



## O planejamento urbano brasileiro e as pequenas cidades: uma revisão de literatura

*Vanessa Manfio<sup>1</sup>*

### Resumo

As cidades têm enfrentado desordem social e espacial, pois a maioria delas não consegue atender as necessidades da população e do crescimento urbano, sendo palco de inúmeros problemas urbanos. Neste caso, o planejamento urbano é essencial para romper com estas questões, tornando-se um importante instrumento, especialmente para o Brasil, onde as carências e a burocracia, nesta ótica, são expressivas. O planejamento urbano não é apenas um aporte para grandes cidades, mas também para as pequenas cidades que necessitam de um planejamento para diminuir as problemáticas urbanas. Neste trabalho, objetiva-se: a) discutir sobre o planejamento urbano, abordando o Brasil, enfocando os séculos XIX e XX; b) dialogar sobre o planejamento urbano em pequenas cidades brasileiras. Para isto, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, com revisão de literatura. As leituras foram escolhidas privilegiando alguns autores reconhecidos que trabalham com a temática. O trabalho visa contribuir com as discussões de geografia urbana, sobre o planejamento urbano das pequenas cidades.

**Palavras-chave:** Pequenas cidades; Planejamento Urbano; Brasil.

### Brazilian urban planning and small towns: a literature review

#### Abstract

Cities have faced social and spatial disorder, as most of them cannot meet the needs of the population and urban growth, being the scene of numerous urban problems. In this case, urban planning is essential to break with these issues, becoming an important instrument, especially for Brazil, where shortages and bureaucracy, from this point of view, are

---

<sup>1</sup> Email: [vamanfio@hotmail.com](mailto:vamanfio@hotmail.com). Doutora em Geografia e atualmente Pós-Doutoranda em Geografia Universidade Federal de Santa Maria e membro do Grupo de Pesquisa *Mikripoli, país Brasil*. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0405-5389>;

significant. Urban planning is not only a contribution for big cities, but also for small cities that need planning to reduce urban problems. In this work, the objective is: a) to discuss about urban planning, approaching Brazil, focusing on the 19th and 20th centuries; b) dialogue about urban planning in small Brazilian cities. For this, a bibliographical research was used, with a literature review. The readings were chosen favoring some recognized authors who work with the theme. The work aims to contribute to the discussions of urban geography, on the urban planning of small towns.

**Keywords:** Small cities; Urban planning; Brazil.

### **Introdução**

As cidades brasileiras têm se tornado, nas últimas décadas, espaços de conflitos com problemas urbanos diversos. Isto se deve, principalmente pela intensidade da urbanização, que se propaga com a industrialização e a falta de planejamento urbano. Então, cada vez mais, as cidades necessitam de planos urbanos capazes de planejar o espaço citadino na sua totalidade, projetando o seu futuro.

O planejamento não é algo novo, ele se dissemina com o desenvolvimento industrial, inicialmente na Europa e Estados Unidos, no século XVIII e XIX, e passa a se disseminar para outros países, inclusive da América Latina. No Brasil, o planejamento surge inspirado nos planos urbanos europeus, e ganha expressividade após a década de 1960, passando por vários momentos, avanços e retrocessos.

Na academia brasileira, o planejamento urbano tem se tornado uma temática de crescente interesse, entre os profissionais da área, especialmente arquitetos, urbanistas e geógrafos, mas este apresenta muitos entraves e avanços práticos, muitas vezes, pouco eficazes para o desenvolvimento urbano, levando em conta a realidade das diferentes cidades. No Brasil, ainda existe uma ineficiência quanto a um planejamento sustentável e preocupado em resolver os verdadeiros desafios urbanos, principalmente, envolvendo a minoria excluída do direito à cidade. E quando se trata das pequenas cidades, as discussões acadêmicas e os planos urbanos são, ainda, menos expressivos.

Pensando nisso, este artigo pretende fazer uma revisão teórica e bibliográfica, a respeito do planejamento urbano brasileiro e a abordagem das pequenas cidades. Como objetivo central

do artigo busca-se analisar as bases teóricas do planejamento urbano, discutindo sobre os planos urbanos do Brasil, sobretudo nos séculos XIX e XX, e das pequenas cidades, a fim de trazer contribuições para Geografia Urbana, em geral para o pensamento sobre a cidade e o seu planejamento, e para os estudos de pequenas cidades. Sabe-se que existe uma reduzida bibliografia de geógrafos que tratam desta temática, dessa forma, pretende-se trazer algumas discussões para cooperar com os estudos nesta linha de pensamento.

Como recurso metodológico, a presente discussão segue os caminhos da pesquisa bibliográfica, que envolve coleta de materiais em obras científicas já publicadas e a sua análise. Para Gil (2002, p. 44), a pesquisa bibliográfica “[...] é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Complementando, a utilização de dados e teorias já trabalhadas por outros pesquisadores contribuem com o trabalho. Assim, a partir de contribuições de outros autores e estudos analíticos é possível tecer novos conhecimentos (Severino, 2007). Este tipo de pesquisa centra-se na revisão de literatura, indo da coleta à leitura e análise das mesmas, para construir uma nova discussão. Ainda, Lakatos e Marconi (2003, p. 183) escrevem que: “[...] a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”. As leituras bibliográficas escolhidas foram aquelas disponibilizadas nas bibliotecas digitais (composta por dissertações e teses, artigos científicos, normativas) e em livros. Como palavras-chave para busca utilizou-se planejamento urbano, Brasil e pequenas cidades. Além disso, pesquisou-se em materiais escritos por urbanistas-arquitetos e geógrafos reconhecidos na discussão desta temática. Neste ponto, foram utilizados alguns autores para fundamentação da pesquisa, entre eles: Dias e Santos (2016), Duarte (2013), França (2021), Maricato (2000), Monte-Mór (1981), Reis (2019), Rolink (1995), Santos e Almeida (2021), Souza (2008), Villaça (1999). Então, inicialmente foram pesquisadas obras sobre a temática e num segundo momento a análise documental e de literaturas para trazer aqui uma releitura do que está posto sobre o assunto.

