



**Potencialidades e fragilidades na  
elaboração de um Plano Diretor  
para municípios de pequeno porte**

O caso de Caaporã - PB

# Potencialidades e fragilidades na elaboração de um Plano Diretor para municípios de pequeno porte

O caso de Caaporã - PB

Júlia Luckwü Martins dos Passos  
Universidade Federal da Paraíba

Júlia Luckwü Martins dos Passos

**Potencialidades e fragilidades na elaboração de um Plano Diretor para municípios de pequeno porte: o caso de Caaporã - PB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção de título de Bacharela em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Marcele Trigueiro

João Pessoa, maio de 2025

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

P289p Passos, Julia Luckwu Martins Dos.  
Potencialidades e fragilidades na elaboração de um  
Plano Diretor para municípios de pequeno porte: o caso  
de Caaporã - PB / Julia Luckwu Martins Dos Passos. -  
João Pessoa, 2025.  
106 f. : il.

Orientação: Marcele Morais.  
TCC (Graduação) - UFPB/CT.

1. Plano Diretor. 2. Municípios de pequeno porte. 3.  
Planejamento territorial. I. Morais, Marcele. II.  
Título.

UFPB/BSCT CDU 72(043.2)

Júlia Luckwü Martins dos Passos

Potencialidades e fragilidades na elaboração de um Plano  
Diretor para municípios de pequeno porte: o caso de Caaporã  
- PB

Aprovada em: 08/05/2025

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Marcele Trigueiro de Araújo Morais (orientadora)  
Universidade Federal da Paraíba

Profª Drª Patrícia Alonso de Andrade (examinadora interna)  
Universidade Federal da Paraíba

Profª Drª Lívia Izabel Bezerra de Miranda (examinadora exter-  
na)  
Universidade Federal de Campina Grande

João Pessoa - PB, maio de 2025.

## AGRADECIMENTOS

Nenhuma história é construída por uma só pessoa. Toda história é, de alguma forma, tecida em conjunto.

Portanto, deixo aqui meus agradecimentos a todos aqueles que ajudaram a tecer a minha.

Aos meus pais, Dayse e Tibério, que me criaram na segurança de amar e ser amada e sempre me incentivaram a ser tudo o que eu quisesse ser. Mamãe, você foi a primeira pessoa a ler e reler cada palavra que eu escrevi neste trabalho e, agora, tenho o orgulho de compartilhar com você não apenas o mesmo sangue e os mesmos olhos, mas também a mesma profissão. Papai, sua calma e paciência são sempre a certeza de um porto tranquilo para ancorar. À Mari, por ser a corretora mais rígida de toda a minha trajetória do curso, opinando em cada projeto, escutando minhas revisões para as provas — mesmo que tarde da noite — e, principalmente, por estar sempre do meu lado, rindo comigo e me aturando em todos os momentos, como só uma irmã pode fazer. À Luna que, do alto de suas quatro patinhas, me mostra a importância de parar, passear e perceber o mundo que existe lá fora.

Aos meus avós, Maria Josete (*in memoriam*), Aucinoel, Diná e Expedito e meus tios, Denyse, Luciana, Rômulo e Murilo, por sempre acreditarem em mim e por todo o carinho e cuidado.

A Esteban, meu companheiro y mi cariño, por escutar meus desabafos estressados e acolher minhas inseguranças, por se fazer presente de todas as formas e, principalmente, por me mostrar todos os dias que oceanos e cordilheiras não são

capazes de nos separar.

À Carol Nunes, minha dupla da escola, da graduação e da vida, com quem compartilho tantos momentos, conversas, risos e lágrimas. Carol, poder compartilhar a vida contigo é sempre uma aventura e uma sorte.

A todos os meus amigos da escola e da universidade, especialmente Yasmin e Letícia, que me acompanham desde os dois anos de idade e nunca deixaram que eu me sentisse só.

Aos amigos que o Trama me permitiu conhecer, sobretudo Gabi, por se tornar uma amiga tão querida em pouco tempo.

À minha orientadora, Marcele, não apenas pela orientação e pelas contribuições a este trabalho, mas também por toda a paciência e cuidado, por acreditar em mim e me proporcionar tantas experiências transformadoras na graduação.

À Aída, por me incluir na equipe e me proporcionar essa experiência de estágio. A Allyson e Jobson, pela amizade formada e por toda a ajuda nesse processo, este trabalho só existe graças a vocês.

À Bárbara, que esclareceu tantas dúvidas durante a escrita deste trabalho e aos moradores entrevistados que, com tanta paciência, cederam uma parte de seu tempo para compor este estudo.

A todos os professores que cruzaram meu caminho e me ajudaram a formar quem sou.

A todas as pessoas que contribuíram para a minha trajetória, cujos nomes não estão aqui apenas por falta de espaço, mas nunca por falta de amor e gratidão. Obrigada.

Dedico este trabalho a todos aqueles que tenho a sorte de amar. Se eu luto por um mundo melhor, é porque vocês me fazem acreditar que esse mundo é possível.

## RESUMO

O Plano Diretor (PD) é a principal legislação de planejamento urbano e territorial no âmbito municipal, visa a orientar o desenvolvimento do município por um período de dez anos e é exigido pela Lei 10.257/2001 – denominada Estatuto da Cidade – para municípios com mais de vinte mil habitantes ou que integrem uma região metropolitana. Contudo, os municípios com até cinquenta mil habitantes, considerados de pequeno porte, enfrentam desafios relacionados a limitações técnicas, financeiras, à carência de dados técnicos e às dinâmicas territoriais particulares, especialmente das áreas rurais, as quais estão mais presentes em tais municípios. Portanto, o presente estudo tem como objetivo compreender as potencialidades e fragilidades do processo de elaboração do Plano Diretor de Caaporã, município paraibano de pequeno porte integrante da Região Metropolitana de João Pessoa, a partir de uma análise estruturada em quatro categorias analíticas e fundamentada em referenciais teóricos. Para isso, foram utilizados métodos como revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas exploratórias semi-estruturadas de caráter qualitativo. Ao final, com base nas constatações proporcionadas pela análise, são sistematizadas reflexões que contribuem para o debate sobre o planejamento urbano em municípios de pequeno porte, a fim de buscar caminhos para aprimorar futuras experiências.

Palavras-chave: Plano Diretor; Municípios de pequeno porte; Planejamento territorial

## ABSTRACT

The Master Plan is the main urban and territorial planning legislation at the municipal level and aims to guide the development of the municipality for a period of ten years. It is required by Law 10.257/2001 – known as the City Statute – for municipalities with more than twenty thousand inhabitants or that are part of a metropolitan region. However, municipalities with up to fifty thousand inhabitants, considered small, face challenges related to technical and financial limitations, lack of technical data and particular territorial dynamics, especially in rural areas, which are more present in such municipalities. Therefore, this study aims to understand the strengths and weaknesses of the process of preparing the Master Plan of Caaporã, a small municipality in Paraíba that is part of the Metropolitan Region of João Pessoa, based on an analysis structured in four analytical categories and based on theoretical references. For this purpose, methods such as bibliographic review, document analysis and semi-structured exploratory interviews of a qualitative nature were used. Finally, based on the findings provided by the analysis, reflections are systematized that contribute to the debate on urban planning in small municipalities, in order to seek ways to improve future experiences.

Keywords: Master Plan; Small municipalities; Territorial planning.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01: localização do município de Caaporã. ....	15
Figura 02: diagrama metodológico .....	23
Figura 03: tamanho das propriedades rurais do município de Caaporã. ....	27
Figuras 04 e 05: proximidade dos cultivos canavieiros das áreas urbanizadas. ....	28
Figura 06: vias no centro do distrito sede de Caaporã.....	30
Figura 07: hierarquia viária do distrito sede de Caaporã. ....	31
Figuras 08 e 09: povoados na zona rural de Caaporã. ....	32
Figura 10: hierarquia viária do distrito de Cupissura, no município de Caaporã.....	33
Figuras 11 e 12: Porto de Congaçari na Reserva Extrativista Acaú-Goiana. ....	34
Figura 13: represamento da água para criação de camarões na Reserva Extrativista Acaú-Goiana.....	35
Figura 14: elementos importantes no território de Caaporã. ....	36
Figura 15: primeira audiência pública do Plano Diretor de Caaporã.....	42
Figuras 16 e 17: reunião com os vereadores e oficina participativa para o diagnóstico territorial.....	43
Figura 18: visita técnica ao território.....	44
Figura 19: <i>cards</i> de divulgação das oficinas participativas do Plano Diretor. ....	50
Figuras 20 e 21: oficinas participativas de Leitura da Cidade no distrito de Cupissura e no distrito sede, respectivamente. ....	51
Figuras 22 e 23: mapa utilizado na oficina de diagnóstico territorial e votação dos aspectos prioritários para o Plano Diretor. ....	52
Figura 24: mapas da oficina na fase de Propostas. ....	53
Figura 25: audiência pública após a fase de Propostas.....	54
Figura 26: mapa apresentado no documento da Leitura Territorial de Caaporã com a identificação dos territórios a partir da contribuição dos moradores.....	65
Figura 27: oficina participativa com mapas-síntese de potencialidades e fragilidades do território.....	66
Figura 28: mapa de Macrozoneamento do município de Caaporã. ....	67
Figura 29: mapa de Zoneamento e Zonas Especiais do município de Caaporã. ....	69
Figura 30: mapa de domicílios por setor censitário com acesso à rede geral de abastecimento de água no município de Caaporã em	

2010.....	71
Figura 31: mapa de domicílios por setor censitário com acesso à rede geral de abastecimento de água no município de Caaporã em 2022.....	71
Figura 32: mapa de domicílios por setor censitário com acesso à coleta de resíduos sólidos no município de Caaporã em 2010...73	73
Figura 33: mapa de domicílios por setor censitário com acesso à coleta de resíduos sólidos no município de Caaporã em 2022...73	73
Figura 34: mapa de domicílios por setor censitário com banheiro de uso exclusivo dos moradores no município de Caaporã em 2010.....	75
Figura 35: mapa de domicílios por setor censitário com banheiro de uso exclusivo dos moradores no município de Caaporã em 2022.....	75
Figura 36: áreas com maior ou menor presença de infraestrutura ou com maior declividade no distrito sede de Caaporã. ....	77
Figura 37: Zona de Expansão Urbana e latifúndios de produção de cana-de-açúcar .....	79
Figura 38: Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Sul, no estado da Paraíba.....	84
Figura 39: Macrozona de Preservação Ambiental de Caaporã.....	86

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: pirâmide etária de 2022 do município de Caaporã.....	29
Gráfico 02: nível de instrução das pessoas com 18 anos ou mais no município de Caaporã. ....	29
Gráfico 03: alfabetização das pessoas com 15 anos ou mais no município de Caaporã. ....	29

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01: sistematização dos relatos dos entrevistados.....	55
Quadro 02: sistematização dos relatos dos entrevistados.....	56
Quadro 03: sistematização dos relatos dos entrevistados.....	57
Quadro 04: sistematização dos relatos dos arquitetos entrevistados. ....	63
Quadro 05: sistematização dos relatos dos arquitetos entrevistados. ....	64
Quadro 06: Classes de Uso das Paisagens do Município. ....	82

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2. CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS</b> .....	<b>18</b>
2.1 Considerações teóricas sobre o tema .....	19
2.2 Procedimentos metodológicos .....	22
<b>3. CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO</b> .....	<b>25</b>
<b>4. RECONSTITUIÇÃO DO PROCESSO</b> .....	<b>37</b>
<b>5. ANÁLISE CRÍTICA</b> .....	<b>47</b>
5.1 Agentes sociais e processo participativo .....	48
5.2 Território .....	62
5.3 Meio ambiente .....	80
5.4 Instrumentos Urbanísticos .....	87
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>89</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>94</b>
<b>APÊNDICE 01</b> .....	<b>99</b>
<b>APÊNDICE 02</b> .....	<b>102</b>
<b>APÊNDICE 03</b> .....	<b>103</b>
<b>ANEXO 01</b> .....	<b>104</b>

## Nota Introdutória

“Amar la trama más que el desenlace”

É o refrão de uma música do cantor uruguaio Jorge Drexler. Um verso que fala sobre amar os processos que são costurados ao longo do tempo.

Essas costuras precisam ser entrelaçadas, desatadas e contadas. Este trabalho é fruto disso.

O presente trabalho é a contação de um processo do qual pude participar como um dos inúmeros fios que compunham sua trama. Ele parte, essencialmente, das observações de uma estudante, urbanista e arquiteta ainda (e eternamente) em formação. Portanto, a primeira pessoa do nosso português será utilizada em determinados momentos do texto, para melhor trazer as reflexões e subjetividades que permearam todo o processo.

A photograph showing a group of people in a meeting or discussion. In the foreground, a woman with dark hair pulled back, wearing a white shirt, is looking upwards and pointing her right index finger. Behind her, a man in a blue patterned shirt is looking down, and another man in a white shirt is partially visible on the right. The background is blurred, suggesting an indoor setting with other people.

# INTRODUÇÃO

## INTRODUÇÃO

No âmbito da política urbana brasileira atual, o Plano Diretor (PD) configura-se como o principal instrumento de ordenamento territorial dos municípios e deve, sobretudo, prever o cumprimento da função social da cidade, conceito aqui entendido como a garantia do bem-estar para toda a população. Nesse sentido, as cidades devem possibilitar a todos os cidadãos o acesso a direitos como a moradia, lazer, trabalho, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, entre outros (Oliveira, 2018, p.95-100).

Sendo assim, a Lei 10.257/2001 - denominada Estatuto da Cidade - estabelece em seu art. 41, incisos I e II<sup>1</sup> a necessidade de elaboração do PD por municípios que possuam mais de vinte mil habitantes, ou que façam parte de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, devendo ser revisado, pelo menos, a cada dez anos<sup>2</sup>. Assim, a partir da distribuição das competências na tutela da política urbana, cabe ao Poder Municipal elaborar o Plano Diretor da cidade e revisá-lo conforme a legislação, já que os Municípios são incumbidos de legislar sobre assuntos de interesse local. Logo, as normas de direito urbanístico estabelecidas pelo Estatuto da Cidade têm um caráter geral e não entram em detalhes específicos, a fim de evitar que a competência municipal se torne ineficaz (Bordalo, 2022, p.29).

Contudo, vê-se que, no Brasil, os municípios considera-

1 O art. 41 inclui, ainda, os incisos III, IV, V e VI, os quais indicam outros fatores que requerem a elaboração de Planos Diretores pelos municípios. Contudo, tais incisos não são abordados no presente trabalho.

2 Estabelecido no art. 40, § 3º da Lei Federal 10.257/2001.

dos de pequeno porte, definidos pela Confederação Nacional de Municípios (2015) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como aqueles com até cinquenta mil habitantes (Vieira, Roma e Miyazaki, 2007) enfrentam dificuldades operacionais relacionadas à falta de recursos técnicos, financeiros e humanos para a elaboração e regulamentação de instrumentos urbanísticos, como o Plano Diretor (Ministério das Cidades, 2008, p.69 e Lage; Filho, 2021). Dessa forma, há um impasse entre a divisão das competências previstas para cada esfera de poder do Estado Brasileiro – que indica normas federais mais generalistas – e a limitada capacidade técnica dos municípios de menor porte quanto à execução e implementação de instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade.

Ainda nesse âmbito, outra característica comum a muitas cidades de pequeno porte é a forte presença da área rural em seus territórios (Wanderley, 2001, p.34). Esse aspecto repercute no planejamento territorial na medida em que o PD legisla sobre todo o limite municipal, incluindo zonas urbanas e rurais. Entretanto, como compete à União, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), administrar as áreas rurais de todo o país, há uma sobreposição dessas instâncias. Soma-se, ainda, a dificuldade de estabelecer definições claras entre o urbano e o rural, sobretudo em conjunturas onde o limite entre um e outro são mais tênues.

No contexto do estado da Paraíba – formado por cerca de 95% de pequenos municípios, segundo o Censo de 2022 do IBGE –, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de

2021, também conduzida pelo IBGE, apresenta a quantidade de cidades que possuíam um Plano Diretor até aquele ano. Vê-se que dos 223 municípios paraibanos, 32 possuem mais de vinte mil habitantes e outros 130, apesar de não atingirem esse quantitativo populacional, fazem parte de regiões metropolitanas, sendo esses, dois dos critérios que exigem a elaboração de um PD. Ao todo, 162 municípios do estado deveriam dispor de um Plano Diretor, contudo, desses, apenas 49 o possuíam até o momento de realização da pesquisa e outros 17 estavam elaborando. Além disso, até aquele momento, o PD estava presente ou em elaboração em mais 15 municípios, apesar de não se enquadrarem em nenhum dos dois critérios aqui abordados.

A cidade de Caaporã, município paraibano localizado na

Região Metropolitana de João Pessoa e limítrofe ao estado de Pernambuco, com 21.193 habitantes, segundo o último censo, enquadra-se nesta situação, uma vez que teve seu PD (Lei nº 906/2024) elaborado entre abril de 2023 e março de 2024, tendo sido sancionado pelo Poder Executivo Municipal no dia 13 de agosto de 2024. Considerando a realidade do planejamento urbano nas pequenas cidades da Paraíba, o objeto de estudo do presente trabalho é o processo de elaboração do Plano Diretor desta cidade, que tive a oportunidade de acompanhar a partir de uma experiência enquanto estagiária da equipe técnica responsável por sua elaboração. Neste contexto, o PD de Caaporã (PDC) se desenvolveu por meio do vínculo com a Fundação de Educação Tecnológica e Cultural da Paraíba - Funetec PB, fundação contratada pela Prefeitura a partir de licitação. O estágio

Figura 01: localização do município de Caaporã.



Fonte: IBGE (2021), elaborado pela autora, (2024).

em questão permitiu-me acompanhar e colaborar durante todas as fases do processo, tornando a experiência de elaboração do PDC um objeto privilegiado de observação para a discussão e aprofundamento metodológico sobre as etapas que envolvem o desenvolvimento de Planos Diretores em municípios de pequeno porte. Neste sentido, constatações, observações e reflexões, nascidas desta vivência pessoal, permeiam todo o texto. Diante deste panorama, o presente trabalho tem como objetivo geral compreender as potencialidades e fragilidades no processo de elaboração do Plano Diretor de Caaporã (PDC), a fim de entender as modalidades pelas quais o PD, enquanto instrumento básico do planejamento urbano municipal, é capaz de adequar-se às realidades dos pequenos municípios, e através da atuação de agentes sociais (Corrêa, 1989, 2011). Em particular, pretende-se:

- Compreender a atuação dos agentes envolvidos no processo de elaboração do PDC;
- Identificar as etapas implementadas e suas diferentes temporalidades ao longo da elaboração do PDC; e
- Compreender as estratégias de participação popular utilizadas no PDC.

Além disso, tendo em vista a importância de ampliar as discussões sobre planejamento urbano em municípios de pequeno porte — que enfrentam desafios como a concentração fundiária rural e a escassez de dados socioterritoriais —, e compõem cerca de 88% dos 5.570 municípios brasileiros, conforme dados do último censo, o trabalho justifica-se pela necessidade de uma análise aprofundada acerca do processo de elaboração de um instrumento, tal qual o Plano Diretor, destinado a cidades deste porte. Ao identificar as limitações e as potencialidades inerentes à elaboração e à execução das etapas de um PD,

notadamente no que concerne ao planejamento de cidades de pequeno porte, será possível sinalizar para os aspectos e as ações passíveis de serem melhoradas em experiências futuras.

Como procedimentos metodológicos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica em livros e trabalhos acadêmicos para auxiliar a delimitação da problemática geral, assim como a definição de categorias de análise pelas quais o corpus de dados foi explorado; neste sentido, as obras foram sistematizadas em fichamentos que indicam a ideia central abordada. Também foi realizada uma análise documental do Plano Diretor de Caaporã e de outros documentos, como atas de reuniões e relatórios técnicos, a fim de possibilitar a reconstituição das etapas de elaboração do PDC. Para complementar a reconstituição do processo, fez-se, ainda, entrevistas de caráter qualitativo e exploratório, com o intuito de recolher relatos de indivíduos que estiveram envolvidos na elaboração. Após essa etapa, elaborou-se a análise crítica a partir de quatro eixos direcionados pelas categorias analíticas definidas. Por fim, sistematizou-se as informações recolhidas em um diagrama, tecendo as considerações finais.

O trabalho está organizado em seis partes, das quais uma introdução, quatro capítulos e as considerações finais:

- O primeiro capítulo corresponde às considerações teórico-metodológicas sobre os conceitos de Plano Diretor, municípios de pequeno porte e ruralidade, correlacionando-os com o que observei na realidade da cidade de Caaporã;
- O segundo capítulo aborda a caracterização do território estudado, apresentando aspectos socioeconômicos e ambientais do município;
- O terceiro capítulo desenvolve, por sua vez, a reconstituição do processo de elaboração do Plano Diretor de Caaporã,

considerando não apenas minha experiência como participante do processo, como também relatos das pessoas entrevistadas que estiveram envolvidas;

- O quarto capítulo traz a análise crítica do processo, a partir das categorias de análise definidas com base na experiência prática da elaboração do PD e na revisão bibliográfica;
- Como conclusão, a última parte do trabalho reúne os principais achados da pesquisa e apresenta o diagrama no qual estão sistematizados os aspectos analisados ao longo do trabalho, antes de abrir para as perspectivas e discussões



# CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

## CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

futuras acerca do tema.

Neste capítulo, serão introduzidas discussões pertinentes ao tema abordado no trabalho, considerando três eixos principais: Planos Diretores, municípios de pequeno porte e ruralidade, os quais auxiliarão a embasar a análise realizada. Após a discussão acerca do referencial teórico, serão apresentados os procedimentos metodológicos adotados no desenvolvimento deste estudo, incluindo, também um diagrama que ilustra as etapas metodológicas.

### Considerações teóricas sobre o tema

O Plano Diretor é abordado no planejamento territorial brasileiro desde o século XX, quando, em 1930, foi publicado o Plano Agache para o Rio de Janeiro, no qual aparece, pela primeira vez, o termo “plan directeur” (Villaça, 2005). O documento objetivava, dentre outros aspectos, zonear a então capital do Brasil e estabelecer seus eixos viários.

Desde então, a ideia de elaborar planos para ordenar o desenvolvimento das cidades, considerando a totalidade da área urbana e não apenas partes dela, foi incorporada em outros centros urbanos do país. Contudo, o planejamento territorial voltava-se, sobretudo, para as zonas urbanas e, conseqüentemente, para os municípios brasileiros de maior porte populacional, como afirma Birkholz (1983 *apud* Mesquita e Ferreira, 2017):

No passado, o Planejamento Territorial referia-se somente às

áreas urbanizadas e tinha como escopo construir, ampliar, ordenar, embelezar e sanear as cidades, com finalidade de criar condições mais favoráveis de vida para os seus habitantes [...] A conceituação de Planejamento Territorial restringia-se então a uma visão puramente urbana, orientada somente para o estudo das cidades, com notória preocupação quanto à estética e às condições sanitárias (Birkholz, 1983 *apud* Mesquita e Ferreira, 2017, p. 334).

Já na década de 1950, com o processo de industrialização tardia, urbanização e o crescimento dos conflitos urbanos, formam-se os movimentos de reforma urbana, com a questão da escassez de moradia como destaque. Entretanto, tais discussões são prejudicadas pelo golpe militar de 1964 e voltam a tomar força na década de 1980, no contexto da luta pela redemocratização após a Ditadura Militar; quando, então, novas questões são incorporadas ao debate, incluindo um espectro mais amplo acerca de políticas públicas e planejamento das cidades, para além da moradia.

No entanto, segundo Souza (2020), a “emenda popular da reforma urbana”, incorporada pelo Congresso na Constituição Federal de 1988, foi reduzida e modificada, resultando nos artigos 182 e 183 da Carta Magna que, dentre outros pontos, define a elaboração de um Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes. Essa questão, contudo, não havia sido uma reivindicação do Movimento Nacional de Reforma Urbana; segundo o autor, foi uma tentativa de captura do instrumento do PD, como meio de promoção da reforma urbana, visto o enfraquecimento da emenda popular na Constituinte (Souza, 2020).

Villaça (2005) aponta alguns problemas com a implementação de Planos Diretores e o pouco êxito em sua aplicação prática, seja pela falta de interesse político ou pela dificuldade em proporcionar a efetiva participação social. É destacada, ainda, a presença de outros planos e leis municipais que já tratam do planejamento urbano nas cidades, algo que pode fazer, do Plano Diretor e em determinadas circunstâncias, uma legislação redundante. Neste sentido, o autor indica que suas críticas estão pautadas no exemplo da cidade de São Paulo e na realidade de grandes e médias cidades.

Percebe-se a importância de ampliar as discussões sobre o planejamento urbano acessando outras realidades, tais quais aquelas dos municípios de pequeno porte, abordando suas particularidades e fazendo o exercício crítico-propositivo sobre possíveis adaptações das leis que regem um PD para cidades de menor porte. Nesse sentido, Fernandes (2018) discorre sobre a necessidade de entender as formações socioespaciais das pequenas cidades brasileiras e como os modos de produção se concretizaram em cada espaço. O autor destaca a importância de considerar não apenas questões quantitativas, a exemplo do número de habitantes, mas também aspectos qualitativos para a definição dos municípios de pequeno porte, como suas dinâmicas sociais, econômicas e territoriais, entendendo os papéis que ocupam na rede urbana brasileira:

[...] um viés que parece ser uma boa opção de definição acerca da temática é a que considera pequenas cidades como aquelas que apresentam área de influência apenas na sua municipalidade ou em uma área imediata ao seu entorno municipal, ou seja, sobre outra(s) pequena(s) cidade(s) que depende(m) dela, como exemplo, sendo a sede da comarca ou portadora de órgãos públicos. (Fernandes, 2018, p. 22)

Nesse sentido, uma das abordagens apresentadas pelo autor

se refere à pesquisa “Regiões de Influência das Cidades” (Regic). Sua última versão foi realizada em 2018, pelo IBGE, e divide as cidades brasileiras em níveis de hierarquia quanto à influência que exercem em outros centros urbanos. Segundo sua classificação, os municípios de pequeno porte enquadram-se, sobretudo, nas categorias de “Centros de Zonas”, caracterizados por atrair uma quantidade pequena da população de outras cidades, limitando-se àquelas circunvizinhas; ou “Centros Locais”, os quais incluem as cidades com uma influência restrita ao próprio território, onde a população local precisa buscar outros centros urbanos de maior hierarquia para ter acesso a serviços e atividades cotidianos.

Segundo a pesquisa, os Centros de Zonas e Centros Locais aparecem em maior quantidade na região Nordeste e a média de renda gerada nessa região é menor que as médias nas regiões Sul e Sudeste, apresentando uma população com menor poder de compra. Essa condição, como aponta Lage (2022), leva a uma dependência desses municípios aos repasses dos fundos públicos dos Estados e da União, já que possuem uma base econômica fraca e baixa arrecadação fiscal.

Quanto à arrecadação fiscal, os pequenos municípios enfrentam desafios relacionados à sua própria condição de pequeno porte, pois os tributos e taxas que incidem, principalmente, sobre o patrimônio requerem um sistema de cadastramento e fiscalização que as prefeituras frequentemente não estão aptas a explorar, uma vez que não possuem corpo técnico e recursos financeiros suficientes para tal execução. Além disso, as relações de clientelismo estão mais presentes nesse contexto, dificultando a cobrança de impostos, uma vez que tal medida não é bem vista pela população e tem implicações políticas (Lage, 2022, p.136).

Soma-se a esses fatores, ainda, o perímetro urbano reduzido nos municípios de pequeno porte e os extensos territórios rurais dentro dos limites municipais, o que, consequentemente, reduz a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), recolhido pelo Poder Municipal.

O aspecto da renda, portanto, reverbera, na capacidade administrativa desses municípios, já que grande parte dos repasses dos fundos públicos é usada para financiar a própria administração municipal e para oferecer serviços sociais básicos. Logo, sobram poucos recursos para maiores investimentos no planejamento e desenvolvimento territorial (Rolnik, 2009, *apud* Lage, 2022, p.137).

Outro fator intrínseco às discussões sobre municípios de pequeno porte é a ruralidade, tendo em vista que as áreas rurais ocupam grandes extensões de seus territórios e afetam, também, as dinâmicas urbanas desses municípios, notadamente em questões como emprego, mobilidade e meio ambiente. Portanto, apesar do gerenciamento das áreas rurais competir ao Governo Federal, entende-se que esse tema não deve ser ignorado na elaboração do Plano Diretor.

A definição das categorias *rural* e *urbano* envolve ainda questões complexas e nem sempre objetivas. Endlich (2006) discute alguns critérios usados para defini-las, como o quantitativo populacional, a densidade demográfica, ou as atividades econômicas realizadas. Contudo, a autora aponta que utilizar apenas um desses parâmetros não é suficiente para definir se um território é urbano ou rural, considerando-se, sobretudo, que tais características variam muito a depender do local e da época analisados. Dessa forma, é necessário compreender diversos aspectos para a definição do que é *rural*.

O autor francês Bernard Kayser, por sua vez, aborda a

ruralidade e o espaço rural, entendendo este último, também, no sentido de espaço social. Segundo o autor, o espaço rural é “definido como um modo particular de utilização do espaço e da vida social” e é caracterizado pela baixa densidade de edifícios e habitantes, com preponderância de paisagens com cobertura vegetal; atividades econômicas predominantemente ligadas à agropecuária; e um modo de vida dos habitantes relacionado com comunidades de tamanho limitado e com uma relação particular com o espaço, além de uma identidade e representação ligadas à cultura campestre (Kayser, 1990, p.13).

