

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS TECNOLÓGICAS - CCT
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO**

JACILMARA SANTOS MELO

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS EM MUNICÍPIOS MARANHENSES:
Estrutura Institucional, Legislação Urbanística e Capacidade Técnica em Afonso Cunha
e Chapadinha**

São Luís

2016

JACILMARA SANTOS MELO

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS EM MUNICÍPIOS MARANHENSES:
Estrutura Institucional, Legislação Urbanística e Capacidade Técnica em Afonso Cunha
e Chapadinha**

Monografia apresentada ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão para obtenção de grau de Bacharel em Arquitetura e Urbanismo

Orientador: Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett

São Luís

2016

Melo, Jacilmara Santos.

Planejamento e gestão urbanos em municípios maranhenses: estrutura institucional, legislação urbanística e capacidade técnica em Afonso Cunha e Chapadinha. / Jacilmara Santos Melo. - São Luís, 2016.

128 f.

Orientador (a): Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett.

Monografia (Graduação) – Curso de Arquitetura, Universidade Estadual do Maranhão, 2016.

1. Espaço Urbano. 2. Planejamento e Gestão Urbanos. 3. Maranhão.
I. Título.

CDU: 711.4(812.1)

JACILMARA SANTOS MELO

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS EM MUNICÍPIOS MARANHENSES:
Estrutura Institucional, Legislação Urbanística e Capacidade Técnica em Afonso Cunha
e Chapadinha**

Monografia apresentada ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão para obtenção de grau de Bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett (Orientador)
Doutor em Políticas Públicas
Universidade Estadual do Maranhão

Prof.^a Jussara Martins Nogueira
Mestranda em Desenvolvimento Socioespacial e Regional
Universidade Estadual do Maranhão

Arquiteta Urbanista Andreia de Lourdes Seguins Feitosa
Especialista em Iluminação e Design
Secretária Municipal de Infraestrutura, Urbanismo, Transporte e Trânsito de Paço do Lumiar,
Maranhão

AGRADECIMENTOS

Certamente estes pequenos parágrafos não irão atender a todas as pessoas que de certa forma contribuíram para que eu alcançasse mais esta fase da minha vida. Deste modo, peço desculpas aqueles que não estão entre minhas palavras, mas estão certamente presente no meu pensamento e na minha gratidão.

Inicialmente agradeço a Deus por me ter dado sabedoria ao longo desta minha jornada, força quando pensava em fraquejar e que não conseguiria, não somente durante a monografia, mas também durante toda a graduação, pois sem ele não conseguiria ter alcançada este patamar e realizado este sonho.

Agradeço aos meus pais, José Augusto e Rosiane Melo pelo apoio, incentivo, compreensão e por terem sempre me ensinado que é com a educação que podemos tentar mudar o mundo.

Agradeço às minhas irmãs, Jacyara Melo e Rayane Melo, pelo apoio e pela compreensão, por terem sido pacientes em ouvir as minhas dificuldades, incertezas e ideias que mesmo sem compreender totalmente tal assunto, e por sempre tentarem me ajudar no que era de seus alcances.

Agradeço ao professor Frederico Lago Burnett, pela oportunidade que começou no projeto de iniciação científica e que contribuiu essencialmente para o desenvolvimento da monografia. Agradeço pelo apoio, pela orientação, pela paciência, pelos momentos de aprendizagem que contribuíram para ampliar a visão sobre a arquitetura e o urbanismo e as cidades, além das possibilidades de um arquiteto e urbanista.

Agradeço à professora Jussara Nogueira pela orientação dada na elaboração da monografia durante as qualificações, pelos ensinamentos em sala de aula que me proporcionaram um amplo conhecimento e que me fizeram gostar da área de planejamento urbano e também pelos ensinamentos para a vida profissional que tive a oportunidade de vivenciar.

Agradeço à equipe LATESE, Aldrey Malheiros, Jádna Moreira, Laecio Dutra e Karliane Massari, que também fizeram parte do projeto de iniciação científica e que tiveram a disposição e a coragem de mergulhar fundo nesse projeto, de conhecer e vivenciar realidades totalmente diferentes das do dia-a-dia, com quem tive a oportunidade de trocar um amplo conhecimento e vivenciar uma experiência incrível. Em especial agradeço à Jádna Moreira e Karliane Massari pois estiveram comigo nos dois municípios estudados.

Agradeço à Leandro Reis, pelo apoio, incentivo e compreensão em todos os momentos.

Agradeço aos amigos, Lívia Dualibe e Luis Fernando Araújo, pelo apoio contínuo e incentivo durante todo o processo de elaboração da monografia e pela convivência durante esses 5 anos de curso.

Agradeço aos amigos pela compreensão dos momentos de ausência e pela força nos momentos que parecia que não ia conseguir.

Fica a todos o meu muito obrigada!!

RESUMO

O presente trabalho apresenta um estudo sobre o Planejamento e a Gestão Urbanos em pequenos e médios municípios maranhenses, através da análise de questões relacionadas à legislação urbanística e estrutura institucional de gestão do solo urbano, tomando como estudo de caso os Municípios de Afonso Cunha e Chapadinha, Maranhão, com diferentes perfis populacionais e realidades socioeconômicos. Para sua realização, seguiu-se a trajetória de compreender conceitualmente a estruturação e dinâmica do espaço urbano, um estudo sobre o planejamento e a gestão urbanos e seus históricos no Brasil, além de uma análise do capítulo sobre a Política Urbana presente na Constituição Federal de 88 e do Estatuto da Cidade e a implementação do planejamento e a gestão em municípios de médio e pequeno porte, no caso do Brasil e mais especificamente do Maranhão. A obtenção dos dados dos municípios pesquisados ocorreu por meio do projeto de pesquisa Planejamento e Gestão Urbana no Maranhão: O Poder Executivo Municipal e o Gerenciamento Territorial das Cidades Maranhenses, desenvolvido no período 2014/2015. Como resultado, verifica-se que, apesar da diferença populacional e socioeconômica, existem muitas similaridades quanto ao planejamento e gestão urbanos adotados, comprovando que tanto as cidades médias quanto as pequenas possuem os mesmos problemas de legislação, estrutura institucional e capacitação técnica.

Palavras-chaves: Espaço Urbano, Planejamento e Gestão Urbanos, Municípios Mesorregião Leste, Maranhão.

ABSTRACT

The study presents a research about the urban planning and the management in small and medium municipalities in Maranhão, through analyses of questions related with urbanistic legislation and institutional structure of the management of the urban land. The study of case is the municipality of Afonso Cunha and Chapadinha, Maranhão, with different populational profile and socioeconomic realities. For its realization followed the trajectory of understanding of the concept, the organization and dynamic of the urban space, a study about urban planning and management and its historical in Brazil, beyond an analysis of the chapter about Urban Politics present in Federal Constitution 88 and the City Statute. The implementation of the planning and management in municipality of large, medium and small, in the case of Brazil and of way more specific at the Maranhão. The obtain of result of the municipality research happened through the research project Urban Planning and Management at Maranhão: the municipal executive and the territorial administration of the Maranhão cities, developed on period 2014/2015. As result it is observed that in spite of population difference and socioeconomic, exist a lot similarity between urban planning and management used, showed that both the medium and small towns have the same problem of legislation, institutional structure and technique capacity.

Key Words: Urban Space; Urban Planning and Management; East Mesorregion Municipality; Maranhão.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagem 1 - Região de Planejamento - Alto Munim.....	75
Imagem 2 - Via de acesso de Chapadinha para Afonso Cunha.....	86
Imagem 3 - Via de acesso de Chapadinha para Afonso Cunha.....	86
Imagem 4 - Praça central em frente ao prédio da Prefeitura - Afonso Cunha.....	88
Imagem 5 – Praça Central - Afonso Cunha.....	88
Imagem 6 – Relação do rio com as edificações – Afonso Cunha	88
Imagem 7 - Zona Urbana - Afonso Cunha	88
Imagem 8 - Ponte sobre rio na zona urbana do Município – Afonso Cunha	89
Imagem 9 - Balneário no Município – Afonso Cunha	89
Imagem 10 - Unidade Básica de Saúde - Afonso Cunha	90
Imagem 11 - Escola - Afonso Cunha.....	90
Imagem 12 - Farol da Educação - Afonso Cunha	91
Imagem 13 - Sede da Prefeitura - Afonso Cunha.....	91
Imagem 14 - Praça na zona urbana do Município – Afonso Cunha.....	91
Imagem 15 - Avenida principal e pontos de comércio - Afonso Cunha	91
Imagem 16 - Avenida principal e pontos de comércio - Afonso Cunha	92
Imagem 17 - Posto do CRAS e Posto da SAMU - Afonso Cunha.....	92
Imagem 18 - Espaço Urbano - Afonso Cunha.....	92
Imagem 19 - Espaço Urbano - Afonso Cunha.....	92
Imagem 20 – Via principal - Afonso Cunha.....	92
Imagem 21 - Espaço Urbano - Afonso Cunha.....	92
Imagem 22 - Via de Circulação com canteiro central – Chapadinha	96
Imagem 23 - Via secundária com pedra compactada - Chapadinha.....	96
Imagem 24 - Zona Urbana - Chapadinha	96
Imagem 25 - Zona Urbana - Chapadinha	96
Imagem 26 - Vias de circulação e comércios – Chapadinha.....	97
Imagem 27 - Situação da Cidade – Chapadinha.....	97
Imagem 28 - Vista da Cidade – Chapadinha	97
Imagem 29 - Vista da Cidade – Chapadinha	97
Imagem 30 - Via de circulação - Chapadinha	97
Imagem 31 - Via de circulação e comércios - Chapadinha	97

Imagem 32 - Prédio de uma Escola Municipal –Chapadinha	98
Imagem 33 - Hospital Regional – Chapadinha.....	98
Imagem 34 - Espaço Público –Chapadinha.....	98
Imagem 35 - Espaço Público – Chapadinha.....	98
Imagem 36 – Zona Urbana – Chapadinha	99
Imagem 37 - Área de risco no espaço urbano – Chapadinha	99
Imagem 38 - Zona Urbana - Chapadinha	99
Imagem 39 - Área de risco no espaço urbano – Chapadinha	99
Imagem 40 - Prédio da Secretaria de Obras -Afonso Cunha.....	111
Imagem 41 - Interior da Secretária de Obras de Afonso Cunha	112
Imagem 42 - Interior da Secretária de Obras de Afonso Cunha.....	112
Imagem 43 - Prédio da Secretaria Municipal de Obras de Chapadinha.....	112
Imagem 44 - Interior da Secretaria de Obras de Chapadinha.....	112
Imagem 45- Setor de Trabalho Secretaria de Obras de Chapadinha.....	112
Mapa 1 - Localização do Município de Afonso Cunha.....	74
Mapa 2 - Localização do Município de Chapadinha.....	80
Mapa 3 - Localização – São Luís, Afonso Cunha e Chapadinha	86
Mapa 4 - Município de Afonso Cunha - 2011	87
Mapa 5 - Município de Afonso Cunha - Localização do Espaços Públicos.....	90
Mapa 6 - Município de Chapadinha no ano de 2011	93
Mapa 7 - Município de Chapadinha no ano de 2014.....	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Municípios por Estado criados após 1988, população mínima requerida para a emancipação e a porcentagem sobre o total de municípios.....	43
Quadro 2 - Instrumentos de Planejamento Urbano - Brasil 2001.....	49
Quadro 3 - Distribuição dos Municípios no Maranhão - População Urbana	60
Quadro 4 - Legislação Urbanística existente nos municípios maranhenses	61
Quadro 5 - Distribuição por faixa populacional dos Municípios na Mesorregião Norte	63
Quadro 6 – Distribuição por faixa populacional dos Municípios na Mesorregião Leste	64
Quadro 7 - Distribuição por faixa populacional dos Municípios na Mesorregião Oeste	66
Quadro 8 - Distribuição por faixa populacional dos Municípios na Mesorregião Centro	67
Quadro 9 - Distribuição por faixa populacional dos Municípios na Mesorregião Sul	68
Quadro 10 – Distribuição da população em Afonso Cunha – 1991 a 2010	76
Quadro 11 - Variação do PIB de 2000 a 2012 - Afonso Cunha	78
Quadro 12 - Variação do IDHM do município de Afonso Cunha (1991 a 2010)	79
Quadro 13 – Distribuição da população em Chapadinha – 1991 a 2010	82
Quadro 14 - Variação do PIB de 2000 a 2012 - Chapadinha	84
Quadro 15 - Variação do IDHM do município de Chapadinha (1991 a 2010)	85
Quadro 16 - Frota de Veículo município de Afonso Cunha	89
Quadro 17 - Frota de Veículo município de Chapadinha	95
Quadro 18 - Instrumentos da Política Urbana - Legislação Urbanística em Afonso Cunha e Chapadinha.....	101
Quadro 19 - Legislação Urbanística mais utilizada em Afonso Cunha e Chapadinha.....	102
Quadro 20 - Instrumentos da Política Urbana - Políticas Setoriais em Afonso Cunha e Chapadinha.....	103
Quadro 21 - Tributos Municipais em Afonso Cunha e Chapadinha	104
Quadro 22 - Receita Municipal de Afonso Cunha e Chapadinha.....	104
Quadro 23 - Tributos Municipais – Edificações em Afonso Cunha e Chapadinha.....	105
Quadro 24 - Estrutura Institucional da Prefeitura de Afonso Cunha e Chapadinha.....	106
Quadro 25 - Setores de Atividades-meio das secretarias de Afonso Cunha e Chapadinha....	109
Quadro 26 - Setores de Atividades-fim das secretarias de Afonso Cunha e Chapadinha.....	109
Quadro 27 - Grau de Escolaridade e Vínculo Empregatício das Secretarias de Afonso Cunha e Chapadinha.....	110