A pesquisa bibliográfica concentrou-se nos séculos XX e XXI, pois a maioria das publicações consultadas remetia para este período, conduzindo uma leitura da história do planejamento urbano no país. No século XXI as bibliografias foram reduzidas, aquelas encontradas pouco avançavam no debate, dessa forma, privilegiou os dois séculos passados.

Por fim, este artigo está organizado em três seções: a primeira que trata do conceito de cidade e da discussão sobre o planejamento urbano. A segunda parte expõe análise do planejamento brasileiro nos séculos XIX e XX. A terceira seção do texto trata de uma abordagem sobre o planejamento urbano e as pequenas cidades. Estas etapas contribuíram para as considerações do trabalho.

### **A cidade e o planejamento urbano**

A cidade é entendida como um modo de viver, de pensar, agir e sentir, sendo uma realização urbana que se constitui ao longo do processo histórico, abrigando, portanto, funções diferentes marcadas pelos momentos distintos (Carlos, 1992). Segundo o dicionário Houaiss e Villar (2001), a cidade é uma aglomeração humana, localizada numa área geográfica circunscrita e que possui numerosas casas próximas de si, destinadas à moradia, às atividades mercantis e industriais, entre outras e com vias de circulação. Desse modo, a cidade é o resultado da integração de técnicas e tecnologias, que permitam a criação de infraestruturas, é o trabalho humano, resultado da relação sociedade e natureza e do povoamento em forma de aglomerado, onde numa porção estreita coexistem serviços, indústrias, moradias e concentração de pessoas.

As cidades podem ser compreendidas pela sua dinâmica e tamanho, onde as pequenas cidades são aquelas com poucos serviços e estruturas urbanas, com uma parcela reduzida da população, já as médias e grandes cidades possuem uma população expressiva, bem como estruturas numerosas.

Mas, no geral, a cidade, neste sentido, é o concreto, enquanto o urbano não é sinônimo de cidade, é fenômeno, o processo que constitui a cidade, que implica na migração de pessoas do campo para as cidades, intensificando o crescimento citadino. Para Lefebvre (2001) o urbano é uma simultaneidade, a reunião para que haja a intensificação das cidades. Completa Lencione (2008), o urbano é o adjetivo que qualifica a cidade. Logo, quando esta cidade atinge patamares de urbanização elevados ela passa a conviver com problemas urbanos, por vezes mais ou menos intensos e esta questão define-se como os objetos do estudo e ações do planejamento (Ultramari, 2009).

O planejamento urbano, então, remete as estratégias e ações públicas de ordenar as cidades, estabelecer equilíbrios urbanos, diminuindo os impactos socioespaciais das cidades, especialmente naquelas maiores. Logo, o planejamento urbano é um instrumento relevante no

processo de desenvolvimento das cidades, ele diz respeito, à coordenação de tomada de decisões e ações públicas no espaço-tempo para resolver ou impedir problemas urbanos (Carvalho, 2009). Ainda, Souza (2008, p. 46) afirma que planejar é uma ação para o futuro, significando tentar prever a desordem e a evolução negativamente de um fenômeno ou de processos, com o objetivo de precaver-se contra prováveis problemas e impactos socioespaciais. Neste sentido, planejar é criar planos que envolvem ações ambientais, de moradia, infraestrutura, entre outras, sendo uma ferramenta administrativa que possibilita a compreensão da realidade cidadina, tecendo caminhos para uma melhor organização do espaço urbano.

O planejamento da cidade deve ser pensado desde início da constituição do espaço urbano, ou seja, desde o surgimento do aglomerado urbano, envolvendo um pensamento e um ordenamento que considera a cidade real (Duarte, 2012). É necessário que se pense num planejamento eficaz, dando atenção ao ordenamento do crescimento urbano-industrial e econômico, à implantação de infraestruturas, à previsão por parte do poder público de direitos básicos para a população, como: saúde, educação, emprego, lazer e transporte (França, 2021). Dessa forma, o planejamento é um item importante para tornar as cidades habitáveis, principalmente, quando ele assume a construção de uma cidade menos idealizada e mais concreta e humana.

Nas palavras de Harvey (2006), o planejamento representa um estágio da história e deve ser tratado como um conjunto de ações para orientar as áreas urbanas, suburbanas e rurais afetadas e incluídas no processo urbano-industrial. Logo, o planejamento urbano não diz respeito apenas à cidade, mas ao contorno regional. Desse modo, o planejamento urbano vem sendo tratado pelos urbanistas, arquitetos e geógrafos ligado ao regional, pois não é apenas a cidade que enfrenta os problemas da urbanização, bem como a cidade não está desconectada da região, o seu entorno regional também sofre com os impactos urbanos (Reis, 2019). Assim, “O enfoque regional possibilita a obtenção de maior eficiência na aplicação de planos de desenvolvimento municipal, pois nem sempre os problemas urbanos são ocasionados por ações ou decisões tomadas dentro dos limites municipais” (Reis, 2019, p.27). Além disso, o planejamento precisa ser um instrumento que envolva profissionais de diversas áreas do conhecimento, para que cada um possa contribuir para uma cidade harmônica.

Dito isto, planejar é um processo - chave para as cidades contemporâneas, embora algumas ações políticas e sociais já acompanhassem as cidades antigas. As cidades nem sempre

tiveram as mesmas condições estruturais, por exemplo, as cidades antigas eram identificadas por construções feitas dentro de murros históricos, construídos por meio de edificações lentas, enquanto as cidades modernas surgem a partir da industrialização e apresentam grande dinamismo e rapidez (Rolnik, 1995). Esta autora coloca ainda que a cidade antiga era fechada e vigiada para defendê-la de seus inimigos externos, enquanto a cidade contemporânea se caracteriza pela velocidade de circulação, de fluxos, pessoas, mercadorias e capitais, rompendo as barreiras. Diante do dinamismo das cidades modernas torna-se ainda mais importante o planejamento urbano e as ações de gestão.