No contexto do trabalho realizado pelo IBGE, o órgão classifica as porções do território em três grandes tipos: *espaços do urbano*; *espaços do rural* e *espaços da natureza*, a partir de critérios que envolvem densidade demográfica, presença de infraestrutura, alterações na paisagem por ação antrópica e atividades econômicas desenvolvidas (IBGE, 2023, p.84), definindo, assim, os *espaços do rural* como:

Áreas de baixa densidade populacional caracterizadas, em geral, pela alteração da paisagem devido, principalmente, a atividades antrópicas ligadas à produção agropecuária ou a outras formas de apropriação econômica. Ademais, em sua composição, o tecido rural pode conter pequenos núcleos urbanizados e/ou fragmentos naturais. (IBGE, 2023, p.73)

Outro ponto importante é discutido pelo geógrafo brasileiro Milton Santos (2008), ao afirmar que “mais do que a separação tradicional entre um Brasil urbano e um Brasil rural, há, hoje, no país, uma verdadeira distinção entre um Brasil urbano (incluindo áreas agrícolas) e um Brasil agrícola (incluindo áreas urbanas)” (Santos, 2008, p.6); de fato, muitos trabalhadores das atividades primárias, como a agropecuária, passam a viver cada vez mais em zonas urbanas, principalmente nas periferias das cidades. Logo, os limites entre o urbano e o rural são

tênuas, sobretudo nos pequenos municípios, o que se configura, segundo Kayser, como um *continuum* rural-urbano (Kayser, 1990, p.16), no qual a dicotomia entre uma categoria e outra é mais difusa.

Esse cenário pode se configurar como um desafio no planejamento e ordenamento territorial para a definição, por exemplo, dos limites do perímetro urbano municipal, conteúdo que deve estar presente nos Planos Diretores. Além de corroborar a dificuldade para a definição das competências do Poder Municipal e da União para o gerenciamento desse território, considerando que há uma sobreposição das atribuições desses dois âmbitos governamentais. Nesse sentido, ressalta-se que a instância municipal, por estar mais próxima do território e, consegue entendê-lo melhor e tratar de suas questões locais de forma mais efetiva.

## Procedimentos metodológicos

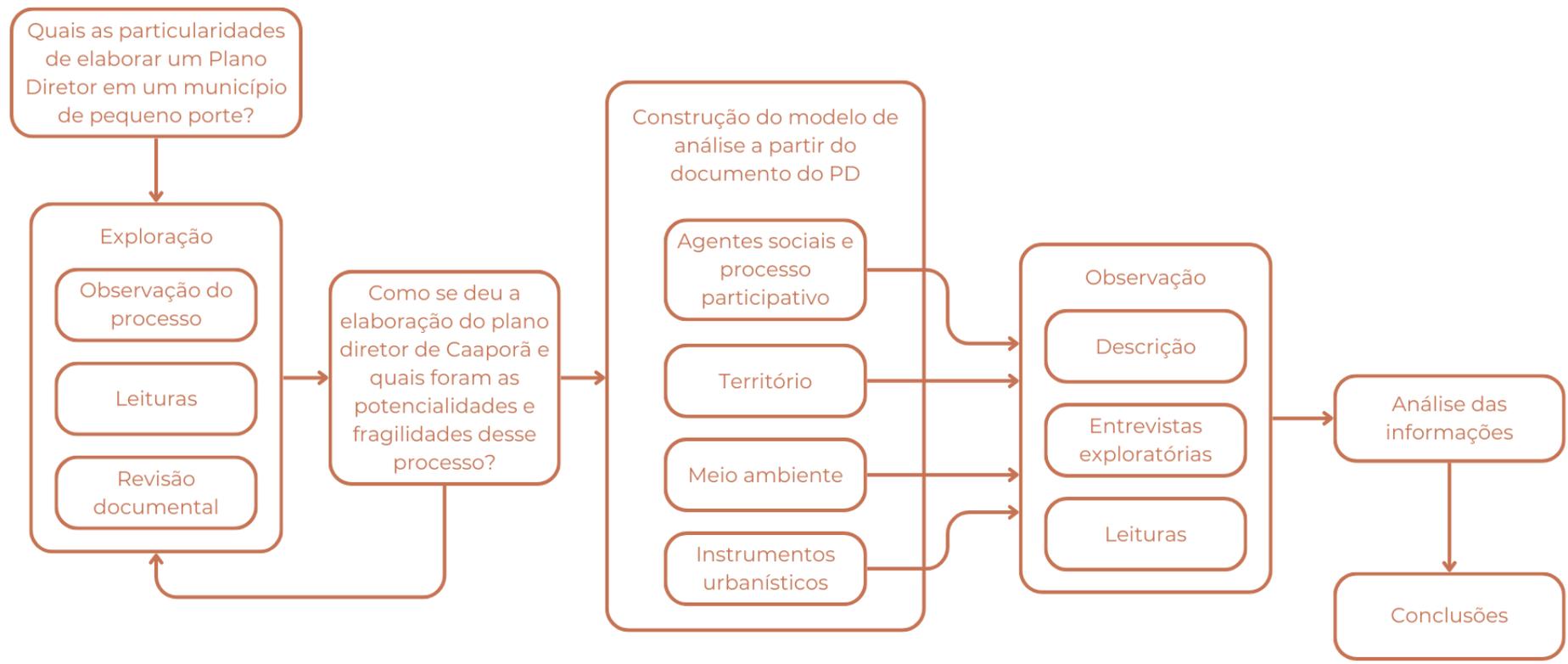
Como postura metodológica, adotou-se uma abordagem investigativa que parte de um trabalho exploratório para então chegar ao modelo de análise (Quivy; Campenhoudt, 2005). Portanto, o escopo metodológico tenta responder a uma problemática complexa e, por isso mesmo, é composto por diferentes etapas, entre as quais:

- a pesquisa bibliográfica a partir de palavras-chave como *Plano Diretores, Municípios de pequeno porte e Ruralidade*, com fichamentos que foram feitos no intuito de sistematizar os conceitos encontrados nos livros, artigos e trabalhos acadêmicos;
- a análise de dados do IBGE, do Sistema Nacional de Ca-

astro Ambiental Rural e de outros órgãos públicos, os quais foram traduzidos em mapas elaborados no software de geoprocessamento QGis para a caracterização do município;

- a revisão documental de relatórios, atas e do PD, a fim de complementar a reconstituição do processo;
- a realização de entrevistas exploratórias semi-estruturadas durante a etapa da análise crítica, a partir de roteiros preestabelecidos (vide apêndice 01), com pessoas envolvidas na elaboração do Plano Diretor a fim de compreender e contrapor os diferentes pontos de vista. Logo, por ser uma pesquisa de caráter qualitativo, não se objetivou levantar dados numéricos expressivos com as entrevistas, priorizando-se, de fato, o entendimento do processo por perspectivas diversas. Os entrevistados incluíram os arquitetos da equipe técnica, contratados pela Funetec PB para elaborar o plano; a arquiteta da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Econômico (SEMADE) da Prefeitura de Caaporã na época de realização do processo e dois cidadãos que participaram das oficinas participativas realizadas durante a elaboração do PD. O projeto foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética da Universidade Federal da Paraíba e as entrevistas foram realizadas de forma remota por meio da plataforma Google Meet, sendo registradas por meio de gravador de voz para a posterior transcrição, a partir da anuência prévia dos entrevistados;
- a delimitação da problemática particular e do problema a ser investigado, por intermédio das diferentes etapas de coleta de dados e, por fim, a definição das categorias de análise, que compuseram a grade analítica do trabalho, pela qual o *corpus* de dados foi tratado e discutido.

Figura 02: diagrama metodológico



Fonte: elaborado pela autora, (2025).

O diagrama apresentado adiante expõe o conjunto de etapas que integram a metodologia desta pesquisa.

Em relação à análise crítica, primeiramente, foram definidas as categorias analíticas que iriam guiar essa etapa. As categorias estabelecidas – que serão descritas com maior aprofundamento no quinto capítulo – são *agentes sociais e processo participativo, território, meio ambiente e instrumentos urbanísticos* e não nasceram apenas do estudo teórico, mas, principalmente, da experiência prática ao observar questões latentes ao longo da vivência como estagiária, além da análise da minuta do Plano Diretor. Sendo assim, cada uma delas foi trabalhada da seguinte forma: primeiro fez-se uma descrição dos aspectos do processo que se relacionam com a categoria tratada, incluindo as principais dificuldades, métodos utilizados para superar tais dificuldades e relatos dos entrevistados; após essa fase, realizou-se uma análise, com base em informações da bibliografia estudada, legislações vigentes no país e comparações entre dados dos últimos dois censos do IBGE, apontando possíveis acertos ou falhas no desenvolvimento dessas categoriais dentro do contexto de leitura do território de Caaporã e de elaboração de seu PD.

Acerca da categoria analítica que trata da participação social, cabe apontar que esse é um conceito que pode gerar discussões controversas. Diante disso, optou-se por avaliar esse tema à luz do que Souza aborda como níveis de participação social, os quais serão desenvolvidos posteriormente, no capítulo de Análise Crítica.

Por estar diretamente relacionado com a minha vivência enquanto membro da equipe que desenvolveu o Plano Diretor de Caaporã, este trabalho tem uma abordagem que se aproxima da metodologia de *observação participante*, frequentemente

utilizada na antropologia e disseminada por antropólogos como Malinowski no início do século XX. Essa metodologia consiste na integração e acompanhamento do pesquisador ao grupo social ou comunidade estudada, a fim de entender suas dinâmicas de vida que são, então, documentadas. Ressalto aqui que há uma aproximação do desenvolvimento deste trabalho com a metodologia citada, sem, contudo, utilizá-la diretamente, uma vez que, apesar de trazer minha vivência enquanto participante e os registros desse processo, entende-se a particularidade dos métodos utilizados na *observação participante*.

Sendo assim, é necessário, primeiramente, compreender como o município de Caaporã está estruturado em termos de território e tecido social, o que será abordado e caracterizado no próximo capítulo.



# CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

## CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

Este capítulo abordará a caracterização do município de Caaporã, explorando os aspectos demográficos, socioeconômicos e ambientais do território, a fim de possibilitar a compreensão do contexto no qual foi realizado o trabalho de elaboração do Plano Diretor, além de apresentar as singularidades do local.

Caaporã é um município paraibano com 21.193 habitantes, de acordo com o censo 2022 do IBGE, e está localizado na Zona da Mata do estado da Paraíba, compondo a região metropolitana da capital João Pessoa. É limitado, a norte, pelo município de Alhandra; a leste por Pitimbu; a oeste por Pedras de Fogo, PB; e a sul por Goiana, no estado de Pernambuco (figura 03). Além disso, segundo o IBGE, sua área urbanizada correspondia, em 2019, a 4,06 km<sup>2</sup>, o que equivale a 2,68% de sua área total de 151,018 km<sup>2</sup>, além de 14,84% dos domicílios se classificarem como rurais em 2022.

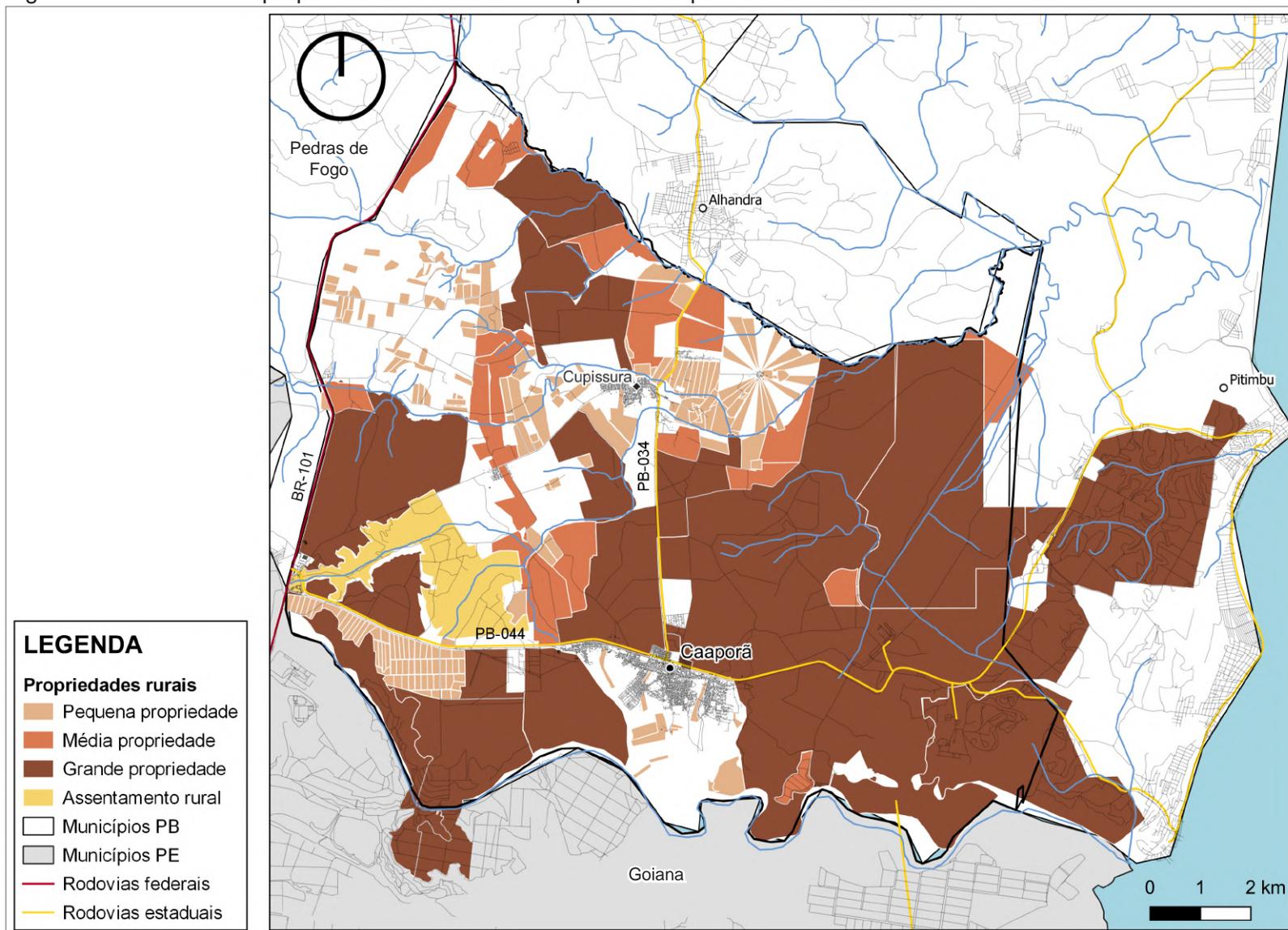
O município é classificado pela pesquisa Regic 2018, do IBGE, como “centro local”, o nível de menor hierarquia na rede urbana, logo, grande parte da população precisa recorrer a outros centros urbanos como Alhandra, João Pessoa ou Goiana para ter acesso a determinados serviços como saúde, comércio e ensino superior. Ademais, seu território é cortado pela rodovia estadual PB-034, a qual segue a norte em direção a Alhandra e, no sentido leste-oeste, pela rodovia estadual PB-044 conectando-o aos municípios de Pitimbu e Pedras de Fogo. Essa última configura-se como eixo pelo qual o núcleo urbano da cidade se desenvolveu.

Além disso, a cidade possui uma forte relação com o

cultivo da cana-de-açúcar, apontado pelo Regic 2018 como o principal produto produzido no município. A principal empresa presente no território é a usina Agro Industrial Tabu, uma destilaria cuja maior parte de suas propriedades estão localizadas na porção leste do município. Sua história tem relação com o Engenho Tabu que, no século XIX teve suas terras vendidas e, posteriormente, no início do século XX, adquiridas pelas indústrias Lundgren, o que deu origem à atual usina (Caaporã, 2023, p. 14). A partir desse cenário, entende-se que a estrutura fundiária do município é marcada pelos grandes latifúndios, empregando uma parcela significativa da população, que trabalha de forma sazonal no corte da cana, conforme dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2021, do Ministério do Trabalho e Emprego.

O mapa da figura 03 apresenta a localização das propriedades rurais no território municipal, classificando-as a partir da quantidade de módulos fiscais. O módulo fiscal é uma unidade de medida em hectares, definida pelo Incra, e difere em cada município. No caso de Caaporã, seu módulo fiscal corresponde a dez hectares; nesse sentido, são classificadas, como pequenas propriedades, aquelas com até quatro módulos fiscais; as médias propriedades têm, por sua vez, entre quatro e quinze módulos fiscais e, por fim, as grandes propriedades são aquelas com área superior a quinze módulos fiscais. A partir do mapa, percebe-se a predominância dos latifúndios na região leste, nos quais há uma concentração de cultivos de cana-de-açúcar, enquanto, na porção mais a oeste do município, vê-se

Figura 03: tamanho das propriedades rurais do município de Caaporã.



Fonte: IBGE (2021), Sicar (2023), elaborado pela autora, (2024).

a presença do assentamento rural Capim de Cheiro e de pequenas propriedades, onde predomina a agricultura familiar.

A questão do cultivo de cana-de-açúcar no território tem implicações diretas no meio ambiente e na vida da população, uma vez que a fumaça das queimadas, por vezes, atinge as áreas urbanas, causando a poluição do ar e afetando a saúde dos moradores, além da poluição de corpos d'água próximos à usina, devido ao descarte inadequado dos resíduos gerados no processamento da cana-de-açúcar, como foi apontado por alguns moradores.

Durante as oficinas participativas com a população para a elaboração do Plano Diretor, alguns moradores consideravam esta uma situação normal e aceitável, uma vez que, em compensação, o cultivo da cana e, principalmente, seu corte, gerava emprego para muitas pessoas, ainda que de forma sazonal.

Acesse o QR Code ao lado para visualizar um trecho do percurso de entrada na cidade:



Figuras 04 e 05: proximidade dos cultivos canavieiros das áreas urbanizadas.



Fonte: acervo da equipe técnica (2023), editado pela autora (2025).

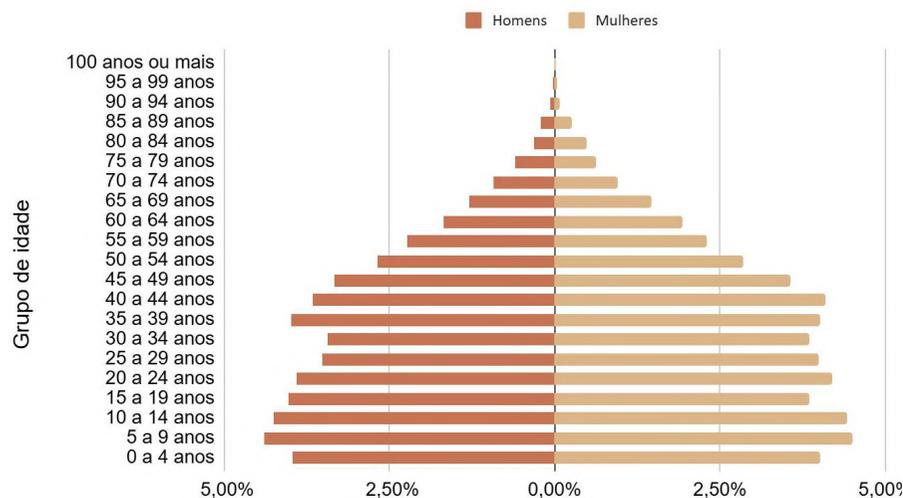


Fonte: Google Street View (2024), editado pela autora (2025).

Nesse panorama, apesar do município ter uma produção significativa de cana-de-açúcar, esse potencial econômico não é revertido para melhorias na condição de vida da população, portanto, observa-se uma grande quantidade de pessoas com 18 anos ou mais com baixos níveis de instrução, como apontado no gráfico 02, a partir dos dados do Censo de 2022 do IBGE. Ademais, quase 20% da população com 15 anos ou mais não é alfabetizada, como demonstra o gráfico 03, tal situação se agrava entre a população idosa, visto que 62% das pessoas com 75 anos ou mais não são alfabetizadas (IBGE, 2022).

Quanto à faixa etária da população, Caaporã possui uma prevalência de crianças e adolescentes entre cinco e catorze anos de idade, reforçando a necessidade de investimentos no âmbito da educação, a fim de garantir que, futuramente, essa parcela da população consiga ingressar no mercado de trabalho.

Gráfico 01: pirâmide etária de 2022 do município de Caaporã.



Fonte: IBGE (2022), adaptado pela autora, (2025).

Gráfico 02: nível de instrução das pessoas com 18 anos ou mais no município de Caaporã.

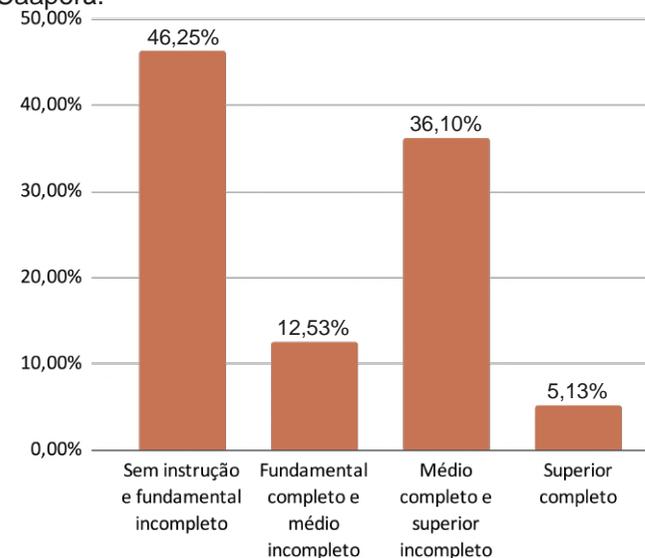
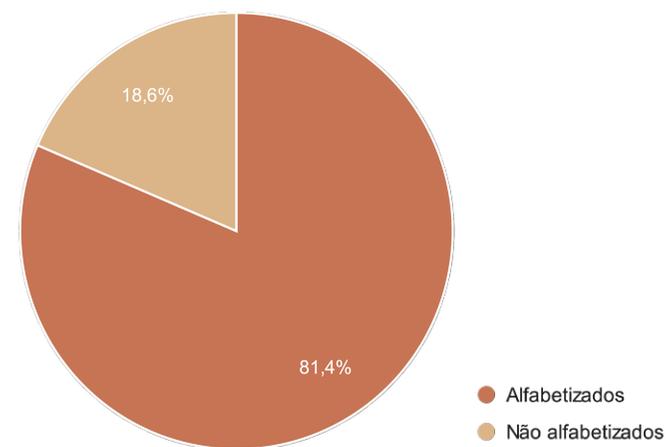


Gráfico 03: alfabetização das pessoas com 15 anos ou mais no município de Caaporã.



Fonte: IBGE (2022), adaptados pela autora, (2025).

Em relação à renda dos habitantes, o salário médio mensal dos trabalhadores formais do município corresponde a 1,7 salários mínimos, o que o coloca na posição de número 132 entre os 223 municípios paraibanos. Ademais, a população ocupada corresponde a 24,29%<sup>3</sup> (IBGE, 2022), corroborando, assim, o papel relevante que o trabalho sazonal ocupa na realidade municipal.

Quanto aos aspectos morfológicos, Caaporã possui um distrito-sede localizado na porção sul do território, que se configura como a área mais urbanizada do município. Nessa região, encontra-se uma via arterial, correspondente à rodovia PB-044, a qual conecta o núcleo urbano no eixo longitudinal e recebe o tráfego frequente de caminhões para o transporte da cana-de-açúcar. Além disso, tem-se a Rua Salomão Veloso que se caracteriza como uma via coletora e apresenta um fluxo significativo de veículos. Assim, as quadras situadas entre essas vias concentram uma maior quantidade de estabelecimentos comerciais e de serviços, além das funções administrativas da cidade. As demais vias são consideradas locais e concentram predominantemente o uso residencial, com alguns pontos de comércio e serviços de menor porte ou de uso misto. Outra via relevante para a dinâmica urbana, apesar de ser considerada local, é a Rua Tancredo Neves, onde se situa a feira da cidade.

Além disso, observa-se no município, uma predominância de edificações térreas, alcançando, em poucos casos, até três pavimentos. Ademais, com base nos dados do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE) de 2022, vê-se a concentração de domicílios particulares e imóveis comerciais e de serviço nos núcleos urbanos, bem como de estabelecimentos agropecuários na parte oeste, onde se en-

4 O IBGE considera como população ocupada as pessoas que trabalharam pelo menos uma hora completa de forma remunerada ou não, durante a semana da entrevista.

contram as propriedades rurais de pequeno porte (ver mapa de uso e ocupação do solo pelo CNEFE 2022 no apêndice 02).

Figura 06: vias no centro do distrito sede de Caaporã.



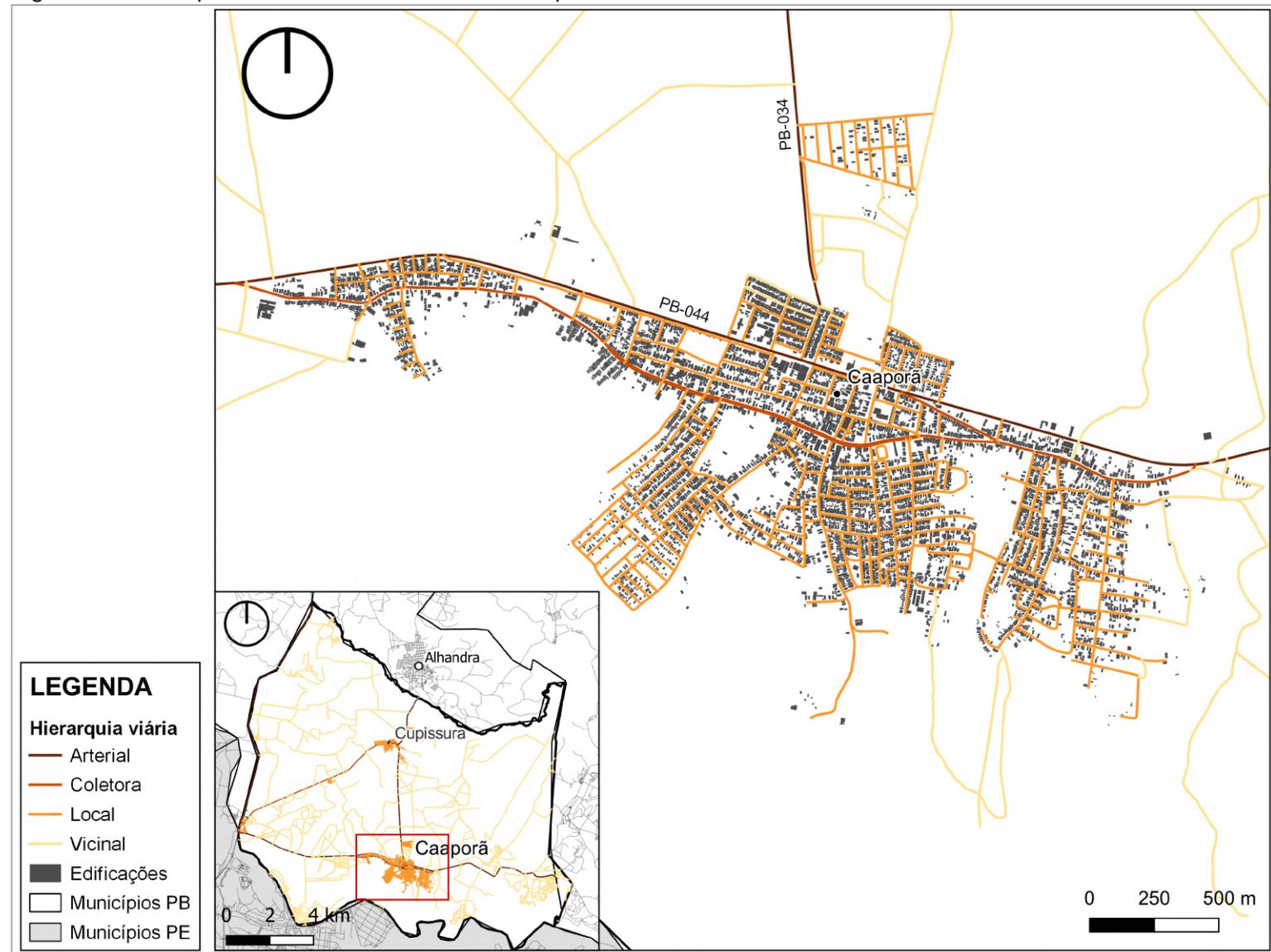
Fonte: Funetec (2023), elaborado pela autora, (2025).

Para acessar o mapa de uso do solo a partir dos dados do CNEFE 2022, acesse o QR Code ou o link abaixo:

<https://www.google.com/maps/d/u/1/edit?mid=1uUI-YZi36mNusvIBvYdtFdyo4NAWTE0&usp=sharing>



Figura 07: hierarquia viária do distrito sede de Caaporã.



Fonte: IBGE (2021), DNIT (2023), Funetec (2023), elaborado pela autora, (2025).

A cidade possui, além do distrito sede, outro distrito denominado Cupissura, localizado a norte do núcleo urbano da sede, conectando-se a essa pela Rodovia PB-034, outra via arterial do município. Identifica-se, ainda, a Rua José Silvestre Silva como coletora, na qual estão presentes estabelecimentos de uso comercial, de serviços ou de uso misto, em meio à predominância de usos residenciais no distrito (vide mapa de uso e ocupação do solo pelo CNEFE 2022 e mapa da hierarquia viária da figura 10).