Quadro 28 - Problemas internos mais graves do órgão - Afonso Cunha e Chapadinha.....	111
Quadro 29 - Atividades desenvolvidas pela Secretaria de Obras e Infraestrutura de Afonso Cunha e pela Secretaria de Obras de Chapadinha	113
Quadro 30 - Procedimentos para Análise de Projetos em Afonso Cunha e Chapadinha	114
Quadro 31 - Procedimentos para Aprovação de Projetos em Afonso Cunha e Chapadinha..	114
Quadro 32 - Procedimentos para Fiscalização de Obras em Afonso Cunha e Chapadinha ...	115
Quadro 33 - Problemas urbanos nos municípios de Afonso Cunha e Chapadinha	116
Quadro 34 - Participação Social em Afonso Cunha e Chapadinha	118
Organograma 1 - Hierarquia Urbana do município de Chapadinha.....	73
Organograma 2 - Hierarquia Urbana do Município de Afonso Cunha.....	73
Organograma 3 - Estrutura Operacional da Secretaria de Obras de Chapadinha.....	108

LISTA DE SIGLAS

APA - Área de Proteção Ambiental

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica

BNH – Banco Nacional de Habitação

CBD - Central Business District

CF – Constituição Federal

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

EC – Estatuto da Cidade

EIA – Estudo prévio de Impacto Ambiental

EIV - Estudo prévio de Impacto de Vizinhança

ETE – Estação de Tratamento de Esgoto

FAPEMA - Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão

FPE – Fundo de Participação Estadual

FPM - Fundo de Participação Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM - Índice de Desenvolvimento Municipal

IMESC – Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos

IPTU – Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana

IR – Imposto de Renda

ISS – Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza

ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos

ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural

LATESE – Laboratório de Análise Territorial e Estudos Socioeconômicos

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

PIA - População com Idade Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PND - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

REGIC – Regiões de Influência das Cidades

SEDINC - A Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Indústria e Comércio

SEMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SINCONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

UEMA – Universidade Estadual do Maranhão

UFMA – Universidade Federal do Maranhão

UFPA – Universidade Federal do Pará

UFT – Universidade Federal do Tocantins

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	ESPAÇO URBANO, PLANEJAMENTO E GESTÃO NO BRASIL RECENTE....	21
2.1	Espaço Urbano: conceito, estrutura e dinâmica	21
2.2	Planejamento e Gestão no Brasil Urbano	29
2.2.1	O contexto histórico do Planejamento e da Gestão Urbanos no Brasil	34
2.2.2	As Constituições Federais, os Municípios e a Gestão do Solo.....	38
3	ESTATUTO DA CIDADE, O PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANOS EM PEQUENOS E MÉDIOS MUNICÍPIOS	48
1.1	O panorama atual do Planejamento e Gestão Urbanos nos pequenos e médios municípios brasileiros.....	49
3.1	Planejamento e Gestão Urbanos nos municípios maranhenses	59
4	PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO E MÉDIO PORTE: ESTUDO DE CASO NA MESORREGIÃO LESTE MARANHENSE	70
4.1	Contexto socioeconômico e ambiental.....	71
4.1.1	Afonso Cunha	74
4.1.2	Chapadinha	80
4.2	Espaço Urbano	85
4.2.1	Afonso Cunha	86
4.2.2	Chapadinha	92
4.3	Planejamento Urbano nos Municípios de Afonso Cunha e Chapadinha	99
4.3.1	Legislação Urbanística e Tributos Municipais	100
4.4	Gestão Urbana nos Municípios de Afonso Cunha e Chapadinha	105
4.4.1	Estrutura Institucional.....	105
4.4.2	Capacitação e Recursos Técnicos.....	110
4.4.3	Análise, Aprovação e Fiscalização de Projetos e Obras.....	112
4.4.4	Problemas Urbanos.....	115
4.4.5	Participação Popular	116

5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
	REFERÊNCIAS.....	123

1 INTRODUÇÃO

O histórico do planejamento urbano no Brasil favoreceu inicialmente o desenvolvimento de algumas cidades brasileiras, como São Paulo e Rio de Janeiro através dos planos de embelezamento e melhoramento. Posteriormente algumas outras cidades, como Brasília, Belo Horizonte, Recife e outras, que possuíam como características principais serem cidades de grande porte e que possuíam localizações estratégicas, facilitando assim a implantação e o desenvolvimento de empreendimentos. Apesar deste favorecimento, estas cidades concentram grandes problemas urbanos decorrentes da maneira como o planejamento e gestão urbanos nelas foram implantados, uma vez que sempre houve o favorecimento da elite local e o mercado imobiliário.

Uma mudança na forma de organizar e pensar o planejamento das cidades ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que além de instituir os municípios como entes federados, trouxe um capítulo diferenciado em relação as constituições anteriores, que trata sobre a Política Urbana, onde definiu diretrizes para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, sendo estes de responsabilidade municipal. Além disso, instituiu diretrizes para o desenvolvimento do Planejamento e da Gestão Urbanos, para municípios com mais de 20 mil habitantes. No entanto, esta nova Constituição, apesar de ter inovado com relação as diretrizes para o ordenamento das cidades, permitiu que novos municípios fossem criados, uma vez que definiu que as competências para a sua regulamentação sobre a criação de novos municípios fossem de responsabilidade Estadual.

Com esta medida, o Brasil passou por um surto de criações de novos municípios, principalmente de pequenos, cuja a população não seria suficiente para desenvolver os princípios definidos pela Constituição. Em 2001, com a aprovação da Lei 10.257, intitulada Estatuto da Cidade, novas diretrizes para o desenvolvimento do planejamento e da gestão para as cidades foram definidas, através da regulamentação dos instrumentos da Política Urbana, sendo um destes a obrigatoriedade da existência de Planos Diretores em cidades com mais de 20.000 habitantes e outras categorias.

No entanto, estas leis, tanto a Constituição quanto o Estatuto da Cidade, sempre trouxeram diretrizes para o desenvolvimento do Planejamento Urbano em cidades médias e grandes, o que deixou a margem destas leis as cidades pequenas, que constituem grande parte do território nacional. Apesar da não obrigatoriedade, muitos pequenos municípios brasileiros têm implantado em seus territórios os instrumentos por eles definidos. Com a análise deste

contexto nacional sobre o planejamento e a gestão urbanas, o contexto maranhense torna-se fundamentalmente importante, uma vez que foi um dos estados que mais criou instâncias federativas no pós-Constituição e em função disso, seu território é formado principalmente por pequenos municípios.

Deste modo, o objeto de estudo deste trabalho, são dois municípios maranhenses, Afonso Cunha e Chapadinha, que não passaram por um processo recente de emancipação, mas que possuem diferentes perfis populacionais e realidades socioeconômicas. O município de Afonso Cunha está inserido entre os 30 municípios maranhenses com piores Índices de Desenvolvimento Municipal do Estado e Chapadinha é um grande polo em expansão. O desenvolvimento desta monografia centrou na análise da estrutura institucional, nos procedimentos de atuação dos órgãos de gestão do solo urbano, nos procedimentos de planejamento e gestão urbanas exercido nos municípios de Afonso Cunha e Chapadinha, situados na Mesorregião Leste Maranhense.

A contribuição deste trabalho gira em torno de um cenário de discussão sobre o planejamento e gestão em cidades maranhenses, visto que há uma concentração de informações principalmente nas cidades grandes como São Luís, Imperatriz e outras de grande porte, e pouco se estuda e se desenvolve com relação as cidades médias e pequenas. Este tipo de debate poderá colaborar para a divulgação de dados de outras municipalidades, além de possibilitar a compreensão da realidade urbana de cidades médias e pequenas e das dificuldades por elas vivenciadas.

A definição deste tema de estudo surgiu a partir do desenvolvimento da pesquisa de Iniciação Científica, **Legislação Urbanística, Participação Social, Investimentos Públicos e Privados no Maranhão: Quadro Atual da Gestão e do Desenvolvimento nas Cidades da Mesorregião Leste Maranhense**, que faz parte de um projeto macro **Planejamento e Gestão Urbana no Maranhão: O Poder Executivo Municipal e o Gerenciamento Territorial das Cidades Maranhenses**, coordenada pelo professor adjunto da UEMA (Universidade Estadual do Maranhão) Frederico Lago Burnett, cujo desenvolvimento ocorreu no período 2014/2015, no Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão, com o apoio e financiamento da FAPEMA (Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão). A pesquisa foi realizada no Laboratório de Análise Territorial e Estudos Socioeconômicos – LATESE, com a participação de bolsistas de iniciação científica do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), FAPEMA, UEMA e uma bolsa de Apoio Técnico.

Utilizando informações dos municípios que foram coletadas pela referida pesquisa, realizou-se o desenvolvimento dos capítulos referentes a gestão e o planejamento urbano em Afonso Cunha e Chapadinha. O referencial teórico foi fundamentado através da análise de obras de diversos autores, como Santos (1978), Corrêa (1989) e outros para discutir sobre o espaço urbano; Villaça (2004) e Maricato (2002) para tratar do planejamento urbano no Brasil; Souza (2008; 2015), Duarte (2011) sobre o planejamento e a gestão urbanos. Além disso, para complementar informações sobre os referidos municípios realizou-se pesquisas em endereços eletrônicos como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Atlas do Desenvolvimento Humano e IMESC (Instituto de Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos).

A organização deste trabalho está estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo, procura-se expor a revisão bibliográfica sobre questões relacionadas ao espaço urbano onde apresenta diversos conceitos, discute as suas características e dinâmica fazendo referência as cidades grandes, médias e pequenas. Neste capítulo se discute o planejamento e a gestão urbanos no Brasil, através de análise de conceitos mais gerais sobre planejamento e a gestão, fazendo um breve histórico sobre o contexto brasileiro. Além disso, traz um breve comentário sobre as Constituições Federais tanto anteriores à Constituição de 1988, inclusive, mostrando alguns efeitos posteriores à sua promulgação.

O segundo capítulo, discute a gestão e o planejamento urbano no pós-Constituição de 88 nos pequenos e médios municípios brasileiros, fazendo uma abordagem sobre como vem sendo implantados os instrumentos definidos pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade. Além destes, é realizada uma pesquisa mais específica sobre a gestão e o planejamento nos municípios maranhenses, fazendo uma análise sobre a situação dos mesmos.

No terceiro capítulo, que trata do estudo de caso, é abordada a situação dos Municípios de Afonso Cunha e Chapadinha, iniciando com uma análise do contexto socioeconômico e ambiental e do espaço urbano nas duas localidades. A partir dos dados coletados pela pesquisa de campo, o texto analisa os instrumentos de planejamento e de gestão, com foco nas questões relacionadas à legislação urbanística, aos tributos municipais, à estrutura institucional das secretarias de gestão do solo, à capacitação dos recursos técnicos, estendendo a uma avaliação sobre os procedimentos adotados na análise, aprovação e fiscalização de projetos e obras e também da participação popular.