Assim, a partir da cidade moderna e das discussões sobre a cidade industrial e a sociedade capitalista surge à nova área de estudos: o urbanismo e também uma nova abordagem a respeito do planejamento urbano tendo como pesquisadores interessados nesta temática: historiadores, economistas, geógrafos, engenheiros e arquitetos e políticos (Monte-mór, 1981). Ainda, o planejamento urbano aparece na literatura e nas preocupações acadêmicas, com ênfase, a partir da revolução industrial, que impôs uma urbanização, em muitos países acelerada e permeada de problemas urbanos. Choay (2003) coloca que, o surgimento de uma sociedade preocupada com o planejamento urbano e regional veio em decorrência da revolução industrial, pois, produziu as grandes cidades, as metrópoles, as conurbações, os complexos industriais e os grandes conjuntos habitacionais. Essas grandes cidades viram nascer impactos socioespaciais intensos, que precisaram ser tratados e previstos para melhorar as condições urbanas.

Na Europa, portanto, no século XIX, o planejamento nasce de intervenções sobre as cidades que remetem a higienização do espaço, cujos centros urbanos devido à Revolução Industrial sofreram inchaço populacional, dos quais, a população vinda do campo para o trabalho industrial não conseguiu moradia adequada, vivendo em cortiços insalubres, o que favoreceu epidemias em função da falta de saneamento básico (Reis, 2019). Além disso, a cidade industrial torna-se o campo de investimentos do capital, gerando conflitos e problemas urbanos, o que resultou em planos e ações do governo para conter estes problemas (Rolink, 1995). Estas condições fizeram a Inglaterra criar ações para minimizar estas situações e resolver problemas sociais, resultantes da cidade industrial.

O planejamento urbano na Europa até a Primeira Guerra Mundial foi voltado para as ideias de movimento e modernidade, de racionalidade do espaço (Nunes 2010). Nesta lógica, a cidade era máquina de morar, instrumento de trabalho e, portanto, devem-se adaptar as novas

tecnologias de mobilidade (automóvel) e de habitar (aço, concreto e vidros), criando habitações completas, limitando o convívio com os vizinhos (Nunes, 2010). Este planejamento seguiu a tendência de urbanismo progressista e racionalista, vistos pelas obras de Garnier (França), Gropius (Alemanha) e Berlage (Holanda), sustentando a necessidade de cidades organizadas, utilitárias e harmônicas (REIS, 2019). Imediatamente, após a revolução industrial houve a necessidade de um planejamento urbano sanitário, principalmente para conter doenças e problemas aflorados pela má organização do espaço industrial e de moradia (Reis, 2019). Nesta época também foram desenvolvidos planos de embelezamento para harmonizar o espaço.

Com a revolução industrial nos EUA, este país também começa a pensar e implantar projetos urbanos em função do crescimento urbano desordenado em áreas industriais (Reis, 2019). A partir destas estratégias o planejamento urbano se fundamenta no mundo. Então, inicialmente ele surge na Europa e EUA, no século XIX e XX, e se estende para outros países e continentes, inclusive para América Latina, à medida que as cidades industriais avançam e contribuem para o desenvolvimento de problemas urbanos. Inicialmente foi uma estratégia de ações pontuais e depois se constituiu numa ferramenta mais complexa.

Por fim, o planejamento não pode ser apenas obras pontuais deve envolver planos complexos e abrangentes, completando os problemas da cidade moderna (Villaça, 1999). Para este mesmo autor, existem várias formas de se atingir o planejamento urbano, como: zoneamentos, planos setoriais, planos diretores, projetos de cidades novas, etc. Para Ticle e Pereira (2016, p. 11), “o planejamento deveria se ocupar dos processos de elaboração, estruturação e apropriação do espaço, adotando medidas que contemplassem cada região ou bairro com propostas distintas, respeitando suas especificidades”. A articulação entre ações, modos de pensar a cidade e a participação da comunidade nas tomadas de decisões são importantes para que o planejamento seja eficaz e condizente a realidade de cada cidade.

### **O planejamento urbano no Brasil nos séculos XIX e XX: contribuições relevantes**

O Brasil tornou-se um país urbano, após a década de 1950, com a ascensão da industrialização. No entanto, o planejamento urbano no Brasil não se inicia neste período, mas sim muito antes, ainda que não tenha admitido a denominação de “Planejamento Urbano” e nem estruturas formais nas administrações públicas, iniciou-se no último quartel do século XIX (Deák; Schiffer, 1999). As obras e os planos de embelezamento e organização sanitária

foram realizados no Brasil, seguindo os modelos urbanistas da Europa, especialmente em cidades grandes, como: São Paulo e Rio de Janeiro. Mas, certamente o planejamento urbano se intensifica, a partir dos anos de 1960, em virtude dos avanços industriais e da urbanização brasileira.

É importante destacar que o planejamento brasileiro apresentou várias características ao longo do tempo. Para Villaça (1999), o planejamento urbano brasileiro apresenta três fases importantes: a) primeira fase: do período de 1875 a 1930; b) segunda fase: período de 1930 a 1990; c) terceira fase: de 1990 em diante (Villaça, 1999). A primeira fase, então, foi marcada pelo planejamento renascentista que chegava da França e enfatizava a beleza monumental, num modelo altamente ideológico, tais quais: o plano da Cidade do Rio de Janeiro (Villaça, 1999). Neste período, prevaleceram os planos de melhoramentos e embelezamentos, baseados nas intervenções urbanas com “pretensões científicas”, influenciadas pelos planos europeus, como o plano de extensão de Barcelona, sendo uma proposta da burguesia em se desprender do passado colonial e criar um planejamento que impusesse a modernidade, dos quais foram construídas, avenidas, praças e monumentos (Duarte, 2012; Monte-mór, 1981). Este momento de embelezamento urbano não buscou criar um planejamento que atendesse a todos os moradores urbanos, a eficiência da cidade, mas a construção de um espaço que contemplasse o moderno.