Além disso, a área se encontra mais próxima ao município de Alhandra, o qual é apontado pelos moradores de Cupissura como o principal destino para ter acesso a atividades e serviços. Somadas aos dois núcleos urbanos principais do município, há pequenas aglomerações urbanas espalhadas pelo território que, em sua maioria, sofrem com a falta de infraestrutura e de serviços públicos, bem como com a dificuldade de acesso por meio das vias vicinais.

Observou-se que os moradores do distrito de Cupissura e de outras localidades rurais próximas, ambos localizados dentro do limite municipal, demonstraram não se sentir parte de Caaporã, uma vez que, frequentemente, afirmavam que se deslocavam até “Caaporã” para ter acesso a determinados serviços, quando, de fato, se referiam ao distrito sede do município.

Figuras 08 e 09: povoados na zona rural de Caaporã.

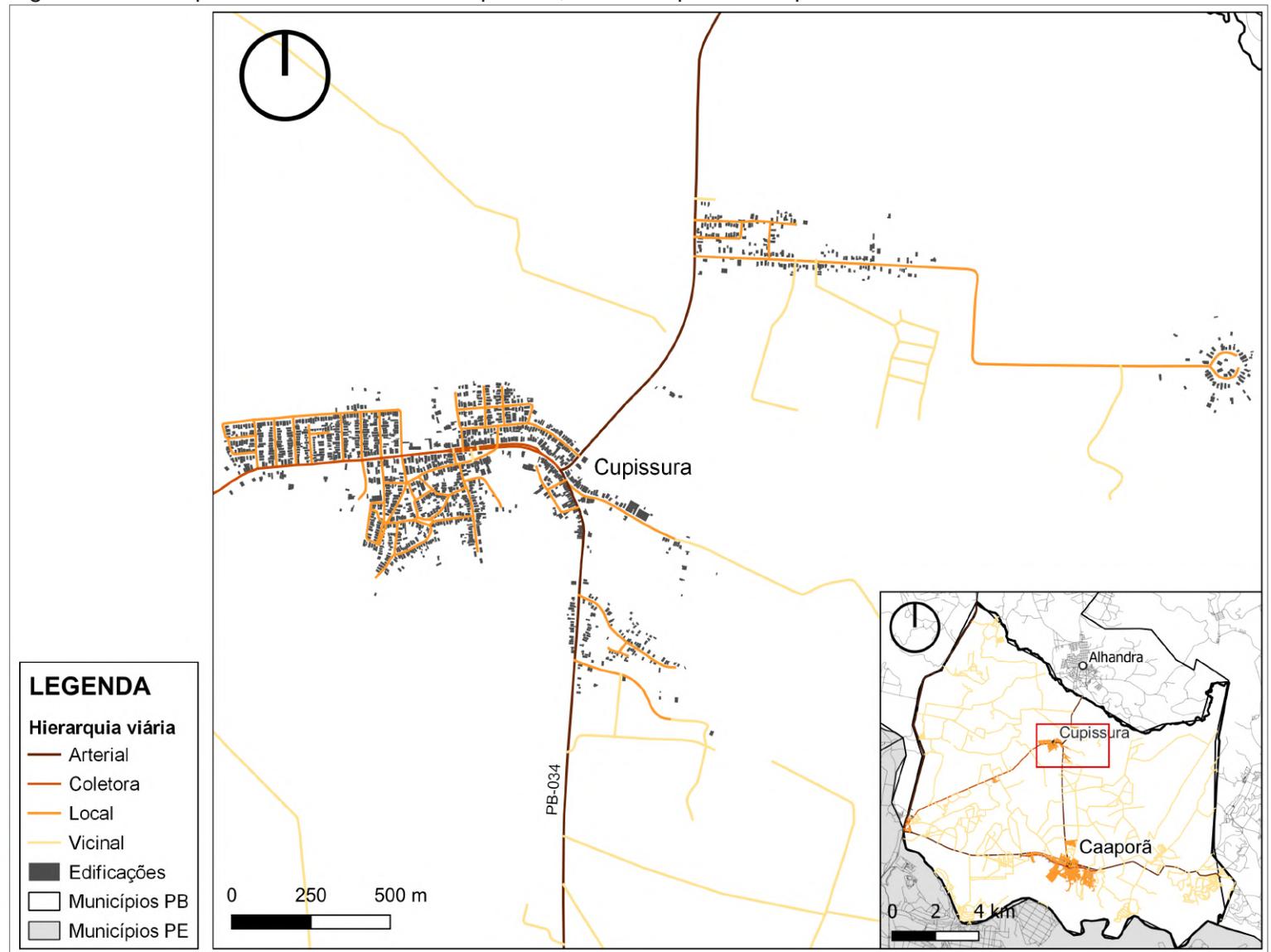


Fonte: acervo da equipe técnica (2023).



Fonte: acervo da equipe técnica (2023).

Figura 10: hierarquia viária do distrito de Cupissura, no município de Caaporã.



Fonte: IBGE (2021), DNIT (2023), Funetec (2023), elaborado pela autora, (2025).



Fonte: acervo da equipe técnica (2023).



Fonte: acervo da equipe técnica (2023).

Figuras 11 e 12: Porto de Congaçari na Reserva Extrativista Acaú-Goiana.

Também está localizada em Caaporã, na porção sudeste, a Reserva Extrativista (RESEX) Acaú-Goiana, uma unidade de conservação fundada em 2007, que inclui o rio Tracunhaém (figuras 11 e 12). Sua população ribeirinha vive da coleta de caranguejos no Porto de Congaçari, antigo porto da região, que integra a reserva e do qual partia a madeira extraída do território em meados do século XX; atualmente, o porto se encontra desativado. As RESEX têm o intuito de proteger populações tradicionais, suas culturas e meios de vida, e são administradas pelo Governo Federal, a partir do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Contudo, a reserva sofre com impactos da atividade de carcinicultura – criação de camarões – que já estava presente no território antes da criação da RESEX; tais impactos incluem o represamento da água e a limitação do espaço e de nutrientes para a fauna local, como se observa na figura 13 (Caaporã, 2023, p.55).

Figura 13: represamento da água para criação de camarões na Reserva Extrativista Acaú-Goiana.



Fonte: acervo da equipe técnica (2023).

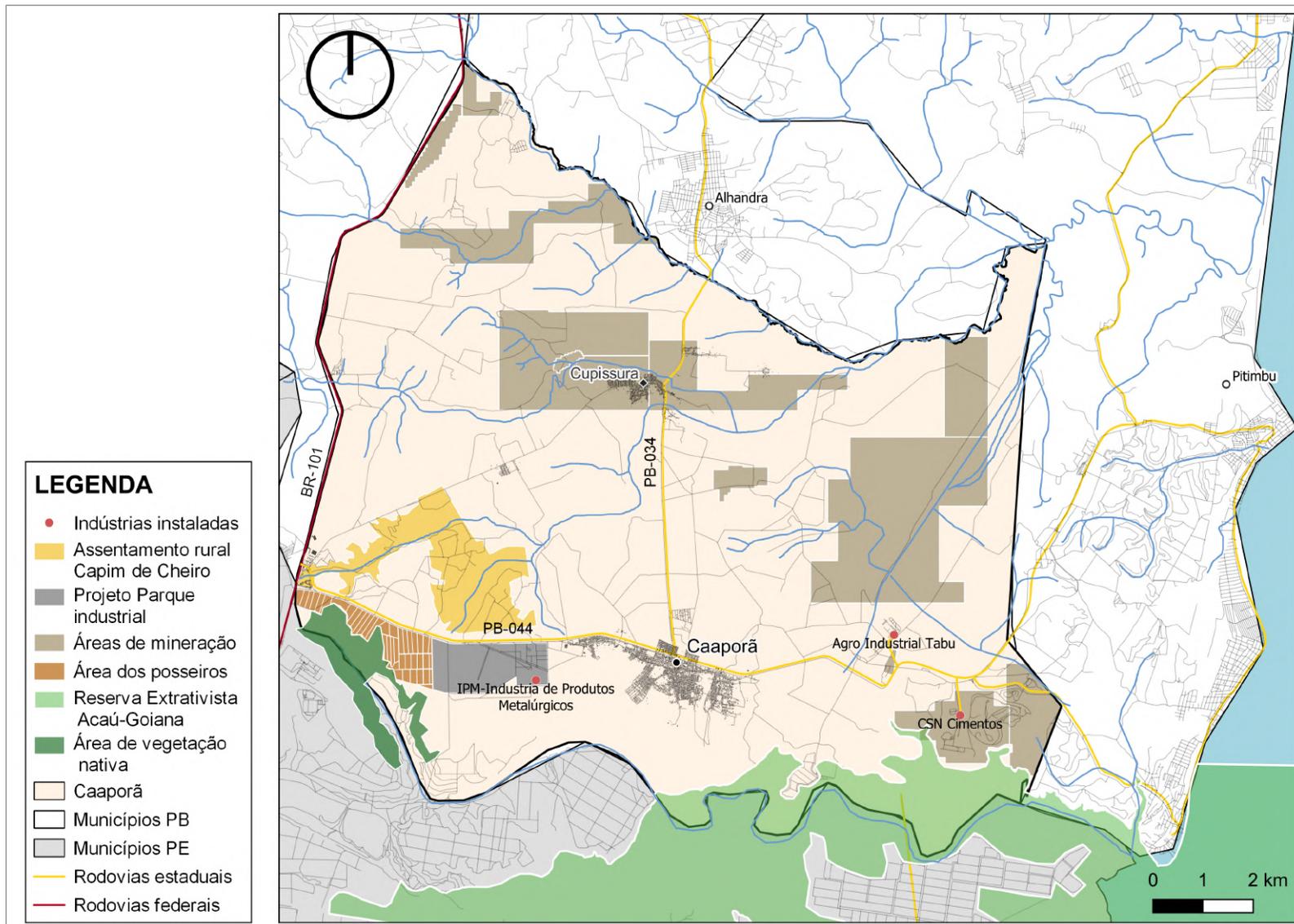
Além disso, a indústria de produção de cimento CSN Cimentos está localizada próximo à unidade de conservação. Nesse caso, como sua área de concessão de lavra para mineração está muito próxima dos limites da reserva, observa-se um conflito entre os dois locais. O município ainda conta com outros pontos de extração mineral, como uma área na parte nordeste do território, destinada à implantação da empresa Votorantim Cimentos para exploração de calcário.

Ainda no âmbito industrial, um projeto de implantação de um parque industrial, por parte da Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (Cinep), órgão do Governo do Estado, encontra-se em curso. O pretendido parque deverá se localizar a oeste do distrito sede, às margens da rodovia estadual PB-044. Entretanto, conflitos territoriais envolvendo posseiros de lotes vizinhos assim como uma área de proteção ambiental, próxima ao local previsto para receber as indústrias, desenvolvem-se em paralelo ao projeto.

A partir dessa contextualização, pode-se observar as particularidades e complexidades do município de Caaporã (figura 14), no qual há uma grande variedade de interesses, por vezes convergentes e, em muitas outras, divergentes, sendo eles públicos, privados e variando desde o âmbito local até o nacional.

Portanto, o seguinte capítulo apresentará a reconstituição do processo de elaboração do Plano Diretor, a partir do qual será possível observar como os diversos agentes presentes e seus respectivos interesses se envolveram nesse processo.

Figura 14: elementos importantes no território de Caaporã.



Fonte: IBGE (2021), Sicar (2023), Sigmene (2025), ICMBio (2025), Prefeitura Municipal de Caaporã (2023), elaborado pela autora, (2025).



## RECONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

## RECONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Este capítulo objetiva reconstituir o processo de elaboração do Plano Diretor de Caaporã, o qual será apresentado de forma cronológica, detalhando suas etapas e as atividades realizadas em cada uma delas.

A partir das informações do Censo 2010 do IBGE, observa-se que Caaporã já possuía, naquele momento, pouco mais de vinte mil habitantes, tornando-se obrigatória a presença do PD. Somado a esse fator, segundo a Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba (SUDEMA), desde 2012 já havia projetos de empreendimentos de impacto ambiental a serem instalados na cidade, tais como instalações de indústrias de mineração, de um distrito industrial e a construção de uma barragem, o que também é um aspecto condicionante para a existência do PD.

Nesse panorama, em 2011 houve uma primeira tentativa de elaboração do Plano Diretor, a partir de um projeto de cooperação técnica entre a Prefeitura Municipal de Caaporã e o Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ), o qual seria realizado por meio de um projeto de extensão da instituição educacional, incluindo professores e alunos dos cursos de Arquitetura e Urbanismo do UNIPÊ e da Universidade Federal da Paraíba. Contudo, tal iniciativa não se efetivou.

Desse modo, tendo em vista a intenção por parte do Poder Público de ampliar a atividade industrial do município e efetivar a implementação do distrito industrial, houve um novo interesse da Prefeitura em elaborar o Plano Diretor de Caaporã, que se deu a partir da contratação por meio de licitação da Fundação

de Educação Tecnológica e Cultural da Paraíba - Funetec PB, fundação de apoio ao Instituto Federal da Paraíba (IFPB), encarregada de elaborar e entregar o PD. Para a realização desse projeto, a Funetec-PB formou, em março de 2023 uma equipe composta por quatro arquitetos e urbanistas, um geotecnólogo, uma assistente social, um advogado, duas estagiárias de Arquitetura e Urbanismo e um estagiário de Engenharia Ambiental. O processo foi desenvolvido com o acompanhamento direto da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Econômico (SEMADE) do município, que contava com a presença de uma arquiteta e urbanista e um engenheiro civil no quadro técnico.

O processo se baseou em documentos como os guias *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos* de 2008, disponibilizado pelo Ministério das Cidades e o *Guia para elaboração e revisão de planos diretores* de 2021, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e a Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil (ANDUS), a partir dos quais se pautou a metodologia de elaboração do Plano Diretor e a divisão de suas fases, sendo elas: I - Preparação e mobilização; II - Leitura da Cidade; III - Propostas e IV - Escrita da Minuta de Lei.

---

## Preparação e mobilização

A primeira etapa de elaboração do Plano Diretor iniciou-se em março, com a contratação dos profissionais que iriam atuar no processo pela Funetec. A fundação também já estava em contato prévio com alguns membros da gestão municipal, como o prefeito e alguns secretários. Desse modo, já havia um entendimento inicial e uma expectativa quanto à elaboração do PD.

Foi também no início dessa fase que a equipe técnica contratada definiu a metodologia e o plano de trabalho, os quais foram elaborados com base nos guias já mencionados e adaptados para se adequar ao tempo previsto, além de se pautarem, ainda, na experiência prática dos profissionais em outros processos participativos. Além dessas ações, ocorreram os primeiros contatos e reuniões entre a equipe técnica e os membros da gestão municipal responsáveis por acompanhar diretamente o processo: o secretário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, a arquiteta da SEMADE e a assessora técnica da Secretaria de Finanças e Planejamento. Durante a reunião inicial, foi possível esclarecer o papel do Plano Diretor no ordenamento municipal e as etapas de sua elaboração.

2023

Março

Abril



Nas primeiras reuniões com a gestão, definiram-se as datas e os locais para as oficinas participativas do diagnóstico territorial, distribuídas entre o distrito sede e o de Cupissura, para abranger tanto as zonas urbanas quanto as rurais. Também foram definidos os participantes dos comitês que atuariam no processo, acompanhando as atividades e aprovando os relatórios técnicos. Para a definição da quantidade e função dos comitês, o livro *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos* ressalta que essa organização dependerá do porte e capacidade de cada prefeitura. Portanto, no caso de Caaporã, os comitês foram definidos a partir da análise da estrutura administrativa do município e da necessidade de, além da representação popular, haver também uma equipe da gestão responsável por gerir o processo e outra para atender a consultas e demandas pontuais. Assim, os comitês foram estruturados da seguinte forma:

- **Comitê técnico:** responsável pela escrita e elaboração do documento do Plano Diretor, composto pelos arquitetos e estagiários que formavam a equipe técnica da Funetec;
- **Comitê gestor:** incumbido de acompanhar todo o processo de elaboração do PD e intermediar a comunicação entre o comitê técnico com os outros comitês, além de agendar, organizar e divulgar as oficinas e audiências públicas e criar o site do Plano Diretor. Formado por sete representantes da gestão municipal, sendo um representante do Gabinete do Prefeito; um da Secre-



Maio

taria de Infraestrutura e Serviços Urbanos; dois membros da Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Econômico; dois da Secretaria de Finanças e Planejamento e uma pessoa da Secretaria de Desenvolvimento Humano e Inclusão Social.

- **Comitê executivo:** possuía, sobretudo, um caráter consultivo, logo, era responsável por disponibilizar dados mais específicos do município e informar o comitê técnico sobre o funcionamento e planejamento das secretarias. Constituído por sete representantes das demais secretarias municipais, Procuradoria e Superintendência de Serviço Autônomo de Água e Esgoto.
- **Comitê popular:** tinha o papel de participar das reuniões com os demais comitês e auxiliar na mobilização da população para participar das oficinas e questionários, além de expor as demandas dos variados grupos sociais. Era composto por 14 representantes da sociedade civil, incluindo o Sindicato dos Produtores Rurais de Caaporã, a Cooperativa de Trabalho dos Catadores de Materiais Recicláveis, a Associação dos Catadores de Caranguejos, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, de Direito dos Idosos, de Pessoa com Deficiência, e de Segurança Municipal, artesãos, vereadores e profissionais do setor industrial.

Ressalta-se que cada membro dos comitês executivo e popular contavam, ainda, com um suplente e a comunicação entre os membros dos comitês ocorria por meio de ofícios e por mensagens em grupos do WhatsApp, que incluíam todos os integrantes dos respectivos comitês.

Ao final dessa etapa, foi realizada a primeira audiência pública no dia 27 de junho, com o objetivo de apresentar o processo que seria desenvolvido e explicar a importância do Plano Diretor para a população. A mesa foi composta por secretários estaduais e municipais, a arquiteta e coordenadora do projeto da Funetec, o Prefeito e o presidente da Câmara Municipal, e 92 pessoas estiveram presentes.

Figura 15: primeira audiência pública do Plano Diretor de Caaporã.



Fonte: acervo da equipe técnica (2023).

Junho

## Julho

### Leitura da Cidade - “A cidade que temos”

Essa etapa correspondeu à fase de desenvolvimento do diagnóstico técnico e participativo do território de Caaporã, o qual se pautou na experiência profissional da equipe técnica, a partir de processos participativos previamente desenvolvidos e nos eixos temáticos apresentados pelo Guia para elaboração e revisão de planos diretores, da ANDUS, adaptando-os ao contexto da cidade. Para isso, foi realizada uma pesquisa de informações que caracterizassem o município em termos histórico-culturais, ambientais e socioeconômicos, a partir de bases de dados estaduais e nacionais, além de informações disponibilizadas pelos comitês gestor e executivo, os quais apresentaram a estrutura administrativa da cidade e os dados dos serviços de assistência social, saúde e educação. Além disso, no início dessa fase, realizou-se uma reunião presencial de capacitação com os vereadores sobre o Plano Diretor, embora com baixa adesão, contando com quatro dos nove vereadores da cidade.

Para compor o diagnóstico territorial participativo, foram realizadas cinco oficinas com a população em diferentes áreas do município, nas quais os aspectos positivos e negativos da cidade foram espacializados em mapas com imagens aerofotogramétricas. A metodologia utilizada nas oficinas será descrita em mais detalhes no item 5.1 deste trabalho. Além disso, foi aplicado um questionário entre os moradores com o objetivo de auxiliar na caracterização dos habitantes e entender as dinâmicas urbanas entre Caaporã e os municípios vizinhos, ob-

Figuras 16 e 17: reunião com os vereadores e oficina participativa para o diagnóstico territorial.



Fonte: Instagram da Prefeitura de Caaporã (2023).



Fonte: Prefeitura Municipal de Caaporã (2023).

Agosto



Setembro



Figura 18: visita técnica ao território.



tendo-se 173 respostas. O questionário estava disponível nos formatos on-line e físico e era aplicado pelos comitês técnico e gestor nas oficinas e visitas ao território, além de, segundo a Prefeitura, ter sido distribuído em postos de saúde e escolas. Ademais, a equipe técnica realizou visitas de campo para compreender melhor o território, sobretudo os povoados das zonas rurais, cujos dados eram mais escassos.

Finalmente, como produto dessa etapa, foi elaborado um relatório da Leitura da Cidade, reunindo o diagnóstico técnico e o participativo, o primeiro apresentava os seguintes temas: caracterização regional de Caaporã; contextualização histórica; aspectos socioeconômicos; condições ambientais e dos serviços ecossistêmicos; uso e ocupação do solo; condições de moradia; condições de mobilidade; condições de infraestrutura; e patrimônio cultural, já no segundo, eram descritas as oficinas participativas e os temas debatidos em cada uma delas, bem como os dados extraídos a partir dos questionários e visitas a campo. O documento de Leitura da Cidade foi disponibilizado no site do Plano Diretor de Caaporã<sup>4</sup>, criado pela Prefeitura, e seus principais resultados foram expostos em uma reunião com o comitê executivo e em uma audiência pública para a população.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://planodiretor.caapora.pb.gov.br/documentos>>.

## Propostas - “A cidade que queremos”

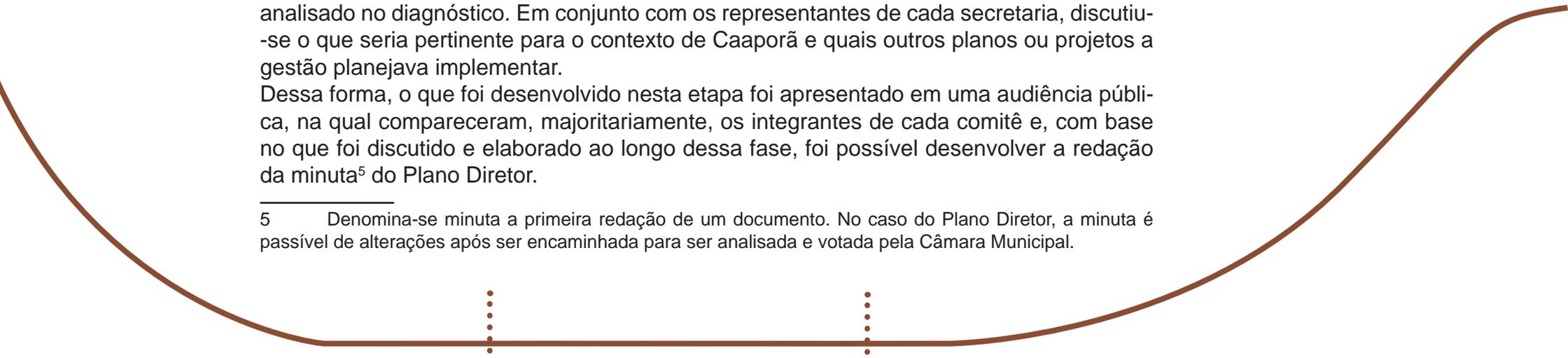
A pactuação das propostas foi a etapa subsequente à Leitura da Cidade e teve o intuito de reunir proposições de diretrizes e objetivos para as políticas setoriais do município, além de refletir sobre o zoneamento municipal e a definição de seu perímetro urbano.

Nesse sentido, para o desenvolvimento dessa fase, foi realizada uma nova rodada de oficinas participativas com a população, nas quais se focou principalmente em discutir e identificar as áreas mais precárias ou com mais infraestrutura da cidade, por meio de mapas elaborados pela equipe técnica, bem como em apontar as principais áreas de agricultura familiar nas zonas rurais. Assim, tanto as informações obtidas nas oficinas quanto as discussões com o comitê gestor auxiliaram a embasar o zoneamento municipal, que também se pautou nos dados observados durante a fase de diagnóstico da cidade.

Para as políticas setoriais, foi organizada uma oficina com o comitê executivo, composto pelos membros das secretarias do município, na qual a equipe técnica apresentou uma proposta inicial de objetivos e diretrizes para cada uma das políticas, a partir do que foi analisado no diagnóstico. Em conjunto com os representantes de cada secretaria, discutiu-se o que seria pertinente para o contexto de Caaporã e quais outros planos ou projetos a gestão planejava implementar.

Dessa forma, o que foi desenvolvido nesta etapa foi apresentado em uma audiência pública, na qual compareceram, majoritariamente, os integrantes de cada comitê e, com base no que foi discutido e elaborado ao longo dessa fase, foi possível desenvolver a redação da minuta<sup>5</sup> do Plano Diretor.

<sup>5</sup> Denomina-se minuta a primeira redação de um documento. No caso do Plano Diretor, a minuta é passível de alterações após ser encaminhada para ser analisada e votada pela Câmara Municipal.



Outubro

Novembro

## Escrita da minuta de lei

A última etapa do processo de elaboração do Plano Diretor de Caaporã consistiu na redação do documento do PD e na elaboração dos mapas de zoneamento, que integrariam os anexos. Portanto, enquanto a minuta era elaborada pela equipe técnica, o comitê gestor acompanhou seu desenvolvimento por meio de reuniões. Além disso, foram realizadas reuniões com o comitê popular, incluindo trabalhadores rurais, representantes das indústrias instaladas no município e profissionais do ICMBio, para discutir o zoneamento e as questões ambientais do território.

Dessa forma, o Plano Diretor de Caaporã foi organizado em seis títulos: I - Das disposições gerais preliminares; II - Das políticas do Plano Diretor Participativo; III - Do ordenamento territorial; IV - Dos instrumentos para o desenvolvimento municipal; V - Da gestão democrática e participativa; e VI - Das disposições finais e transitórias, além dos anexos, nos quais constavam os mapas de zoneamento, macrozoneamento e perímetro urbano, e as tabelas com os pontos do perímetro urbano e orientações para as vias. Assim, como finalização das atividades da equipe técnica, a minuta foi entregue à gestão para aprovação na Câmara Municipal e, posteriormente, sancionada pelo Poder Executivo Municipal, o que ocorreu em agosto de 2024, encontrando-se disponível no site do Plano Diretor.





# ANÁLISE CRÍTICA

## ANÁLISE CRÍTICA

Este capítulo tem como objetivo analisar o processo de elaboração do Plano Diretor de Caaporã, bem como alguns aspectos da própria minuta do PD. Para o desenvolvimento dessa análise o capítulo está organizado em quatro categorias, sendo elas, respectivamente: *agentes sociais e processo participativo*, *território*, *meio ambiente* e, por fim, *instrumentos urbanísticos*.

A definição dessas categorias resultou da pesquisa bibliográfica realizada e da minha experiência prática na elaboração do Plano Diretor, o que permitiu, desse modo, a identificação de tópicos relevantes para não apenas caracterizar o processo ocorrido em Caaporã, como também discutir tais temas sob a óptica do contexto dos municípios de pequeno porte. Para o desenvolvimento de cada categoria analítica, realizou-se, primeiramente, uma descrição de como o tema abordado se concretizou no processo de elaboração do PD, incluindo relatos dos indivíduos entrevistados para este estudo e, após essa descrição, partiu-se para uma análise fundamentada nas referências bibliográficas consultadas.

### Agentes sociais e processo participativo

A categoria *agentes sociais e processo participativo* discute como ocorreu a participação social durante a elaboração do Plano Diretor de Caaporã, as estratégias utilizadas para possibilitar essa participação e o envolvimento de diversos agentes sociais nesse processo. Entende-se por *agentes sociais* o conceito utilizado por Corrêa (1989, 2011), referente aos sujeitos que pro-

duzem o espaço, incluindo o Estado, grupos sociais excluídos, proprietários fundiários, proprietários dos meios de produção, entre outros que, como o autor ressalta, podem se sobrepor, como é o caso dos proprietários fundiários e dos meios de produção. No contexto de Caaporã, tais agentes se materializam na figura de grupos sociais como os pequenos agricultores, a comunidade ribeirinha da RESEX, os indivíduos vinculados ao setor industrial e outros grupos presentes no território. Além disso, considerando que esta categoria analítica tem como foco o processo participativo na elaboração do Plano Diretor, não se constitui objeto de análise, neste trabalho, os instrumentos de gestão democrática previstos na minuta de lei elaborada.

A participação é um direito imprescindível e fundamental para a gestão e o planejamento urbanos<sup>6</sup>, relacionando-se com o direito à cidade, conforme abordado por Harvey (2014), segundo o qual corresponde a um direito coletivo dos cidadãos de mudar a cidade e, nesse sentido, participar do processo de sua produção.

Nesse viés, o Estatuto da Cidade – o qual incluiu o princípio da gestão democrática e participativa, reivindicado pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana – estabelece, no inciso II do art. 2º, que a gestão democrática se concretiza a partir da participação da população na “formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Brasil, art. 2º, 2001). Tal diretriz representa,

<sup>6</sup> Souza (2008, p.216) ressalta a diferença entre os conceitos de planejamento e gestão, considerando que o planejamento se refere ao futuro, enquanto a gestão remete à atividade de gerir a situação presente.

assim, uma mudança no paradigma legal dos Planos Diretores nos municípios brasileiros, antes marcados por um caráter tecnocrático, que passaram a focar em princípios e diretrizes para a promoção do direito à cidade e a uma gestão democrática (Júnior; Montandon, 2011). Portanto, a partir dos princípios legais estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, exige-se que os Planos Diretores sejam elaborados por meio de processos participativos nos municípios, sendo devidamente publicizados e acessíveis para a população.

