. O técnico de edificações Welismar Linniker foi o segundo a ser entrevistado, ele trabalha na secretaria desde 2010 e é o responsável, entre outras coisas, pela aprovação de projetos. Não houve durante a entrevista, no entanto, um esclarecimento de como esse processo ocorre exatamente, ele também não soube elucidar sobre leis complementares e especificar sobre como o Plano Diretor é utilizado, me indicando o contato do ex-secretário de Obras e Urbanismo, Hélem Marcos.

Hélem Marcos Pereira Leandro, arquiteto urbanista e ex-secretário de Obras e Urbanismo é apontado no PD como parte do Comitê Gestor, na época como secretário de Infraestrutura. Por questão de distância e disponibilidade não foi possível realizar uma entrevista completa, de maneira que o arquiteto me indicou a Eudes da Silva, o Gerente Municipal de Convênios conhecido como “Mila”, que segundo ele foi quem encabeçou o projeto do Plano Diretor. Ainda assim, o ex-secretário falou sobre a necessidade de mais leis complementares, diálogo com a população e fiscalização.

“O Plano Diretor é um conteúdo genérico e as leis não são desenvolvidas pelo gestor público, causando impacto negativo no urbanismo. Um grave problema nas pequenas cidades é não investir em leis específicas aplicadas as genéricas existentes. [É preciso] aprofundar o conteúdo e dialogar com a sociedade. Se a informação não chega à cidade, ela continua no erro! Se faz necessário uma ação com as demais secretarias para tornar público o dever de cada cidadão com o espaço público. A fiscalização quanto aos recuos e passeio público são negligenciados, então a gestão não é efetiva e falha bastante” (Hélem Marcos Pereira Leandro – ex-secretário de Obras e Urbanismo, 2024).

Permanecia, até esse momento, as mesmas indagações que me levaram à secretaria: processo do Plano Diretor, existência de Lei de Uso do Solo e processo de aprovação de projeto que passa por avaliação na secretaria. A entrevista com o Gerente Municipal de Convênios, Eudes da Silva, se mostrou a mais produtiva de todas. Em cargos dentro da área de urbanismo desde o ano de 2005, ele tem um alto grau de conhecimento sobre os mais diversos aspectos do desenvolvimento urbano de Ipubi. Foi possível compreender então que, de fato, o município não possui Lei de Uso do Solo e faz pouco/nenhum uso do Plano Diretor. Também foi possível entender como foi iniciado o processo de construção do PD em Ipubi e discutir diversos aspectos do município, os quais foram trazidos para este trabalho.