Esperamos que este trabalho contribua para o entendimento da realidade dos municípios maranhenses, no caso, de pequeno e de médio, que não têm sido objeto de interesse das pesquisas acadêmicas, mas que os temas relacionados ao planejamento e a gestão urbanos

devem ser aprofundados, pois demonstram forte relações com as dificuldades vividas por suas populações. Desejamos que o tema desperte o interesse de outros pesquisadores pelo desenvolvimento de novas pesquisas em outros municípios maranhenses, principalmente nos pequenos e médios municípios, contribuindo também para que os gestores e a população entendam melhor as cidades e busquem soluções, trazendo melhorias para o município e para o estado.

2 ESPAÇO URBANO, PLANEJAMENTO E GESTÃO NO BRASIL RECENTE

No processo evolutivo da sociedade, o espaço urbano se configura de diversas formas, apresentando características e distribuição espacial variadas, devido a concentração populacional, da oferta e demanda de serviços, infraestrutura e a sua capacidade de oferecer, por meio dos produtores do espaço urbano, locais propícios para apropriação. Em função disso, possui uma grande capacidade de mutabilidade, desta forma a compreensão do mesmo constitui um importante passo para o desenvolvimento e a implantação do planejamento e da gestão urbanos, pois garantirá assim um melhor ordenamento, controle sobre o uso do solo e uma melhor distribuição espacial.

A regulamentação sobre o uso destes espaços, acontecem principalmente pelo Estado, pois este é o principal mediador, através do planejamento e da gestão urbanos, que são mecanismos de controle e organização do espaço e que possuem diferentes temporalidades e formas de atuação. No território brasileiro, atualmente, o planejamento e a gestão ocorrem principalmente por diretrizes instituídas pelas CF e pelo EC, onde as municipalidades passaram a ser as principais responsáveis pela sua implementação.

Deste modo, a compreensão destes elementos, como parte da fundamentação teórica, ocorre através da análise do Espaço Urbano em cidades grandes, médias e pequenas, com suas dinâmicas e estruturas; o Planejamento, Gestão Urbano, através de uma análise mais conceitual e um contexto no Brasil; as competências municipais para o solo urbano antes e depois da Constituição de 88 e as regulamentações do Estatuto da Cidade, além das consequências posteriores as suas regulamentações, itens descritos a seguir.

2.1 Espaço Urbano: conceito, estrutura e dinâmica

O espaço pode ser definido como um conjunto de formas e usos que expressam características do passado e do presente sendo resultado da ação direta do homem. Segundo Santos (1978), o espaço é um verdadeiro campo de forças cuja formação é desigual, sendo essa a razão pela qual a evolução espacial não se apresenta de igual forma em todos os lugares. Sua estrutura é formada através de forma e funções, onde as formas fazem referências às edificações, às infraestruturas e aos serviços; e a função tem relação com os tipos de atividades por ele oferecido tais como comércio, indústrias e lazer. Estes elementos variam com o tempo

e com as necessidades da população que ocupa determinado espaço. Tudo isso contribui para fazer do espaço urbano um espaço flexível e mutável.

Por isso, para uma compreensão mais ampla do espaço, é necessário que se faça uma análise do seu contexto geral, considerando o tempo da sua formação e os elementos que o constituem, pois ele é resultado de um processo histórico.

O espaço deve ser considerado como uma totalidade, a exemplo da própria sociedade que lhe dá vida (...) o espaço deve ser considerado como um conjunto de funções e formas que se apresentam por processos do passado e do presente (...) o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que se manifestam através de processos e funções. (SANTOS, 1978).

O espaço para ser considerado urbano necessita além da prevalência de atividade próprias do urbano – setor terciário, comércio e serviços e infraestrutura – também se faz necessário, a mobilidade para facilitar o deslocamento de pessoas e mercadorias. A sua produção está intimamente ligada aos jogos de interesses de diferentes grupos sociais, onde são definidos os usos e as localizações que nele serão implantados. Segundo Corrêa (1989), pode-se entender espaço urbano como um conjunto de diferentes usos das terras justapostas entre si. Estes usos contribuem para a sua configuração espacial e definem os setores comerciais, setores industriais, de serviços, residenciais e outros que, articulados, constituem a organização espacial da cidade. Em função disso, nesses espaços há a concentração de fluxo de veículos, de carga e descarga de mercadoria e o deslocamento cotidiano de pessoas. Assim, a principal diferença existente entre o espaço urbano e rural está relacionado a menor concentração destes setores, além da população e da densidade demográfica.

(...) o espaço por suas características e por seu funcionamento, pelo que ele oferece a alguns e recusa a outros, pela seleção de localizações feitas entre as atividades e entre os homens, é resultado de uma praxis coletiva que reproduz as relações sociais, (...) o espaço evolui pelo movimento da sociedade total. (SANTOS, 1978 apud SAQUET; SILVA 2008)

Segundo Villaça (2001), ao se fazer uma análise dos espaços urbano, não se analisa a cidade em si, pois nele há a predominância do deslocamento de informação, de energia, do capital constante, da mercadoria em geral e em alguns casos a força de trabalho. O estudo dos espaços internos da cidade é desenvolvido a partir da análise do espaço intraurbano, que segundo Villaça,

[...] é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho – como no deslocamento casa/trabalho -, seja enquanto consumidor – reprodução da força de trabalho, deslocamento casa-compras, casa-lazer, escola e etc. (VILLAÇA, 2001 p. 20)

Além de uma maior concentração de deslocamentos do ser humano, outro fator determinante do espaço intraurbano são as localizações, que conforme Villaça (2001, p. 24) “os produtos específicos resultantes da produção do espaço intraurbano não são os objetos urbanos em si; as praças; as ruas ou os edifícios, mas as localizações”. Estas localizações se estruturam através das redes de infraestrutura urbana, tais como as redes de abastecimento de água, redes de esgoto, energia e vias, e através destes é possível definir antigos ou novos espaços, perto ou distantes dos centros urbanos, propícios a novos usos. Além disso, tem um enorme papel estruturador das áreas comerciais, de serviços e dos centros urbanos.

Como parte da configuração do espaço urbano, tem-se as cidades que são resultado das diversas intervenções humanas no decorrer dos anos e que de certa forma são produtos do capital, pois sua configuração ocorre com a defesa dos interesses expressos na delimitação dos seus usos. No entanto, o espaço urbano, não se limita somente a cidade real, este campo abrange também a cidade ilegal – favelas e loteamentos irregulares. De acordo com Corrêa (1989),

O espaço urbano capitalista - fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaços. São agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou processo aleatórios atuando sobre o espaço abstrato. A ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção e de conflitos de classes que nelas emergem. (CORRÊA, 1989 p. 11)

As cidades, podem ser definidas como, “assentamentos humanos extremamente diversificados, no que se refere a atividade econômica, ali desenvolvida, diferentemente dos assentamentos rurais que são as aldeias e povoados” (SOUZA, 2008 p.28). No entanto, há variações quanto a configuração destes espaços, visto que algumas cidades possuem pequena oferta de atividades, porém ainda recebe essa mesma denominação. Além das relações econômicas, ela é resultado das relações sociais. Para Cavalcanti, a cidade

[...] é uma expressão da complexidade e da experiência humana. As cidades, em suas várias configurações são arranjos produzidos para que seus habitantes – diferentes grupos, diferentes culturas, diferentes condições sociais – possam praticar a vida em comum, compartilhando nesses arranjos, desejos, necessidades, problemas cotidianos. Elas se formam na e pela diversidade dos grupos que nela vivem. (CAVALCANTI, 2008 apud FARIAS; FERREIRA, 2012).

Os usos que são definidos nas cidades, de certa forma propiciam o aumento das desigualdades sócioespaciais, uma vez que as questões econômicas definem e estruturam o espaço urbano, direcionando o desenvolvimento de áreas e proporcionando de um lado uma maior oferta de serviços e infraestrutura de qualidade e de outro, precariedades. Assim, pode-se dizer que o espaço é produto do capital. Conforme relatado por Carlos (1990), “a cidade é

produto das contradições de classe e envolve interesses e necessidades diversas. Assim, o espaço é produzido através das lutas que ocorrem na cidade”. (CARLOS, 1990 apud SANTOS 2009).

As cidades, dependendo do seu padrão e da quantidade de serviços ofertados, podem ter influência local, regional, nacional ou até internacional. De acordo com Souza (2008), toda cidade do ponto de vista das atividades econômicas quando observadas a partir de uma perspectiva espacial é uma localidade central, pode possuir maior ou menor grau de influência, que varia de acordo com a sua centralidade, ou seja, de acordo com a quantidade de bens e serviços que ela oferta, isso faz com ela atraia compradores apenas das redondezas, de uma região inteira, ou mesmo, de acordo com a sofisticação do bem ou do serviço, do país inteiro ou de outro país.

Além disso, as transformações deste espaço dependem da posição hierárquica ocupada pela cidade na região em uma dada rede urbana. Ela determina a sua estruturação, pois as cidades que ocupam uma posição hierárquica inferior, tendem a manter a sua estrutura tradicional com áreas residenciais e comerciais antigas, enquanto que as de mais alta posição, maior o seu papel, mais avançados os seus serviços e mais intensa a estruturação dos seus espaços. (CASTELLS, 1994 apud VILLAÇA, 2001).

A análise da configuração do espaço urbano das cidades não depende somente das atividades econômicas existentes ou do grau de sofisticação dos comércios e serviços, mas também da análise da renda local (SOUZA 2008). As cidades grandes possuem uma maior qualidade e quantidade de serviços devido, principalmente, a implantação de indústrias com alta tecnologia, conseqüentemente há uma maior renda por pessoa. Esse aumento da renda faz com que, haja interesse de outras empresas em se implantarem nos locais propícios ao crescimento. Enquanto que em cidades menores, é quase inexistente a implantação de setores industriais, onde são desenvolvidos principalmente as atividades do setor primário e como consequência a renda, em muitos casos, é baixa. Com isso, estes espaços não são objeto de desejo de grandes indústrias do capital, sendo desenvolvidos somente atividades que tenham alcance local.

[...] a diversificação das atividades econômicas da cidade não depende só do seu tamanho demográfico, do seu número de habitantes. Ela ocorre, também, muito em função da renda das pessoas que lá moram (tanto da renda média quanto, evidentemente, da sua distribuição), além de outros fatores histórico-culturais. Além da diversidade econômica-espacial, também a sofisticação dos bens e dos serviços ofertados no núcleo urbano terá muito a ver com a renda média da população. (SOUZA, 2008 p. 30).

Com outro ponto de vista, sobre as cidades pequenas, Santos (1979 apud MEDEIROS, 2005) defende que elas podem ter em seus espaços a implantação de indústrias que contribuem assim para o rompimento da hierarquia estabelecida com as cidades médias e grandes. Isso possibilita que as cidades pequenas possam ser inseridas na rede urbana e mantenham articulações com outras cidades em escala regional ou nacional. Segundo Corrêa (1999), as cidades pequenas podem ser inseridas na rede urbana através das “atividades que lhes forneçam identidade funcional, afirmando em outra escala a identidade de lugar” (CORRÊA, 1999 apud MEDEIROS, 2005).

As cidades não mais se relacionam segundo uma hierarquia concebida de acordo com o seu tamanho e suas funções, mas, sobretudo em decorrência da incorporação da ciência, de técnica e de informações do território, sendo que cada cidade é diferente uma da outra, não importando seu tamanho e sim suas complementariedades e suas especificidades. (SANTOS, 1979 apud MEDEIROS, 2005)

A categorização de cidades médias ou pequenas não depende apenas da análise de sua faixa populacional, pois este dado estatístico não exprime a dinâmica existente no local (SOUZA, 2008). A delimitação e a definição do que seriam esses espaços, depende da análise de seus espaços urbanos, da sua posição na rede urbana, da oferta de infraestrutura e serviços, pois estes variam de local para local, pois segundo Souza (2008), uma cidade com uma população de 10.000 habitantes localizadas na região Nordeste, não tem o mesmo comportamento e a mesma estrutura que uma cidade localizada na região Sudeste.

A cidade é um centro de gestão do território não apenas enquanto sede de empresas (privadas e estatais), mas também enquanto sede do poder religioso e político. Além do mais, uma cidade não é apenas um local em que se produzem bens e onde as pessoas trabalham; uma cidade é um local onde as pessoas se organizam, se interagem com base em interesses e valores os mais diversos, formando grupos de afinidade e de interesse, menos ou mais bem definidos territorialmente com base na identificação entre certos recursos cobiçados e o espaço, ou na base de identidades territoriais que os indivíduos buscam manter e preservar. (SOUZA, 2008 p. 30).