No contexto de Caaporã, visando ao desenvolvimento do processo participativo, foram realizadas, além das audiências públicas, cinco oficinas com a população durante a etapa de Leitura da Cidade. Duas dessas oficinas contemplaram moradores das áreas rurais, enquanto as outras três envolveram a população da área urbana. Em conjunto com o comitê gestor, as oficinas foram programadas para ocorrer em escolas públicas do município, durante o período noturno, após o fim do expediente laboral, com o objetivo de possibilitar uma maior adesão.

A divulgação das oficinas ocorreu por meio das redes sociais oficiais da Prefeitura (figura 19) e por carros de som que circularam pela cidade. Além disso, os membros dos comitês — especialmente o comitê popular, formado por representantes da população, conforme mencionado no capítulo anterior — também ficaram encarregados de divulgá-las. Adicionalmente, no caso das oficinas destinadas às áreas rurais, a Prefeitura disponibilizou ônibus para buscar os moradores residentes em povoados mais afastados e levá-los até o local da atividade.

No que se refere à metodologia utilizada nas oficinas, no início de cada uma havia um momento de fala dos arquitetos integrantes da equipe técnica, com o objetivo de enfatizar a importância do Plano Diretor e seu pa-

pel na política urbana do município. Nesse momento, também eram apresentadas as diretrizes sobre o funcionamento da oficina e os objetivos pretendidos com a sua realização.

Após essa introdução, os participantes eram divididos em dois ou mais grupos, cada um acompanhado por pelo menos um membro da equipe técnica (figuras 20 e 21). Utilizando mapas com imagens aerofotogramétricas da cidade, os participantes localizavam suas moradias e pontos de referência, como escolas, unidades de saúde, praças, entre outros equipamentos urbanos.

Figura 19: cards de divulgação das oficinas participativas do Plano Diretor.

**OFICINA 1 - 1 AGO**  
Piquete, Mangabeira e Centro. Local: Escola Severina Helena

**OFICINA 2 - 1 AGO**  
Santo Antônio, Nova Caaporã, Sítio das Moças e Pindorama. Local: Escola Adauto Viana

**OFICINA 4 - 2 AGO 18H30**  
Divisa e Capim de Cheiro. Local: Escola Maria Arlete Alves

**OFICINA 5 - 2 AGO 18H30**  
Barreiros, Muitos Rios, Cupissura, Retirada e Brejo do Lima. Local: Escola M. Emília Valença

**OFICINA 3 - 3 AGO**  
Conjunto Vitória, Pastor Crispim, Pereirão (5 Bocas) e Mutirão. Local: Escola Alberto Lundgren (Estadual)

PREFEITURA DE CAAPORÃ CIDADE DA GENTE FUNETEC - PB

Fonte: Prefeitura Municipal de Caaporã (2023).



Fonte: Prefeitura Municipal de Caaporã, (2023).



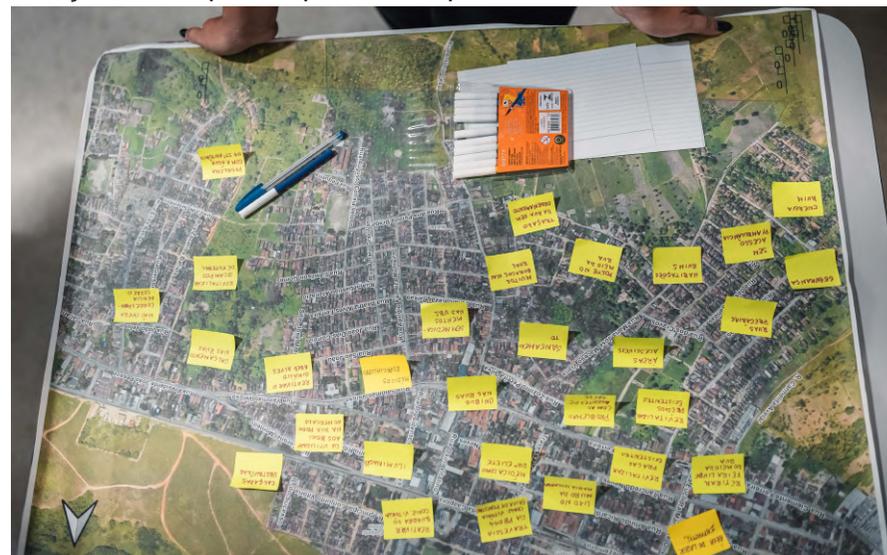
Fonte: Prefeitura Municipal de Caaporã, (2023).

Figuras 20 e 21: oficinas participativas de Leitura da Cidade no distrito de Cupissura e no distrito sede, respectivamente.

A partir dessa dinâmica, os profissionais da equipe técnica orientavam a discussão por meio de perguntas norteadoras — tais como, quais eram as principais carências daquele território ou o que poderia ser melhorado — com o intuito de identificar e espacializar os aspectos positivos e negativos do território, além de destacar locais relevantes para a preservação ambiental ou histórica, bem como outras informações pertinentes sobre o município. As contribuições dos participantes eram registradas e sinalizadas nos mapas (figura 22). Para concluir a atividade, os aspectos identificados eram sistematizados em uma superfície de apoio, na qual os moradores elegiam aqueles que consideravam prioritários para serem contemplados no Plano Diretor (figura 23). As informações adquiridas a partir das oficinas e dos questionários realizados — citados no capítulo anterior — foram sistematizadas e incluídas no documento do diagnóstico territorial.

Já na fase de Propostas, foi realizada uma oficina com os integrantes do comitê executivo e das secretarias municipais, com o objetivo de definir os objetivos e diretrizes das políticas setoriais do município. Para isso, com base no que foi apreendido na etapa anterior, a equipe técnica elaborou uma proposta preliminar de objetivos para cada uma das políticas setoriais. A partir disso, os representantes de cada secretaria analisaram as propostas, indicando aquelas que consideravam relevantes e viáveis para o contexto de Caaporã. Além disso, preencheram uma ficha desenvolvida pela equipe técnica com informações sobre planos e projetos já existentes na gestão, as secretarias envolvidas, entre outros aspectos pertinentes. Paralelamente a essa oficina, foi promovida uma atividade com membros do comitê popular, voltada à construção do zoneamento municipal. No entanto, essa ação contou com baixa adesão, com a pre-

Figuras 22 e 23: mapa utilizado na oficina de diagnóstico territorial e votação dos aspectos prioritários para o Plano Diretor.



Fonte: Prefeitura Municipal de Caaporã (2023).



Fonte: acervo da equipe técnica (2023).

sença de apenas duas participantes, representantes do Conselho Municipal de Direito dos Idosos.

Nessa etapa, foram realizadas ainda duas oficinas com a população, com o intuito de desenvolver o zoneamento do município. A programação e a divulgação dessas oficinas seguiram o mesmo modelo adotado na fase anterior. Após a explicação inicial sobre a atividade, os participantes foram divididos em grupos e, com base em mapas de imagens aéreas e mapas esquemáticos que indicavam as potencialidades e fragilidades do território (figura 24), apontaram as áreas mais precárias da cidade, aquelas com infraestrutura mais consolidada, as regiões ambientalmente mais frágeis, entre outros elementos, o que subsidiou, posteriormente, a elaboração do zoneamento.

Além das oficinas realizadas nas fases de Leitura da Cidade e de Propostas, o processo participativo também ocorreu por meio de audiências públicas ao final de cada etapa (figura 25), nas quais eram apresentados os resultados obtidos até então e as ações previstas para o período seguinte. Também foram realizadas reuniões com integrantes dos comitês para tratar de temas específicos, como uma reunião que envolveu representantes dos trabalhadores rurais, do setor industrial e da área ambiental, destinada à discussão do zoneamento rural, além de outra com representantes do ICMBio, para tratar da RESEX Acaú-Goiana.

Outro aspecto importante para a efetividade do processo participativo é a transparência e a disponibilização das informações por parte do Poder Público, portanto, a gestão municipal criou um site específico para a divulgação das informações relacionadas com o Plano Diretor, por meio do qual é possível acessar o documento da Leitura da Cidade; a minuta do projeto de lei do Plano Diretor; os mapas de zoneamento e do períme-

Figura 24: mapas da oficina na fase de Propostas.



Fonte: Prefeitura Municipal de Caaporã (2023).

Figura 25: audiência pública após a fase de Propostas.



Fonte: Prefeitura Municipal de Caaporã (2023).

tro urbano; o decreto que instituiu os membros dos comitês; bem como a ata da primeira reunião presencial.

No entanto, nem todas as atas ou listas de presença dos eventos relacionados ao Plano Diretor foram disponibilizadas no site, o que compromete a transparência e dificulta o acompanhamento do processo, uma vez que a atualização do site era uma responsabilidade da Administração Municipal e, em alguns momentos, essa tarefa não foi priorizada.

Ademais, foram colhidos relatos de alguns entrevistados que acompanharam o processo de elaboração do Plano Diretor do município de Caaporã, os quais expuseram suas percepções acerca da efetividade da participação popular ao longo desse processo. Os entrevistados incluíram dois arquitetos que compunham a equipe técnica, a arquiteta que, na época, compunha a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Econômico (SEMADE) e dois moradores do município que participaram de algumas atividades relacionadas à elaboração do PD.

A moradora entrevistada afirmou ter participado das oficinas de Leitura da Cidade, realizadas no distrito-sede, e relatou ter tomado conhecimento delas por meio da divulgação feita pela Prefeitura nas redes sociais e através do carro de som. Além disso, declarou nunca ter participado anteriormente de um processo participativo organizado pelo Poder Público e não se recordar de experiências semelhantes ocorridas na cidade. O segundo morador, por sua vez, afirmou que também participou das oficinas de Leitura da Cidade e, alguns meses após a realização dessas atividades, passou a integrar a Secretaria Municipal de Saúde e o comitê gestor do PD. As observações dos entrevistados foram sistematizadas nos seguintes quadros:

Quadro 01: sistematização dos relatos dos entrevistados.

Entrevistados	Aspectos positivos	Aspectos negativos	O que mudaria no processo
Arquiteto 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As oficinas participativas ajudaram a suprir a falta de alguns dados do município</li> <li>• As oficinas auxiliaram a demarcar as zonas, já que a população pôde indicar nos mapas as características de cada área</li> <li>• O processo participativo também tem o potencial de ser politizador, ou seja, por meio das oficinas a população pode compreender melhor as problemáticas urbanas, além de conhecer e reivindicar seus direitos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O comitê popular não esteve tão atuante</li> <li>• A Prefeitura teve dificuldade de mobilizar os integrantes dos comitê popular</li> <li>• o setor industrial também apresentou algumas resistências a participar das atividades como as oficinas participativas e, desse modo, não acompanhou de forma tão próxima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gostaria de realizar mais oficinas, como uma voltada para o tema ambiental e outra com a comunidade ribeirinha da RESEX</li> </ul>
Arquiteto 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O contato com a população auxiliou a entender melhor o território</li> <li>• Considerou que as oficinas foram bem distribuídas, dessa forma, os moradores de diferentes áreas do município puderam participar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por vezes, a Prefeitura teve dificuldade de cumprir os prazos de divulgação das oficinas</li> <li>• O site do PD não era sempre atualizado</li> <li>• A análise do patrimônio cultural e material foi mais limitada e poderia ter sido melhor elaborada</li> <li>• Os questionários não abordaram bem a questão do patrimônio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudaria a estrutura dos comitês, sem a divisão entre os comitês executivo e popular, organizando em uma única comissão com representantes das secretarias e da sociedade civil, a fim de facilitar a comunicação e mobilização</li> <li>• Mudaria o formato dos questionários</li> <li>• Gostaria de fazer mais oficinas pelo território, caso houvesse mais tempo</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Quadro 02: sistematização dos relatos dos entrevistados.

Entrevistados	Aspectos positivos	Aspectos negativos	O que mudaria no processo
Arquiteta da SEMADE	<ul style="list-style-type: none"> <li>A participação da população foi satisfatória, muitos moradores dos próprios bairros onde ocorreram as oficinas participaram, incluindo as oficinas das áreas rurais</li> <li>A divulgação das oficinas funcionou bem</li> <li>Ao comparar com o processo participativo do Orçamento Democrático Estadual, as oficinas do PD tiveram uma maior adesão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apesar da comunicação entre os comitês técnico, gestor e executivo ter ocorrido de forma satisfatória, a comunicação com o comitê popular foi mais difícil, pois nem sempre recebia respostas e, no caso do setor industrial, o diálogo foi dificultado por questões burocráticas internas das indústrias</li> <li>Já na audiência pública da fase de Propostas, certos políticos da oposição quiseram interferir no processo em benefício próprio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ficou satisfeita com o processo e não observa nenhum aspecto relevante que gostaria de mudar</li> </ul>
Moradora 1 - participante das oficinas	<ul style="list-style-type: none"> <li>As oficinas de Leitura da Cidade foram programadas para abranger determinados bairros em dias específicos. Dessa forma, essa organização despertou o interesse pela participação, pois era uma oportunidade de discutir os problemas do próprio bairro</li> <li>A presença dos mapas com imagens aéreas auxiliou o desenvolvimento da atividade, pois permitia que os moradores se localizassem e apontassem no mapa as questões debatidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Notou que alguns moradores não contribuíram para manter a ordem durante as oficinas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não observou nenhum aspecto relevante que gostaria de mudar</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Quadro 03: sistematização dos relatos dos entrevistados.

Entrevistados	Aspectos positivos	Aspectos negativos	O que mudaria no processo
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se sentiu ouvida durante as oficinas e percebeu que parte das reivindicações quanto à educação e à infraestrutura do bairro de fato foram atendidas, portanto, voltaria a participar se houvessem novas ocasiões como essas</li> </ul>		
Morador 2 - participante das oficinas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se sentiu ouvido durante as oficinas e considerou-as bastante dinâmicas e objetivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alguns segmentos da população não estiveram presentes nas oficinas</li> <li>Considera que o saneamento básico era uma questão importante que não foi tão debatida durante as oficinas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gostaria que mais grupos da população participassem. Portanto, daria mais ênfase em meios não digitais para atingir o público mais idoso</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Verifica-se que a comunicação com o comitê popular foi a que enfrentou maiores dificuldades para se efetivar, conforme indicaram, em entrevistas, os arquitetos da equipe técnica e a arquiteta vinculada à Prefeitura Municipal. Os profissionais destacaram a dificuldade, por parte do comitê gestor, em mobilizar os integrantes do comitê popular. A arquiteta apontou, ainda, que o canal de comunicação com esse comitê recebia poucas respostas. Essa limitação, portanto, comprometeu a presença da representação de certos grupos em momentos como as reuniões entre os comitês e as audiências públicas.

Essa dificuldade de mobilização pode estar relacionada, entre outros fatores, ao menor porte da Prefeitura e, consequentemente, à limitação do corpo técnico da gestão municipal. Conforme destacou um dos entrevistados, a elaboração do Plano Diretor foi conduzida paralelamente às demais demandas cotidianas da administração pública, exigindo a repartição de esforços e a priorização de determinadas ações em detrimento de outras.

No que se refere às oficinas com os moradores, embora não tenha sido possível acessar um registro oficial com o número de participantes, observou-se uma presença significativa, sobretudo nas oficinas realizadas nas zonas urbanas, informação corroborada pelos relatos dos entrevistados. Isso se deve, em parte, a uma maior centralidade dos locais onde ocorreram as atividades, facilitando o acesso da população e, ainda, à disseminação da informação entre os próprios moradores. Dessa forma, a divulgação feita na cidade e entre a população possibilitou uma participação mais efetiva do que a mobilização por parte do comitê popular, o que, por outro lado, dificulta a representação de grupos como artesãos ou pessoas com deficiência, por exemplo, que, embora integrassem o comitê, fo-

ram menos atuantes. Outros agentes, como os representantes do setor industrial e dos trabalhadores rurais, estiveram pouco presentes nas oficinas, participando com maior frequência de reuniões específicas entre os comitês e audiências públicas.

Sendo assim, garantir a participação social é um aspecto complexo do processo de elaboração do Plano Diretor, uma vez que está permeado por diversos fatores. Villaça (2005) discute a “ilusão da participação popular”, apontando que a desigualdade presente no país dificulta a concretização de uma “participação popular democrática”, visto que os diversos agentes sociais envolvidos possuem distintos graus de influência nos processos participativos:

O que raramente aparece é que os grupos e classes sociais têm não só poderes político e econômico muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente – algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses (Villaça, 2005, p.50).

Além disso, a disposição da gestão municipal em garantir, ou não, a efetivação dos processos participativos, a desmobilização política da população e o “analfabetismo urbanístico” – termo cunhado por Erminia Maricato para descrever o desconhecimento, por parte da população, sobre os problemas urbanos – constituem outros fatores que impactam significativamente a realização da participação social de forma plena.

Portanto, Montaner e Muxí (2021) alertam que a participação pode ser utilizada e manipulada por grandes empresas ou monopólios, ou ainda funcionar como um mecanismo de apaziguamento empregado pelo Poder Público. Desse modo, os autores destacam que a autêntica participação deve ser baseada na representatividade da diversidade social, apresentando recomendações para o desenvolvimento de processos participativos.

Essas recomendações abrangem desde a programação das atividades — como o estabelecimento de datas e horários que considerem as diferentes realidades dos grupos sociais — até a condução das atividades em si. Por exemplo, os autores indicam que a coordenação das atividades deve ser realizada por uma equipe de especialistas que não integrem a Administração Municipal. A classe política pode participar do início do processo, mas, posteriormente, não deve interferir diretamente, uma vez que, caso necessário, podem ser organizados momentos específicos de diálogo com representantes políticos e técnicos do poder público.

Além disso, durante as oficinas, deve haver a definição clara dos objetivos do projeto, os quais devem ser apresentados explicitamente para os participantes. A metodologia da atividade deve ser explicada em cada sessão e todos os participantes devem ter o mesmo direito de intervir, logo, deve-se regular o tempo de fala e o respeito entre todos. Ademais, os autores ressaltam que cada processo participativo é diferente, pois ele deve ser adequado à situação em questão e aos problemas a serem resolvidos.

A partir dessas considerações, pode-se avaliar o processo participativo das oficinas de Caaporã, nas quais a equipe técnica — externa à gestão municipal — planejou as atividades com o objetivo de abranger diferentes territórios do município, em datas e horários adequados à participação dos moradores. Durante as oficinas, os participantes receberam explicações sobre o desenvolvimento das atividades e os objetivos propostos, sendo guiados por um dos integrantes da equipe técnica, responsável pela mediação, e registro das observações apresentadas. Ademais, observou-se que as oficinas cumpriram um papel de caráter educativo, na medida em que possibilitaram aos mo-

radadores uma melhor compreensão de determinadas questões urbanas do município, bem como o entendimento de termos abordados ao longo das atividades e explicados pelos profissionais da equipe técnica, tais como “zoneamento” e “equipamentos urbanos”.

Contudo, destaca-se a presença, durante as oficinas, de representantes da gestão municipal, incluindo secretários e, em determinados momentos, o próprio Prefeito. Embora essa participação tenha contribuído com esclarecimentos pontuais sobre o território na ocasião, a situação não é recomendada uma vez que pode coagir ou intimidar a participação da população, afetando o desenrolar da atividade.

Além disso, pode-se comparar os relatos dos entrevistados quanto às percepções sobre a participação social. A arquiteta da Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Econômico (SEMADE) afirmou ter considerado satisfatória a participação popular nas oficinas, mencionando que o único processo participativo anterior que ela se recordava havia sido o das oficinas do Orçamento Democrático Estadual da Paraíba, o qual, no entanto, não teve a mesma adesão do público que o verificado nas oficinas do Plano Diretor. Por outro lado, os arquitetos da equipe técnica ressaltaram que, apesar de considerarem significativa a participação nas oficinas, gostariam que mais grupos sociais estivessem representados. No entanto, devido à dificuldade de mobilização do comitê popular, isso não foi possível. Eles também afirmaram que gostariam de ter realizado oficinas temáticas, direcionadas, por exemplo, à discussão sobre o meio ambiente ou com a comunidade ribeirinha da RESEX, com o intuito de ampliar a leitura sobre o patrimônio cultural do município.

Outra questão relevante, porém, frequentemente tratada

como secundária, segundo Montaner e Muxí (2021), é a comunicação e difusão dos processos participativos. Esse aspecto faz parte das estratégias do projeto e, se as informações não forem bem disseminadas, tem-se o risco de uma participação limitada apenas a determinados grupos, sem uma real representatividade da diversidade da população. No contexto de Caaporã, observou-se que a divulgação das oficinas chegou a atingir um público significativo. Os questionários, por outro lado, apresentaram um alcance mais limitado, registrando 173 respostas — possivelmente em razão de uma divulgação insuficiente e do próprio formato, mais extenso e, portanto, menos atrativo para a população. Cabe considerar, ainda, que mais de 46% das pessoas com 18 anos ou mais no município não têm instrução ou possuem apenas o Ensino Fundamental incompleto segundo o IBGE (2022). Nesse cenário, a disponibilização de questionários para serem respondidos de forma autônoma pela população mostra-se ineficaz, uma vez que não é acessível para uma parcela significativa dos moradores.

Somado a essa análise, Souza (2020) propõe, com base em Arnstein (1969) uma classificação para avaliar os graus de participação popular dividindo-os em oito categorias em ordem crescente de grau participativo:

1. **Coerção:** situações nas quais há decisões autoritárias e violentas, sem nenhuma forma de participação da população.
2. **Manipulação:** corresponde às situações nas quais a população é induzida a aceitar determinadas intervenções por meio de propagandas e outros mecanismos, porém, sem a criação de canais de participação.
3. **Informação:** o Poder Público disponibiliza as informações acerca dos projetos planejados. Contudo, as informações podem ser mais ou menos completas a depender do contexto.
4. **Consulta:** nesse caso, a população não é apenas informada sobre as ações governamentais, mas também consultada. Entretanto, não há a garantia de que suas opiniões serão incorporadas pelo Poder Público.
5. **Cooptação:** nessa situação, indivíduos e representantes de grupos sociais são convidados a integrarem canais participativos podendo, ou não, ter um caráter deliberativo.
6. **Parceria:** segundo o autor, corresponde ao primeiro grau de participação autêntica, no qual há a colaboração entre o Estado e a sociedade civil em um contexto de diálogo e transparência.
7. **Delegação de poder:** nesse cenário, o Estado abdica parte de suas atribuições, delegando-as à sociedade civil.
8. **Autogestão:** de acordo com o autor, pressupõe sociedades basicamente autônomas, nas quais não há a presença de uma instância superior, como o Estado, para decidir sobre a transferência de poder para outros grupos. No entanto, isso não impede que experiências autogestionárias ocorram em escalas menores, de formas menos ou mais efêmeras.

Segundo o autor, as últimas três categorias enquadram-se, de fato, em uma participação autêntica, enquanto as categorias *informação*, *consulta* e *cooptação*, configuram-se como pseudoparticipação, uma vez que suas concessões são limitadas e não representam, efetivamente, uma autonomia da sociedade. Portanto, a partir do exposto e das categorias elencadas por Souza, percebe-se que o processo participativo da elaboração do Plano Diretor de Caaporã ainda se enquadra no âmbito da pseudoparticipação, por contar, principalmente, com estratégias de *informação*, *consulta* e *cooptação* as quais foram mais eficazes em determinados aspectos do que em outros.

Portanto, a partir da análise, percebe-se a complexidade dos processos participativos, os quais não se encerram apenas na realização de oficinas com a população, tampouco devem se limitar a uma única estratégia de participação social. É necessário, ao contrário, combinar diversas estratégias que possibilitem a participação ao longo de todo o desenvolvimento do projeto. Ainda que, na maioria das vezes, tais processos ocorram por meio de mecanismos considerados por Souza (2020) como formas de pseudoparticipação, eles continuam sendo relevantes pois, como o autor afirma, para alcançar uma participação autêntica “faz-se mister uma transformação social muito mais profunda, impossível de ser alcançada dentro do raio de ação político, econômico e cultural de uma cidade” (Souza, 2020, p.206). Dessa forma, processos dessa natureza têm o potencial de incitar a mobilização e politização dos cidadãos e, desse modo, contribuir para a construção de uma política urbana mais democrática e participativa.

## Território

A categoria analítica *território* diz respeito à leitura territorial de Caaporã que foi realizada pela equipe técnica e como os aspectos observados reverberaram no zoneamento do município. Entende-se aqui o termo território como o conceito abordado por Souza (2000, p.78), que o considera “um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”, além de “um campo de forças, numa teia ou rede de relações sociais (...)” que delimita uma diferença entre aqueles que estão dentro dessa coletividade e os que estão fora (Souza, 2000, p.86).

Nesse panorama, concebe-se o território não apenas como o espaço material demarcado por limites oficiais, mas também as dinâmicas e relações nele existentes, logo, foram tais aspectos que a etapa denominada “Leitura da Cidade” da elaboração do PD buscou apreender. A definição dessa categoria analítica no presente trabalho se deu a partir da observação de como particularidades dos municípios de pequeno porte, a exemplo da dificuldade de obtenção de dados e a influência da ruralidade, interferem diretamente no desenvolvimento do diagnóstico territorial. Além disso, a leitura do tecido social e de sua relação com o espaço é essencial para a proposição de um Plano Diretor coerente com o município em questão.

Como apresentado no capítulo da Reconstituição do Processo, a leitura do território foi a segunda etapa do processo de elaboração do PD e durou quatro meses. Nessa fase, teve-se o intuito de apreender as características do município, suas principais fragilidades e potencialidades, e teve como produto final o documento do diagnóstico, disponibilizado no site do Plano

Diretor de Caaporã. O documento foi dividido em duas partes, cuja primeira trazia informações técnicas obtidas pela equipe a partir de bases de dados e da Prefeitura Municipal; a segunda parte, por sua vez, trazia uma síntese do que foi desenvolvido e debatido nas oficinas participativas com a população.

Nesse contexto, a leitura efetuada pela equipe técnica partiu de uma base de dados do Censo 2010 do IBGE – uma vez que os dados do Censo de 2022 não haviam sido disponibilizados até aquele momento – além de outras pesquisas realizadas pelo órgão, como o Censo Agropecuário 2017, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, 2021 e a pesquisa Região de Influência das Cidades, 2018. Teve-se acesso, também, aos dados de áreas de risco da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), e outras informações disponibilizadas pela Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba (AESPA) e o MapBiomias. Além disso, devido à ausência de um mapeamento atualizado e georreferenciado do distrito sede, a Funetec – fundação responsável pela elaboração do PD – executou o levantamento de aerofotogrametria georreferenciado da zona urbana e de alguns dos povoados, a fim de possibilitar a análise do parcelamento, uso e ocupação do solo e da morfologia urbana.

Para melhor compreender a estrutura fundiária, a principal plataforma utilizada pela equipe técnica foi o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar); no entanto, apesar de servir como base para a análise da área rural, seus dados podem conter certas imprecisões, pois dependem da autodeclaração

dos proprietários dos imóveis rurais. Além dessas bases, recorreu-se ao SIGMINE, plataforma da Agência Nacional de Mineração, para a visualização das áreas de extração mineral. Finalmente, para complementar e suprir a falta de dados mais recentes, recorreu-se às informações disponibilizadas pela Prefeitura, relacionadas à assistência social, educação e atendimentos do serviço de saúde.

Diante deste panorama, a presente análise parte de constatações ao longo da experiência enquanto estagiária da equipe técnica responsável pela elaboração do PDC, mas fundamenta-se igualmente na exploração de entrevistas realizadas com os arquitetos e urbanistas integrantes da equipe contratada pela Prefeitura Municipal. Esse movimento me permitiu entender quais são suas percepções acerca do processo, assim como as dificuldades e os logros. Para facilitar a leitura, as considerações dos entrevistados acerca dos principais desafios enfrentados durante a fase de Leitura da Cidade foram sistematizadas nos quadros 04 e 05.

A partir das discussões nas entrevistas, os arquitetos relataram a importância do processo participativo, que ajudou a compor a etapa de leitura territorial, pois viu-se que as oficinas com os moradores tiveram um papel fundamental para a compreensão da realidade de Caaporã, complementando os dados técnicos obtidos. Como descrito no quarto capítulo deste estudo e na categoria de participação social, foram realizadas cinco oficinas participativas distribuídas pelo território, sendo duas na zona urbana e três na zona rural, com o intuito de identificar e espacializar os problemas e potencialidades do município, além de questionários que foram respondidos pelos habitantes.

Ademais, realizaram-se visitas de campo nos bairros do distrito sede e no distrito de Cupissura, bem como nos povoa-

Quadro 04: sistematização dos relatos dos arquitetos entrevistados.