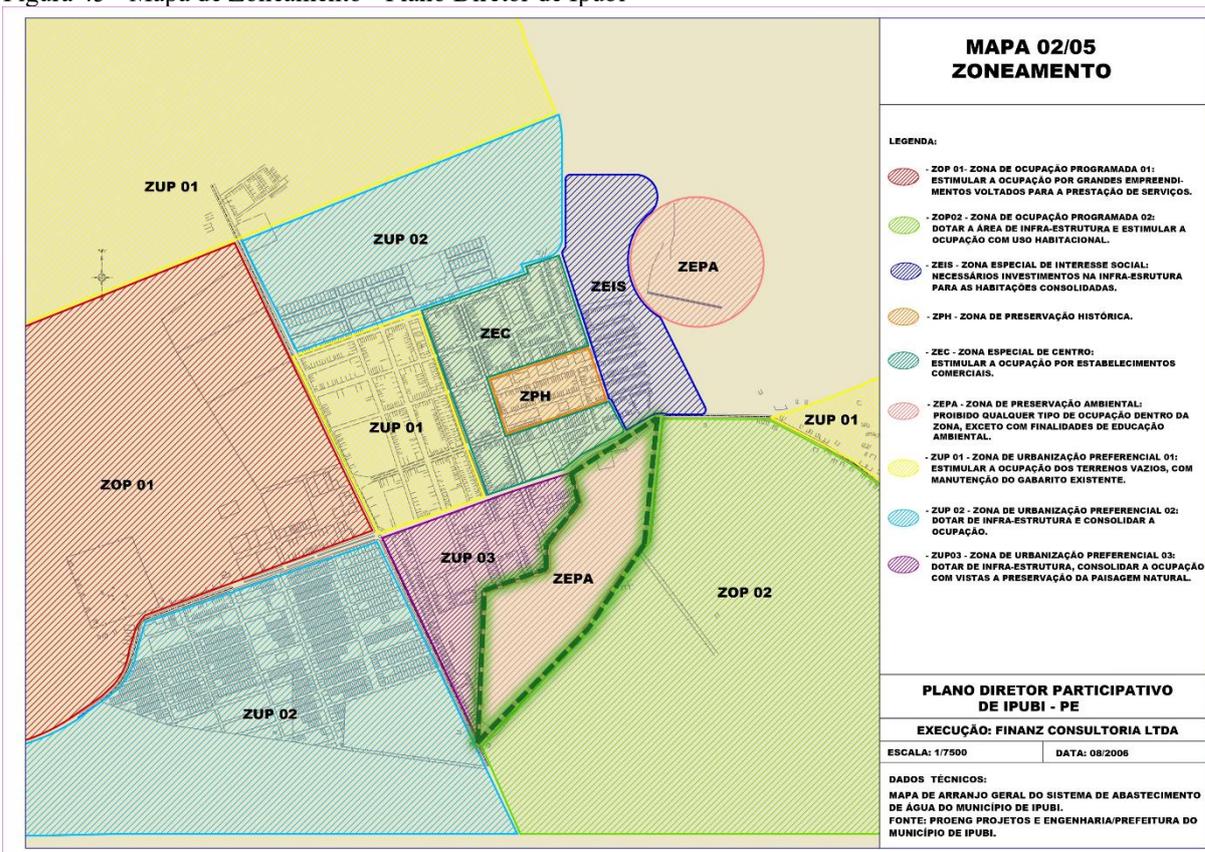
### 3.4.2 Legislação Municipal

Apenas o fato de o Plano Diretor existir não é garantia da transposição das resoluções desse Plano para o mundo real. Apesar da sua aprovação na câmara de vereadores como lei, o Plano Diretor é uma base para outras leis urbanísticas, de modo que, se o zoneamento no Plano não vem acompanhado por leis específicas, como Lei de Zoneamento e Lei de Uso do Solo, as determinações construídas nesse planejamento se tornam irrelevantes pela sua incapacidade de serem utilizadas praticamente.

Uma das Zonas definidas no zoneamento e que não teve efeito prático algum é a Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPA) em que foi “proibido qualquer tipo de ocupação dentro da zona, exceto com finalidade de educação ambiental” (Plano Diretor De Ipubi, 2006) Na Figura 45 é possível observar que foram criadas duas áreas de ZEPA no zoneamento do PD de Ipubi (a ZEPA não destacada nesse mapa se trata do açude Cacimbão e parte da sua margem).

É interessante notar que o dono da terra demarcada como ZEPA (destacada na Figura 45) sequer fazia ideia de que seu terreno passou a ter status de zona de preservação. Como não houve nenhuma ação para garantir que este terreno fosse preservado, a área seguiu o fluxo natural de loteamento, venda, ocupação e posterior colocação da infraestrutura por parte da Prefeitura com calçamento e inserção dessa área na rede de saneamento. A única área não ocupada da ZEPA permanece dessa maneira porque a compra do terreno foi feita com o objetivo de especulação imobiliária como foi mencionado em “Parcelamento, Edificação, Utilização Compulsória (PEUC)” do tópico 3.3.2 “Definição e detalhamento dos instrumentos urbanísticos”.

Figura 45 - Mapa de Zoneamento - Plano Diretor de Ipubi



Fonte: Plano Diretor de Ipubi, 2006. Com destaque em verde da ZEP A realizado pela autora em 2024.

Figura 46 - Comparativo entre imagem de satélite de ZEP A em 2005 (esquerda) e ZEP A em 2022 (direita) com parte de sua área ocupada



Fonte: elaborado pela autora em 2024 a partir de imagem de satélite do Google Earth pro.

Figura 47 - Montagem de imagem de satélite da ZEPA em 2022 e fotografias da área com suas posições indicadas na Figura



Fonte: elaborado pela autora, 2024.

O zoneamento feito no PD é bastante simples, além do mapa e da descrição da legenda, não há maiores detalhamentos sobre o funcionamento dessas zonas e nem a definição de gabarito. A criação de leis específicas e código de obras teria feito o desenvolvimento dessas informações, porém sem elas o zoneamento definido no Plano se torna letra morta.

### 3.4.3 Análise de Projetos

Com a confirmação da inexistência de leis específicas, restou entender, afinal, como se aprovam projetos na Secretaria de Obras, tendo em vista que não há legislação ou código que possa dar parâmetro a uma avaliação.

Em conversa com a arquiteta Thayná Torquato, que atua no município, foi possível entender, primeiramente, que não existe nenhuma exigência por parte do município para que essa regularização seja feita. A procura pela obtenção de alvará pode acontecer por três razões:

- Vontade espontânea de regularização.
- Medo de possível fiscalização do CREA que pode embargar a obra e aplicar multa (mesmo nesses casos o CREA pode exigir apenas RT de execução do projeto e não o alvará da prefeitura).
- Necessidade de realizar financiamento em algum banco. A instituição financeira irá exigir que a obra esteja devidamente regularizada.

Ao contrário do CREA, a atuação Conselho de Arquitetura e Urbanismo ainda não é uma realidade concreta no município, mas tem mostrado interesse em alcançar a região, principalmente após o estabelecimento de uma sede em Petrolina.

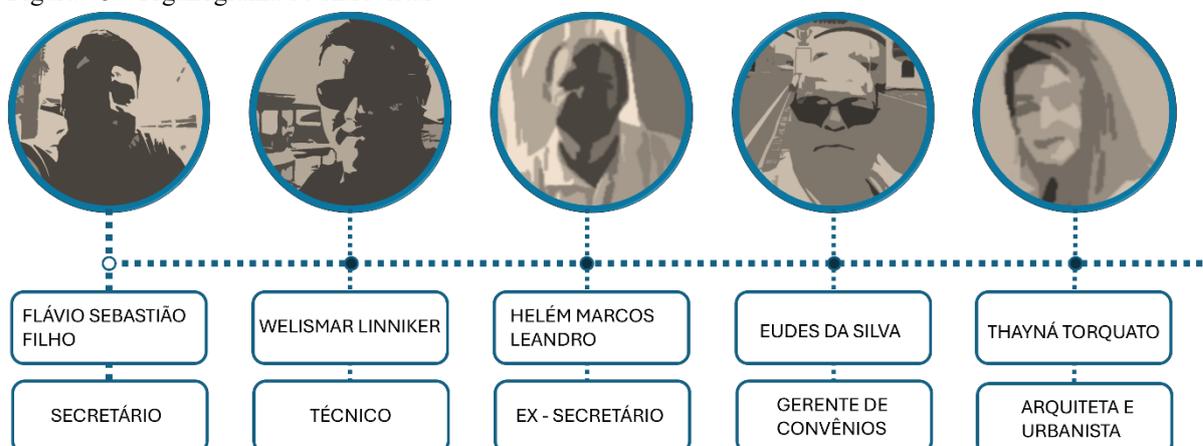
Assim, Ipubi se encontra dentro de uma realidade em que a maior parte das construções e reformas sequer chegam ao conhecimento da secretaria. Isso, no entanto, é só a primeira parte do problema. Sem legislação e código de obras, não há critério que fundamente a análise, então, a não ser que saia grosseiramente do padrão mínimo aceitável, nenhum projeto que chegue para ser aprovado na secretaria será recusado, pois não há uma diretriz a ser seguida: Aprovar ou reprovar com base em quê?