A formação do espaço urbano, segundo Corrêa (1989), é condicionada por agentes sociais que tem o poder de fazer e refazer esse espaço. Dentre estes agentes tem-se os proprietários dos meios, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. Cada um desses agentes contribui para a formação do espaço de maneira diferenciada defendendo ou não seus interesses. No entanto, sua atuação ocorre de forma distinta nas grandes, médias e pequenas cidades.

Os proprietários dos meios de produção definem seus espaços, visando a redução dos custos principalmente na aquisição de terrenos para a implantação de suas indústrias, uma vez que necessitam de terrenos amplos. Muitos destes terrenos são de baixo custo e localizados

distantes dos centros urbanos, nas áreas periféricas, pois são locais propícios a sua futura expansão e também porque precisam de conexão com o espaço regional, para facilitar a distribuição dos seus produtos por rodovias, ferrovias ou hidrovias e mesmo aeroportos. A determinação da sua localização depende da facilidade de deslocamento de suas mercadorias e de pessoas, além de estarem nas proximidades de portos ou linha férrea. (CORRÊA, 1989).

Assim como os proprietários dos meios de produção os proprietários fundiários têm grandes interesses sobre o valor da terra. Enquanto os proprietários dos meios de produção buscam terrenos mais baratos para permitir a sua implantação, os proprietários fundiários buscam a valorização da terra urbana, ou seja, definir usos que possam pagar o maior valor sobre o uso da terra. Os proprietários fundiários têm como um dos principais focos a expansão urbana, pois visam a transformação de áreas rurais em áreas urbana, com o fim de adquirir maiores benefícios, com a valorização no preço da terra. Estes podem diretamente influenciar na definição das leis de uso e ocupação do solo. (CORRÊA, 1989).

Os promotores imobiliários definem espaços mais dotados de infraestrutura do que outros, visto que defendem os seus interesses e possibilitam a formação de espaços com *status*, ou seja, formação de áreas nobres voltados principalmente para as pessoas com poder aquisitivo. Estes espaços servirão, principalmente, para habitação, mas também para a implantação de alguns comércios e serviços, enquanto que as ofertas voltadas as classes populares, quase inexistentes, são desenvolvidas por intermédio do Estado. As atividades desempenhadas pelos promotores imobiliários contribuem para o aumento das desigualdades sócio-espaciais no território. Essa desigualdade sócioespacial ocorre devido ao fato de que a atuação dos agentes promotores ocorrer de forma desigual e estes promovem em muitos casos habitações com alto custo, que torna inviável a sua aquisição pela população de mais baixa renda. (CORRÊA, 1989).

O papel do Estado na definição do espaço urbano ocorre através da promoção de igualdade espacial no território, pois como modelador tem uma das principais funções no processo de definições do uso do solo urbano. Conforme Corrêa (1989 p.24), “o estado tem um papel de atuar diretamente como grande industrial, consumidor de espaços e localizações específicas, proprietários fundiários e promotor imobiliário, sem deixar de ser também um agente de regulações do uso do solo”. Na utilização do termo estado, faz-se referência aos três níveis de poder, o federal, o estadual e o municipal, estes têm a competência de definir impostos que incidem sobre o uso do solo, as Leis de Uso e Ocupação e o Código de Obras. A produção do espaço urbano ocorreria de forma igualitária no momento em que o estado desenvolvesse seu papel de forma imparcial, entretanto, na sociedade capitalista sua atuação favorece aos

interesses da classe de maior poder aquisitivo e isso se reproduz no espaço urbano, gerando assim segregação e exclusão social. (CORRÊA, 1989).

Como parte da segregação e exclusão social, resultado da defesa de interesse dos outros produtores do espaço, cabe aos grupos sociais excluídos, residir em áreas periféricas, loteamentos irregulares e favelas, em muitos casos distantes dos centros urbanos, e que a priori não são objeto de desejo dos demais meios de produção do espaço. Esta forma de ocupação, para fins habitacionais, quando não promovidas pelo Estado, é resultante da ação dos próprios moradores, com o intuito de adquirir a casa própria optam pela autoconstrução, pois devido aos baixos salários não conseguem adquirir moradias próximos aos centros urbanos (CORRÊA, 1989). Desta forma, os agentes produtores do espaço urbano, de forma articulada, contribuem para a formação de um espaço urbano fragmentado e segregado, fruto da defesa de interesses e onde o direito dos usuários do espaço são relegados.

Diferentemente das cidades médias e grandes, em que os produtores do espaço urbano têm amplo campo de interesses, com exceção dos grupos sociais excluídos, nas pequenas cidades estes produtores em muitos casos não atuam ou possuem forma diferenciada de atuação. Isso ocorre devido as diferentes formas de configuração destes espaços e das relações sociais, principalmente a de vizinhança, que ainda são muito fortes em função da baixa concentração populacional.

Segundo Secherer (2009), a forma espacial das cidades pequenas se difere das médias e grandes, pois nelas não há centro de especialização nas áreas centrais. Nestes espaços centrais há a concentração de residências, locais de lazer, comércios, serviços e setores da administração local, que ficam nas proximidades de uma praça central (SECHERER, 2009). No entanto, com a era da globalização, a dinâmica dos espaços urbanos principalmente das pequenas cidades, vem sendo modificado e as áreas que mantinham relações de proximidades e relações de vizinhança vem passando por processo de segregação, a exemplo das construções residenciais pelo Estado, que são implantadas distantes dos centros urbanos, sem infraestrutura, com péssimas condições de acessibilidade e mobilidade, onde inexistem escolas, hospitais e todos os equipamentos sociais necessários. (MOREIRA JUNIOR, 2010).

Dentre os produtores do espaço urbano, o Estado era o principal interventor e estruturador dos espaços das cidades pequenas e médias, no entanto, com o processo de mudança da localização das indústrias, elas também vêm contribuindo para a estruturação destes espaços, pois são nesses espaços que elas procuram áreas para a sua implantação. Isso vem contribuindo para uma mudança nas relações tradicionais existentes e na estruturação espacial. Nas cidades pequenas, o Estado pode contribuir através da regulação do uso do solo,

garantindo assim para uma melhor organização, o que pode facilitar o seu desenvolvimento futuro. As indústrias têm contribuído para mudanças desses usos e no aumento da densidade populacional, pois o fluxo migratório acontece das cidades grandes para as pequenas e médias.

Nesses espaços urbanos, resultado das diversificadas ações dos seus produtores, é que ocorre a dinâmica das cidades. No entanto, devido a sua formação acontecer, principalmente, com a defesa de interesses de uma minoria, ocorre a produção de espaços heterogêneos, que se materializam através do uso do solo, constituindo assim dentro de um mesmo espaço, estrutura e dinâmica urbana diferenciada. Essa segregação acontece com a separação de áreas ou por etnia ou cultura ou renda, sendo este o mais evidente nas cidades (SOUZA, 2008).

Em função do crescimento e da expansão dos espaços urbanos, a segregação torna-se mais evidente. Neste processo, as classes rica e média passam a ocupar áreas mais dotadas de infraestrutura, atualmente, distantes dos centros urbanos em busca de mais segurança e na tentativa de fugir dos problemas urbanos, enquanto que a classe pobre ocupa áreas menos favorecidas, tais como encosta de morro, áreas de proteção permanente, que ora estão perto dos centros ou ora longe, sendo estes com baixa infraestrutura e oferta de equipamentos urbanos. Os comércios e serviços, começam a se deslocar para estas duas áreas, mas possuindo diferenças quanto a qualidade e quantidade, uma vez que nas áreas onde vivem a população mais pobre o poder aquisitivo é mais baixo e, como consequência, a implantação de comércios e serviços mais básicos. Essa mudança dos eixos de comércios serviços para outros setores das cidades, configuram os subcentros, acentuando a segregação espacial e social, visto que os deslocamentos das pessoas são mais reduzidos e o contato com outras pessoas se restringem as suas áreas. A formação destes subcentros acontecem principalmente nas cidades grandes, enquanto que nas cidades médias e pequenas a sua dinâmica é menor e há a manutenção dos setores de comércio e serviços em apenas um centro. (SOUZA, 2008).

Uma cidade ao crescer, vê aumentarem as distâncias, e as combinações de densidade demográfica, distâncias em relação ao centro e renda da população faz importantes subcentros de comércios e serviços, que evita que os moradores dos diferentes bairros precisem, necessariamente se deslocar para o CBD (*central business district*) sempre que precisarem adquirir um bem mais sofisticado que pão, leite ou jornais. É claro que, entretanto, esse quadro varia muito de acordo com o porte da cidade: uma cidade pequena, às vezes até uma média, pode não ter conhecido, dependendo do seu contexto econômico-social regional e nacional, o desenvolvimento de verdadeiros subcentros, estando o comércio limitado a um CBD medíocre, e afora isso, apenas a um comércio de bairro ou pouco mais que isso. (SOUZA, 2008)

Essa forma de crescimento e expansão das cidades segue umas das características do sistema capitalista, onde houve a divisão do trabalho e como consequência divisão da própria cidade, principalmente nos setores de moradia onde os proletários viviam em áreas impróprias para habitação ou em áreas mais periféricas. Além disso, se distanciavam das moradias das indústrias e também da moradia dos pequenos burgueses. Em função disso, os espaços se configuraram conservando os princípios do sistema capitalista, resultando em espaços segregados. Enquanto que nos Estados Unidos, a segregação atingia uma minoria, no Brasil essa segregação atinge um grande contingente populacional, o que causou sérios problemas urbanos (SOUZA, 2008). Com a tentativa de resolver esses problemas urbanos que se agravavam nas cidades foram desenvolvidos mecanismos, o planejamento e a gestão urbanos, para controlar e ordenar a expansão dos espaços.

2.2 Planejamento e Gestão no Brasil Urbano

Os termos planejamento e gestão urbanos são distintos e indissociáveis. O termo planejar faz referência ao futuro na tentativa de prever a evolução de fenômenos, enquanto que a gestão, ao presente (SOUZA, 2015).

[...] planejar sempre remete ao futuro [...] planejar significa tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. (SOUZA, 2015, p.46)

Essa percepção de futuro também é proposta por Carvalho (2009 apud MARRA, 2012), visto que ele defende que o planejamento urbano pode ser um bem público de segundo grau, uma vez que seu surgimento e desenvolvimento se estrutura com a produção indireta dos bens públicos de primeiro grau, que são os equipamentos públicos fornecidos pelos poderes públicos. Ainda segundo o autor, sob essa perspectiva, “a política de planejamento urbano compreenderia, antes de tudo, a coordenação de decisões e ações públicas no tempo e no espaço, que, tomando como referência o problema urbano como campo privilegiado para intervenção, visariam promover o desenvolvimento das cidades”.

Deste modo, o planejamento urbano deve fundamentar-se, principalmente, nas problemáticas urbanas, tendo como meta, não somente a aplicação das ações do presente, mas também do futuro. Estas ações se fundamentam na estruturação e na organização dos espaços urbanos, que de certa forma podem contribuir para a melhoria na qualidade de vida da população, pois o planejamento definiria os usos, os locais possíveis de habitação e os gabaritos

das edificações. De acordo com Ratter (1978 apud GARCIA 2010), um dos objetivos do planejamento urbano é a organização da ocupação racional do espaço “como condição para melhoria das relações sociais e do próprio estilo de vida das populações”.

Sendo um dos objetivos do planejamento urbano, a organização dos espaços, o Estado deveria atuar como principal interventor sobre as ações e a determinação da ocupação racional do solo urbano, pois dentre suas competências está a gestão do solo urbano. Segundo Villaça (2004) “aquilo que nas últimas décadas tem sido denominado de planejamento urbano (e que na década de 30 e 40 se chamava de urbanismo) é a ação do Estado sob a organização do espaço intraurbano”.

O Estado, como responsável pelo planejamento, deve atuar de forma neutra, atendendo assim as necessidades e as diversidades sociais que constituem o espaço urbano, evitando assim, a alocação de recursos de forma desigual a segregação socioespacial. Neste ponto de vista, Carvalho (2009) defende que o

Planejamento urbano é reconhecido como a expressão da diversidade de demandas que configuram a realidade urbana, de sorte a corresponder à diversidade de interesses e necessidades dos grupos sociais. Ele pode, além disso, ser visto como expressão dos conflitos que decorrem da apropriação desigual dos benefícios coletivos produzidos na cidade, seja porque os recursos públicos são desigualmente alocados, seja porque a riqueza social é estruturalmente distribuída de forma desigual (CARVALHO, 2009 apud MARRA, 2012)

No entanto, Souza (2015) contraria essa ideia do controle central do Estado, pois defende que apesar do planejamento urbano ter como objeto de estudo a cidade, que é resultado dos processos socioespaciais e que reflete as interações de várias escalas demográficas, não deve ser vista como uma massa passível de ser moldada pelo Estado, que é formado principalmente por planejadores racionalistas e tecnocráticos, mas sim como um fenômeno de interações diversas dos agentes modeladores do espaço, onde o papel do Estado seria somente um condicionante do jogo.