Entrevistados	Desafios enfrentados
Arquiteto 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitação do corpo técnico e de recursos financeiros da equipe técnica que elaborou o Plano Diretor, o que dificultava a realização de mais atividades como visitas a campo, além da falta de profissionais da área da engenharia ambiental e da assistência social;</li> <li>• A prefeitura possuía um porte pequeno, logo, também tinha uma limitação de profissionais no corpo administrativo, apesar de contar com uma arquiteta e urbanista na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Econômico, a qual acompanhou diretamente todo o processo;</li> <li>• Defasagem dos dados socioeconômicos, já que a maior parte dos dados do Censo de 2022 do IBGE ainda não haviam sido divulgados;</li> <li>• A abordagem das áreas rurais, visto que havia conflitos fundiários e a monocultura canavieira afetava a expansão da cidade, levando a população a ocupar áreas mais precárias e de risco, questão essa que se refletiu na proposta do zoneamento;</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Quadro 05: sistematização dos relatos dos arquitetos entrevistados.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os setores censitários definidos pelo IBGE abarcavam áreas muito grandes do território, o que gerava certas imprecisões na leitura dos dados;</li> <li>• A identificação das áreas mais precárias da zona urbana para a delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social do tipo 1 (ZEIS 1), uma vez que grande parte do distrito sede e seus moradores se encontravam em situação precária.</li> </ul>
Arquiteto 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os arquitetos e estagiários contratados para a equipe de elaboração do PD não eram naturais do município e nem residiam ali. Logo, o primeiro desafio foi entender e conhecer o município com mais profundidade, o que também exigia diversos deslocamentos da equipe para realizar visitas e reuniões presenciais;</li> <li>• Dificuldade em ter acesso aos dados, já que muitas vezes isso dependia da gestão e, por ser uma prefeitura de pequeno porte, essas informações, frequentemente, estavam em falta ou desorganizadas;</li> <li>• Limitação da equipe técnica, pois sentiu falta da atuação de profissionais de outras áreas.</li> </ul>

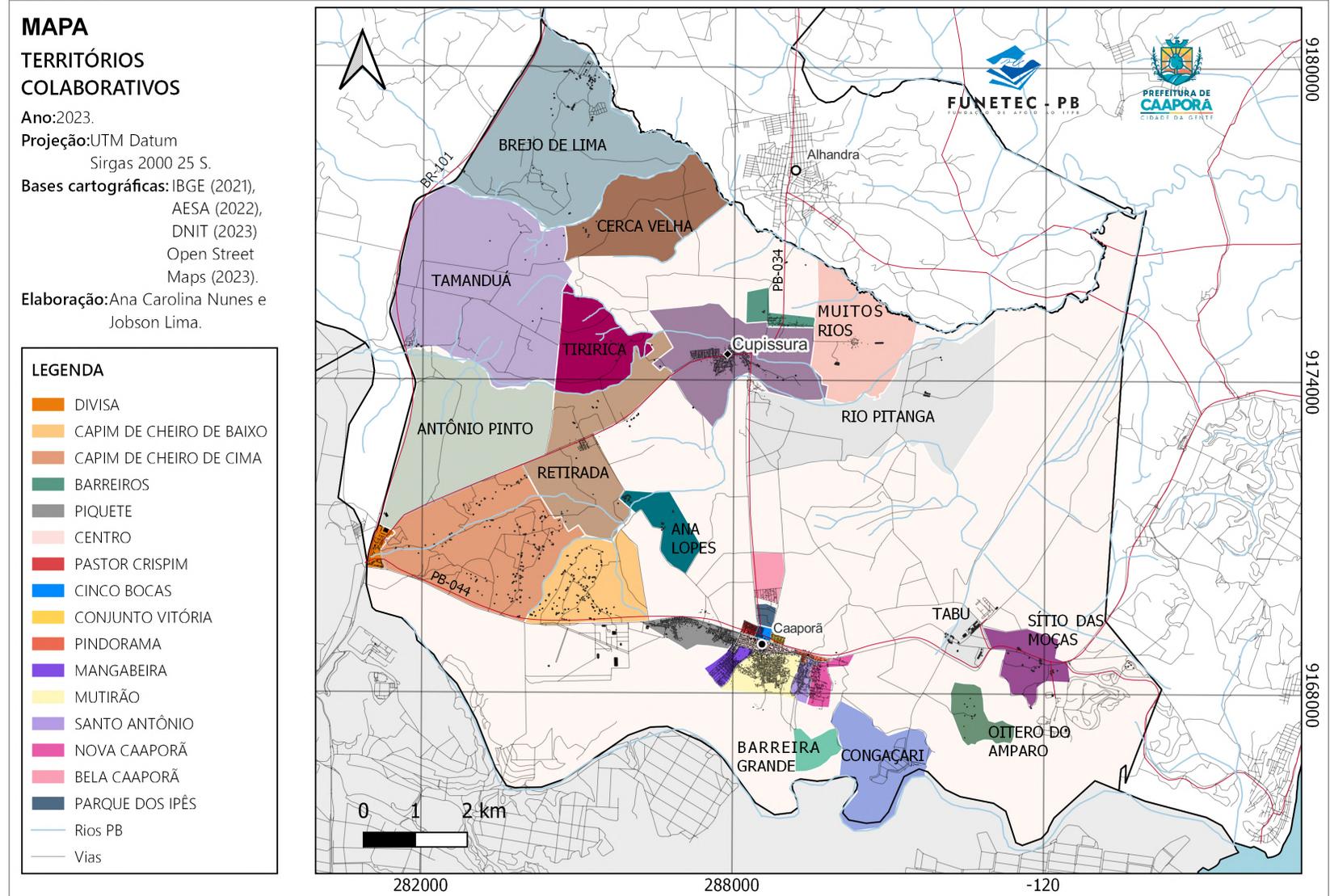
Fonte: elaborado pela autora (2025).

dos e na RESEX, atividade cuja importância também foi destacada pelos arquitetos, nas quais se pôde conhecer diversas localidades no município e entender, sobretudo, como eram as dinâmicas socioterritoriais dos pequenos povoados localizados na zona rural. Portanto, foi a partir da participação popular e das visitas *in loco* que foi possível identificar e mapear diversos territórios dentro do limite municipal de Caaporã, os quais foram apresentados no mapa da Figura 26.

Acesse o QR Code ao lado para escutar trechos das oficinas participativas:



Figura 26: mapa apresentado no documento da Leitura Territorial de Caaporã com a identificação dos territórios a partir da contribuição dos moradores.



Fonte: Caaporã (2023).

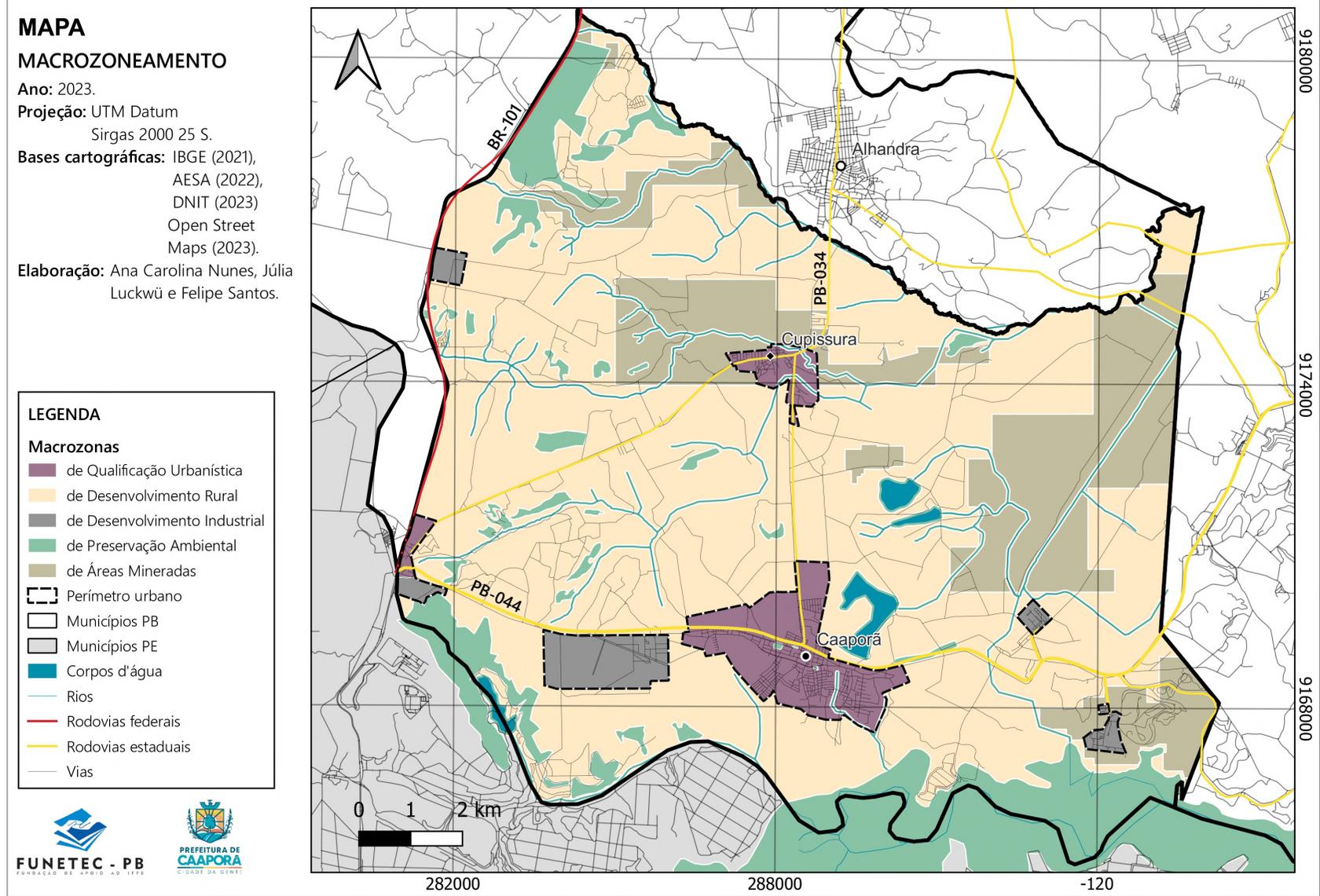
Como explicado anteriormente, ainda com base na Leitura da Cidade, foram elaborados dois mapas-síntese. Dos quais um apresentava as potencialidades presentes no município e o outro suas fragilidades (figura 27), dessa forma, os mapas foram utilizados em uma nova rodada de oficinas com a população, nas quais tinha-se o intuito de gerar um primeiro esboço de zoneamento para o município.

A partir dessa etapa, a proposta de zoneamento e macrozoneamento desenvolvida contava com cinco macrozonas, delimitando o município em áreas de preservação ambiental, mineração, indústrias, urbanas e rurais (figura 28).

Figura 27: oficina participativa com mapas-síntese de potencialidades e fragilidades do território.



Figura 28: mapa de Macrozoneamento do município de Caaporã.



Fonte: Caaporã (2023).

A Macrozona de Qualificação Urbanística foi subdividida em quatro zonas, sendo elas:

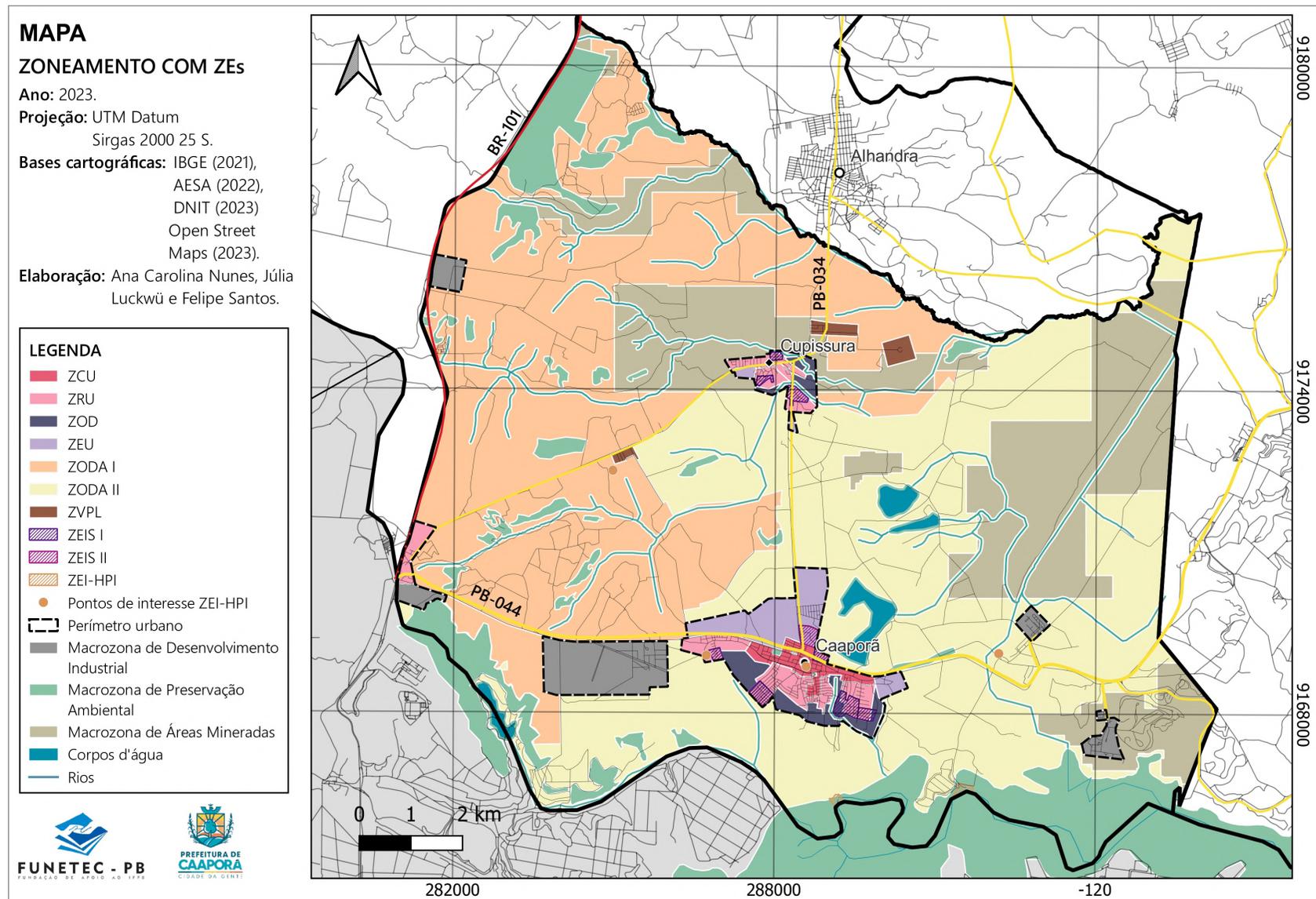
- Zona de Consolidação Urbana (ZCU);
- Zona de Reestruturação Urbana (ZRU);
- Zona de Ocupação Dirigida (ZOD); e
- Zona de Expansão Urbana (ZEU).

Essas zonas, juntamente com a Macrozona de Desenvolvimento Industrial, compõem o perímetro urbano do município, a fim de inserir o distrito de Cupissura e de atender o pedido da gestão municipal para ampliar a coleta do IPTU ao incluir as indústrias no zoneamento urbano. Já a Macrozona de Desenvolvimento Rural foi dividida nas seguintes zonas:

- Zona de Desenvolvimento Agropecuário I (ZODA I), que envolve, sobretudo, as áreas com pequenas propriedades rurais e assentamentos, voltadas para a agricultura familiar;
- Zona de Desenvolvimento Agropecuário II (ZODA II), onde predominam os grandes latifúndios, com produção canavieira e;
- Zona das vilas, povoados e lugarejos (ZVPL), nas quais se localizam pequenas aglomerações, consideradas pelo IBGE como rurais.

Além dessas, o zoneamento incluiu também três zonas especiais: as Zonas Especiais de Interesse Social dos tipos I e II (ZEIS I e ZEIS II) e a Zona Especial de Interesse Histórico, Paisagístico e da Identidade Cultural (ZEI-HPI) (figura 29).

Figura 29: mapa de Zoneamento e Zonas Especiais do município de Caaporã.



Fonte: Caaporã (2023).

A partir da descrição do processo de Leitura da Cidade, realizado pela equipe técnica, e do entendimento de como os aspectos observados no diagnóstico reverberaram no zoneamento municipal, pôde-se avaliar o trabalho desenvolvido em Caaporã à luz de referenciais bibliográficos e de comparações com dados atualizados.

O primeiro aspecto considerado para esta análise é a ausência de uma base georreferenciada do parcelamento do solo urbano, a qual a Prefeitura Municipal não possuía, nem tampouco foi elaborada pela Funetec e pela equipe técnica, uma vez que o projeto não incluía a execução desse produto e havia uma limitação quanto ao tempo de elaboração do Plano Diretor. Portanto, houve a tentativa de minimizar essa lacuna a partir do desenho georreferenciado das edificações do município. Contudo, ainda percebe-se que a ausência desse dado impediu percepções mais aprofundadas do parcelamento do solo nas áreas urbanas de Caaporã, como, por exemplo, uma avaliação mais detalhada dos parâmetros de ocupação e das dimensões dos lotes na cidade.

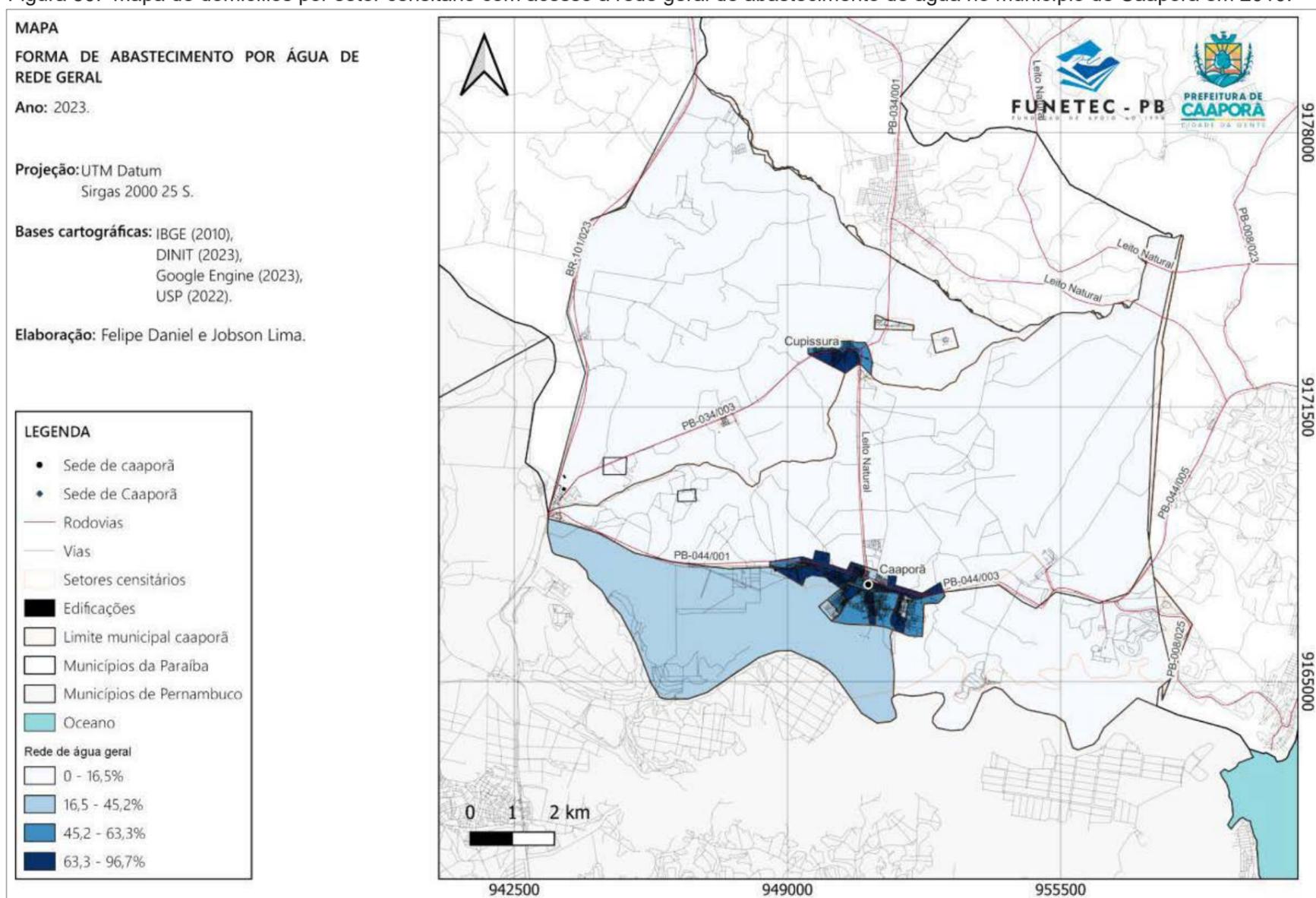
Ainda em relação ao impacto da falta de dados para o diagnóstico territorial, ambos os relatos dos arquitetos entrevistados apontaram como um desafio a dificuldade de obter informações atualizadas do município e o papel das visitas técnicas e oficinas participativas para preencher essa lacuna. Com os dados do Censo de 2022 do IBGE, disponibilizados recentemente, comparamos as mudanças ocorridas entre 2010 e 2022 e analisamos o quanto essa defasagem afetou o diagnóstico feito pela equipe.

Portanto, serão apresentados a seguir os mapas referentes, respectivamente, ao percentual de domicílios por setor censitário de Caaporã que têm acesso à rede geral de abaste-

cimento de água; à coleta de resíduos sólidos; e àqueles que contam com banheiro de uso exclusivo pelos moradores. Os primeiros mapas apresentados de cada temática correspondem aos elaborados pela equipe para o documento de Leitura da Cidade, utilizando as informações de 2010 do IBGE, enquanto os outros foram elaborados para o presente trabalho com os dados de 2022. Cabe esclarecer que os números do Censo de 2022 foram disponibilizados em quantidades absolutas; portanto, para a devida comparação, calculei os percentuais a partir do número total de domicílios de cada setor censitário.

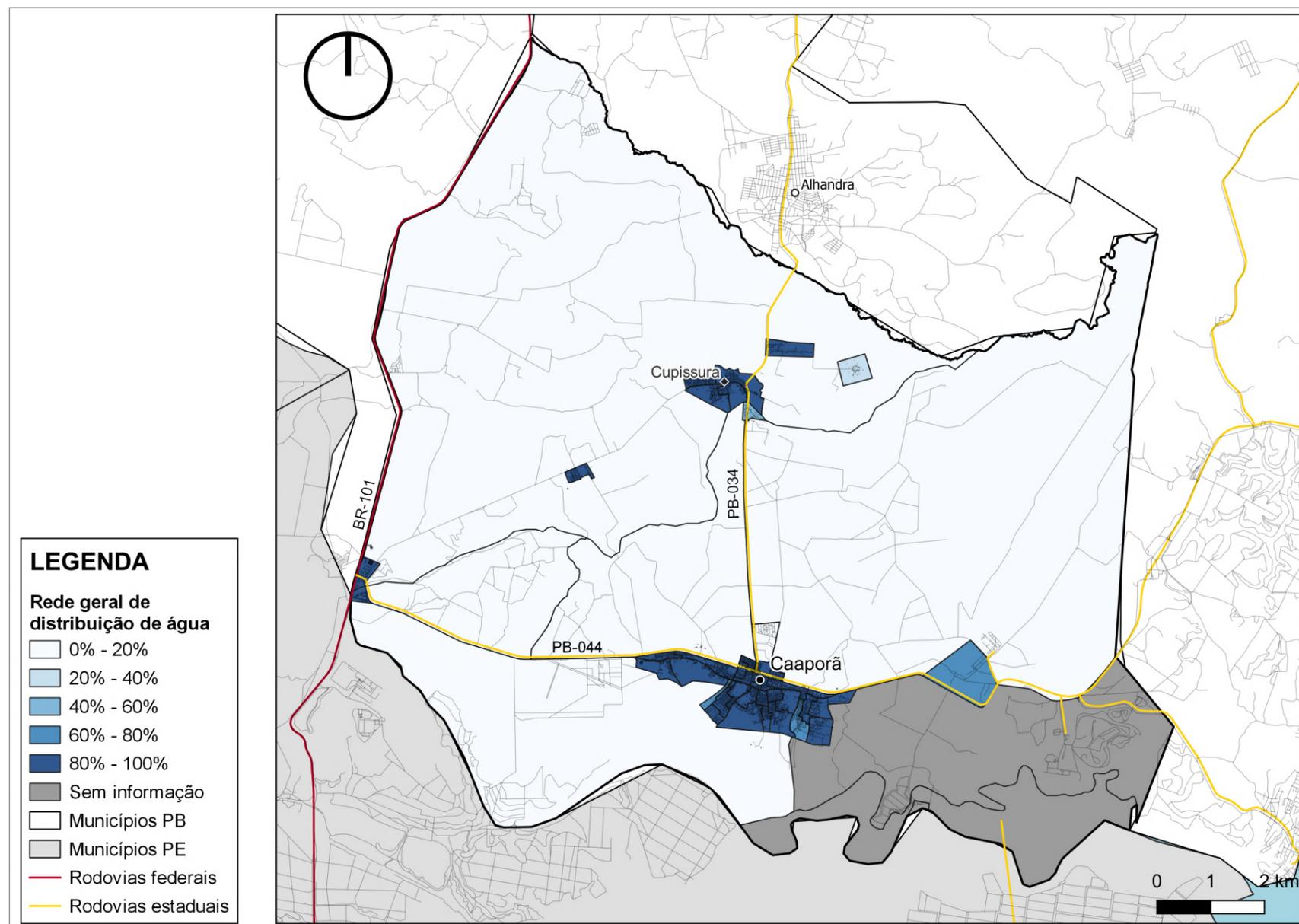
Quanto ao número de domicílios com acesso à rede geral de abastecimento de água, observa-se que, principalmente nos povoados e em setores mais periféricos do distrito sede, houve um aumento desse número no último censo, em comparação com o censo de 2010. Contudo, em outros setores da zona rural, a situação não mudou. Além disso, o setor censitário localizado mais a sudoeste do município apresentou uma redução no índice percentual de acesso à rede geral de abastecimento de água. Entretanto, ao observar os dados em números absolutos, verifica-se que tal fator não é alarmante, mas sim fruto da distorção dos dados percentuais, visto que, em 2010, o setor possuía 79 domicílios particulares, dos quais 68 contavam com abastecimento de água por rede geral. Já em 2022, a quantidade de domicílios no mesmo setor caiu para 11, dos quais seis estavam ocupados, e nenhum desses era abastecido por água da rede pública.

Figura 30: mapa de domicílios por setor censitário com acesso à rede geral de abastecimento de água no município de Caaporã em 2010.



Fonte: Caaporã, (2023).

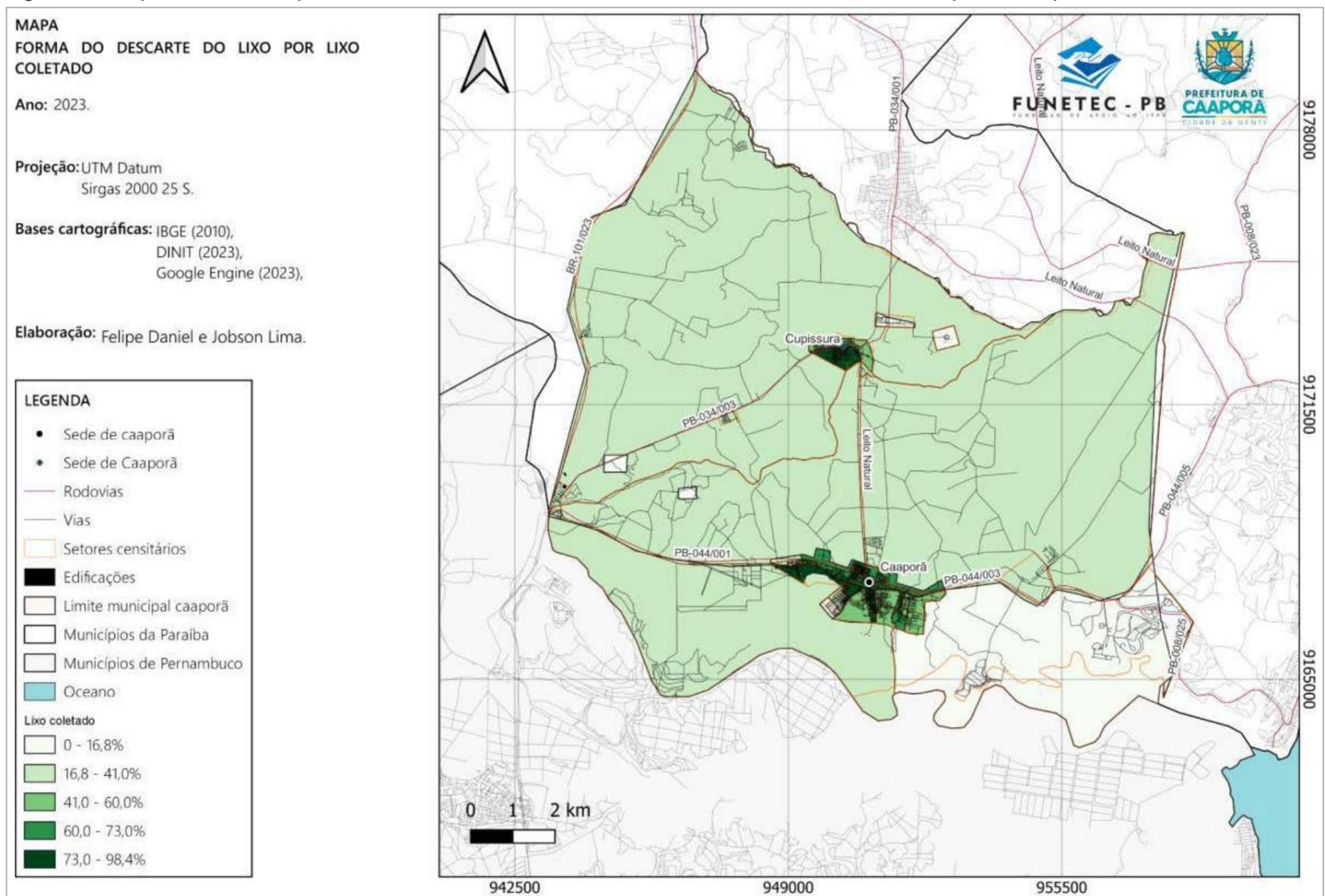
Figura 31: mapa de domicílios por setor censitário com acesso à rede geral de abastecimento de água no município de Caaporã em 2022.