Entra também nessa dinâmica o fator político que é forte em cidades pequenas e interioranas. Existe uma pressão para que as questões sejam solucionadas com o mínimo de alvoroço, pois a população está acostumada a procurar resolver problemas diretamente com prefeito e vereadores, muitas vezes passando por cima de regras e da autoridade dos funcionários públicos.

“Não temos fiscalização [municipal] por causa de uma questão política [...] Se tivesse fiscalização e todos tivessem que aprovar projetos haveria valorização dos profissionais e benefícios para o município porque seriam geradas taxas e Ipubi teria um desenvolvimento mais ordenado” (Thayná Torquato, arquiteta e urbanista, 2024).

Como pode ser visto no organograma (Figura 48) foi necessário um processo quase investigativo para ter acesso a informações básicas sobre a legislação de Ipubi, o processo do Plano Diretor e outras informações relacionadas à regularização fundiária, perímetro urbano, barreiras especulativas etc.

Figura 48 - Organograma de entrevistas



Fonte: elaborado pela autora, 2024

Em conclusão, apesar de existir uma lei que coloca a obrigação de revisão do Plano Diretor a cada dez anos (Lei nº 1.257/2001), não há uma cobrança por parte do Governo Federal, nem do Governo do Estado para que os municípios deem andamento à renovação dos seus planos, dessa maneira, a falta de interesse do corpo político prevalece sobre a determinação do Estatuto da Cidade. O desmantelamento do Ministério das Cidades e da agência Condepe/Fidem teve muito a contribuir para o enfraquecimento da obrigatoriedade do Plano Diretor, no entanto, a conclusão de que esse trabalho se aproxima, ao fazer o estudo de caso da cidade de Ipubi, é que pouco adiantaria uma renovação do PD se não ocorrer também uma mudança significativa na maneira como é conduzida a gestão urbana da cidade. Adicionado à não cobrança de entidades superiores e ao problema da gestão, falta também debate organizado com a população, que sequer tem conhecimento sobre essa ferramenta de planejamento urbano, então não faz cobranças nesse sentido. Por fim, não há perspectiva de um novo Plano Diretor porque não existe uma estrutura institucional que demande isso.

A falta de revisão do Plano Diretor, a falta de conhecimento geral sobre essa ferramenta, a falta de legislação municipal e nenhuma fiscalização por parte da secretaria são questões que se acumulam e formam o cenário atual do município no quesito do desenvolvimento urbano. A ausência de interesse em renovar o Plano é apenas um dos sintomas dessa conjunção, por trás existe a falta de uma estrutura de gestão política que possa dar andamento às fases necessárias (Plano Diretor → Lei específica → Avaliação de projetos → Fiscalização) para que todos os projetos estejam regulamentados dentro da visão de planejamento definida para a cidade. Visão de planejamento esta, que, como esse trabalho analisa, está defasada e precisa ser refeita. Não só é insuficiente o comprometimento em renovar o PD sem dar andamento também à criação de Lei de Uso do Solo e Código de Obras como também é insuficiente o PD quando não há estrutura de recursos humanos, tecnológicos e políticos para que haja apropriada avaliação de projetos e fiscalização.

### 3.5 Consequências

Diante da falta de: interesse político, conhecimento da população, lei de uso do solo, Plano Diretor atualizado e uma estrutura adequada de gestão urbanística, qual as consequências desse panorama na cidade de Ipubi?

- Crescimento desordenado
- Ocupação de área previamente determinada como preservação ambiental
- Construções invadindo o passeio público
- Falta respiro verde em áreas urbanas adensadas/em processo de adensamento
- Retenção de terreno urbano para especulação

A cidade de Ipubi está avançando para norte, sul, leste e oeste, com a ausência de regulação apropriada já explicitada anteriormente. Esse crescimento, inevitavelmente, está ocorrendo de modo desordenado: em vez da cidade se submeter ao planejamento urbano, é o planejamento urbano que se submete às expansões espontâneas e desregulamentadas de novos lotes e residências. Com a falta de suporte de uma legislação municipal e de fiscalização, o poder administrativo toma uma posição passiva diante do desenvolvimento urbano e todas as consequências negativas para a cidade são resultado dessa inércia e da falta de interesse político. Menciona-se aqui novamente o exemplo da ZEPA, uma zona de preservação ambiental que teve sua área continuamente loteada, vendida e ocupada, de maneira que hoje resta apenas parte desse terreno (Figura 47, Foto A) Outro problema muito recorrente na cidade são as construções que avançam sobre o passeio público, de tal maneira que ele fica praticamente inutilizável (Foto 04).