No planejamento urbano, cujo principal objeto de estudo também é a cidade, sua concepção ocorreu de forma distinta o que fez com que várias teorias fossem desenvolvidas sobre um mesmo objeto, no entanto, variando no tempo e no espaço. Dentre estas teorias, tem-se o planejamento físico-territorial clássico, o planejamento sistêmico ou racionalista, o *new urbanismo*, o planejamento tecnocrático e o participativo. (MARRA, 2012)

O planejamento físico-territorial clássico é caracterizado pela elaboração de planos de ordenamento espacial da cidade “legal”. Neste tipo de planejamento se projeta a imagem da cidade desejada em um futuro mais próximo ou distante, onde a cidade se desenvolve seguindo um plano, diretrizes estabelecidas e as metas a serem atingidas. A modernização do

planejamento físico-territorial contribuiu para o desenvolvimento do planejamento racionalista onde foram inseridas formas sistêmicas, ou seja, ele passa a compreender a realidade como estruturada em sistemas e também a racionalidade instrumental que consiste na adequação de meios a fins estabelecidos (SOUZA, 2015).

O *new urbanismo* considera o espaço com a sua diversidade de atividades buscando reintegrar os integrantes da vida moderna. Ele foi muito utilizado nos subúrbios norte-americanos e sua ideia central consiste na tentativa de compatibilizar o “desenvolvimento urbano, no seu sentido capitalista, com os valores comunitários e a escala humana”. (SOUZA, 2015 p. 144)

O planejamento tecnocrático baseia-se no projeto de cidades ideais, onde são valorizados interesses socialmente restritos e a participação de uma minoria. Esse tipo de planejamento foi desenvolvido no pós-Segunda Guerra Mundial, onde houve a necessidade de reconstrução das cidades destruídas. Nesse processo de reconstrução houve a separação dos usos no espaço, o que contribuiu para o processo de segregação socioespacial.

Já o planejamento participativo, analisa a cidade em toda a complexidade das atividades que ocupam o espaço urbano, neste tipo de planejamento a cidade é tida como uma resultante da ação de diversos atores. (MARRA, 2012). Além disso, esse modelo pode ser entendido como “qualquer sistema de planejamento urbano que possibilite a participação efetiva das populações nos processos de planejamento e gestão do território, independente da sua formatação”. (OLIVEIRA FILHO, 2009).

Segundo Lacaze (1993 apud OLIVEIRA FILHO, 2009), o planejamento participativo foi desenvolvido, inicialmente nas cidades anglo-saxônicas, por meio do *advocacy planning* norte-americano e sua formulação inicial se deu com as críticas acadêmicas e, posteriormente, devido ao aumento dos movimentos e organizações sociais, configurou-se como uma política de governo. Ele surge como forma de aumentar a democratização e também para haver um maior controle popular sobre o planejamento, a atuação e a destinação dos recursos públicos. O planejamento participativo pode ser acessível a todos os cidadãos, ao contrário dos sistemas tradicionais de planejamento que se fundamentam em valores abstratos e cuja a compreensão cabe a pessoas com conhecimento acadêmico. (OLIVEIRA FILHO, 2009)

Deste modo, o desenvolvimento do planejamento urbano acontecerá de forma mais eficiente com a compreensão dos problemas urbanos e seus possíveis desdobramentos futuros, isso permitiria a elaboração de propostas mais condizentes com a realidade local. Para isso, são fundamentalmente importantes a implementação e o cumprimento das etapas do planejamento

durante o seu processo de elaboração. Segundo Duarte (2011), essas etapas são o diagnóstico, o prognóstico, a proposta e a gestão urbana. Estas etapas constituem elementos essenciais para a compreensão da real situação dos espaços urbanos e conseqüentemente propor soluções mais eficazes e concretas. Assim, o diagnóstico constitui a primeira parte e uma das mais importantes, pois ele é quem contém as informações presente do espaço estudado, mostrando as problemáticas, as necessidades e as potencialidades. “O diagnóstico é a análise de uma situação, compondo um cenário da realidade existente”. (DUARTE, 2011)

Com o conhecimento da situação e da necessidade local, a próxima etapa seria o prognóstico, que são análises de possíveis desdobramentos e possíveis tendências que aquele espaço estará sujeito a se transformar. Após estas fases inicia-se as propostas que são intervenções pautadas no prognóstico, visando reverter os possíveis problemas encontrados ou contribuir para o desenvolvimento de áreas que possuem um potencial pouco conhecido. A gestão urbana, sendo a última etapa, tem principalmente como intuito fazer com que as propostas sejam implantadas de forma mais harmoniosa, tentando assim garantir que as intervenções previstas nas propostas sejam consolidadas. No entanto, em alguns casos, as propostas podem sofrer mudanças no decorrer dos anos, uma vez que a cidade é dinâmica e as necessidades podem ser alteradas. (DUARTE, 2011)

O sucesso na elaboração e implementação do planejamento urbano dependem da colaboração de diversos profissionais que possuem diferentes objetos de estudo, pois o objeto de pesquisa do planejamento, como já citado, a cidade, é um objeto dinâmico e mutável. Nos países onde o planejamento é amplamente desenvolvido, ele é executado por profissionais de diversas áreas, tais como arquitetos, advogados, economistas, geógrafos, sociólogos, psicólogos pois estes de forma direta ou indireta conseguem entender a dinâmica existente nas cidades, e propor soluções que serão mais facilmente aceitas e condizentes com a real. Entretanto, no Brasil, o planejamento urbano é visto como uma tarefa somente de arquitetos e urbanistas, devido principalmente a sua formação profissional. No entanto, sua atuação e percepção individual não são suficientes para compreender e propor soluções que possam resolver todos os problemas de forma satisfatória, pois suas principais competências estão relacionadas ao estudo físico da cidade (SOUZA, 2015).

Ainda na visão de Souza (2015), para o desenvolvimento do planejamento urbano é importante que haja troca de conhecimento entre arquitetos urbanistas e cientistas sociais, pois ambos possuem campo de atuação diferente e também diferentes formas de ver e analisar a cidade e os espaços. Enquanto o arquiteto tem um conhecimento mais prático e estético, o cientista social é mais teórico.

Arquitetos preocupados com o planejamento urbano devem beber nas fontes das ciências sociais [...]. Eles devem familiarizar-se, ainda em nível introdutório, com os componentes mais importantes e representativos do arsenal conceitual das discussões teóricas e dos procedimentos metodológicos das ciências sociais. [...] os cientistas sociais envolvidos com pesquisa urbana precisam superar usual ignorância em matéria de Arquitetura. [...] é importante conceder que cientistas sociais e arquitetos tem direito as suas especificidades: o planejamento urbano praticado por cientistas sociais forçosamente será distinto daquele praticado por arquiteto, pois os treinamentos e os olhares não são os mesmos. (SOUZA, 2015 p. 59)

Esta troca de conhecimento entre cientistas sociais e arquitetos e urbanista contribuem para uma melhor gestão urbana, pois o planejamento está relacionado diretamente com a gestão. Como defendido por Marcelo de Lopes Souza a gestão remete ao presente; “gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas”. (SOUZA, 2015, p.46)

Partindo da mesma ideia, Alcioly e Davidson (1998, p.73) defendem que a gestão “pode ser definida como um conjunto de instrumento, tarefas e funções que visam assegurar o bom funcionamento de uma cidade”. O bom funcionamento ocorrerá à medida que são ofertados os serviços necessários para o desenvolvimento dos espaços. Dentre estes serviços tem-se a infraestrutura, o saneamento, a educação, a saúde, visando assim atender a todos os agentes que constituem a cidade.

O desempenho das atividades da gestão urbana, serão satisfatórios a medida que ela for estruturada de forma a compreender e a entender os problemas existentes e também os interesses públicos ou privados, de forma que não haja privilégios de um em detrimento do outro. A gestão não deve ser estabelecida como sendo uma marca para governo, mas sim como uma atividade que tem o dever de gerir e organizar o espaço urbano de forma igualitária.

A gestão urbana depende de uma série de fatores. Depende da maneira como está estruturado o governo local, já que este é o responsável primário pela gestão da cidade; depende também da estrutura organizativa da administração municipal e do papel, responsabilidades e funções das diversas agências e departamentos que a compõem; da capacidade e quantidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e legais sem os quais a autoridade municipal não é capaz de exercer a governança sobre a cidade; da forma como se relaciona com o poder federal, estadual e organizações comunitárias; da forma como os interesses locais estão representados na organizações e implementação das políticas públicas; tudo isso afeta positiva ou negativamente a prática da gestão urbana. (ALCIOLY; DAVIDSON 1998, p. 74)

A efetivação do planejamento depende da aplicação deste pela gestão urbana. E como resultado desta relação direta tem-se o desenvolvimento urbano. Como defendido por Souza (2015), o objetivo final do planejamento e da gestão urbanas é o desenvolvimento urbano e, este, acontecerá à medida que se tenha uma melhoria na qualidade de vida e na justiça social (SOUZA, 2015).

2.2.1 O contexto histórico do Planejamento e da Gestão Urbanos no Brasil

O desenvolvimento do planejamento e a gestão urbanos, no contexto histórico brasileiro, permitiu que estes passassem por inúmeros períodos que possibilitaram a sua ascensão e o seu declínio. Segundo Villaça, foi sob a “égide do embelezamento que nasceu o planejamento urbano no Brasil” (VILLAÇA, 2004, p. 193), pois o processo de planejamento e gestão para estruturação e desenvolvimento das cidades brasileiras, ocorreu nas primeiras décadas do século XX, através da elaboração de planos de embelezamento e melhoramento, de origem e inspiração parisiense.

Inicialmente foram desenvolvidos com maior frequência nas cidades de Rio de Janeiro, com Pereira Passos e Agache, e em São Paulo com Prestes Maia, e elaborados com influência das elites brasileiras que, juntamente com os gestores públicos, defendiam seus interesses e suas necessidades. Os planos Pereira Passos e Prestes Maia são os principais representantes da elaboração dos planos de embelezamento e melhoramento, enquanto que o Plano Agache é mais moderno, pois sua elaboração não se deu por técnicos da administração local, o que representou uma mudança na forma de pensar e estruturar as cidades (VILLAÇA, 2004).

Esses planos deram origem ao planejamento urbano e neste período foi utilizado para designar ações concretas e o discurso do Estado sobre intervenções no espaço urbano. O plano discurso surge no contexto brasileiro em um período posterior ao plano de embelezamento, fase em que na percepção de seus idealizadores a cidade deveria ser funcional e não mais bela, onde as intervenções não estariam mais na beleza monumental de obras pontuais, mas sim e principalmente nas obras de infraestrutura (VILLAÇA, 2004). Segundo Maricato (2002), o plano discurso acontece a partir do momento que a participação social entra no contexto do planejamento urbano e em função disso se escondem as direções tomadas pelas obras e pelos investimentos que obedecem a um plano não explícito. Uma das principais causas desta mudança é o fato de que a classe dominante não tinha mais propostas para resolver os problemas urbanos que se agravavam. (VILLAÇA, 2004).

Os problemas urbanos das cidades se tornaram mais evidente a partir do desenvolvimento do planejamento urbano no Brasil, que a partir de sua elaboração permitiu a segregação social da população nos espaços urbanos, uma vez que estes planos visavam “a erradicação da população trabalhadora que residia na área central” (BENCHIMOL, 1992, apud VILLAÇA, 2004), pois havia a defesa dos interesses imobiliários.

Ao longo destes processos, as cidades se desenvolveram de forma acelerada e nas margens destes planos foram surgindo o que viria a se chamar de cidade ilegal. Segundo Maricato (2002), para a cidade ilegal, não há planos, nem ordem, ela não é conhecida em suas dimensões e características. Ela é constituída, predominantemente, pela população pobre, em sua grande maioria operários das indústrias, cujo salário não era suficiente para aquisição de habitações em bairros que passaram por processo de planejamento, e com isso era excluída, pois crescia e se desenvolvia sem regulamentações, uma vez que os principais interesses dos governantes locais era a cidade regular e a priorização de questões relacionadas a elite e ao mercado imobiliário (MARICATO, 2002).