Fonte: IBGE (2022), elaborado pela autora, (2024).

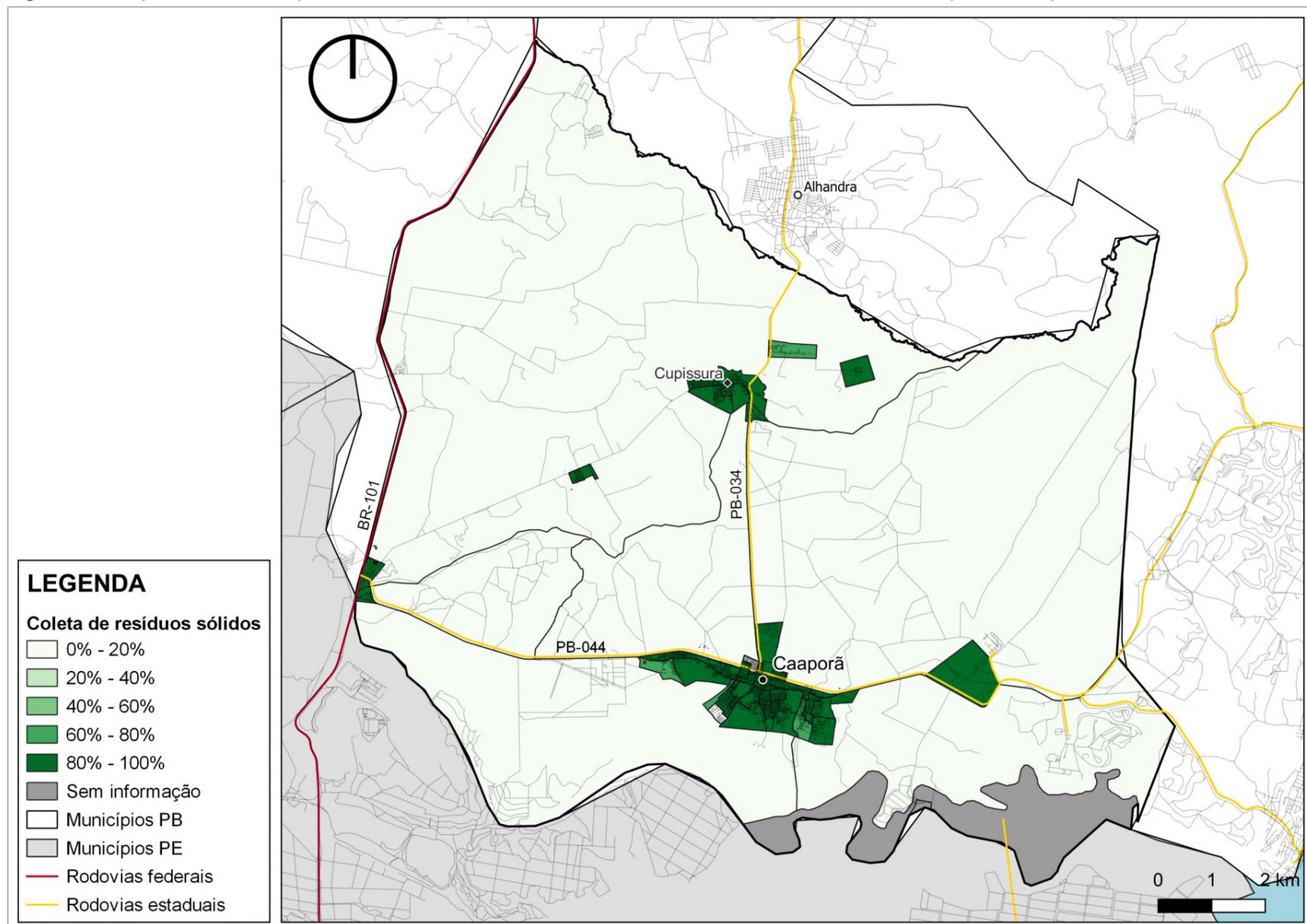
Já no que se refere à coleta de resíduos sólidos, observa-se uma melhora nos povoados e nas zonas urbanas. Porém, nas áreas rurais, apesar de ter ocorrido uma mudança na delimitação dos setores censitários entre 2010 e 2022, o que poderia ocasionar distorções na comparação entre os dados, considera-se que houve uma piora no último censo, visto que, em números absolutos, a quantidade de domicílios nos dois maiores setores censitários não sofreu grandes alterações. Contudo, o percentual daqueles atendidos por esse serviço reduziu.

Figura 32: mapa de domicílios por setor censitário com acesso à coleta de resíduos sólidos no município de Caaporã em 2010.



Fonte: Caaporã, (2023).

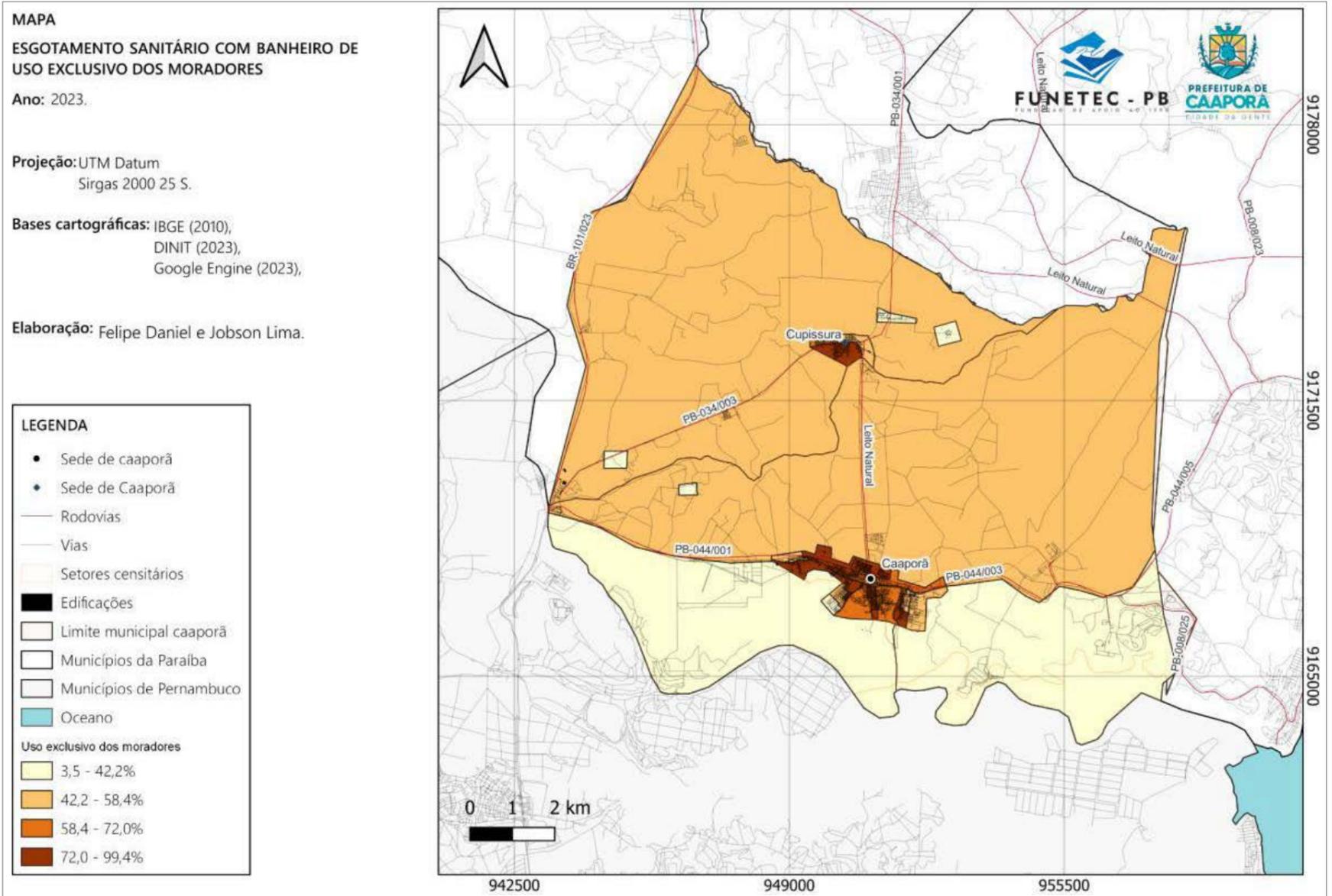
Figura 33: mapa de domicílios por setor censitário com acesso à coleta de resíduos sólidos no município de Caaporã em 2022.



Fonte: IBGE (2022), elaborado pela autora, (2024).

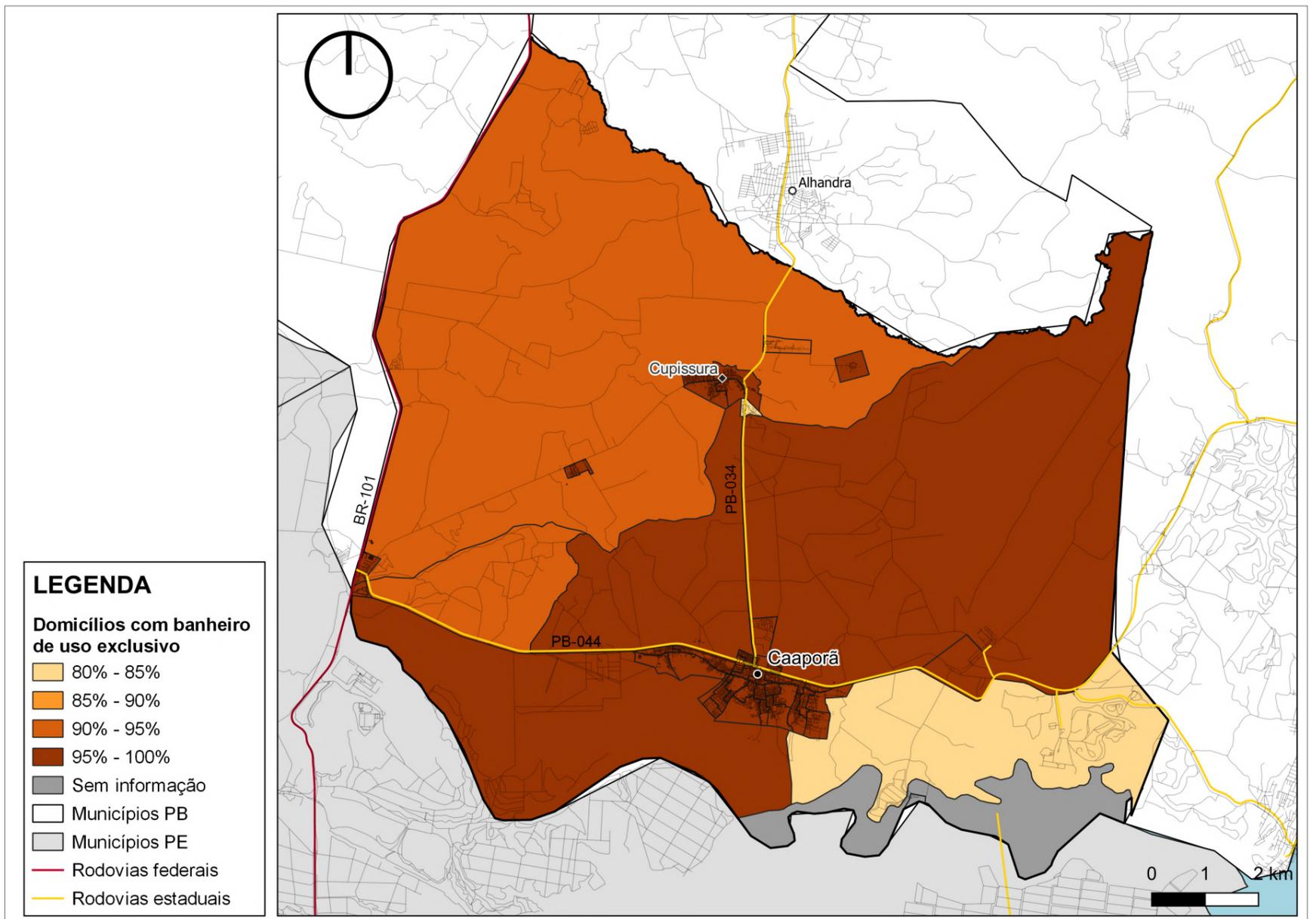
Em relação ao número de domicílios com banheiro de uso exclusivo, vê-se uma melhora significativa nos indicadores do censo de 2022, com valores acima de 80% no município, em comparação com o ano de 2010, no qual determinados setores censitários chegavam a um índice de apenas 3,5% dos domicílios com banheiro de uso exclusivo.

Figura 34: mapa de domicílios por setor censitário com banheiro de uso exclusivo dos moradores no município de Caaporã em 2010.



Fonte: Caaporã, (2023).

Figura 35: mapa de domicílios por setor censitário com banheiro de uso exclusivo dos moradores no município de Caaporã em 2022.



Fonte: IBGE (2022), elaborado pela autora, (2024).

Além das informações apresentadas nos mapas, em 2016 o IBGE indicava um índice de 8,7 internações por diarreia a cada mil habitantes. No entanto, em 2022, esse indicador subiu para 17,88 internações por mil habitantes<sup>7</sup>, segundo maior índice entre os municípios paraibanos, uma situação preocupante haja vista que a maior parte das residências em Caaporã não estão conectadas à rede de esgotamento sanitário pois, segundo a gestão municipal de 2023, a estação de tratamento não havia sido concluída. Assim, durante as oficinas, muitos moradores relataram o descarte inadequado de esgoto nas ruas de determinadas áreas da cidade.

Considerando esse panorama, observa-se, nos núcleos urbanos e povoados, uma melhoria nos índices analisados. Entretanto, nas zonas rurais, percebe-se que a situação permaneceu inalterada entre 2010 e 2022 ou, como no caso da coleta de resíduos sólidos, chegou a piorar. Desse modo, a distribuição da infraestrutura no município ainda se assemelha à configuração de 2010, refletindo-se no zoneamento proposto e corroborando a importância das visitas técnicas para a compreensão do território e a validação dos dados numéricos. Diante desse cenário, o zoneamento levou em consideração as áreas mais dotadas de infraestrutura e as mais carentes (figura 36), a fim de direcionar objetivos e diretrizes específicos que atendessem às necessidades de cada zona, além de indicar quais locais poderiam ser adensados e quais deveriam ter sua ocupação controlada.

Nessa perspectiva, pode-se relacionar tal aspecto com a discussão abordada por Souza (2020), na qual o autor critica o zoneamento funcionalista, que preconizava a separação dos usos do solo em zonas distintas e, frequentemente, levava à

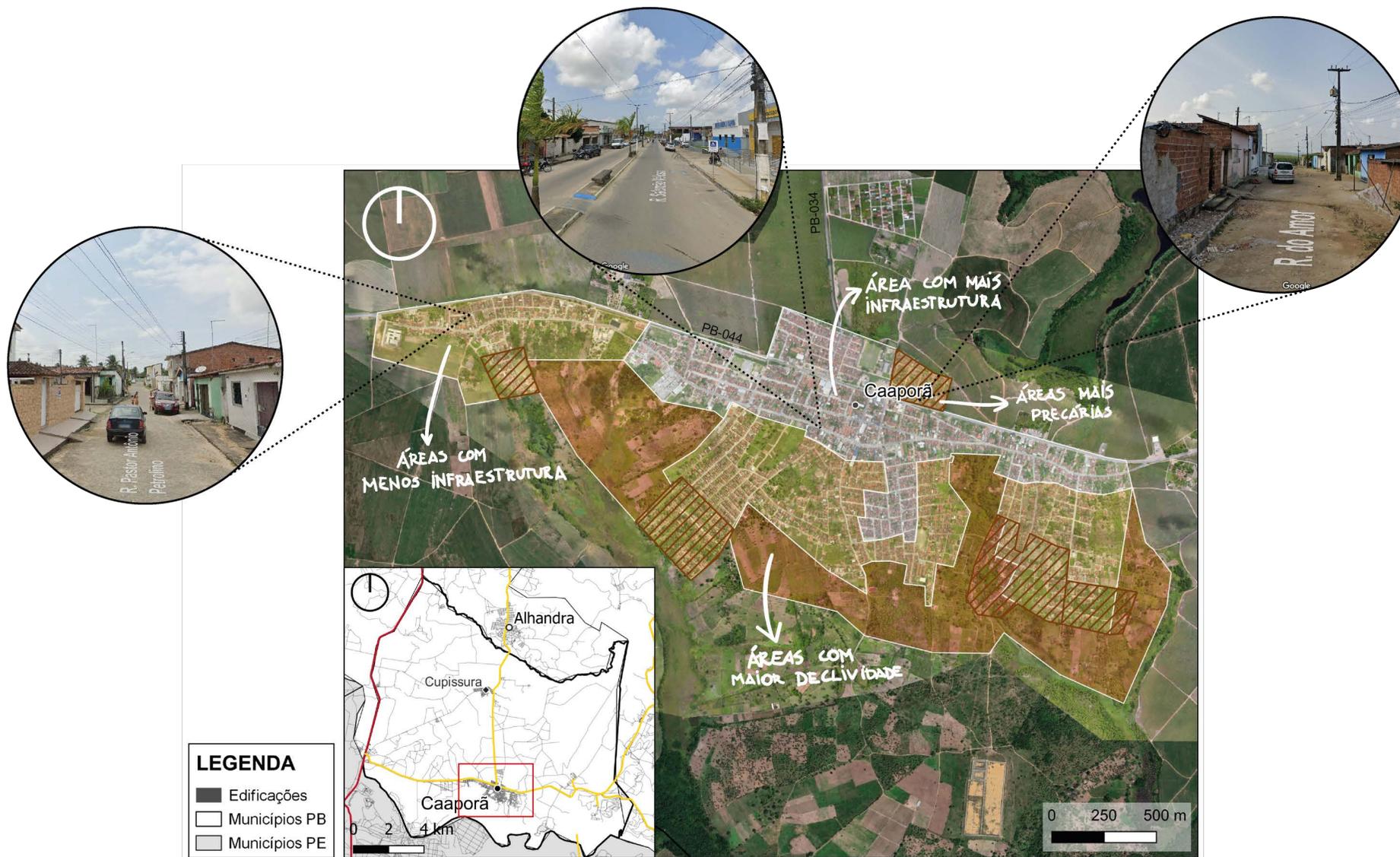
<sup>7</sup> Dado retirado e adaptado do IBGE Cidades, no qual tem-se a informação de 1.788,3 internações por cem mil habitantes.

segregação social nas cidades. Esse pensamento, apesar de ter sido disseminado sobretudo pelo Urbanismo Modernista da primeira metade do século XX, ainda é, por vezes, reproduzido no planejamento urbano. Em contraposição, Souza apresenta formas alternativas e mais indicadas de zonear as cidades, denominadas de zoneamento includente ou zoneamento de prioridades e zoneamento de densidade.

O chamado zoneamento includente ou de prioridades consiste em identificar as áreas prioritárias para receber investimentos públicos em infraestrutura, como as Zonas Especiais de Interesse Social, já o zoneamento de densidade busca definir quais lugares devem ser adensados e quais não devem ser adensáveis. O autor ainda destaca que a separação de certos usos, como o de indústrias poluentes ou zonas de preservação pode ser benéfica, desde que combinada com outras concepções de zoneamento. Portanto, percebe-se que o zoneamento de Caaporã se pautou em definir áreas mais adensáveis a partir da presença de infraestrutura e serviços urbanos, e áreas prioritárias para o recebimento de investimentos públicos, sem reforçar uma separação de usos residenciais ou comerciais, por exemplo. Dessa forma, seus princípios associam-se ao que Souza aponta ser mais adequado para a delimitação do território.

Em se tratando das áreas rurais do município, o guia “Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos” (2008), de autoria do Ministério das Cidades, traz recomendações gerais para o desenvolvimento do PD para municípios de pequeno porte. O documento ressalta a importância de identificar os problemas prioritários da cidade e suas especificidades e indica aspectos que devem ser abordados na leitura socioterritorial da zona rural, sendo eles: as “tendências de desenvolvimento das atividades agrícolas e não agrícolas”

Figura 36: áreas com maior ou menor presença de infraestrutura ou com maior declividade no distrito sede de Caaporã.



Fonte: IBGE (2021), Funetec (2023), DNIT (2023), Google Street View (2024), elaborado pela autora, (2025).

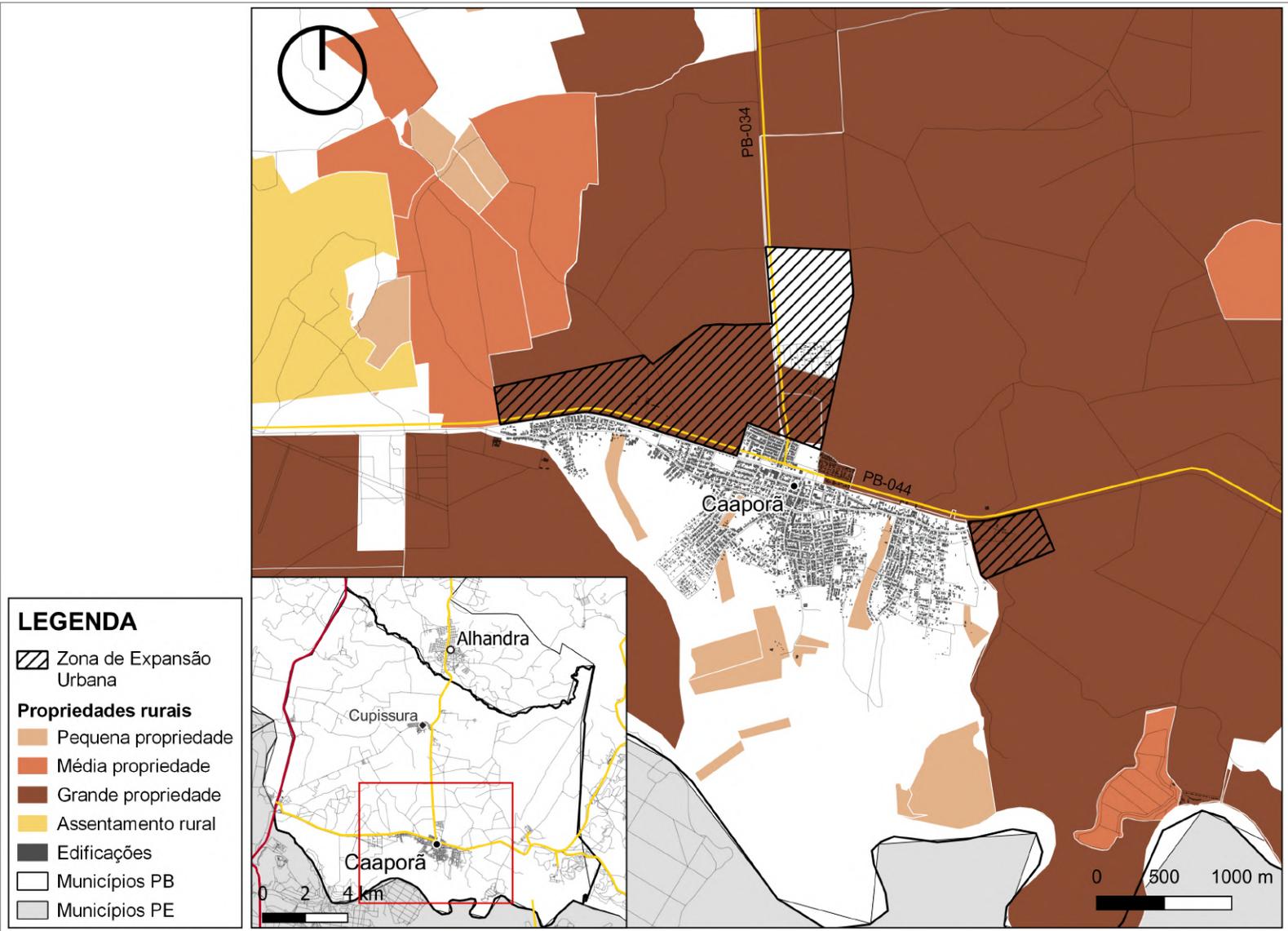
(Brasil, 2008, p.59), a estrutura fundiária; as atividades agropecuárias e de exploração mineral, vegetal, etc.; os principais destinos e meios de transporte da produção; áreas com recursos naturais; o perfil do solo; o perfil socioeconômico e a organização territorial dos habitantes; os loteamentos formais e informais; a presença de indústrias poluidoras; a compatibilidade entre as atividades econômicas e as áreas de moradia e a presença de bens de interesse histórico-cultural.

Considerando o que foi descrito acima e os relatos dos arquitetos envolvidos, percebe-se que tais características foram identificadas e analisadas no caso de Caaporã, o que possibilitou, dessa forma, a proposição de um zoneamento rural pautado no reconhecimento das diversas realidades do território, a fim de buscar resguardar as áreas de agricultura familiar e propor objetivos e diretrizes específicos para cada zona.

Contudo, um aspecto apontado no discurso de ambos os entrevistados foi a proximidade dos cultivos de cana-de-açúcar da zona urbana, o que afetava a qualidade de vida dos moradores devido à fumaça gerada pelas queimadas e barrava o processo de expansão urbana, pois os latifúndios ocupavam as áreas mais adequadas para a ocupação e levavam a população a ocupar locais precários e de grande declividade. Nesse sentido, fazia-se necessário redirecionar a expansão da cidade para espaços mais apropriados, o que levou a demarcar tais zonas em áreas de produção canavieira (figura 37) e, ainda, afastar esse cultivo da zona urbana por meio de alguma área de transição, o que não foi possível de ser efetivado devido à grande influência do setor produtivo canavieiro na economia e, consequentemente, também na política do município, desse modo, os próprios integrantes da gestão municipal e do comitê gestor expunham seu receio de propor tal zona, por afirmarem de que

essa proposta não seria aprovada. Entretanto, para avaliar se a expansão da cidade foi, de fato, redirecionada e se os objetivos propostos no zoneamento se concretizaram, é necessário ainda um maior distanciamento temporal, o que poderá ser analisado em uma futura revisão do Plano Diretor.

Figura 37: Zona de Expansão Urbana e latifúndios de produção de cana-de-açúcar



Fonte: IBGE (2021), Funetec (2023), DNIT (2023), Sicar (2023), elaborado pela autora, (2025).

## Meio ambiente

A categoria analítica *meio ambiente* permite explorar os dados referentes às ações empreendidas em Caaporã à luz desse conceito, notadamente no que concerne à forma como a equipe técnica analisou e tratou o sistema ambiental de Caaporã. Segundo o *Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores* (2021), o sistema ambiental consiste em todas as áreas que possuem alguma relevância ambiental no município, tais como unidades de conservação, áreas de preservação permanente, praças, parques, além da rede hídrica. Nesse sentido, objetivava-se, aqui, compreender como foi feito o diagnóstico no eixo temático ambiental do Plano Diretor e como esse processo repercutiu na minuta final.

Ressalta-se que a equipe técnica não contava com um profissional da engenharia ambiental. Portanto, para minimizar essa lacuna, optou-se por contratar um estagiário com formação em engenharia ambiental. No entanto, durante entrevista com um dos arquitetos da equipe técnica, este afirmou que “um dos desafios enfrentados foi a limitação do corpo técnico, pois não havia um engenheiro ambiental na equipe”. Portanto, apesar da presença do estagiário, ainda observou-se a carência de um profissional formado na área, uma vez que os próprios arquitetos precisaram assumir a demanda, embora não fossem especialistas no eixo ambiental.

Para o desenvolvimento da Leitura da Cidade e o diagnóstico ambiental, obtiveram-se bases georreferenciadas por meio de plataformas como Mapbiomas, Embrapa, AESA e Sincar, o que possibilitou a realização de análises de cobertura

e uso da terra, tipos de solo, bacias hidrográficas, hidrografia, áreas de vegetação nativa e reserva legal, hipsometria<sup>8</sup>, declividade e a frequência de queimadas. Além disso, foram utilizados dados do Censo do IBGE de 2010 para informações acerca do saneamento ambiental, somando-se a uma visita de campo à Reserva Extrativista Acaú-Goiana. A equipe também contou com o acompanhamento da então Diretora Executiva de Meio Ambiente da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Econômico, a qual era integrante do Conselho Municipal de Meio Ambiente e fazia parte do comitê executivo no processo de elaboração do PD. Além disso, foram realizadas reuniões com o ICMBio para tratar da RESEX.

A administração dessa unidade de conservação ocorre a partir do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Acaú-Goiana, criado pelo ICMBio em 2012, em nível federal, com representações do poder público municipal, estadual e federal, das instituições de ensino e da sociedade civil, incluindo municípios da Paraíba e de Pernambuco, que estão sob área de domínio da RESEX, dentre eles, Caaporã. Ademais, ao longo do processo, percebeu-se a necessidade de implantação de uma zona de amortecimento entre a unidade de conservação e as demais áreas, sobretudo a de mineração, em cumprimento à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que estabelece em seu artigo 25 que as unidades de conservação devem possuir uma zona de amortecimento, cujas normas específicas são defini-

<sup>8</sup> Hipsometria é uma técnica de representação das altitudes do terreno por meio de cores.

das pelo órgão responsável pela administração da unidade.