Foto 4 - Casas avançando sobre o passeio público na sede do município



Fonte: elaborado pela autora, 2024

Outra questão na sede é a ausência de espaços livres em áreas urbanas adensadas ou em processo de adensamento. Como um todo, a cidade possui cinco espaços, três deles são praças próximas à Igreja Matriz, um é a academia da cidade no bairro Cohab e o último,

inaugurada recentemente, é uma praça no bairro Centro. Existia também um outro terreno determinado para área verde na zona de expansão norte, mas este foi doado pela prefeitura para construção de templo religioso. Dessa maneira, não há no presente momento área pública separada para esse uso, caso a prefeitura deseje fazer uma praça, terá de realizar a preempção de um terreno. Nota-se assim, a tendência na cidade de adensar e espriar sem espaços de respiro.

O uso de terreno urbano unicamente para especulação é um problema porque retém pedaços da cidade, forçando uma ocupação desordenada que “pula” glebas da área urbana. Por outro lado, analisando a cidade de Ipubi e a problemática de falta de planejamento de espaços de respiro, essa retenção de terrenos em área urbana pode se mostrar uma oportunidade para que a prefeitura garanta praças e parques em meio as áreas adensadas. Para isso é preciso que haja um zoneamento em um novo Plano Diretor para uso do instrumento de Direito de preempção ou de Preservação Ambiental para essas áreas.

Após a análise da cidade de Ipubi, sua gestão e seu Plano Diretor, nota-se que Ipubi conta com 03 pontos que permitem que a cidade não apresente, ainda, problemáticas tão graves:

1. Porte da Cidade - por ser uma cidade de pequeno porte, Ipubi possui ainda um nível de complexidade baixo. Não é uma cidade tomada por grandes problemas sociais ou com uma infraestrutura decadente. Seus problemas não exigem soluções demasiadamente complicadas.
2. Continuidade Política - desde o ano de 2005 o município conta com a mesma gestão que, de maneira geral, conseguiu manter uma continuidade dos projetos e estabilidade da administração.
3. Competência individual - por trás do funcionalismo público, existem indivíduos interessados e com competência para fazer com que haja andamento e boa execução de projetos que irão beneficiar o coletivo. Apesar de ser um ponto positivo, essa questão denota a fragilidade da gestão, tendo em vista que ela pode despencar em qualidade com a mudança de um ou dois indivíduos de certos cargos.

Por fim, conforme município cresce, o perímetro urbano avança e conjecturas políticas mudam, qual a garantia de uma cidade que oferece qualidade de vida e justiça social aos seus habitantes? Sem um Plano Diretor bem estruturado, lei de uso do solo, zoneamento e fiscalização, há uma grande chance de o município começar a apresentar problemas mais sérios

e difíceis de se resolver no futuro. Esse é o momento de garantir que a cidade tenha boa estrutura legal e administrativa para desenvolver o seu potencial.

### 3.6 Diretrizes Gerais

A partir do estudo do Plano Diretor de Ipubi, entrevistas com funcionários e apreensão da cidade através de percursos, fotografias e elaboração de mapas, foi possível compor o cenário do planejamento urbano de Ipubi e o papel que o Plano Diretor teve (ou não teve) dentro dele. Duas questões sobre o Plano Diretor de Ipubi explicitados neste capítulo é que não só ele está defasado pelo tempo que se passou desde que foi aprovado (1), mas também há diversas falhas já na sua concepção (2).

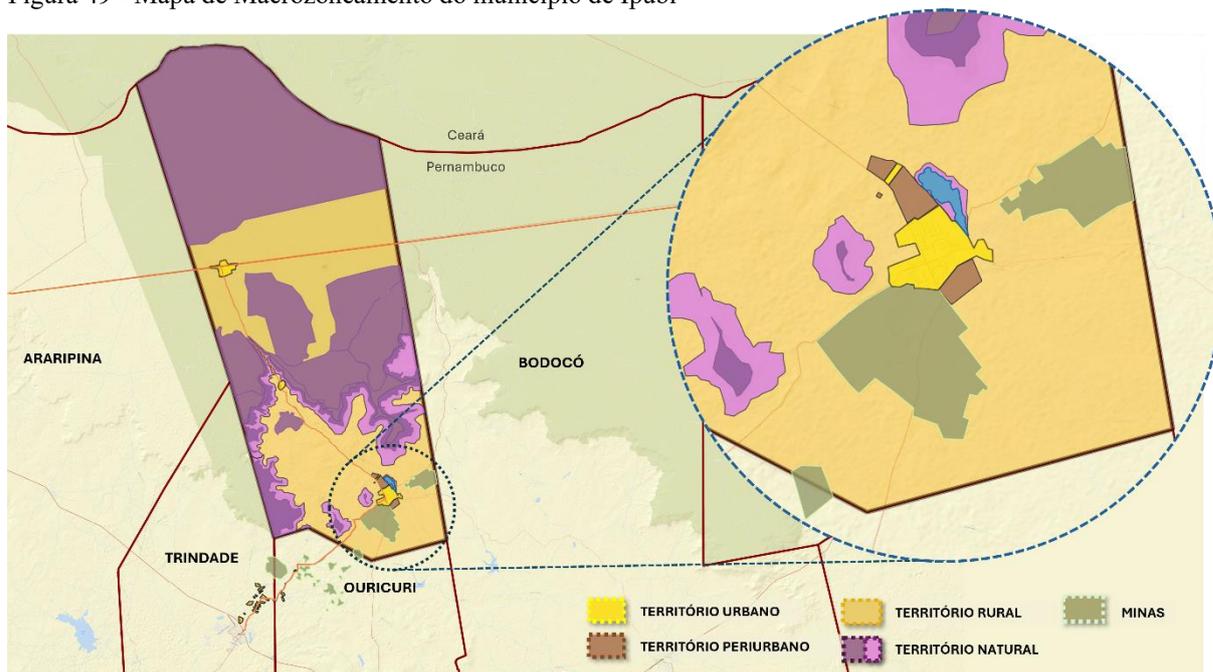
(1) O Plano não consegue mais retratar a mesma área urbana 20 anos depois. Houve expansão, adição de loteamentos, tanto regulares como irregulares, área previamente definida como ZEPA com pouco mais de 50% do território ocupado atualmente. Além dessas mudanças de ocupação, O PD fica particularmente desatualizado porque não houve continuidade do Plano no controle de uso do solo, tendo em vista que não havia Lei de Uso do Solo e não foi desenvolvida posterior ao Plano até o presente momento.