Na evolução do planejamento urbano, os planos elaborados passaram a ter um caráter mais ideológico do que prático e aplicável, pois, a classe dominante que era responsável por estes planos, já não tinha condições de divulgar as obras a serem executadas e também pelo fato de que estas obras não atendiam as principais necessidades do local. Nesta perspectiva ideológica, “os planos não seriam elaborados para serem executados nem para resolver os grandes problemas das massas populares urbana”. (VILLAÇA, 2004 p, 203)

Esse fato se deu em função de que muitos dos planos desenvolvidos após o ápice do planejamento urbano, não traziam consigo uma identidade do local, uma vez que muitos foram elaborados em outros países, por profissionais desligados da realidade local e que traziam inúmeras recomendações para serem aplicadas, porém em língua estrangeira, dificultando assim a sua aplicação. Muitos destes planos, segundo Villaça (2004), despejaram sobre a administração uma enxurrada de recomendações, cálculos e padrões técnicos, modelos a serem seguidos e muitas leis, que deveriam ser absorvidos pelos órgãos de planejamento urbano. Em função disso, muitos destes planos ficaram guardados nas gavetas das secretarias e prefeituras e as cidades continuavam a se desenvolver de forma desordenada (VILLAÇA, 2004).

Com o desprestígio destes planos, estes passaram por variadas denominações com a finalidade de criar novos contextos, novas ideias e com isso foram denominados de Plano Diretor, Planejamento Integrado, Plano Urbanístico Básico, Plano Municipal de Desenvolvimento e outros retornando na atualidade para Plano Diretor (MARICATO, 2002). Inicialmente, estes planos traziam um contexto geral sobre a cidade, mostrando o diagnóstico, suas propostas, suas recomendações, diretrizes, leis e mapas o que facilitava a sua implantação, mas estes não foram aplicados. Com o processo de transformação e adaptação, eles passaram a ter um caráter mais simplório, trazendo somente as recomendações e diretrizes sem mapas e sem mostrar a real situação da cidade, mostrando a ineficiência dos mesmos (VILLAÇA, 2004).

Com a ditadura militar na década de 60, o planejamento urbano ganhou maior destaque, pois os problemas urbanos estavam cada vez mais evidentes e havia a necessidade de dar soluções mais imediatas, assim como promover o ordenamento do espaço urbano (MARRA, 2012; GARCIA, 2010). Segundo Marra (2012), as primeiras propostas desenvolvidas na época foram as voltadas as regulamentações arquitetônicas e urbanísticas; já com relação ao ordenamento do solo, este não foi tão desenvolvido.

No período 1964, com a instauração da ditadura, o planejamento urbano no Brasil assumiu um caráter mais autoritário e tinha como objetivo a formação de uma política centralizadora (MARRA, 2012). Assim devido a intensificação dos problemas urbanos em especialmente o déficit habitacional foram criados o Banco Nacional de Habitação – BNH – e o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, através da II PND (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano). O SERFHAU controlava o Fundo de Financiamento ao Planejamento e tinha como responsabilidade promover o desenvolvimento local. Nesta política houve o incentivo para os municípios elaborarem seus Planos Diretores, para a obtenção de recursos do BNH (MARRA, 2012; MARICATO, 2002). Nesta época “uma quantidade inédita de Planos Diretores foi elaborada”. “Os escritórios técnicos de consultoria e planejamento se multiplicaram” (MARICATO, 2002 p. 139).

Concomitantemente a elaboração dos planos, as cidades brasileiras se desenvolviam de forma acelerada e conseqüentemente houve a intensificação dos problemas urbanos, decorrentes principalmente da intensa migração do campo para a cidade, em busca de oportunidades nos centros urbanos e nas indústrias implantadas, principalmente, nas grandes cidades. Isso fez com que o Brasil vivenciasse um intenso processo de urbanização, pois segundo dados do IBGE, nos anos de 1960 cerca de 45,80% da população, do total de 70.004.817 habitantes, residiam em áreas urbanas e por volta de 1980 este saltou para 67,69%. (Censo de 2010, IBGE, 2015)

Esse processo de crescimento no Brasil intensificou a formação de espaços urbanos desiguais e segregados, onde grande parcela da população vivia na ilegalidade. Segundo Duarte (2011), esse processo de urbanização brasileiro fez com que as cidades crescessem, inchassem e apresentassem déficits habitacionais, de infraestrutura e de serviços básicos, devido ao intenso processo migratório, o que fez com que áreas não propícia habitação, como as áreas de proteção ambiental fossem indevidamente ocupadas. Nesta mesma linha de pensamento, Rolnik e Klink (2011) afirmam que o processo de urbanização brasileiro consolidou um modelo marcado por disparidades socioespaciais, ineficiência e grande degradação ambiental.

Esse modelo de urbanização instalado no país causou impactos sociais, ambientais e econômicos, pois as cidades foram se estruturando visando somente o lado econômico, através da organização dos espaços com a finalidade de facilitar a circulação de mercadorias. Segundo Maricato (2002), as características deste processo de urbanização vivenciado no Brasil são a industrialização com baixos salários, o que dificultava o acesso a habitação de qualidade, isso porque os salários mínimos no Brasil nunca foram equilibrados com os preços das habitações; as gestões urbanas (prefeituras e governos estaduais) que possuem uma tradição de investimento regressivo, porque a priorização sempre foi criar benefícios para a elite e para o mercado imobiliário e não promover a justa distribuição de benefícios; e a Legislação ambígua ou a aplicação arbitrária da Lei, pois estas somente eram aplicadas em áreas de interesse imobiliário especulativo e na cidade formal.

[...] a espacialização da concentração das oportunidades em um fragmento da cidade, e a ocupação extensiva de suas periferias densas, precárias e cada vez mais distantes, impõe um padrão de circulação e mobilidade dependente do transporte sobre pneus e, portanto, de alto consumo energético e alto potencial poluidor. Por outro lado, a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental – como são os mananciais de abastecimento de água, os complexos dunares ou mangues - são decorrentes da combinação de um padrão extensivo de crescimento por abertura de novas fronteiras e da “expulsão” permanente da população mais pobre das áreas ocupadas pelo mercado. (ROLNIK; KLINK, 2011, p.15)

Com a crescente intensificação dos problemas urbanos e crescente insatisfação da população perante a não preocupação dos poderes locais com a resolução dos mesmos, por volta da década de 80, com o início da abertura política houve a reestruturação do campo da reforma urbana, movimento desencadeado por volta da década de 60, mas que hibernou durante quase duas décadas em função da repressão militar. O ideário da reforma urbana tentou através do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) influenciar na elaboração da nova Constituição, por meio da elaboração da Emenda Popular, que reuniu mais de 130 mil assinaturas (SOUZA, 2015). Esta emenda, segundo Villaça (2004 pg. 232), continha “reivindicações das massas urbanas quanto as questões fundamentais, como propriedade imobiliária urbana, habitação, transporte e gestão urbana”.

As populações urbanas marginalizadas, os milhões de clandestinos manifestavam-se pressionando as forças do atraso e trazendo à luz aquilo que vários planos diretores vinham ocultando havia décadas. Não reivindicaram planos diretores, pois estava consciente de que eles vinham servindo apenas para tentar perpetuar a inanição do Estado. As políticas públicas reais na esfera imobiliária e fundiária não passavam de planos diretores, mas vinham-se manifestando principalmente pelas políticas habitacionais e da legislação urbanística – especialmente as de loteamento e zoneamento; essa legislação é seguida nos bairros mais ricos de nossa cidade, mas no restante coloca a maioria na clandestinidade”. (VILLAÇA, 2004, p. 232)

Essa proposta deveria ser recebida pelo Congresso Nacional, porém não tinha a obrigatoriedade de ser integralmente incorporado a Constituição. Durante debates e votações, a Emenda foi perdendo suas proposições, tais como sobre o transporte coletivo, serviços públicos e outros, sobrando somente um conteúdo diluído e modificado, que deu origem aos dois artigos presente na Constituição Federal (182 e 183), que tratam da Política Urbana (SOUZA, 2015). Uma maior exposição sobre esses dois capítulos presentes na Constituição será analisada no próximo subitem, fazendo uma breve análise sobre Constituições Federais e a regulamentação destes dois capítulos pelo Estatuto da Cidade.

2.2.2 As Constituições Federais, os Municípios e a Gestão do Solo

Com o processo de organização territorial do Brasil, os municípios nem sempre estiveram explicitamente presentes na divisão territorial. Por longos anos, a divisão do território brasileiro foi feita pela União, Estado e Territórios, que detinha o poder e controlavam o campo político, administrativo e financeiro. O Território fazia referência a um determinado setor/estado que não tinha a competência para gerir o seu espaço, logo este passava a ser controlado pela União.

Durante a Constituição Federal - CF de 1934, os municípios já possuíam uma autonomia e esta deveria ser respeitada pelo Estado (Art. 7º). Neste período, os municípios já podiam eleger seus prefeitos e vereadores, com exceção dos municípios considerados instâncias hidrominerais e nas capitais, cujo os prefeitos eram eleitos pelo governador do Estado. Com relação a tributação, cabia aos municípios decretar e fazer a arrecadação de impostos de sua competência tais como: o imposto sobre licenças, as taxas de serviços municipais, impostos sobre diversão pública, os impostos predial e territorial urbanos e outros impostos mais restritos ao nível local (CF, 1934). Além da competência de arrecadar seus próprios impostos, nesse período os municípios passaram a receber parcelas de imposto estadual (REIS, 2015)

No ano de 1937, com o golpe e a instauração do Estado Novo foi outorgada a Constituição de 1937. Nessa fase há um retorno do centralismo, onde nos textos da Constituição foram retirados a expressão Estados Unidos do Brasil (REIS, 2015). Em decorrência desse centralismo, o Estado e a União passaram a ser os maiores detentores de poder. Neste período, assim como nas cartas anteriores cabia aos Municípios a defesa do peculiar interesse. Devido ao centralismo, a eleição para vereadores ocorria através do sufrágio universal direto e os prefeitos eram nomeados pelo Governador do Estado, com exceção do Prefeito do Distrito

Federal que era nomeado pelo Presidente, retirando assim a autonomia política municipal. (Art. 26º, CF, 1937)

Apesar dessas limitações, os municípios tinham a competência de decretar e arrecadar impostos tais como: o Impostos Predial e Territorial Urbano – IPTU; Imposto de Licença; Impostos sobre diversões públicas e as taxas sobre serviços municipais. Além disso, os municípios arrecadavam impostos decretados por lei estadual (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1937).

Já no período de 1946, com a redemocratização do país, os municípios assim como nas CF anteriores, não foram inseridos como entes federados, mantendo ainda a sua organização pelos Estados, Distrito Federal e os Territórios. Nesta Constituição, assim como na CF de 1934, a autonomia ocorria por meio da eleição direta dos prefeitos e vereadores, com exceção dos instâncias hidrominerais naturais e os declarados como bases ou portos militares de importância para a segurança nacional, que eram nomeados pelo governador do Estado; e também pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse. (Art. 28º da CF, 1946).

Assim como nas Constituições anteriores, cabia aos municípios decretar e arrecadar alguns tributos municipais, definidos pela Constituição. Segundo Reis (2015), nesta Constituição houve uma maior preocupação com a distribuição horizontal dos recursos, através da distribuição de verbas federais para as regiões menos desenvolvidas com a Norte e a Nordeste, inserindo assim o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da União para os Municípios, onde os Estados foram excluídos, na tentativa de evitar os desequilíbrios na distribuição da receita.

No período compreendido entre 1945 a 1964, o país viveu os períodos da Ditadura Militar marcado por um centralismo e um governo autoritário. Com a promulgação da Constituição de 1967, a organização do território ainda manteve a sua estrutura anterior (Estado, Distrito Federal e Territórios), assim como a eleição direta de prefeitos e vereadores, porém conservando as restrições das Constituições anteriores. (Art. 16, Inc. II, parag. 1º).

Da mesma maneira que as Constituições anteriores, a autonomia municipal era garantida através da defesa do seu peculiar interesse. As finanças municipais eram asseguradas por meio da competência de decretar e arrecadar impostos de sua competência, e estes constituíam uma parte de suas receitas (Art. 25, CF 1967). Além da obrigatoriedade de arrecadar seus próprios tributos, como forma de assegurar o desenvolvimento local, neste período foram criados os instrumentos de descentralização de recursos, o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios - FPE e FPM (REIS, 2015).