No entanto, tal zona ainda não havia sido estabelecida devido a muitas divergências entre os próprios conselheiros. Desse modo, após reuniões entre a equipe técnica e o ICM-Bio, a equipe decidiu não estabelecer a zona de amortecimento no Plano Diretor, uma vez que tal decisão estava então sob jurisdição federal e dependia do Conselho Deliberativo. Logo, qualquer decisão estabelecida pela União sobre essa questão tornaria inócuo o que estivesse disposto no Plano Diretor.

Portanto, a partir do que foi descrito, o primeiro ponto a ser observado na presente análise é a importância de uma equipe multidisciplinar para a elaboração do Plano Diretor, incluindo a presença de um profissional da engenharia ambiental durante todo o desenvolvimento do projeto. Nesse sentido, nota-se os efeitos dessa lacuna no processo, especialmente à luz do que foi apontado por um dos arquitetos entrevistados da equipe técnica, que afirmou que “o tema do meio ambiente era um dos mais sensíveis no contexto de Caaporã”, já que o município possuía áreas de vegetação nativa e, especialmente, uma reserva extrativista, além de enfrentar desafios ambientais relacionados à monocultura da cana-de-açúcar e à mineração.

Sendo assim, com profissionais especializados na questão do meio ambiente, poderia ter sido desenvolvida uma metodologia de análise mais precisa para o diagnóstico ambiental. Um exemplo disso é o guia Zoneamento Ambiental Municipal: o meio ambiente contribuindo para o planejamento urbano, lançado pelo Ministério do Meio Ambiente em 2018, que propõe uma metodologia testada em cinco municípios-piloto (Imperatriz - MA, Nova Friburgo - RJ, Palmas - TO, Londrina - PR e Maceió - AL) (BRASIL, 2018, p. 13) para a elaboração do zoneamento ambiental municipal, instrumento reconhecido pelo Estatuto da

Cidade como um dos instrumentos da política urbana. O guia propõe a classificação de classes de usos da paisagem do município (quadro 06), além de sugerir uma fase de elaboração de prognósticos para cada uma das paisagens identificadas, a fim de possibilitar a análise e definição dos riscos mais críticos para o município, permitindo também a criação de cenários atuais, tendenciais e desejáveis.

No entanto, não foram realizados prognósticos durante o diagnóstico territorial de Caaporã, o que poderia ter contribuído para a definição das zonas ambientais e seus respectivos objetivos. Outro fator que dificultou a proposição do zoneamento foi o acesso a determinadas informações, que não foram adequadamente repassadas pelo Poder Público à equipe técnica, tais como aquelas referentes às atividades mineradoras, cuja presença só foi informada após a fase de Leitura da Cidade, além da existência de Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) de empreendimentos na cidade, os quais não foram comunicados.

Além de analisar como o sistema ambiental foi abordado na etapa do diagnóstico territorial, cabe também examinar como a minuta do Plano Diretor tratou o eixo ambiental. Primeiramente, o PD traz, entre seus princípios fundamentais, o conceito de sustentabilidade. Além disso, o Capítulo III - Do Desenvolvimento Ambiental, do Título II - Das Políticas do Plano Diretor Participativo, dedica-se a tratar dos objetivos e obrigações da Política Municipal de Meio Ambiente, incluindo as respectivas seções:

- Da Preservação e Utilização Equilibrada do Meio Ambiente;
  - Da Política de Saneamento Ambiental;
  - Da Fiscalização e da Conscientização;
  - Do Uso Agrícola e Reflorestamento
- Costa, Campante e Araújo (2011), em seu trabalho de avaliação

Quadro 06: Classes de Uso das Paisagens do Município.

Paisagem Natural Macrozona Conservação Ambiental		Paisagem Rural Macrozona Rural		Paisagem Periurbana Macrozona Urbana		Paisagem Urbana Macrozona Urbana		
N1	N2	R1	R2	P1	P2	U1	U2	U3
Possui correlação com a paisagem natural sem ocupação, com paisagens com alto grau de originalidade, podendo incluir ecossistemas integros e Unidades de Conservação. São áreas onde a preservação e conservação das características e funções naturais devem ser priorizadas.	Possui correlação com os tipos de paisagem natural que apresentam baixíssima ocupação, com paisagens com alto grau de originalidade e baixo potencial de poluição. São áreas onde a conservação das características e funções naturais devem ser priorizadas.	Possui correlação com áreas agrícolas ou de pecuária de pequena escala ou de uso extensivo com características com baixo adensamento e população residente, paisagens parcialmente antropizadas e médio potencial de poluição. Áreas de agricultura familiar anual ou temporárias. São áreas onde os usos são compatíveis com a conservação da qualidade ambiental e os que tragam baixo potencial de impacto, devem ser estimulados.	Possui correlação com áreas agrícolas ou de pecuária de uso semiextensivo ou intensivo com características com baixo adensamento e população residente. Utilizam todo o manancial químico e tecnológico, além de conhecimentos específicos, para gerar produções em maior escala.	Apresenta pequeno adensamento de construções e populações residentes (inclusive com aglomerados subnormais), com paisagens antropizadas, multiplicidade de usos e alto potencial de poluição – sanitária, São áreas onde os usos não podem ser exigentes quanto aos padrões de qualidade, sendo, portanto, locais com alto potencial impactante, inclusive para seus entornos.	Apresenta médio e alto adensamento de construções e populações residentes (inclusive com aglomerados subnormais, com paisagens totalmente antropizadas, multiplicidade de usos e alto potencial de poluição sanitária, graus de violência, e carência de infraestrutura. São áreas onde os usos não podem ser exigentes quanto aos padrões de qualidade, sendo, portanto, locais com alto potencial.	Apresenta pequeno grau de adensamento de construções e populações residentes, com paisagens antropizadas, multiplicidade de usos baixo potencial de poluição – sanitária, estética, sonora e/ ou visual. Estrutura urbana predominantemente unifamiliar. São áreas onde os usos podem ou não ser exigentes quanto aos padrões de qualidade, devendo ser avaliados quanto ao seu potencial impactante, inclusive para seus entornos.	Apresenta médio grau de adensamento de construções e populações residentes, com paisagens antropizadas, multiplicidade de usos baixo potencial de poluição – sanitária, estética, sonora e/ ou visual. Estrutura urbana uni e multifamiliar de uso misto. São áreas onde os usos podem ou não ser exigentes quanto aos padrões de qualidade, devendo ser avaliados quanto ao seu potencial impactante, inclusive para seus entornos.	Apresenta alto grau de adensamento de construções e populações residentes, com paisagens antropizadas, multiplicidade de usos baixo potencial de poluição – sanitária, estética, sonora e/ ou visual. Estrutura urbana multifamiliar de uso misto. São áreas onde os usos podem ou não ser exigentes quanto aos padrões de qualidade, devendo ser avaliados quanto ao seu potencial impactante, inclusive para seus entornos.
						<b>Densidade = + 150 hab/ha</b>	<b>Densidade = + 150 a 500 hab/ha</b>	<b>Densidade = &gt; 500 hab/ha</b>

Fonte: Ministério do Meio Ambiente (2018).

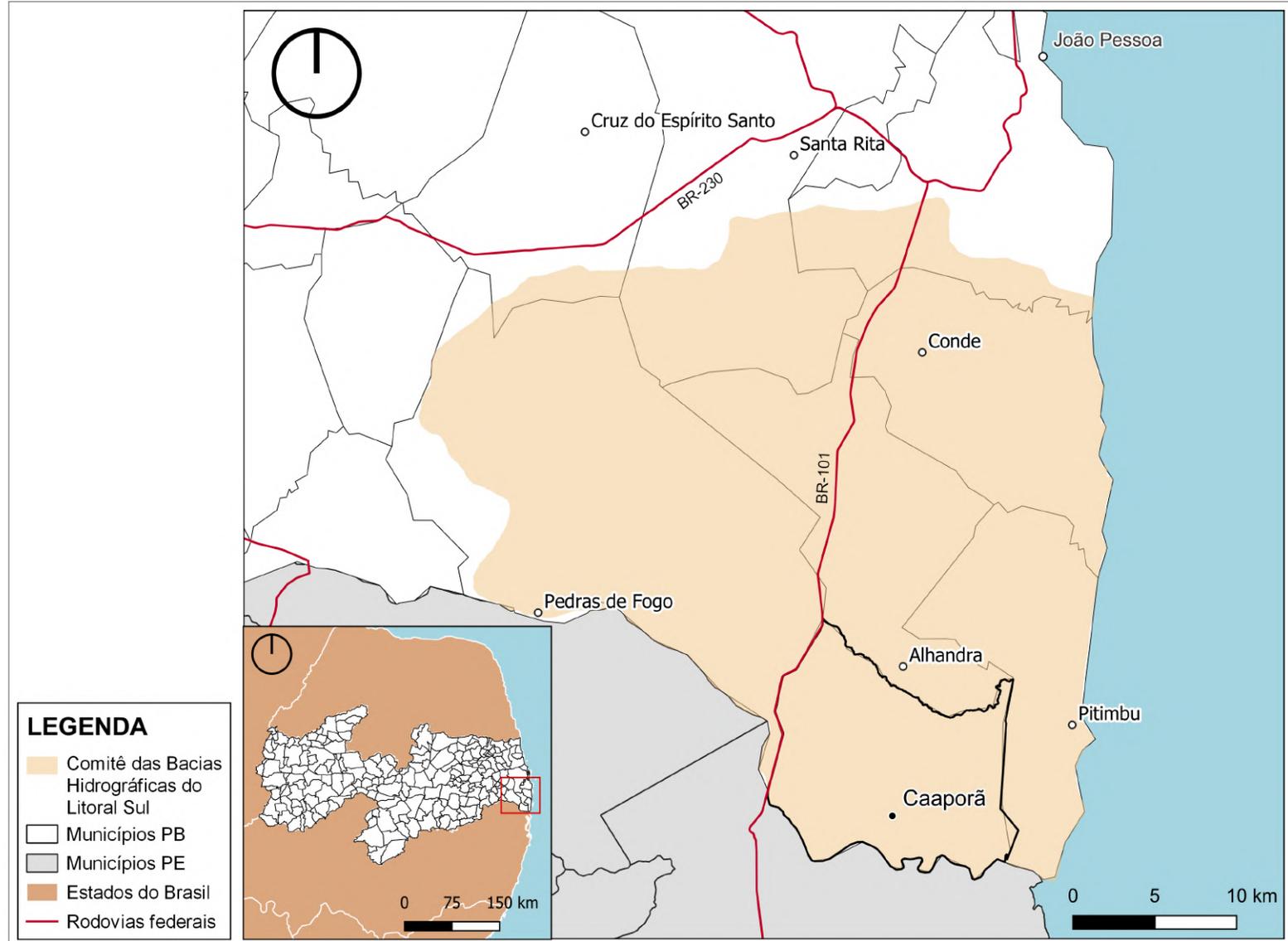
da dimensão ambiental dos Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade, apresentam alguns critérios que orientam a discussão sobre a efetividade dos Planos Diretores ao desenvolverem as políticas ambientais dos municípios brasileiros.

Nessa abordagem, os autores destacam a necessidade de o PD apresentar objetivos e metas concretas para a política ambiental e de incluir instrumentos para concretizar essa política, como a elaboração de Agendas 21 locais ou um maior detalhamento e regulamentação do instrumento do Estudo de Impacto de Vizinhança. No entanto, no caso de Caaporã, seu Plano Diretor não se ateve a detalhar ou propor ações concretas para atingir os objetivos propostos, exceto pela diretriz de elaborar um plano específico para a infraestrutura ambiental municipal, o qual, por sua vez, não teve um prazo máximo estabelecido para sua elaboração. Além disso, não são apresentados instrumentos e diretrizes para a solução de conflitos entre a preservação de áreas de vegetação nativa e as atividades de agronegócio e mineração.

Outro aspecto que deveria ter sido melhor abordado no PD de Caaporã é o detalhamento e a identificação de instrumentos para possibilitar a gestão compartilhada das questões ambientais, incluindo, também, as outras instâncias do Governo. Apesar de ser estabelecida no art. 43, inciso VI, a necessidade de promoção de “articulações em âmbitos regional, estadual e federal visando à proteção do meio ambiente” (Caaporã, 2023), os meios para possibilitar essa articulação não são desenvolvidos e os projetos que envolveriam essa integração não são mencionados. O Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Acaú-Goiana, por exemplo, que poderia ser um dos canais de articulação entre as diversas instâncias, não foi citada na minuta.

Além disso, a Lei nº 9.433/97 institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e, em seu artigo 1º, estabelece a bacia hidrográfica como unidade territorial para a implementação de tal política, além de instituir a existência dos comitês de bacias hidrográficas. Nesse cenário, o município de Caaporã integra o Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Sul (CBH-LS) (figura 38). O comitê tem caráter consultivo e deliberativo e atua no gerenciamento dos recursos hídricos dos municípios paraibanos que o compõem. Entretanto, esse Comitê também não é abordado no Plano Diretor.

Figura 38: Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Sul, no estado da Paraíba.



Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (2025), IBGE (2021) e DNIT (2023), elaborado pela autora, (2025).

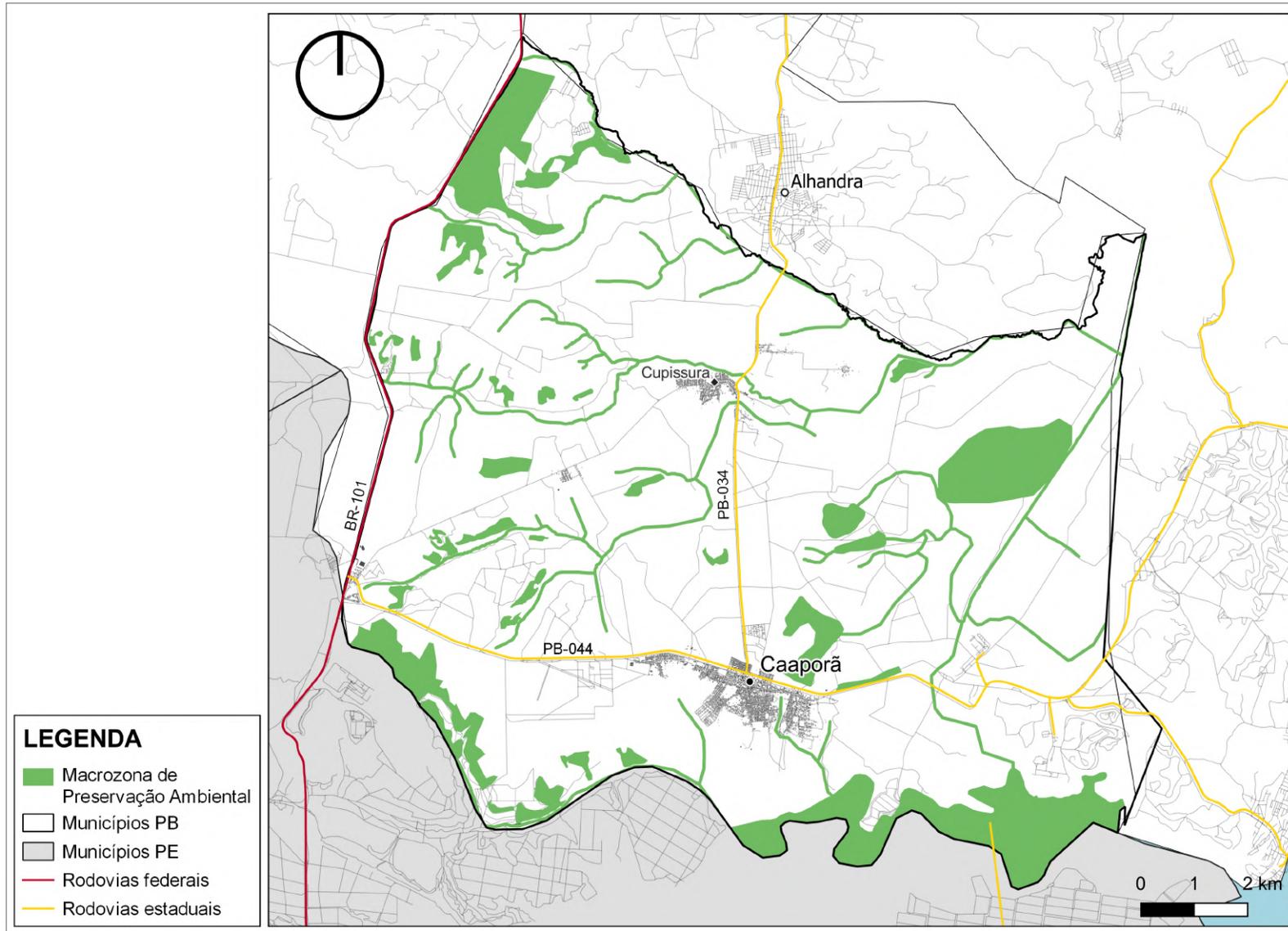
Cabe apontar, ainda, a necessidade de pensar na viabilização financeira para a efetivação dos objetivos propostos na política de meio ambiente, como destacam Costa, Campante e Araújo (2011), dispondo de mecanismos para articular as propostas com o processo orçamentário do município (Costa; Campante; Araújo, 2011, p. 183). Contudo, o PD não instituiu um fundo específico para esse eixo, nem foram detalhadas as fontes de recursos para a política ambiental.

Quanto ao zoneamento, os autores destacam a importância de considerar as condições ambientais como uma das condicionantes para delimitar as áreas e os padrões de ocupação, o que foi considerado pela equipe técnica ao propor a Zona de Ocupação Dirigida, na qual os níveis de ocupação são mais restritos devido às condições físico-ambientais do território, correspondendo a áreas de maior declividade e próximas a rios e riachos. Também é salientado pelos pesquisadores que as áreas ambientais não devem, necessariamente, ser enquadradas em uma única zona, visto que determinadas áreas possuem particularidades e, portanto, os objetivos e permissões devem ser ajustados conforme tais aspectos, podendo ser mais ou menos restritos quanto aos usos permitidos. Assim, é necessário diferenciar as zonas ambientais, a fim de conceber o tratamento adequado para cada uma e tornar suas diretrizes mais precisas, o que não foi feito em Caaporã, já que todas as áreas de vegetação nativa, margens de rios e proteção ambiental foram incluídas na Macrozona de Preservação Ambiental, que não possuía subdivisões (figura 39).

Diante do exposto, vê-se a importância de incluir profissionais especializados no tema do meio ambiente para elaborar o Plano Diretor e pensar na gestão ambiental do município, sobretudo no momento atual, em que vivenciamos o agravamen-

to das mudanças climáticas. Portanto, o planejamento urbano deve propor ações concretas para lidar com essa problemática. Ressalta-se, ainda, que os municípios de pequeno porte também precisam gerir seus territórios em meio à crise climática, mas com recursos mais limitados do que aqueles de maior porte; nesse sentido, a articulação intermunicipal e entre os diferentes níveis governamentais se faz ainda mais necessária.

Figura 39: Macrozona de Preservação Ambiental de Caaporã.



Fonte: Funetec (2023), elaborado pela autora, (2025).

## Instrumentos Urbanísticos

A categoria *instrumentos urbanísticos* analisa como a minuta do Plano Diretor de Caaporã abordou os mecanismos dispostos no Estatuto da Cidade para gerir o ordenamento territorial, a fim de entender quais adaptações foram realizadas pela equipe técnica para possibilitar que o PD fosse mais eficaz no contexto do município.

Observou-se, na realidade de Caaporã, a ausência de outras legislações e normativas de ordenamento territorial que considerassem o município em sua totalidade, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo, a Lei de Parcelamento do Solo ou mesmo o Código de Obras. Nesse contexto, os técnicos da Prefeitura apontavam a dificuldade de ter um controle do território, pela falta de aporte normativo dentro da legislação municipal. Dessa forma, o Plano Diretor traria a possibilidade de condensar certos parâmetros e diretrizes em uma única legislação, a fim de suprir as lacunas deixadas pela ausência de outras leis.

Com base nesse panorama, um dos arquitetos da equipe técnica entrevistados relatou a intenção de, conforme suas palavras, “tornar o Plano Diretor o mais autoaplicável possível”, de maneira a possibilitar que a gestão municipal tivesse subsídios suficientes para ordenar o território. Desse modo, o zoneamento – um dos instrumentos básicos da política urbana – incluiu a definição de parâmetros e índices urbanísticos para as zonas urbanas, como recuos, taxas de ocupação e de permeabilidade, coeficientes de aproveitamento, entre outros. Esse conteúdo costuma estar presente em outras legislações, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). No entanto,

devido à limitação técnica e financeira para a elaboração da LUOS, optou-se por incluir tais definições diretamente no Plano Diretor.

De forma análoga, o instrumento da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) também foi regulamentado diretamente no Plano Diretor, com a demarcação das áreas da cidade que se enquadravam como ZEIS I e ZEIS II, bem como seus parâmetros urbanísticos – áreas máximas e mínimas dos lotes, dimensões de testadas e recuos, dimensões das vias, taxas de ocupação e de permeabilidade, entre outros parâmetros – além de critérios para a demarcação de novas ZEIS. Ademais, instituiu-se no Plano Diretor, a Comissão de Urbanização e Legalização (COMURB) e o Fórum ZEIS, organismos responsáveis pelo gerenciamento das ZEIS e pela criação de novas zonas.

Souza (2020) ressalta que, para atingir as diretrizes de áreas mais adensáveis e áreas mais restritivas à ocupação, bem como a distribuição equitativa de investimentos em infraestrutura, o zoneamento atua em conjunto com os demais instrumentos urbanísticos, cujos objetivos imediatos, segundo o autor, são:

inibir a especulação imobiliária; propiciar uma boa qualidade ambiental (por meio da inibição do adensamento excessivo, da degradação do meio ambiente, da dilapidação do patrimônio histórico-arquitetônico etc.); induzir ao rebaixamento geral do preço da terra; propiciar o aumento da arrecadação tributária; garantir uma alocação espacial de recursos mais justa (Souza 2020, p.318).

Nesse sentido, no caso de Caaporã, os instrumentos urbanísticos dispostos em seu Plano Diretor são:

- Parcelamento, edificação, ou utilização compulsórios (PEUC);
- IPTU progressivo no tempo (IPTU-P);
- Estudo de Impacto de Vizinhança;
- Direito de Preempção;
- Outorga onerosa do direito de construir;
- Cota de Solidariedade;
- Direito de Superfície;
- Consórcio Imobiliário;
- Regularização Fundiária;
- Desapropriação.

Com base nesses instrumentos, foi designado, para cada zona urbana, aqueles que seriam cabíveis de aplicação, conforme os objetivos de cada zona, sejam eles incentivar ou restringir o adensamento. Assim, alinhado à intenção expressa pela equipe técnica de tornar o Plano Diretor o mais autoaplicável possível, os instrumentos foram detalhados a ponto de permitir sua aplicação sem a necessidade obrigatória de regulamentação por meio de leis posteriores (como exemplificado no Anexo 01), visando a simplificar e agilizar a atuação do Poder Público.

Entretanto, as zonas rurais permaneceram como uma questão desafiadora para o ordenamento territorial, visto que os instrumentos urbanísticos não se aplicam à realidade rural. Um dos arquitetos entrevistados afirmou que “o Plano Diretor também precisa pensar as áreas rurais”, embora isso se torne mais complexo devido à ausência de instrumentos voltados especificamente para esse fim e por ser, majoritariamente, uma incumbência da União. Nesse sentido, Miranda (2009) ressalta a importância de formular e aperfeiçoar instrumentos para o espaço rural-urbano, de modo a também regular o uso do solo e a especulação fundiária nessas áreas. A autora afirma que:

O Estatuto da Cidade, ao indicar que os Planos Diretores devem tratar do conjunto do território municipal, deverá permitir estabelecer procedimentos de planejamento e intervenção que abranjam tanto o rural como o urbano. Essa abordagem só é possível se os processos espaciais forem observados para além das malhas legais e oficiais. Nesse sentido, a escala regional ganha foco (Miranda, 2009, p.37).

Nesse panorama, para incluir as áreas rurais no planejamento territorial, é necessário, de acordo com a autora, considerar também a escala regional e propor meios que possibilitem uma articulação horizontal entre municípios dentro de microrregiões ou regiões metropolitanas (Schasberg; Lopes, 2011, p.242). No caso de Caaporã, a cidade está localizada entre duas capitais – João Pessoa e Recife – e integra a região metropolitana de João Pessoa. Além disso, com a previsão de implantação de um distrito industrial no município, suas dinâmicas territoriais se tornam ainda mais conectadas dentro da rede urbana. No entanto, mecanismos voltados à conexão intermunicipal ou à gestão compartilhada de determinados aspectos não foram incluídos em seu Plano Diretor.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)** referem-se a áreas no território

INSTRUMENTOS  
URBANÍSTICOS

POPULAÇÃO

EQUIPE  
TÉCNICA

PARTICIPAÇÃO  
SOCIAL

PODER PÚBLICO

# PLANO DIRETOR DE CAAPORÃ

TERRITÓRIO

CANA-DE-AÇÚCAR

COMUNIDADE  
RIBEIRINHA

"É COMO SE A GENTE TIVESSE  
REALMENTE VOZ, NÉ?"

RESEX

MEIO AMBIENTE

AGRICULTURA  
FAMILIAR

LATIFÚNDIOS

MINERAÇÃO



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no que foi apresentado neste trabalho, percebe-se que a minuta de lei do Plano Diretor não é o único produto relevante gerado durante sua elaboração, especialmente em contextos municipais cuja legislação urbanística é escassa. O próprio processo de construção do plano assume grande relevância, ao produzir documentos, informações e mapas, como o diagnóstico territorial, que são fundamentais para a administração municipal e, muitas vezes, inexistentes em cidades menores. Ademais, o processo participativo também assume um papel educativo e politizador entre a população, ao demonstrar a importância do envolvimento nas decisões relacionadas ao planejamento urbano do município. Essa observação, portanto, corrobora a necessidade de um planejamento urbano minucioso e atento à realidade local.

Em contrapartida, a análise de dados quantitativos, como os do MUNIC 2021, do IBGE, permite observar que, no caso da Paraíba, há uma quantidade satisfatória de municípios com legislações de ordenamento territorial, incluindo o Plano Diretor. No entanto, uma análise qualitativa revela a defasagem dessas legislações e sua aplicabilidade limitada, pois, muitas vezes, são superficiais e replicadas de modelos utilizados em municípios maiores, sem considerar as especificidades locais.

Essa situação também leva ao questionamento acerca da efetividade e adequação do Plano Diretor como instrumento de planejamento em municípios de pequeno porte. Embora abranja todo o território municipal, o PD se concentra, sobretudo, no ordenamento das zonas urbanas em detrimento do or-

denamento rural, em razão, também, da própria natureza dos instrumentos urbanísticos propostos pelo Estatuto da Cidade. Além disso, é comum que os pequenos municípios dependam de outros para suprir necessidades básicas, além de enfrentarem desafios como limitações financeiras e técnicas, o que dificulta a elaboração de um Plano Diretor. Desse modo, é pertinente refletir sobre os mecanismos de planejamento territorial disponíveis para municípios de pequeno porte e considerar a viabilidade de outras formas de planos e legislações de planejamento urbano e ordenamento territorial, que envolvam a articulação intermunicipal.

A partir das constatações iniciais deste trabalho, assim como do *corpus* de dados coletados e explorados à luz de um referencial teórico preciso, percebe-se que foi possível alcançar o objetivo de compreender o processo de elaboração do Plano Diretor de Caaporã, suas potencialidades e fragilidades, por meio da análise de diferentes aspectos relacionados à sua construção. Para isso, foram consideradas a atuação dos agentes envolvidos e a interação entre eles; as estratégias para possibilitar a participação popular utilizadas durante o projeto e as etapas que o compuseram. Tal abordagem permitiu identificar as posturas adotadas pela equipe técnica para lidar com as especificidades da realidade do município e as adaptações feitas no PD para torná-lo mais eficaz e aplicável, como a regulamentação de instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade, a definição de parâmetros e índices urbanísticos para as zonas urbanas e a diferenciação proposta no zoneamento das áreas

rurais. Além disso, a pesquisa também permitiu reconhecer aspectos que poderiam ser aprimorados no decorrer do processo.

Entretanto, ao longo deste estudo, foram enfrentadas algumas limitações, como a dificuldade de contato com diversos agentes sociais para a realização das entrevistas, especialmente aqueles que representam a sociedade civil. Ressalta-se que não houve retorno por parte dos indivíduos contatados que integraram o comitê popular à época da formulação do Plano Diretor, como representantes dos trabalhadores rurais, do setor industrial e da Câmara Municipal de Vereadores. Diante disso, recorreu-se a dois cidadãos que residiam — ou ainda residem — em Caaporã e participaram das oficinas participativas. Além disso, considerando o contexto do município, nota-se a escassez de movimentos organizados de representação popular, o que dificultou ainda mais o contato com os agentes sociais e limitou o número de entrevistados.

A dificuldade de obtenção de dados sobre o município também foi um desafio para o desenvolvimento do presente trabalho, uma vez que determinadas informações, como o parcelamento do solo urbano, não estão disponíveis. Tais desafios relacionam-se, também, ao porte do município, sendo esse, portanto, um fator adicional a ser considerado nas análises que envolvem cidades de pequeno porte.