(2) O Plano Diretor de Ipubi nunca conseguiu representar adequadamente a situação do município, pois falta mapeamento do município inteiro com macrozoneamento para fazer a divisão dos territórios em Urbano – Periurbano – Rural – Natural, designando a função de cada um deles e como eles se interligariam. Essa ausência prejudica não só a leitura do território como um todo, mas também a leitura de inserção regional do município. Sem o devido alocamento espacializado das problemáticas, elas são acompanhadas de plano de solução que não vai além dos objetivos genéricos das diretrizes.

Com essa análise, será discorrido a seguir algumas diretrizes gerais tanto para nortear o Plano Diretor, quanto para contribuir para o planejamento e gestão do município:

- INCLUSÃO DE TODO O MUNICIPIO nos mapeamentos para que seja identificado os diferentes tipos de territórios. Ipubi possui espaços urbanos, periurbanos, rurais e naturais e é importante que esses perímetros estejam claramente delimitados (Figura 49).

Figura 49 - Mapa de Macrozoneamento do município de Ipubi



Fonte: elaborado pela autora, 2024.

- Território Urbano – perímetros urbanos da sede do município e dos seus distritos.
- Território Periurbano – áreas ocupadas, porém desprovidas de infraestrutura.
- Território Rural – áreas onde há trabalho de agricultura/pecuária em menor ou maior escala. Envolve a maior parte do município.
- Território Natural – áreas de baixíssima ocupação e que valem a pena ser preservadas:
  - Perímetro da chapada e suas bordas
  - Topo de elevações geográficas e suas bordas
  - Áreas de vegetação densa
  - Grandes Áreas na Chapada do Araripe de baixíssima ocupação

Adicionei ao macrozoneamento a delimitação de áreas de minas de gesso dentro do município. Dada a natureza dessa atividade, é importante ter esses territórios mapeados, principalmente porque estão tão próximos de área urbana da sede.

- MAPEAMENTOS COMPLETOS DO MUNICÍPIO – como demonstrado, o PD de Ipubi consta com poucos mapeamentos e os existentes são bastante simplificados. É preciso que o território seja compreendido em toda a sua totalidade e diversidade: moradia, infraestrutura, meio ambiente, mobilidade, uso e ocupação do solo etc. A leitura do território é a fase alicerce para a construção de um Plano Diretor e sem essas informações devidamente

especializadas, essa leitura fica prejudicada, comprometendo a qualidade do planejamento como um todo.

- ESCOLHA DE INSTRUMENTOS ADEQUADOS – é preciso diligência no processo de cruzar Problemáticas, a Visão de futuro da população para as diferentes partes do território e as Estratégias compatíveis com a leitura do município. Como mencionado anteriormente, alguns dos instrumentos selecionados para zonas do território não estão amparados dentro de uma estratégia e por sua vez dentro de uma problemática. Esses instrumentos foram definidos fora de contexto, como soluções para problemas que ainda não existem. Por exemplo, ao ser identificada a “zona histórica” da sede é imediatamente definido o instrumento “Transferência do Direito de Construir” em uma cidade com gabarito único térreo e nenhuma tendência à verticalização. Percebe-se que é feita uma correlação direta entre identificação de zona e instrumento do estatuto em vez de um estudo específico ao contexto daquele lugar para seja analisada a necessidade de uso ou não de qualquer instrumento urbanístico.

- ELABORAÇÃO DAS LEIS DE PARCELAMENTO E DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO – essas duas Leis, que podem ser propostas de forma conjunta, devem ser tratadas como prioridade após aprovação de um novo Plano Diretor. A lei de Parcelamento do solo define como podem ser realizadas as divisões das propriedades urbanas e a Lei de Uso e Ocupação do solo (LUOS) irá dividir o território urbano em zonas (residencial, mista, industrial etc.) e estabelecer normas para cada uma delas, como taxa de ocupação, taxa de permeabilidade e coeficiente de aproveitamento. Sem essas leis, a sede do município continuará a crescer sem um guia que orienta e ordena o crescimento da cidade.

- REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – a irregularidade dos imóveis em Ipubi se dá devido à falta de aprovação destes na prefeitura e a maior parte do terreno urbano ocupado da sede se encontra nessa situação. No caso de Ipubi a falta de regularização, no entanto, não denota abandono de infraestrutura. A maior parte da cidade é provida de infraestrutura básica de água, esgoto e energia, porém a regularização é um caminho para assegurar Direito a cidade a todos, pois garante segurança de posse sobre a terra.

- FISCALIZAÇÃO - ter uma entidade que realize a fiscalização também deve estar no topo de prioridade. Sem essa vigilância não há como garantir que a população busque a aprovação de projeto na secretaria e executem a construção seguindo as exigências básicas.