O segundo período foi um momento de preocupação com a eficiência das cidades, destacando obras de saneamento básico, infraestrutura e transporte, a fim de diminuir as doenças que atingiram as cidades brasileiras e criar maior funcionalidade urbana (Villaça, 1999). Assim, no final do século XIX, surgem grandes obras de saneamento das cidades portuárias, que produziram o urbanismo sanitário no Brasil, criando também infraestruturas para o escoamento da produção (Quinto Júnior, 2013). Ressalta ainda, Villaça (1999) que nesta época foram criados muitos planos urbanos, porém a maioria não saiu do papel, pois havia um discurso de ocultar a origem dos problemas ao invés de buscar solucioná-los. Muito conhecimento intelectual e técnico foi construído neste momento da história, mas os interesses de grandes empresas, ou da burguesia dificultaram a implantação dos planos urbanos, sem falar que o governo relegou a tarefa a agentes privados que não executaram os planos (Villaça, 1999).

A partir de 1930, inicia-se a utilização da expressão plano diretor (mecanismo de orientação do uso do solo urbano) no Brasil. Neste ano, Agache propõe um plano para o Rio de Janeiro,



utilizando a noção de plano diretor, priorizando a remodelação e embelezamento da cidade, respondendo aos anseios da burguesia (Monte-mór, 1981). No entanto, somente a partir da década de 1940, o plano diretor é difundido no Brasil, sendo substituído por outros nomes a partir de 1960, no governo ditatorial, e retomando ao antigo nome com a Constituição de 1988 (Oliveira, 2011). Em 1988, com a Constituição Federal houve uma descentralização do planejamento, estando a cargo da esfera municipal o planejamento e a execução. Essa constituição também trouxe a obrigatoriedade para as cidades grandes e médias no âmbito do planejamento urbano. A pequena cidade todavia ficou sem obrigatoriedade de criar e executar planos urbanos.

É relevante mencionar que no período de 1980 a 1990 foram registrados no país diversos movimentos, redes e fóruns que discutiram o planejamento urbano (Teixeira, 2000). Movimentos de busca por moradia, de reivindicação pelo direito à cidade. Certamente estes tiveram um papel importante para continuidade de ações urbanas que valorizassem o interesse da população e dos excluídos.

Com isto, o terceiro período, foi marcado por planejamentos com função social, onde a participação popular esteve envolvida na formulação e acompanhamento dos planos urbanos (Villaça, 1999). Além disso, em 2001, houve a criação do Estatuto das Cidades que marcou o direito à cidade. O Estatuto da Cidade é a denominação oficial da lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta "Política urbana" da Constituição brasileira, tendo como princípios básicos: o planejamento participativo e a função social da propriedade (Soares Filho, 2001). Essa legislação não apenas evidencia a função social da cidade, mas também instrumentaliza os municípios para realizar o planejamento urbano, buscando um desenvolvimento das cidades (Brasil; Carneiro; Teixeira, 2010). Assim, o estatuto contribuiu, ainda mais, para os avanços do plano diretor e do planejamento urbano propriamente dito, buscando uma reforma urbana.

Num outro sentido, alguns programas e políticas do Governo Federal contribuíram para pensar e ordenar a cidade, tais quais: a Política Nacional de Habitação, o Programa Minha Casa, Minha Vida, que criaram condições para população de baixa renda adquirir sua moradia. Além destes, a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano possui grande importância no planejamento, já que é a partir dessa lei que determinadas zonas da cidade são caracterizados por certos usos e, assim, são ocupados (Oliveira, 2011). Esta lei tem um papel importante para conter problemas decorrentes da má organização espacial.

Não adentrando ao planejamento urbano do século XXI, mas faz necessário aqui referir-se que no início de tal século houve a criação de órgãos importantes no Brasil, que continuaram a dar voz ao planejamento e a participação social. Neste âmbito estão a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, e do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) no ano seguinte, contribuindo para: a) efetivação de políticas urbanas em suas várias áreas, b) criação materiais e normativas, c) gestão urbana, incentivando os municípios a elaborarem seus planos diretores (Brasil; Carneiro; Teixeira, 2010).

No âmbito das pequenas cidades brasileiras, o planejamento urbano ainda é uma realidade pouco presente e com muitos entraves científicos e práticos. Muitas destas cidades acabam ficando esquecidas na ótica do planejamento urbano, tanto em estudos como em legislações. O que merece atenção dos gestores públicos e pesquisadores da área, como tratará a discussão a seguir.

Por outro lado, no planejamento urbano do Brasil, há uma expressiva desigualdade social, da burocracia, da corrupção, bem como de outros fatores impedem o Brasil em avançar no planejamento urbano eficaz, tanto da pequena, média ou grande cidade, negligenciando a construção de uma cidade sustentável e igualitária. Então, a atuação do poder público nas cidades através do planejamento urbano parece estar longe de se constituir uma prática efetiva, pois as cidades são os centros de riqueza e foco de pobreza (Monte-mór, 1981). Os órgãos de planejamento parecem mais instituições de pensar e não de agir, pois raramente os projetos são executados em prática, com exceção do zoneamento urbano (Villaça, 1999). Ademais, o planejamento no Brasil é uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada de políticas públicas e da ação do estado (Villaça, 1999). É uma prática que precisa ser cada vez mais tratada com atenção, descentralizada, mas articulada com vários agentes públicos e com a comunidade civil, sendo pensada também na luz de todos os tipos de cidades, inclusive das pequenas cidades.