Outra limitação da pesquisa foi a ausência de estudos de caso sobre experiências de elaboração de Planos Diretores que pudessem subsidiar a análise crítica do processo desenvolvido em Caaporã. Tal carência relaciona-se à dificuldade de encontrar informações suficientemente completas acerca de outros Planos Diretores e de seus respectivos processos de construção, especialmente em contextos de municípios de pequeno porte, que pudessem contribuir de forma significativa para a análise realiza-

da neste trabalho. Ademais, a incorporação desse procedimento metodológico exigiria um intervalo temporal superior ao disponível para a conclusão deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Dessa forma, visando a suprir essa lacuna, optou-se por embasar a análise por meio da pesquisa em referências bibliográficas que fundamentassem as críticas apresentadas. Portanto, uma análise comparativa entre outros Planos Diretores de municípios de pequeno porte e seus processos de elaboração pode ser desenvolvida em investigações futuras.

Por fim, espera-se que este trabalho possibilite não apenas a avaliação de um processo ocorrido, mas também contribua para a discussão sobre os desafios e possibilidades relacionados ao planejamento urbano em municípios de pequeno porte, apontando para a exploração de caminhos que viabilizem o planejamento territorial nesses contextos.





Fonte: Acervo da equipe técnica (2023).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baudel Wanderley, Maria de Nazareth. A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural. **¿Una nueva ruralidad en América Latina?**. Norma Giarracca. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. p.31-44. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural/wanderley.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2024.

BORDALO, Rodrigo. **Coleção Método Essencial** - Direito Urbanístico. 2ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

BRASIL, Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1997. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm)>. Acesso em: 27 abr. 2025.

Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes

gerais da política urbana e dá outras providências. Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em 25 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Guia para elaboração e revisão de planos diretores. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional; Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano, 2021. Disponível em: <[https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/Guia-paraElaboraoeRevisodePlanosDiretores\\_compressed.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/Guia-paraElaboraoeRevisodePlanosDiretores_compressed.pdf)>. Acesso em 27 abr. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo:** guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. 3. ed. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2008.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Zoneamento Ambiental Municipal:** o meio ambiente contribuindo para o planejamento urbano. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2018. Disponível em: <[https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80261/Publicacao\\_-\\_O\\_Meio\\_Ambiente\\_contribuindo\\_para\\_o\\_Planejamento\\_Urbano\\_Digital\\_1.pdf](https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80261/Publicacao_-_O_Meio_Ambiente_contribuindo_para_o_Planejamento_Urbano_Digital_1.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2025.

BRASIL, Portaria nº 113, de 24 de outubro de 2012. Cria o Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Acaú-Goiana, nos Estados de Pernambuco e Paraíba. Brasília, DF, out. 2012. Disponível em: <[https://documentacao.socioambiental.org/ato\\_](https://documentacao.socioambiental.org/ato_)

normativo/UC/1176\_20121025\_144130.pdf> . Acesso em: 27 abr. 2025.

CAAPORÃ. Decreto nº 034, de 07 de junho de 2023. Institui a comissão do processo de elaboração do Plano Diretor Municipal de Caaporã, nomeia seus membros e dá outras providências. Caaporã, PB, jun. 2023. Disponível em: <<https://planodiretor.caapora.pb.gov.br/files/publications/2023/09/83cecadb6b4646d-8c22b9fcbf7812d5c.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2025.

CAAPORÃ. Lei nº 906-2024. Estabelece o Plano Diretor do Município de Caaporã-PB e dá outras providências. Caaporã, PB, ago. 2024. Disponível em: <<https://caapora.pb.gov.br/lei/lei-n-906-2024>>. Acesso em 27 jan. 2025.

CAAPORÃ. **Plano Diretor Participativo Caaporã: Leitura da Cidade.** 2023. Disponível em: <<https://planodiretor.caapora.pb.gov.br/files/publications/2023/10/a99f20d4b803495a3f-84f858b692228c.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2025.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano.** São Paulo: Ática, 1989.

CORRÊA, R. L. Sobre os agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A., SOUZA, M.; SPOSITO, ME. **A produção do espaço: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2011. (p. 41 – 52).

COSTA, H. S. de M.; CAMPANTE, A. L. G.; ARAÚJO, R. P. Z. de. A dimensão ambiental nos planos diretores de municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital editora, 2011. cap. 6, p. 173-217. Disponível

em: <https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/planos-diretores-municipais-pos-estatuto-das-cidades/>. Acesso em: 1 abr. 2025.

ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. (Org.). **Cidade e campo: relações e contradições entre rural e urbano.** São Paulo: Expressão Popular, 2006.

FERNANDES, P. H. C. O urbano brasileiro a partir das pequenas cidades. **Revista Eletrônica Geoaraguaia**, Barra do Garças - MT, v. 8, n. 1, p. 13-31, jun./2018. Disponível em: <<https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/geo/article/view/6981>>. Acesso em: 02 jan. 2025.

G1 PORTAL DE NOTÍCIAS. **Censo do IBGE: 5% das cidades brasileiras concentram 56% da população.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/06/28/censo-do-ibge-5percent-das-cidades-brasileiras-concentram-56percent-da-populacao.ghtml>>. Acesso em: 28 dez. 2024.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Caaporã.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/caapora/panorama>>. Acesso em: 16 dez. 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010.** Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/painel/?nivel=st>>. Acesso: 27 abr. 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama Censo 2022 Caaporã.** Disponível em: <ht-

[tps://censo2022.ibge.gov.br/panorama/](https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/)>. Acesso em: 25 abr. 2025

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, 2021**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>>. Acesso em: 18 dez. 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Proposta metodológica para classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza no Brasil**, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102019.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades: 2018**. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, 2020

KAYSER, Bernard. **La Renaissance Rurale: sociologie des campagnes du monde occidental**. Paris: Armand Colin, 1990

LAGE, Selena Duarte Lage e. **Planejamento e gestão territorial de municípios de pequeno porte populacional: análise da relevância do plano diretor e da adequação do estatuto da cidade aos municípios de até vinte mil habitantes**. 2022. 1 recurso online (312 p.) Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/4910>. Acesso em: 24 jan. 2025.

LAGE, S. D. L. E; FILHO, L. L. F. **Planejamento e gestão urbano-territorial de municípios de pequeno porte: Desafios à imple-**

mentação do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores Municipais. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 22, n. 1, p. 247-260, dez./2021. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/5900/4376>. Acesso em: 16 dez. 2024.

MANZINI, Eduardo José. Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em educação. **Revista Percurso**. Maringá, v.4, n. 2, p.149-171, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Percurso/article/view/49548>>. Acesso em: 29 dez. 2024.

MESQUITA, A. P. D; FERREIRA, William Rodrigues. O município e o planejamento do território rural no Brasil. **Revista Geográfica de América Central**, v. 1, n. 58, p. 331-355, jun./2017. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/4517/451750038023/html>>. Acesso em: 28 dez. 2024.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **RAIS 2021**. Disponível em: <<http://www.rais.gov.br/sitio/sobre.jsf>>. Acesso em: 19 set. 2024.

MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de. Planejamento em áreas de transição rural-urbana: velhas novidades em novos territórios. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 25-40, maio 2009. Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/208>>. Acesso em: 27 abr. 2025

MONTANER, Josep Maria; MUXÍ, Zaida. **Política e arquitetura: por um urbanismo do comum e ecofeminista**. São Paulo: Olhares, 2021.

OLIVEIRA, Dinara de Arruda. **Plano Diretor das Cidades: visão histórica e função social - um estudo de caso do Plano Di-**

retor de Cuiabá. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PARAÍBA. Agência Executiva de Gestão das Águas. **Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Sul**. Disponível em: <<http://www.aesa.pb.gov.br/aesa-website/comite-de-bacias/litoral-sul/>>. Acesso em: 27 abr. 2025.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. **Manual de investigação em ciências sociais**. 4ª ed. Lisboa: Gradiva, 2005.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital editora, 2011. cap. 1, p. 27-56. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/planos-diretores-municipais-pos-estatuto-das-cidades/>. Acesso em: 1 abr. 2025.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SCHASBERG, B; LOPES, A. O tema metropolitano nos planos diretores. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital editora, 2011. cap. 7, p. 219-254. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/planos-diretores-municipais-pos-estatuto-das-cidades/>. Acesso em: 1 abr. 2025.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

\_\_\_\_\_. **Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Socioespacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

\_\_\_\_\_. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77-140.

\_\_\_\_\_. Participação popular no planejamento e na gestão urbanas no Brasil: vinte anos de esforços, conquistas e tropeços (1986-2005). In: PEREIRA E. M. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008. p. 215-224.

SUDEMA PB. **EIA-RIMA**. Disponível em: <<https://sudema.pb.gov.br/eia-rima>>. Acesso em: 26 abr. 2025.

VIEIRA, A. B.; ROMA, C. M.; MIYAZAKI, V. K. Cidades Médias e Pequenas: uma Leitura Geográfica. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 1, n. 29, p. 133–155, 2007.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, Edição do autor, 2005.

## APÊNDICE 01

### Roteiros das entrevistas realizadas com representantes da sociedade civil, arquitetos da equipe técnica e arquiteta da gestão municipal

#### Perguntas para os representantes da sociedade civil

Como se deu sua participação no processo de elaboração do Plano Diretor? De quais atividades você participou?

O que te levou a participar dessas atividades?

Como se deu a divulgação da Prefeitura e quais meios eram utilizados para a comunicação?

Você se sentiu escutado nas audiências, reuniões ou oficinas que participou?

Qual era sua principal preocupação ou reivindicação para o Plano Diretor?

Você gostou de ter participado das oficinas/audiências/reuniões?

Já havia participado de algum momento dessa natureza promovido pelo Poder Público anteriormente?

Você mudaria algum aspecto das oficinas/audiências/reuniões?

## **Perguntas para a equipe técnica que elaborou o Plano Diretor**

Quais os principais desafios enfrentados no processo de elaboração do Plano Diretor de Caaporã?

Como esses desafios foram superados?

Como você avalia a atuação dos comitês? Mudaria algo nessa organização?

Como você avalia as oficinas participativas? A participação foi satisfatória?

Quais as principais potencialidades e fragilidades encontradas no território de Caaporã?

Como essas potencialidades e fragilidades reverberaram no zoneamento do município?

Como foi embasada a definição dos instrumentos urbanísticos que poderiam se aplicar a Caaporã?

Quais as principais potencialidades que você enxerga na elaboração de Planos Diretores para pequenos municípios?

Comparando com referências de Planos Diretores de cidades maiores, quais são as principais diferenças entre estes e um Plano Diretor para uma cidade de pequeno porte?

O que você acha que poderia ser melhorado no processo de elaboração do PD de Caaporã?

## Perguntas para a arquiteta da gestão municipal

Você compunha algum dos comitês? (Comitê técnico, comitê gestor, comitê executivo ou comitê popular)

Como se deu sua participação no processo de elaboração do Plano Diretor? Como você atuava dentro do comitê? Quais eram as demandas, você estava como ouvinte, ou era responsável por elaborar algo?

Quais os principais desafios enfrentados no processo de elaboração do Plano Diretor de Caaporã?

Como você avalia a comunicação com a equipe técnica?

E com os outros comitês? Principalmente o comitê popular. Quais foram as principais dificuldades?

Como você avalia as oficinas participativas? A participação da população foi satisfatória?

Você sentiu que a equipe técnica escutava as reivindicações e demandas da prefeitura e da população?

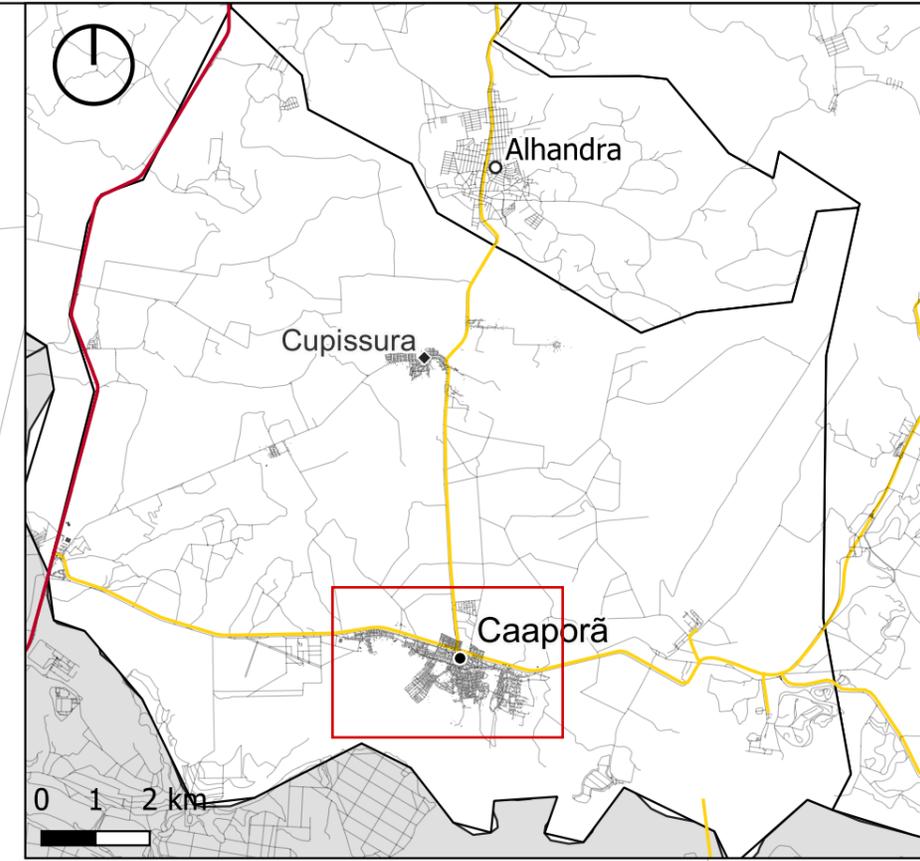
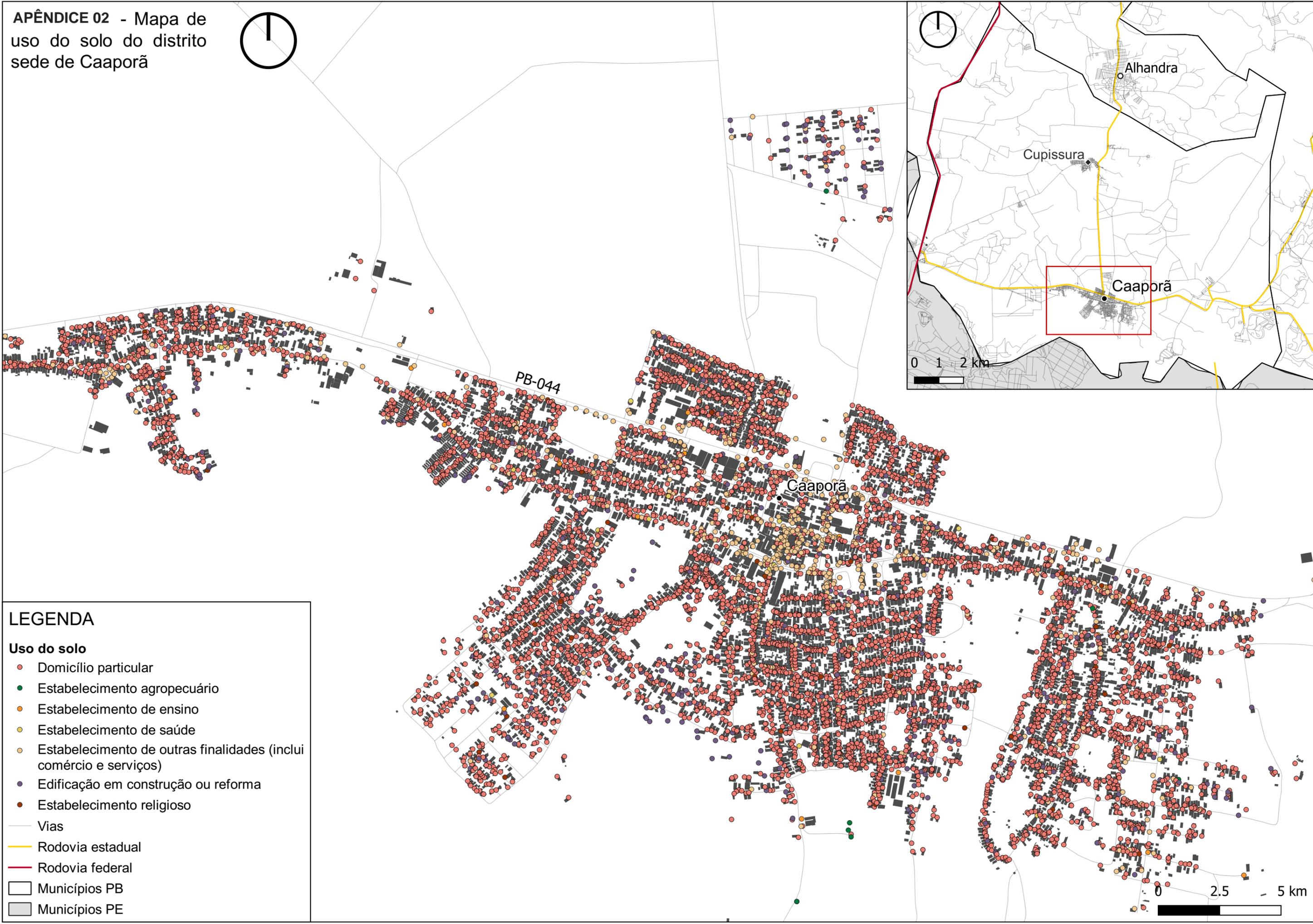
Qual era sua principal preocupação ou reivindicação para o Plano Diretor?

Quais as principais dificuldades que vocês enfrentavam na gestão por não ter um Plano Diretor?

Qual a principal fragilidade do território de Caaporã para você? E a principal potencialidade?

O que você acha que poderia ser melhorado no processo de elaboração do PD de Caaporã?

APÊNDICE 02 - Mapa de uso do solo do distrito sede de Caaporã

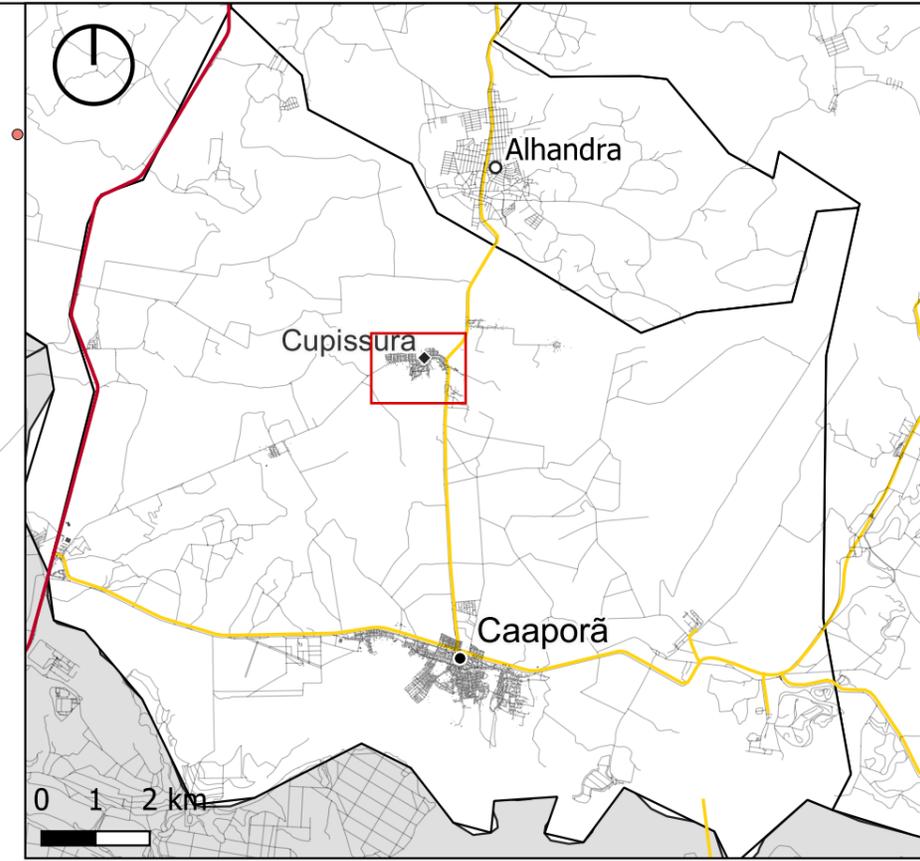
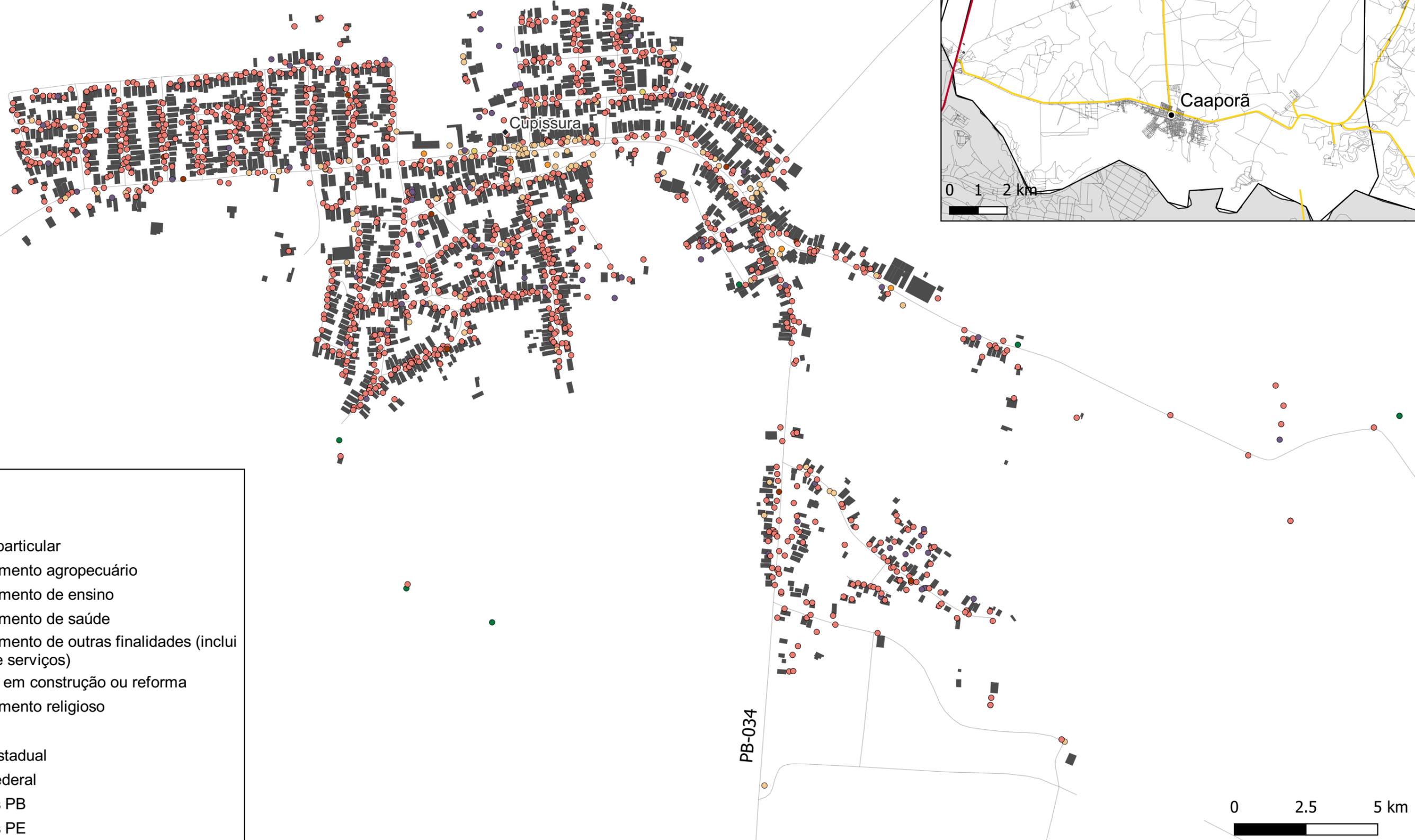


LEGENDA

- Uso do solo**
- Domicílio particular
  - Estabelecimento agropecuário
  - Estabelecimento de ensino
  - Estabelecimento de saúde
  - Estabelecimento de outras finalidades (inclui comércio e serviços)
  - Edificação em construção ou reforma
  - Estabelecimento religioso
- Vias
- Rodovia estadual
  - Rodovia federal
- Municípios PB
- Municípios PE

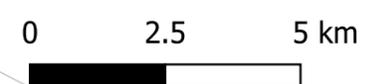


**APÊNDICE 03 - Mapa de uso do solo do distrito de Cupissura em Caaporã**



**LEGENDA**

- Uso do solo**
- Domicílio particular
  - Estabelecimento agropecuário
  - Estabelecimento de ensino
  - Estabelecimento de saúde
  - Estabelecimento de outras finalidades (inclui comércio e serviços)
  - Edificação em construção ou reforma
  - Estabelecimento religioso
- Vias
- Rodovia estadual
- Rodovia federal
- Municípios PB
- Municípios PE



**ANEXO 01****Seção I do Capítulo I do Título IV do Plano Diretor de Caaporã****TÍTULO IV – DOS INSTRUMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL*****CAPÍTULO I - DOS INSTRUMENTOS PARA INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL*****SEÇÃO I - DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA (PEUC)**

**Art. 171** O parcelamento, a edificação e a utilização compulsória do solo urbano visam garantir o cumprimento da função social da terra e da propriedade por meio da indução da ocupação de áreas vazias e de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados.

**Art. 172** O parcelamento, a edificação e a utilização compulsória do solo urbano têm como objetivos:

- I - Inibir a expansão urbana do município em direção a áreas não atendidas por infraestrutura e em regiões ambientalmente frágeis, otimizando assim a ocupação de regiões urbanas dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos;
- II - Incrementar a disponibilidade de lotes urbanizados em áreas já consolidadas dentro do área urbano do município;
- III - Combater o processo de marginalização;
- IV - Estimular a circulação ativa de propriedades urbanas, desencorajando a retenção especulativa.

**Art. 173** O imóvel sujeito ao parcelamento, edificação ou utilização compulsória são:

- I - não edificado, o qual tenha a área igual ou superior a 500 m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados) ou conjunto de imóveis urbanos contíguos, de um único proprietário registrado, cuja somatória das áreas registradas seja superior a 500 m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados) e cujo coeficiente de aproveitamento seja igual à zero na Macrozona de Qualificação Urbanística;

II - subutilizado, cujo aproveitamento do solo seja inferior ao coeficiente mínimo definido para cada zona;

III - não utilizado, englobando todas as construções que estejam, comprovadamente, desocupadas por um período superior a dois anos na Macrozona de Qualificação Urbanística, sem considerar a área construída, exceto nos casos de imóveis vinculados a massa falida.

§ 1º Ao Poder Executivo Municipal fica facultado aos proprietários dos imóveis mencionados no inciso I propor o estabelecimento do Consórcio Imobiliário, em conformidade com as disposições do art. 46 da Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

§ 2º Imóveis situados na Macrozona de Qualificação Urbanística, cujas condições ambientais desfavoráveis para a ocupação são comprovadas por meio de laudo geoambiental, elaborado por profissional especializado, não serão taxados como subutilizados, mesmo que seu coeficiente de aproveitamento esteja abaixo do mínimo.

§ 3º A partir da aprovação desta lei, o cadastro multifinalitário, encarregado de reconhecer e demarcar as áreas mencionadas neste artigo, deve ser concluído no prazo máximo de 2 (dois) anos por meio da implementação do Sistema de Informações Municipal. Os dados obtidos serão incorporados para fins de tributação, conforme a legislação municipal aplicável. Após a implantação, o sistema deverá ser atualizado a cada 5 (cinco) anos.

§ 4º Quando concluído o prazo estabelecido no parágrafo 3 para os imóveis identificados nas condições mencionadas neste artigo, os proprietários devem ser notificados, sendo que essa notificação deve ser devidamente averbada no Cartório de Registro de Imóveis.

**Art. 174** A notificação se dar por meio de:

I - um representante do poder público municipal diretamente ao proprietário do imóvel. Se o proprietário for uma pessoa jurídica, a notificação será dirigida à pessoa com poderes de gerência geral ou administração.

II - edital, quando houver três tentativas frustradas de notificação conforme previamente estabelecido, de acordo com o inciso I.

§ 1º Os proprietários notificados têm até 1 (um) ano, contado a partir do recebimento da notificação, para formalizar o pedido de aprovação e execução de parcelamento ou edificação.

§ 2º A apresentação de pedidos de aprovação de projeto para o mesmo lote está limitada a um máximo de 02 (duas) vezes.

§ 3º A partir da aprovação do projeto, os parcelamentos e edificações devem ser iniciados no prazo máximo de dois anos.

§ 4º A partir do recebimento da notificação, os imóveis não-utilizados devem estar ocupados no prazo máximo de um ano.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, de forma excepcional, é possível prever a conclusão de maneira faseada, garantindo que o projeto aprovado contempla integralmente o empreendimento.

§ 6º Sem interrupção de quaisquer prazos, a transmissão das obrigações de parcelamento, edificação ou utilização, previstas neste artigo, ocorre com a transferência do imóvel, seja por ato inter vivos ou causamortis, posterior à data da notificação.

**Art. 175** A construção de equipamentos comunitários ou espaços livres arborizados, devidamente registrados no Cartório de Registro de Imóveis, será aceita como forma de aproveitamento de imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, desde que seja garantido o uso público e a melhoria da qualidade ambiental. Essa aprovação está sujeita à análise pelo Poder Executivo Municipal e pelo CMDT.