- FORTALECER A RELAÇÃO COM O CAU PE E AGÊNCIA CONDEPE/FIDEM – estreitar laços com essas instituições proverá o município de apoio referente a ações de desenvolvimento Urbano. A agência Condepe/Fidem inaugurou, desde 2017, uma nova forma de trabalhar com os municípios em que presta apoio técnico à elaboração da revisão de Planos Diretores. Esse suporte técnico e metodológico já foi fornecido aos municípios de Taquaritinga do Norte, Brejo da Madre de Deus e Bonito. Ainda no ano de 2024 foi firmado um acordo de cooperação técnica entre o CAU/PE e a Associação Municipalista de Pernambuco (Amupe) para a valorização de Arquitetura e Urbanismo em que são oferecidas ações nas áreas de gestão e controle urbano, legislação urbana, planos diretores e Assistência Técnica de Interesse Social (Athis). É necessário que a gestão do município procure criar e manter relações com essas instituições que possuem capacidade técnica e científica e que podem contribuir para o desenvolvimento da cidade.

- FORTALECER GESTÃO – Não adianta ter um Plano Diretor quando não existe na cidade um aparato administrativo que possa levar esse plano adiante. Em muitos municípios há sequer uma estrutura que realize adequadamente funções básicas de um território urbano que é prover estruturas de água, esgoto, saneamento, fiscalização. Em relação a questões urbanísticas, existem duas peças administrativas no município de Ipubi: a secretaria de obras e urbanismo e o setor de convênios. Enquanto a última arrecada recursos - e também planeja, através da atuação do gerente do setor – a primeira supervisiona as obras à nível de gerenciamento e execução. Com isso, há uma rachadura no fluxo de informações e processos. É necessário estabelecer no município uma secretaria de Desenvolvimento Urbanístico de fato, inserindo setor de Planejamento (planejar), Convênios (arrecadar), Obras (executar) como divisões dentro dessa secretaria, habilitando-os com os necessários recursos humanos e tecnológicos.

- FORTALECER PARTICIPAÇÃO POPULAR E TRANSPARÊNCIA - Mesmo com um Plano Diretor bem-produzido, se não houver acompanhamento e fiscalização para que ele seja de fato executado, essa lei permanecerá letra morta, como é hoje não só em Ipubi, como em muitos outros municípios. Dessa maneira, é indispensável que a participação da população e da câmara de vereadores seja incluída nesse processo, pois existe uma latente falta de conhecimento do corpo social e político com relação ao planejamento urbanístico. Para isso é necessário que a secretaria seja capaz de realizar também publicidade e divulgação, abrindo canais de participação como audiências e consultas públicas com a população. Também nessa linha se faz indispensável um maior esforço em aumentar a transparência dos gastos públicos, pois fortalece a capacidade da sociedade de participar da tomada das decisões e de fiscalizar diretamente a administração, o que aumenta a percepção de eficiência e confiabilidade da gestão por parte da população. Esse tipo de dinâmica, em que se coloca a gestão democrática como engrenagem essencial do planejamento urbano permite “a apropriação e o reconhecimento institucional da realidade social e cultural local para a constituição das regras, procedimentos e instrumentos destinados a tornar efetivo o direito à cidade” (Saule Jr., 1997, p. 42).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Revisitando as proposições iniciais desse trabalho, relembra-se que o objetivo geral se tratava da análise de como a legislação urbanística **está sendo aplicada e seus resultados no ordenamento territorial de um município de pequeno porte, tomando como estudo de caso o município de Ipubi**. Ao final desse trabalho, chega-se à conclusão de que a influência desse instrumento é praticamente nula: a falta de legislação específica impede que o plano tenha reverberações práticas no território. Essa é a primeira parte do problema. A segunda parte reside na própria composição do Plano Diretor ao não estabelecer adequadamente problemáticas, propostas e seus instrumentos. Diante disso, não há um processo de planejamento ou controle urbano para Ipubi.

Continuando, enquanto no capítulo 01 procurou-se estabelecer o referencial teórico dessa análise, os objetivos específicos determinados na introdução foram sendo desenvolvidos nos capítulos 02 e 03 do trabalho. O capítulo 01 traz o campo de ação do Planejamento e da gestão, seguido pelo conceito de desenvolvimento urbano a partir dos preceitos da qualidade de vida e justiça socioambiental. Também foi discorrido sucintamente sobre o processo de Reforma urbana que lutou pelo Direito à Cidade e resultou nos artigos 182 e 183 da constituição e posteriormente na lei do Estatuto da Cidade de 2001. Adicionou-se ainda, como terceiro tópico, a estrutura que lida com o Planejamento Urbano no Brasil, destacando a hierarquia dos entes federativos e a autonomia municipal para criar suas próprias leis (desde que de acordo com legislação estadual e federal, que é caso do Estatuto da Cidade).

No capítulo 02 do trabalho, o município de Ipubi foi avaliado dentro do contexto regional (sertão do Araripe), mais especificamente suas cidades vizinhas integrantes do APL do gesso, adicionando também a conurbação Crato/ Juazeiro do Norte/ Barbalha pela sua influência. Também nesse capítulo foram realizadas investigações de aspectos históricos, fsicoambientais, demográficos e socioeconômicos do município e por último análises de expansão e uso e ocupação do solo na cidade de Ipubi.