Além disso, é notória a falta de interesse das camadas populares em participar nos planos diretores (Villaça, 1999), fato que compromete o planejamento efetivo das cidades para atender a todas as classes sociais. Por outro lado, o planejamento urbano brasileiro em muitos casos é realizado com obras em parceria de empresas privadas, atendendo o interesse do individual e não do coletivo. Este tipo de planejamento é definido por Souza (2010) como o planejamento mercadológico, exemplificado pela reestruturação da área do antigo Autódromo, onde houve a demolição das casas dos moradores da Vila Autódromo para

construção de hotel e de campo de Golfe. Esse é um plano de desenvolvimento associado à burguesia e aos interesses de grupos imobiliários e não necessariamente de interesse da sociedade excluída (Souza, 2010).

Ademais, a união entre o planejamento urbano e a gestão das áreas de risco precisa ser uma prioridade pública, assim como projetar as cidades para o futuro, com tecnologias sustentáveis, com a realocação de vias urbanas e, sobretudo, projetada para a diversidade de meios de transportes, a fim de promover uma eficiência urbana, principalmente nas grandes cidades, mas não apenas nestas, incluindo também a mobilidade sustentável e coletiva de qualidade, como já existe em outros países.

### **As pequenas cidades brasileiras e a questão do planejamento urbano**

As pequenas cidades apresentam um crescimento urbano menos intenso, e problemas urbanos de ordem diferente que os grandes centros, geralmente as pequenas cidades não são acometidas por grandes congestionamentos, favelas, etc, mas também projetam dilemas que podem ser mensurados pela ocupação desordenada, como a ocupação irregular de áreas próximas a rios e encostas, ou da segregação espacial. Dessa forma, o planejamento urbano nas pequenas cidades também deve ser um aspecto importante para gestão urbana. Segundo Maricato (2000), toda cidade deveria conter legislação urbanística aplicada e atualizada, com fiscalização e participação popular para o desenvolvimento urbano. A pequena cidade também precisa se preparar para ritmos de urbanização mais intensos, para conflitos socioespaciais, para questões urbanas que aparecem devido à especulação imobiliária ou outra condição urbana.

É evidente, que se no Brasil o planejamento de grandes cidades já é um desafio muito grande (Stephan; Souza Maria, 2015), pensar e projetar as pequenas cidades é um assunto ainda mais complexo, porque faltam discussões científicas e técnicas neste sentido, ou pelo fato dos planos atenderem os interesses da administração pública e de grandes produtores de terras, ou ainda porque não existe uma obrigatoriedade de cidades muito pequenas realizarem planos diretores (Stephan; Souza Maria, 2015). No Brasil, os planos diretores são instrumentos obrigatórios para municípios com mais de 20 mil habitantes, com isto, muitas pequenas cidades não possuem planos diretores (CNM, 2015). O que pode resultar em um comprometimento do solo urbano com uma urbanização sem o seu devido planejamento. Como afirmam Santos e Almeida (2021, p.118),

É importante destacar no contexto das cidades pequenas que, planos diretores elaborados para estes municípios, principalmente os que possuem menos de 20 mil habitantes, são casos isolados no cenário brasileiro, sendo assim, estudos com este viés são de grande valia para a comunidade científica.

Além disso, Santos e Almeida (2021) comentam que há certa dificuldade na elaboração de planos diretores e documentos de planejamento urbano em pequenas cidades, devido à falta de políticas específicas para tais espaços urbanos, além de dados oficiais atualizados, falta de levantamentos nacionais sobre estas realidades, falta de engajamento do poder municipal com instituições como universidade e institutos educacionais. Estes autores destacam ainda que,

Na maioria das cidades pequenas não existe a presença de algum órgão com a função de lidar com algum planejamento urbano. Os técnicos — arquitetos e urbanistas ou engenheiros civis — em sua maioria, sequer dão conta da aprovação de projetos de construção. Ou seja, existe pouca experiência em administrar o crescimento e traçar diretrizes a fim de mitigar os problemas resultantes do crescimento urbano destas cidades (Santos; Almeida, 2021, p. 120).

Conforme Montandon e Santos Júnior (2011), as pequenas cidades contam com estruturas administrativas com um reduzido preparo técnico e instrumental, o que faz com que as práticas básicas de planejamento e gestão urbana sejam limitadas, ficando ainda mais comprometido quando a pequena cidade/município depende de recursos da União. No Brasil é muito comum os pequenos municípios possuírem uma arrecadação limitada, e extremamente dependente do governo federal, nestes casos, o investimento em planejamento urbano torna-se um desafio ainda maior (Montandon; Santos Júnior, 2011).

Após o Estatuto das Cidades houve um crescimento de planos diretores em pequenas cidades, conforme a revisão de literatura realizada para este estudo, além do mais alguns centros urbanos deste porte obtém certo grau de sucesso, enquanto outras possuem planos com muitas deficiências técnicas, que não contribuem para projetar sustentavelmente os pequenos espaços urbanos. Planos estes que enfrentam resistências da participação da população na sua construção, que conta com diálogos de poucos pesquisadores, ou que não são seguidos em função dos interesses dos agentes urbanos e da burocracia brasileira (França; Costa; Fonseca, 2019).

Ainda, as diferenças e características das cidades não são abordadas no Estatuto da Cidade, demonstrando que não há domínio teórico-conceitual para o planejamento urbano e regional destas cidades, isto ajuda a explicar porque mesmo com o Estatuto muitas pequenas cidades não apresentam planos diretores (Guma, 2016).