Nas Constituições anteriores, os municípios possuíam a autonomia administrativa, política e financeira limitada devido as intervenções que este poderia receber ou por parte da União ou do Estado. Além disso, com relação a política urbana, não foi definida, uma vez que o Estado e a União exerciam influências no gerenciamento dos municípios e não se tinha uma preocupação com a organização do território, sendo delimitado somente a organização dos serviços públicos locais sem explicitar quais seriam esses serviços.

Paralelamente a promulgação destas Constituições, as cidades continuavam a crescer e a apresentar inúmeros problemas urbanos decorrentes principalmente da não definição de políticas que se referissem ao ordenamento, gestão e controle do solo urbano. Com a proposta para elaboração da nova CF na década de 80, momento de redemocratização do país, o movimento da Reforma Urbana desempenhou um papel essencial através da elaboração de uma emenda popular para influenciar na elaboração da CF. Esse movimento tinha com “objetivos melhorar a qualidade de vida da população, especialmente, da sua parcela mais pobre e elevar ao nível de justiça social”. A emenda popular, entregue ao Congresso, após perda de inúmeros princípios nela definidos, contribuiu para a definição de dois capítulos que tratam da Política Urbana, trazendo um diferencial em relação as Constituições anteriores. (SOUZA, 2008)

Com a promulgação da CF de 1988, houve uma revolução na organização do país. Como parte da redemocratização, os municípios foram inseridos como entes federativos, passando a ter uma maior autonomia, política, administrativa e financeira, dado explícito no artigo 18, que declara que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”. Com a descentralização dos recursos públicos, que ocorreu na Constituição anterior, as transferências federais passaram a ser diretamente depositada nos cofres municipais. Segundo Cruz (2009 apud REIS, 2015), a CF de 88 definiu claramente as transferências constitucionais entre as esferas de governo e isso, de certa forma, possibilitou que os governos municipais e estaduais pudessem desenvolver políticas públicas para atender às necessidades da população local.

Com esta real autonomia garantida pela Constituição, coube aos municípios a competência pela defesa dos interesses locais. Este pode ser entendido como os interesses da população de uma determinada área, pois varia de município para município. Segundo Ferrari, interesse local é “aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais” (FERRARI, 1993 apud GABRIEL, 2010). Outro conceito determina que...

[...]interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...] Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (MEIRELLES, 2003 apud GABRIEL, 2010)

Assim como a defesa pelos interesses locais, compete aos municípios a elaboração de sua lei orgânica sem a interferência do Estado, a eleição de seus representantes por eleições diretas, legislar e administrar suas rendas. Além disso, compete aos municípios a organização do território e do uso do solo, através da elaboração de suas legislações. O artigo 30, da CF delibera todas as competências municipais, dos quais podem ser destacados os incisos III, VIII e IX que tratam das relações da gestão do uso do solo.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - Criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;

V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII - Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, grifo meu)

Os impostos municipais, que são fonte de recurso para o município, mantiveram-se delimitados, dentre os quais o Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana, a Transmissão de Bens Inter Vivos e os Impostos de Serviços de Qualquer Natureza. A delimitação destes impostos aos municípios foi na tentativa de torná-los independentes dos repasses constitucionais e convênios, o que permitiria assim um maior desenvolvimento urbano, pois suas receitas não estariam totalmente comprometidas com as despesas internas das prefeituras (FERNANDES; ARAUJO, 2015).

Além dos impostos municipais, coube aos municípios a responsabilidade pela política de desenvolvimento urbano, definidos pelo capítulo que trata da Política Urbana – Art. 182 e 183, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, além da garantia do bem-estar de seus habitantes. Nesta política, o Plano

Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que é de responsabilidade do município, passou a ser obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes (Art. 182, CF 88).

Da mesma forma que a Constituição de 1967, a de 1988 determinou que a criação, desmembramento e a fusão dos municípios, somente acontecerá através de lei complementar estadual e dependerão de consulta prévia, através de plebiscitos, às populações diretamente interessadas (Art. 18, parágrafo 4º, CF 88). Nesta Constituição, algumas poucas restrições foram delimitadas para a criação de novos municípios, permitindo, pós-Constituição de 1988, um aumento no número de municípios em todo o Brasil. Esse aumento ocorreu em função de que a Constituição deixou a cargo dos estados, a definição de condições mínimas a serem seguidas no processo de desmembramento/criação de municípios, tais como a quantidade populacional.

No Brasil, por volta de 1988, existiam cerca de 4.121 municípios e no ano de 2000 passou para 5.559, um aumento de 1.438 novos municípios. Destas novas municipalidades, cerca de 71% possuíam população inferior a 20.000 habitantes, sendo considerados municípios pequenos (FERNANDES E ARAÚJO 2014). Neste processo, houve a criação de municípios em todos os estados seguindo parâmetros populacionais diferenciados, conforme verifica-se no quadro 01, o que fez com que alguns estados tivessem maior índice de criações que outros.

Quadro 1 - Municípios por Estado criados após 1988, população mínima requerida para a emancipação e a porcentagem sobre o total de municípios

Unidade da Federação	Municípios criados entre 1989 e 2001	População mínima requerida p/ emancipação até 1996(1)	% de Municípios criados sobre o total em 2001	Total de Municípios em 2001	Aumento % da população dos Estados entre 1991 e 2000
Rio Grande do Sul	165	1.800	33,2	496	11,5
Minas Gerais	130	3.000/2.000	15,3	852	13,6
Piauí	104	4.000	47,1	221	10,1
Santa Catarina	94	5.000/1.796/5.000	32,2	292	17,9
Maranhão	81	1.000	37,5	216	14,6
Paraná	81	5.000	20,4	398	13,2
São Paulo	73	1.000	11,3	644	17,2
Tocantins	77	2.000/1.200/3.000	68,8	138	25,8
Paraíba	52	2.000/5.000	23,4	222	7,6
Bahia	50	12.541/8.000	12,0	416	10,1
Mato Grosso	45	3.040/4.000	32,6	138	23,5
Pará	38	5.000/10.000	26,8	142	25,1
Goiás	52	3.000/2.000	21,2	245	24,5
Rondônia	29	6.155	56,9	51	21,8
Rio de Janeiro	24	6.393	26,4	91	12,3
Pernambuco	17	10.000/Proibidas emancipações até 1999	9,3	183	11,1
Rio Grande do Norte	16	2.558	9,6	166	14,9
Espírito Santo	12	8.600/Proibida a divisão de munic. emancipados nos últimos 50 anos	15,6	77	19,1
Acre	10	2.088/1500	47,6	21	33,5
Sergipe	1	6.000	1,4	74	19,6
Amapá	7	948	46,7	15	64,8
Roraima	7	2.471	50,0	14	49,1
Ceará	6	5.000/10.213	3,3	183	16,7
Mato Grosso do Sul	5	9.635/5.781	6,6	76	16,7
Alagoas	5	7.000/5.500	4,0	101	12,2
Amazonas	-	965	-	61	33,7
Total	1.181			5.533*	

Fonte: BRANDT, 2010

*Exclui as capitais dos estados e a Capital Federal

No quadro observa-se que houveram grandes variações quanto a quantidade de população necessária para garantir a emancipação. O Estado do Rio Grande do Sul apresentou o maior índice de criações, num total de 165 novas instâncias federativas e a população necessária mínima para isso era 1.800 eleitores, enquanto que no Estado do Amazonas, possuía uma das menores exigências populacionais, e não originou nenhum município. Na região Nordeste, o Piauí foi o estado com maior número de criações, no total 104, seguido do Maranhão com 81 novas instâncias federativas.

Além da flexibilidade quanto a definição de população mínima necessária para a criação/emancipação/desmembramento de municípios, outro fator que contribuiu para tal fato foi a remuneração de vereadores garantida pela Constituição, pois na Constituição de 1967 era regulamentado somente para os municípios com população superior a 100.000 habitantes. Além disso, o aumento nos repasses do FPM teve sua parcela de contribuição, pois neste período a base de cálculo do FPM, aumentou de 17% para 22,5% sobre o imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados. O processo de distribuição dos recursos do FPM, devido ao seu caráter distributivo, proporcionou que os pequenos municípios fossem favorecidos nessa divisão, recebendo uma parcela maior, devido à dificuldade de arrecadar suas próprias rendas. (BRANDT, 2010)

A autonomia, assegurada pela Constituição, trouxe inúmeros problemas, de acordo com Fernandes e Araújo (2014), um dos “maiores problemas enfrentados na atual federação brasileira é a autonomia municipal devido à baixa capacidade fiscal, financeira e institucional dos governos locais para absorver as suas funções constitucionais, inclusive a política urbana”. Essa baixa capacidade fiscal, administrativa e conseqüentemente financeira, fez com que muitos municípios pequenos se tornassem dependentes dos repasses constitucionais. Como afirmado por Brandt (2010), nos pequenos municípios as rendas provenientes de repasses estaduais e federais “são quase que integralmente destinadas a despesas pessoais e a manutenção da estrutura administrativa, em detrimento da prestação de serviços às comunidades”.

As causas para essa dependência têm relação com a dificuldade de arrecadar seus próprios recursos, tais como IPTU, ISS e outros que são de sua competência. Segundo Bremaeker (1994 apud SOUZA, 1996), apesar da autonomia municipal, mais de duzentos municípios do Nordeste não tinham condição de arrecadar recursos próprios. Isso ocorre em função de que estes municípios não possuem indústrias implantadas no limite de seu território e também pelo fato de que há um número significativo de população pobre vivendo nesses espaços.

Isso contribui para o desenvolvimento de desigualdades intra e inter-regionais, pois alguns estados ou regiões são bem desenvolvidas que outros, tanto na relação de oferta de serviços quanto de infraestrutura. As desigualdades intra regionais fazem referências aos estados, onde em alguns há maior concentração de atividades econômicas, que de certa forma contribuem para o aumento do PIB do Município/Estado e, conseqüentemente, crescimento econômico, enquanto que outros possuem baixa atividade econômica e conseqüentemente sua população exerce intenso processo migratório em busca de melhores condições. As

desigualdades inter regionais está relacionado ao fato de que as regiões possuem diferentes ofertas e serviços, em alguns casos localizações e acessibilidade/deslocamento facilitados para o mercado, o que permite que umas sejam mais desenvolvidas que outras, como é o caso da região sudeste do Brasil, que ao longo dos anos passou por grandes processos de crescimento econômico, enquanto que na região norte e nordeste este foi pequeno (ANDRADE, 1988).

Com o processo de expansão das áreas urbanas e com o aumento dos problemas relacionados a seu crescimento desordenado, foi aprovado no ano de 2001, o Estatuto da Cidade- EC, Lei 10.257, após 11 anos de negociações e adiamentos no Congresso Federal e que recebeu uma parcela de influência do MNRU. Esta lei faz a regulamentação dos artigos que tratam da Política Urbana (artigos 182 e 183) da Constituição de 1988, trazendo inovações e definições de instrumento para garantir o cumprimento da função da cidade e da propriedade urbana. Segundo Rolnik (2001), “a nova lei delega esta tarefa para os municípios, oferecendo para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos”.

O Estatuto, objetiva a justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, como forma de reduzir as desigualdades e a segregação social, promovendo regularização fundiária para a população de baixa renda que reside em áreas desfavorecidas (STEPHAN, 2009). O seu artigo 1º, parágrafo único, determina que o Estatuto estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (EC, 2001)

O cumprimento das funções da cidade e da propriedade urbana, ocorre através da implementação de diretrizes definidos pelo EC. Estas diretrizes objetivam um acesso igualitário da maioria da população as questões que lhe são de direto, tais como moradia, infraestrutura, saneamento, que ao longo dos anos lhes foram ausentes, pois eram somente disponibilizados a uma pequena parcela da população, devido ao modelo de urbanismo excludente que se instalou e que ainda permanece no Brasil.