O estudo do Plano Diretor de Ipubi no capítulo final do trabalho mostra lacunas faltantes e alguns desvios metodológicos quando analisado a partir da perspectiva de um material de referência. Além disso, uma reflexão crítica sobre a maneira como o município lida com essa peça legislativa e sua gestão urbana de uma maneira geral leva a compreender que existe diversas fragilidades no gerenciamento, desde a falta de um fluxo consistente e homogêneo de

informações à inutilidade do Plano Diretor devido à falta de legislações urbanas específicas ao processo praticamente inexistente de fiscalização e aprovação de projetos. Esse cenário no município tem consequências na conformação urbana da sua sede, que está lidando com um processo contínuo de crescimento desordenado e sem fiscalização, onde o poder público assume um papel passivo em vez de desempenhar sua capacidade autônoma como ente federativo. Isso posto, é importante destacar a falta de suporte das instituições estaduais e federais aos municípios para que estes construam estruturas de gestão mais completas e eficientes, falta não só recurso tecnológico e humano, mas também, e principalmente, o saber-fazer: como organizar uma secretaria de desenvolvimento urbano, como alocar pessoas e recursos de maneira apropriada, como estabelecer processos de trabalho eficazes etc. Outra dificuldade no contexto do município e certamente em todos os de pequeno porte é a existência de um aspecto político envolvendo uma dinâmica entre prefeito, vereadores e população em que favores e benesses individuais tem mais peso que o bem coletivo, um dos motivos pelos quais o município tem grande dificuldade em estabelecer uma rotina de fiscalização de obras e reformas.

Os desafios encontrados durante a elaboração do trabalho estiveram relacionados à dificuldade de obtenção de dados simples sobre a cidade, por exemplo, a lista de todos os bairros e suas delimitações. Parte dessa dificuldade é a falta de uma base cartográfica atual e georreferenciada com informações relevantes, como bairros, loteamentos e perímetro urbano. Diante disso, foi utilizada uma compilação de diferentes fontes: mapa da sede da Secretária de Obras de 2016, mapas do PD de 2006, imagens de satélite e qualquer informação sobre loteamentos encontrados no Portal da Transparência do município. Apesar da diligência em fornecer mapas e dados que fossem os mais completos possíveis, tem-se consciência das limitações de precisão da pesquisa; uma análise realmente completa e exata do município requer um trabalho extenso e multidisciplinar.

A principal consideração extraída ao final desse trabalho é a necessidade de reavaliar o papel do Plano Diretor em pequenas cidades e reconhecer a ineficiência desse aparato legal quando não acoplado a uma gestão municipal ativa. Mesmo diante de um Plano Diretor completo e “ideal” para o município, a serventia dele se torna nula diante da falta de uma estrutura administrativa e política que possa dar encaminhamento a esse material. Diante dessa realidade, também é preciso pensar em como construir maneiras mais eficazes de realizar o planejamento e a gestão de municípios de pequeno porte: a criação de um bom Plano Diretor é importante, afinal, esse instrumento é parte essencial da política urbana, responsável por criar mecanismos e instrumento jurídicos, que por sua vez permitem ações no município que tornam

concreto o Direito à cidade (Saule Jr., 1997). Ainda assim, no entanto, o PD é apenas a primeira parte de muitas etapas e não é capaz de, sozinho, realizar mudanças no município.

Por fim, acredita-se que esse trabalho pode contribuir para o campo de estudo de Planos Diretores e planejamento e gestão de cidades pequenas. Também se enxerga nessa pesquisa o potencial para ajudar a expandir outros estudos de municípios de pequeno porte no estado de Pernambuco: em muitos daqueles que não tiveram a obrigatoriedade de produzir seu Plano Diretor, essa muito provavelmente seria a primeira análise/reflexão sobre o município. Quanto mais estudos, mais se aprofunda o conhecimento sobre nossos municípios, ampliando-se maneiras de calçar o caminho para cidades com mais desenvolvimento urbano pautado pela busca por qualidade de vida, sustentabilidade e justiça socioespacial.

## REFERÊNCIAS

- AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Leticia Becalli. **Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana.** Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8622>. Acesso em: 25 dez. 2024
- ARAÚJO, Sérgio Murilo Santos., Martins, Luiz Augusto Milani. **A Indústria Extrativa Mineral Do Pólo Gesseiro Do Araripe E Seus Impactos Sócio-Ambientais.** Revista de Geografia, Recife, v. 1, n. 1, p. 1-10, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revistageografia/article/download/228966/23374/64902>. Acesso em: 24 set. 2023
- BRASIL. **Estatuto da Cidade.** – 3. ed. – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 102 p
- BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Linha de Base do Gesso.** Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/int/pt-br/central-de-conteudos/apl-gesso/linha-de-base-gesso.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2024.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/302>. Acesso em: 02 fev. 2024
- CAFRUNE, M. E. **O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos.** Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, Bauru, v.4, n. 1, p. 185-206, jan.-jun. 2016.
- CARRANZA, Miguel Artur de Ávila. **Os planos diretores em pequenos municípios no Brasil: realidade e perspectivas a serem concretizadas como instrumento de direito urbanístico.** 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Política e Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11422/5436>. Acesso em: 16 set. 2024.
- CARRANZA, Miguel Artur de Ávila. **Os planos diretores em pequenos municípios no Brasil: realidade e perspectivas a serem concretizadas como instrumento de direito urbanístico.** 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Política e Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015
- FERREIRA, Maria Eduarda Pimentel. **Limoeiro, terra de quem? Diretrizes para um planejamento urbano sustentável.** 2017. Trabalho de Graduação II (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.
- FRANÇA, Ricardo Luis. **O Plano Diretor como instrumento de controle social.** 2011. Disponível em: <file:///D:/Downloads/utf-8-ricardo-luis-franca-3.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

FUNARI, Armando Palermo; LUI, Lizandro; FERREIRA JUNIOR, Carlos Henrique Carvalho. **A agenda urbana e a escala municipal: elementos para discussão tipológica de municípios.** Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13803>. Acesso em: 01 out. 2023.