É importante frisar que recentemente, em 2020, a ON-Habitat lançou um manual para o planejamento urbano de pequenas cidades, especialmente para países em desenvolvimento, onde as dificuldades de planejamento são expressivas. O Guia de Planejamento Urbano Participativo, da ON-Habitat da Organização das Nações Unidas (ONU) é uma espécie de roteiro ou guia para avaliar, projetar, operacionalizar e implementar processos participativos de planejamento urbano sustentável, trazendo diretrizes para que mais cidades venham a exercer um planejamento urbano eficaz (Saergs, 2020). Para Maricatto, Wedekin e Soares (2021, p.179), “O guia representa um avanço para o planejamento urbano das cidades de pequeno porte, as quais normalmente não têm recursos para o desenvolvimento de projetos sustentáveis e inclusivos, sem a possibilidade de se ater às necessidades locais e dentro das perspectivas reais de planejamento”. Espera-se que esta seja uma ferramenta utilizada por governos de pequenas cidades brasileiras para conduzirem planos urbanos e ações para melhorar o espaço urbano.

Sabe-se que o planejamento urbano de pequenas cidades é uma realidade recente, que requer muitos estudos científicos, técnicos e sociais. Existem poucas literaturas e estudos científicos abordando esta questão, especialmente no âmbito da geografia, justamente pela baixa produção de planos diretores. Como afirmam França, Costa e Fonseca (2019, p. 131),

[...] o desenvolvimento de estudos sobre as pequenas cidades brasileiras é importante e faz-se necessário, principalmente, por meio de pesquisas que desenvolvam pressupostos teóricos e metodológicos. Acredita-se que a tomada de conhecimento sobre estas realidades socioespaciais, distintas daquelas dos médios e grandes centros urbanos, pode se constituir em um ponto-chave para a ampliação das condições teóricas fundamentais ao aprofundamento do entendimento da urbanização brasileira.

Noutra linha de análise, as pequenas cidades brasileiras ainda não revelam um planejamento urbano que segue as abordagens teóricas de grandes pensadores urbanistas, tanto brasileiros como de outros países, além da ausência de uma política urbana como instrumento de transformação da realidade urbana (Dias; Santos, 2016). Assim, “a cidade pequena atualmente apresenta conflitos que são reflexo justamente da falta de uma política urbana ágil e comprometida de fato com a promoção da justiça social” (Dias; Santos, 2016, p. 73). Por exemplo, uma pequena cidade, muitas vezes, é apenas pensada para o deslocamento de carros particulares, sem previsão de construção de ciclovias, ou de implantação de transporte público intraurbano, seja porque a demanda é baixa ou pelo desinteresse da administração. Mas, torna-se um ponto considerável, principalmente quando nem todos habitantes tem um carro particular, ou optam por meios mais sustentáveis e baratos para circulação urbana.

Pensar o planejamento numa pequena cidade, onde o solo urbano é pouco extenso, e as contradições urbanas são recentes e por vezes quase nulas, requer um olhar muito cuidadoso com o futuro, com os ritmos de urbanização. O planejamento urbano nas pequenas cidades deve conduzir ao pensamento sobre a relação da cidade com o rural, com as outras cidades, e, sobretudo, com o desenvolvimento econômico e social, além de considerar os patrimônios culturais.

O planejamento urbano nas pequenas cidades também pode explorar a questão da verticalização urbana, muito intensa nos grandes centros urbanos, mas que aparecem em ascensão em cidades menores, e pode implicar em conflitos se estes prédios dividirem espaço com áreas residenciais, em proximidades de aeroportos e aeroclubes, ou mesmo se implicar na demolição de casarões antigos ou áreas verdes.

Outro aspecto importante diz respeito ao que Fernandes e Correia (2018, p. 58) colocam:

Os problemas urbanos, inclusive em pequenas cidades, são tão frequentes que podem ser cotidianamente visualizados na ausência de um remédio na rede de saúde, na falta de emprego ou oportunidades para os jovens, na insuficiência de vagas em creches ou escolas municipais, na ausência de policiamento e de estrutura de segurança, na infraestrutura deteriorada de prédios públicos, no asfalto da cidade e nas rodovias municipais para as áreas rurais, etc.

Na pandemia do Covid-19 os problemas urbanos nesta magnitude foram percebidos com clareza, onde as infraestruturas médico-hospitalares eram reduzidas e os serviços mais longínquos da população das pequenas cidades. Se por um lado as pequenas cidades representaram espaços de contato com a natureza, por outro se tornaram frágeis e vulneráveis aos efeitos pandêmicos. Além do mais a queda do turismo, comércio e a pouca circulação de transportes na pandemia levou ao aumento dos desempregos e misérias nas pequenas cidades, mesmo onde essa realidade era menos intensa antes da pandemia.

Assim, nas pequenas cidades, muitas vezes, os problemas urbanos e municipais existem e precisam ser dialogadas em políticas e planejamentos urbanos que toque nestes pontos. Para França (2021), os problemas socioespaciais das pequenas cidades requerem planos e programas governamentais, mas também a participação da população no planejamento e gestão do urbano, a fim de melhorar a qualidade de vida destes espaços, atenuando transformações significativas no âmbito demográfico e socioeconômico. O planejamento participativo é uma forma de atingir melhores indicadores sociais, resolver questões pertinentes a economia, ambiente e organização da cidade.

Nesta linha de discussão, as pequenas cidades de países em desenvolvimento sofrem com a ausência de infraestrutura, sendo lentas nas respostas aos desastres naturais e impactos ambientais (Nobre; Young, 2011, Zanirato, et. al. 2022). Além disso, muitas cidades pequenas no Brasil localizam-se em áreas íngremes, em encostas de morros. Como Zanirato, et al (2022) afirma ao falar das pequenas cidades da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – RMVPLN, estas estão localizadas em encostas de serras o que gera transtornos em cheias de rios e movimento de massas, existindo uma vulnerabilidade ambiental. Estas questões poderiam ser evitadas e minimizadas com planos diretores e ações de zoneamento e planejamento.

A expansão urbana, numa pequena cidade cercada por morros ou localizada nas proximidades de rios, também representa um desafio, que merece atenção de pesquisadores e gestores municipais, pois implica em possíveis impactos ambientais como o comprometimento do solo, erosão, deslizamento e enchentes. O desmatamento de florestas pode representar um problema climático para o urbano, pois a falta de espaços citadinos leva ao corte de áreas verdes para construção de prédios e espaços pavimentados.

A questão patrimonial também merece atenção do planejamento urbano em pequenas cidades. Como afirmam Ticle e Pereira (2016, p.19), “o planejamento urbano teria de incluir, entre as suas diretrizes, políticas de preservação patrimonial, de forma a salvaguardar o ambiente urbano em todas as suas dimensões”. Sabe-se que a pequena cidade, muitas vezes, ao se expandir e modernizar acaba por destruir casarões antigos, velhas memórias e sinergias da cidade antiga. Estas questões precisam ser trabalhadas para que as riquezas patrimoniais sejam preservadas, não apenas por caráter social e histórico, mas ressignificando valores comerciais e investindo em turismo, novas oportunidades urbanas, sempre necessárias para manutenção da vitalidade jovem na pequena cidade.

Desse modo, discutir a questão do planejamento urbano em pequenas cidades é relevante e necessário, para que todas as cidades tenham condições urbanas equitativas e seguras para um crescimento sem tantos problemas urbanos. E no Brasil onde a maioria dos municípios é de pequeno porte, numa prevalência de pequenas cidades, tornam-se ainda mais significativo estes estudos e o planejamento urbano.

## **Considerações**

O planejamento urbano brasileiro foi inspirado em arquitetos e urbanistas da Europa, a partir de modelos e planos urbanos modernos. O planejamento brasileiro enfrenta muitos dilemas, como a burocracia, a falta de participação popular, os planos diretores ligados ao interesse de grandes grupos empresariais e imobiliários, a precariedade de estudos e planos urbanos desenvolvidos em pequenas cidades, entre outros. O Brasil precisa avançar nas políticas urbanas e também em planos de urbanismo que busquem atender as diversidades de cidades e orienta a sustentabilidade e a gestão urbana a promover melhor qualidade de vida das cidades.

O planejamento urbano precisa sair das vitrines das bibliotecas e encarar as ruas das cidades. Pensar o planejamento, não do ponto de vista mercadológico, da cidade como mercadoria, da cidade para o capital, mais do planejamento integrado com gestão e orientação de planos descentralizados e reais as cidades. Assim, a cidade precisa atender o bem estar social.

Nesta ótica, os planejamentos urbanos precisam ir além de valorizar o embelezamento urbano, de revitalizar áreas urbanas, eles precisam cumprir as funções de resolver problemas de circulação, pobreza, moradia, saneamento e questões ambientais, importantes para uma cidade sustentável. Pensar uma cidade sustentável se torna uma urgência frente aos inúmeros problemas urbanos das cidades brasileiras.

O Brasil tem avançado em relação a planejamento urbano, mas quando o tema é pequenas cidades, as discussões científicas e técnicas ainda são pouco expressivas. Muitas pequenas cidades não constam com planos diretores, dado a falta de profissionais e bases técnicas para realização dos mesmos. Olhar para estas cidades se faz necessário já que também são acometidas por problemas urbanos, mesmo de menor intensidade ou de outra natureza. As pequenas cidades apresentam problemas de emprego, ocupação irregular, impactos ambientais, depreciação patrimonial, inexistência de serviços médico-hospitalares, e outros. Então, nunca é demais orientar o futuro das cidades sejam elas grandes ou pequenos centros urbanos.

Neste trabalho, entretanto, o propósito principal foi de discutir sobre as pequenas cidades e o planejamento urbano, haja vista a necessidade de se debater a temática. Para tal discussão utilizou-se a revisão de literatura. Ainda, o artigo não esgotou-se as discussões, tampouco aprofundou debates existentes, já que se deparou com poucas obras que tratassem do assunto, mas trouxe uma leitura do pensamento sobre a temática, especialmente sobre as pequenas cidades. Em síntese, este artigo deixa uma provocação para nós pesquisadores: precisamos



"esticarmos" o olhar para o planejamento urbano das pequenas cidades. Como diz Fernandes e Correia (2018) as pequenas cidades também revelam grandes problemas.

Ainda, com a pesquisa bibliográfica observou-se que a efetivação de grupos de pesquisa sobre as pequenas cidades brasileiras, com o aumento significativo de pesquisas e participação em eventos, assim como as trocas entre pesquisadores quem sabe venha contribuir para o maior tratamento das pequenas cidades na ótica da geografia urbana e do planejamento das cidades.

Por fim, as pequenas cidades brasileiras são importantes, apresentam características particulares, dinâmicas reticulares e no seu entorno geográfico, apresentam conflitos e problemas que precisam de gestão municipal. Assim como, a legislação brasileira precisa evoluir e agregar o planejamento urbano das pequenas cidades, não como algo engessado e pronto, mas como uma construção teórica com bases sólidas para efetivar a constituição de planos diretores municipais e ações urbanas.