GUMA, Juliana Lamana. **Planejamento e gestão urbanos em cidades pequenas: um estudo sobre Benedito Novo e de Rio dos Cedros-SC.** 2016. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2021.** Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IBGE. **Região de Influência de Cidades, 2018.** Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>. Acesso em: 10 mar. 2024

INSTITUTO PÓLIS. **Direito à Cidade.** 2022. Disponível em: <https://polis.org.br/direito-a-cidade/o-que-e-direito-a-cidade/>. Acesso em: 23 dez. 2023

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** São Paulo: Instituto Pólis, 2002. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

INSTITUTO PÓLIS. **Guia para elaboração e revisão dos planos diretores.** São Paulo: Instituto Pólis, 2022. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/guia-para-elaboracao-e-revisao-dos-planos-diretores/>. Acesso em: 15 maio 2024.

IPEA. **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação.** Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180529\\_a\\_nova\\_agenda\\_urbana\\_e\\_o\\_brasil.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana_e_o_brasil.pdf). Acesso em: 23 dez. 2023

IPUBI. Lei Municipal nº 30, de 29 de setembro de 2006. **Plano Diretor Participativo.** Ipubi: Prefeitura Municipal, 2006.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto.** Rio de Janeiro: Alfa-Omega, 1948.

LEITÃO, Lúcia. **Remendo novo em pano velho.** Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010.

LEMOS, Rodrigo Silva; MAGALHÃES JUNIOR, Antônio Pereira; WSTANE, Carla. **Planejamento e gestão territorial: reflexões a partir da modernidade, da ciência e da participação social.** 2019. Disponível em: <https://manuelzao.ufmg.br/wp-content/uploads/2019/08/19570-75055-1-PB.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024.

LIMA, Julianne Alves Cavalcanti de. **A influência das políticas públicas no desenvolvimento sustentável do semiárido nordestino.** 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Regional do Cariri, Crato, 2023. Disponível em: <http://www.urca.br/ppgdr/wp-content/uploads/sites/38/2023/08/DISSERTACAO-JULIANNE-ALVES-CAVALCANTI-DE-LIMA.pdf>. Acesso em: 02 set. 2024.

MEIRELLES, H. L. **Direito de construir**. 9ª ed. São Paulo, Malheiros, 2005.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Autonomia municipal no Estado brasileiro**. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 36, n. 142, p. 143-165, abr./jun. 1999

PURIM, Mirela; CAETANO, Fernando; MEIRA, Jerônimo. **A anulação do perímetro urbano como instrumento técnico de planejamento urbano: a insustentabilidade das cidades brasileiras do Estado do Paraná, 2018**. Disponível em: [https://paranainterativo.pr.gov.br/apps/Artigos/arquivos/ARTIGO\\_ISOCARP\\_FINAL\\_PT.pdf](https://paranainterativo.pr.gov.br/apps/Artigos/arquivos/ARTIGO_ISOCARP_FINAL_PT.pdf). Acesso em: 27 abr. 2024.

REIS, R. S. dos. **Planejamento urbano e regional**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2019.

ROCHA, D. M. **Políticas públicas de fortalecimento dos APL. Alternativa para interiorização do desenvolvimento no Semiárido pernambucano?**. In: XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR, Recife, 2013.

ROCHA, Danielle de Melo ; DINIZ, Fabiano Rocha ; JARDIM, Felipe. **O novo Plano Diretor do Recife e o Direito à Moradia: um olhar crítico sobre o processo de revisão e alguns dos instrumentos urbanísticos propostos**. *Revista de Direito da Cidade Rio de Janeiro*, Vol. 14, n.01., 2022, p. 538-580

ROCHA, Danielle de Melo; LIMA, Bruno de Albuquerque Ferreira. **Quais impactos do Novo Plano Diretor do Recife? Um olhar sobre as ZEIS e o PREZEIS à luz do Direito à Cidade** (Capítulo 10: pp.175 – 189). In: SOUZA, Maria Angela de A.; DINIZ, Fabiano Rocha e ROCHA, Danielle de Melo (org.) *Reforma Urbana e Direito à Cidade: Recife*. isbn | 9788577857579 Letra Capita, Editora. Rio de Janeiro, 2022. 268 páginas [https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2022/11/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade\\_RECIFE.pdf](https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2022/11/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade_RECIFE.pdf)

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. **Por que nossas cidades continuam tão precárias?** *Novos Estudos CEBRAP*, n. 89, p. 89-110, mar. 2011.

SACHS, Jeffrey D. **The Age of Sustainable Development**. New York: Columbia University Press, 2015.

SANTOS, João Paulo de Oliveira. **Análise da viabilidade econômica da produção de biogás a partir de resíduos sólidos urbanos em Pernambuco**. 2023. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2023. Disponível em: [http://www.tede2.ufrpe.br:8080/tede2/bitstream/tede2/8319/2/Joao\\_Paulo\\_de\\_Oliveira\\_Santos.pdf](http://www.tede2.ufrpe.br:8080/tede2/bitstream/tede2/8319/2/Joao_Paulo_de_Oliveira_Santos.pdf). Acesso em: 02 set. 2024

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ornamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor**. 1997.

SECRETARIA NACIONAL DE ACESSIBILIDADE E PROGRAMAS URBANOS. **Relatório de Gestão**. 2011. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. Disponível

em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/arquivos/relatorios-de-gestao/2011/secretaria-nacional-de-acessibilidade-e-programas-urbanos.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2024

SEN, A. K. **Development as Freedom**. New York: Anchor Books, 1999.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano** – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

VIEIRA, Alexandre Bergamin; ROMA, Cláudia Marques; MIYAZAKI, Vitor Koiti. **Cidades médias e pequenas: uma leitura geográfica**. Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente: Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista – UNESP, Faculdade de Ciências e Tecnologia – FCT, n. 29, p. 2007.