## Referências

- Brasil, F. de P. D.; Carneiro, R.; Teixeira, L. M. G. (2010) Democracia e inclusão: Novos norcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 12, n.18, p.127-163.
- Carlos, A. F. A. (1992) *A cidade*. São Paulo: Contexto.
- Carvalho, S. N. (2009) Condicionantes e Possibilidades Políticas do Planejamento Urbano. In: VITTE, C. DE C. S.; KEINERT, T. M. M. (Eds.). *Qualidade de vida, planejamento e gestão Urbana: discussões teórico-metodológicas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 312.
- Choay, F. (1965). *O urbanismo: utopias e realidade, uma antologia*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- Confederação Nacional de Municípios – CNM. (2015) *Planos Diretores para Municípios de pequeno porte: limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade*. – Brasília: CNM, 2015.
- Deák, C.; Schiffer, S. R. (1999) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.
- Dias, A. C. J.; Santos, J. (2016) Perspectivas do planejamento urbano em pequenas cidades: Rio de Contas (BA), um contexto para reflexão. *Revista GeoUECE*, v. 5, n. 8, p. 53-77.
- Duarte, F. (2012) *Planejamento Urbano*. Curitiba: Intersaberes.
- Fernandes, P. H. C.; Correia, S. J. (2018) Pequenas cidades, grandes problemas urbanos: a realidade de São Sebastião da Amoreira (PR). *Vértices*, Campos dos Goytacazes/RJ, v.20, n.1, p. 54-66.
- França, I. S. de.; Costa, V. M.; Fonseca, M. A. (2019) Planejamento urbano e participação social em pequenas cidades. *Ágora*, Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 1, p. 119-131.
- França, I. S. (2022) Pequenas cidades, problemas urbanos e participação social na perspectiva da população local. *Ateliê Geográfico*, Goiânia-GO, v. 15, n. 1, abr/2021, p. 218 – 237. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/ateliê/issue/view/2212>. Acesso em: 10 de dezembro de 2022.
- Gil, A. C. (2002) *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Groth, D. I.; Oliveira, T. D. de; Müller, L. C. Vivian, D. C.; Götz, L. M. (2015) Planejamento urbano e sua aplicabilidade em pequenas cidades: o estudo de caso do município de Esperança do Sul - RS. In: Seminário de Iniciação Científica, XXIII, Ijuí-RS, *Anais...* Ijuí-RS: UNIJUÍ.

Guma, J. L. (2022) *Planejamento e Gestão Urbanos em Cidades Pequenas: um estudo sobre Benedito Novo e Rio dos Cedros-SC*. Dissertação (Mestre em Planejamento Urbano e regional) – Porto Alegre: UFRGS, 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/151331/001011298.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 de dez. de 2022.

Harvey, D. (2006) Do Administrativismo ao Empreendedorismo: a Transformação da Governança Urbana no Capitalismo Tardio. In: HARVEY, D. *A Produção Capitalista do Espaço*. 2ª edição. São Paulo: Annablume.

Houaiss, A.; Villar, M. de S. (2001) *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva.

Lakatos, E. M.; Marconi, M. de A. (2003) *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas.

Lefebvre, H. (2001) *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.

Lencioni, S. (2008) Observações sobre o conceito de cidade e urbano. *GEOUSP- Espaço e tempo*, São Paulo, n. 24, p. 109-123.

Maricato, E. (2000) As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias Planejamento urbano no Brasil. P.121- 192. In: Arantes, O.; Vainer, C.; Maricato, E. (org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Maricatto, I. K.; Wedekin, G. O.; Soares, B. R. (2021) Guia de planejamento urbano para cidades pequenas, da ONU-Habitat. *PIXO*, Pelotas-RS, n. 19, v. 5, p. 472-479. DOI: 10.15210/pixo.v5i19.

Montandon, D. T.; Santos Júnior, O. A. dos (Orgs). (2011) *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas* [CD-ROM] (AG01951). Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Cidades.

Monte-Mór, R. L. de M. (1981) *Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG.

Nunes, B. F. (2010) Cidade vivida e cidade Planejada: encontro da teoria com a Pesquisa. *Revista TOMO*, São Cristóvão-SE, n.16, p. 57-78.

Oliveira, D. A. M. de. (2011) Discurso e planejamento urbano no Brasil. In: ENGAL, 13, Costa Rica, 2011. *Anais... Costa Rica*. Disponível em:<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/059.pdf> f. Acesso em: 24 de ago. de 2019.

Quinto Júnior, A. (2013) Contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, E. M. (Org.). *Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas*. Chapecó: Argos, p. 47-78.

Reis, R. S. dos. (2019) *Planejamento urbano e regional*. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 232 p.

Rolink, R. (1995) *O que é cidade?*. São Paulo: Brasiliense.

Santos, J. P. dos; Almeida, M. S. de. (2021) A experiência do planejamento urbano em cidades pequenas: Análise da expansão urbana a partir dos planos diretores. *Revista Pixo*, Pelotas, n. 19, v. 5.

Severino, A. J. (2007) *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Cortez.

Stephan, I. I. C.; Maia Souza, A. C. de. (2015) Os desafios do planejamento e gestão urbanos em pequenas cidades de Minas Gerais. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*, v. 03, n. 15, pp. 124-141

Soares Filho, J. G. (2011) *Estatuto da Cidade: LEI 10.257/2001*. São Paulo: DP&A.

Souza, M. L. (2008) *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento a gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Teixeira, E. (2000) *Sociedade civil e participação social no poder local*. Salvador: UFBA.

Ticle, M. L. S.; Pereira, A. B. M. (2016) Planejamento urbano e preservação do patrimônio cultural: um olhar para o Conjunto Urbano Santa Tereza, Belo Horizonte. *Confluências culturais*, v. 5, n. 1, p. 10-21.

Ultramari, C. (2009) Significados do Urbanismo. *POS FAUUSP*, São Paulo, n.25, p. 166- 184.

---

Villaça, F. (1999) Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: Deák, C.; Schiffer, S. R. (orgs). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da USP, p. 169 – 243.

Zanirato, S. et. al. (2022) Vulnerabilidade socioambiental e capacidade adaptativa de pequenas cidades da MMP face à emergência climática. p. 187-212. In: Jacobi, P. R. et al. *Governança ambiental na macrometrópole paulista face à variabilidade climática*. São Carlos, SP: RiMa Editorial, 490 p.