Deste modo, o cumprimento da função social da cidade e da propriedade ocorrerá a medida que promover a garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática por meio da participação popular, o planejamento do desenvolvimento das cidades; da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território; a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população local; a ordenação do controle e uso do solo urbano; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído; regularização fundiária e

urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e outras diretrizes. (Art. 2º EC, 2001)

Além das diretrizes para fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade, o Estatuto inovou trazendo instrumentos para assegurar o desenvolvimento da Política Urbana, dentre os quais pode-se destacar: os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico; planejamento das regiões metropolitanas; aglomerações urbanas e microrregiões; o planejamento municipal (Plano Diretor, Zoneamento ambiental, planos, programas e projetos setoriais e outros); os institutos tributários e financeiros (IPTU, contribuição de melhoria e outros); institutos jurídicos e políticos (desapropriação, a instituição de zonas de interesse social, tombamento de imóveis ou de mobiliários urbanos, regularização fundiária e outros) e o Estudo prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). (Art. 4ª EC, 2001)

Dos instrumentos para o planejamento municipal, o Plano Diretor que já havia sido delimitado pela Constituição, ganhou novas regulamentações para a sua elaboração. Em seu art. 40, o Estatuto da Cidade determina que Plano Diretor deve ser aprovado por lei municipal e é um instrumento de política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo este passar por um processo de atualização a cada 10 anos e que deverá englobar o território do município como um todo, isto é, áreas urbana e rural. Além disso, sua obrigatoriedade conforme o artigo 41, determina que

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. (Art. 41º EC, 2001)

O Estatuto inovou trazendo uma nova política de gestão, através da inserção do conceito de Gestão Democrática (Art. 2º e 43º, EC, 2001). Este conceito tem como intuito a garantia da participação da população na definição das políticas desenvolvidas pelo município e seu cumprimento ocorrerá através dos órgãos colegiados de política urbana; dos debates, audiências e consultas públicas; através de conferências sobre assunto de interesses urbano e da iniciativa popular de projetos de lei e de planos, de programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Os princípios definidos tanto pela Constituição como pelo Estatuto da Cidade, se fundamentam e se aplicam de forma mais facilmente nas cidades grandes e médias, pois os

problemas urbanos são mais evidentes devido ao processo de urbanização/embelezamento vivenciado nos períodos anteriores, o que proporcionou uma segregação socioespacial na cidade, onde os pobres foram expulsos dos centros urbanos para as periferias. Nas cidades médias e pequenas esse fenômeno era pouco presente ou inexistente, visto que a concentração populacional era menor, do mesmo modo que as intervenções urbanas de planejamento urbano.

Deste modo, com o EC e a CF, as grandes cidades tiveram inúmeros aparatos regulatórios para garantir seu desenvolvimento e o ordenamento do uso do solo urbano, assim como as médias cidades, dado que as diretrizes por eles definidas instituíram regulamentações para as cidades com mais de 20 mil habitantes. No entanto, as pequenas cidades ficaram as margens destas leis, sem regulamentação e restrições, onde o seu ordenamento e o desenvolvimento de uma gestão e planejamento urbanos ficaram comprometidos, pois a dinâmica dos espaços, assim como a apropriação do mesmo são diferenciados.

3 ESTATUTO DA CIDADE, O PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANOS EM PEQUENOS E MÉDIOS MUNICÍPIOS

Com a Constituição de 88, além das mudanças relacionadas as diretrizes para a gestão e o planejamento urbano, houve a configuração de diferentes espaços urbanos no território devido a criação de municípios com diferentes faixas populacionais. Essa diferenciação criou cidades grandes, médias e pequenas, no entanto, a distinção de tamanho quando relacionado a sua população ainda é complexa e não possui uma definição exata, uma vez que dependendo da localização a sua estrutura se configura de forma diferenciada.

Segundo Corrêa (2011), uma cidade pequena deve compreender uma faixa populacional de até 30.000 habitantes, enquanto que para Sposito (2006), deve ter uma população de até 50.000 habitantes. No caso das cidades médias, segundo Oliveiras (2008), não há um consenso sobre o tamanho populacional destas cidades, pois em décadas anteriores estava na faixa dos 20.000 e no período recente está na faixa dos 100.000 habitantes. Entretanto, para o IBGE (2010), as cidades que possuem uma faixa populacional de até 20.000 habitantes são consideradas cidades pequenas; na faixa dos 20.001 a 100.000 habitantes cidades médias e acima dos 100.001, cidades grandes. Com base na definição do IBGE, esta monografia se desenvolve.

Na divisão por faixa populacional do IBGE, verifica-se que o território brasileiro possui 45,2% municípios pequenos, 43,9% são médios e apenas 10,9% são grandes (IBGE/MUNIC, 2013). Deste modo, as diferentes estruturações dos espaços urbanos, necessitam de diferentes formas de ação e aplicação do planejamento e da gestão urbanos, uma vez que as necessidades locais e a capacidade dos gestores e das prefeituras são diferentes.

A definição dos artigos da Política Urbana na Constituição Federal (art. 182º e 183º), e posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade trouxeram diretrizes para facilitar o desenvolvimento da gestão e do planejamento urbanos para as cidades médias e grandes, pois possuem uma dinâmica social e econômica mais intensa, diferentemente das cidades pequenas. Partindo deste princípio, a análise de como vem se desenvolvendo a gestão e o planejamento nesse grande contingente de pequenos e médios municípios brasileiros e mais especificamente nos maranhenses serão analisados nos itens seguintes, pois como relatado por Edlich, “não contemplar as pequenas cidades é esquecer uma parte da realidade urbana”. (ENDLICH, 2006 apud STEPANH; MARIA, 2015).

1.1 O panorama atual do Planejamento e Gestão Urbanos nos pequenos e médios municípios brasileiros

Traçando um perfil comparativo da situação dos municípios brasileiros pós-Constituição de 1988 e no pós-Estatuto da Cidade, verifica-se que houve um aumento das práticas de planejamento urbano, principalmente no quantitativo de elaboração de planos diretores no Brasil. Apesar destes instrumentos atenderem principalmente demandas das cidades de grande e médio porte, as cidades pequenas, mesmo com as suas limitações, têm procurado desenvolver e implementar políticas de desenvolvimento urbano.

A Pesquisa de Informação Básica (IBGE, 2001), realizada no ano de 1999 e início de 2001, um ano antes da aprovação do Estatuto da Cidade, mostra que, dos 5.560 municípios existentes, apenas 17,6% (980 municípios) possuíam Plano Diretor, sendo que neste período era obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes. Além do Plano Diretor, 32,7% dos municípios já possuíam Lei de Parcelamento do Solo, 22,7% a Lei de Zoneamento ou equivalente. Além dos instrumentos de regulação do solo urbano, 96,3% das municipalidades possuíam Leis de Diretrizes Orçamentárias, 93,6% Lei de Orçamento Anual, 92,3% Plano Plurianual e outras, conforme o quadro 02, mostrando que já havia uma preocupação quanto a criação de bases legais para o desenvolvimento da gestão. (MENEZES; JANNUZZI, 2005)

Quadro 2 - Instrumentos de Planejamento Urbano - Brasil 2001

Instrumentos de Planejamento	Frequência	
	absoluta	percentual
Lei de Diretrizes Orçamentárias	5.365	96,3%
Leis de Orçamento Anual	5.206	93,6%
Plano Plurianual	5.131	92,3%
Lei do Perímetro Urbano	4.150	74,6%
Plano de Governo	2.546	45,8%
Lei de Parcelamento do Solo	1.819	32,7%
Lei de Zoneamento ou Equivalente	1.260	22,7%
Plano Diretor	980	17,6%
Legislação sobre Áreas de Interesse Especial	755	13,6%
Legislação sobre Áreas de Interesse Social	646	11,6%
Plano Estratégico do Município	233	4,2%

Fonte: MENEZES; JANNUZZI, 2005

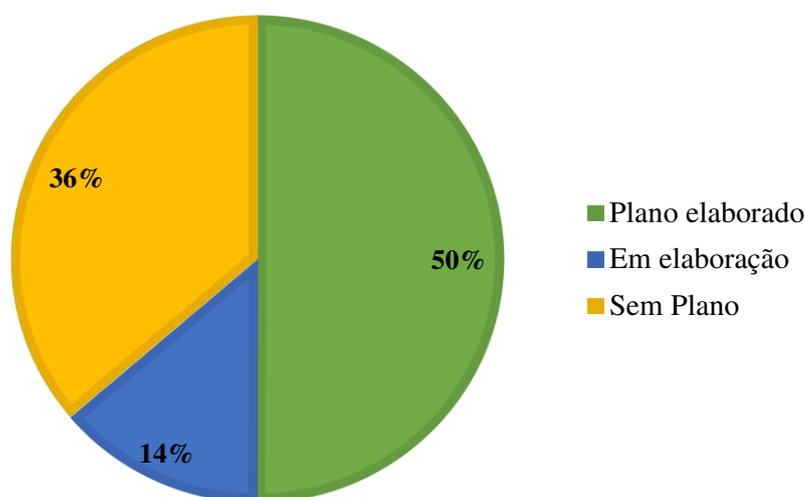
Adaptado: MELO, 2016

Segundo Menezes e Jannuzzi (2005), a presença dos instrumentos relacionados as questões financeiras foi predominante em função da necessária base legal para controle de gastos públicos e a receita municipal. Enquanto que os outros instrumentos, como o de regulação do solo e o de planejamento urbano foram menos significativos, mostrando que a preocupação da gestão estava em obter recursos, em detrimento de criar medidas legais que regulem e façam o controle do uso do solo e da expansão urbana das cidades. (MENEZES; JANNUZZI, 2005)

Com a aprovação do EC, houve a criação de novos instrumentos do planejamento e mais municípios foram obrigados a elaborar e implementar as políticas para a gestão do solo, visto que o plano diretor, como explicado no item anterior, passou a ser obrigatório para as cidades que possuíssem mais de 20.000 habitantes; que fossem integrantes das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; que integrassem áreas de especial interesse turístico; e que tivessem inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (EC, 2001). Desse modo, ele passou a ser obrigatório para municípios grandes, médios ou pequenos inseridos nesse contexto.

No ano de 2013, após 12 anos da aprovação do EC, pode-se verificar através da Pesquisa de Informação Básica dos Municípios de 2013 que houve um aumento, já esperado, na quantidade de municípios que elaboraram seus Planos Diretores. De acordo com os dados da pesquisa, 50% dos municípios, ou seja, 2.786, possuíam Plano Diretor e 14% (763 municípios) estavam o elaborando, quando comparado com o ano de 2001, esse número triplicou. (IBGE/MUNIC, 2013) (Gráfico 1)

Gráfico 1 - Situação dos Planos Diretores nos Município – Brasil 2013

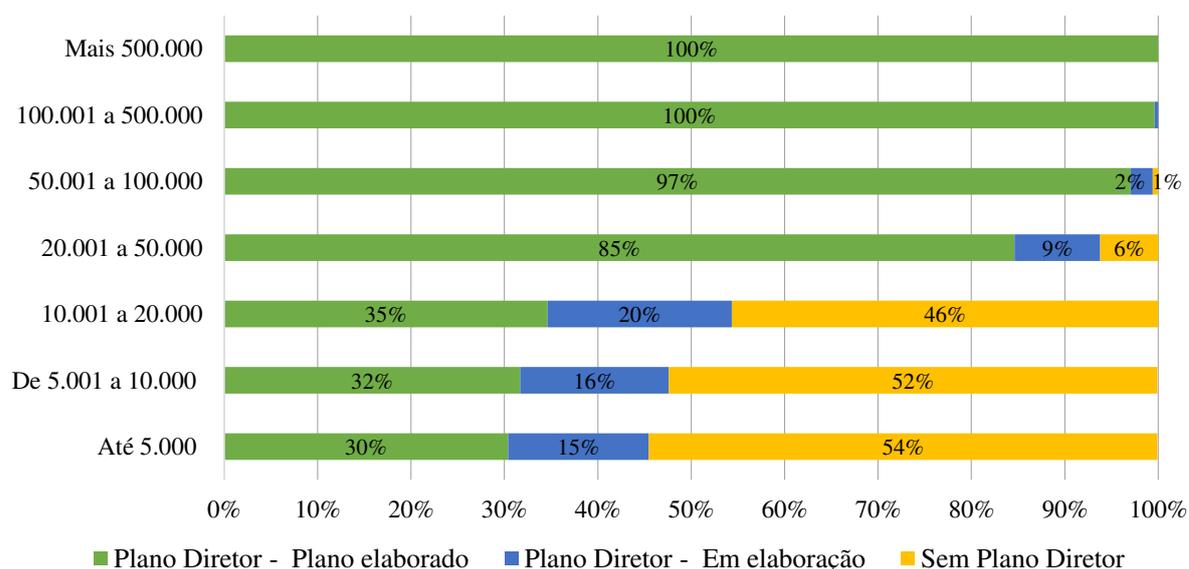


Fonte: IBGE/MUNIC, 2013
Adaptado: MELO, 2016

Esse dado mostra que houve o cumprimento das obrigatoriedades instituídas pelo EC, devido ou por parte do interesse dos gestores municipais em adotar as medidas que garantem o ordenamento do uso do solo e da expansão urbana, ou devido ao fato de que os municípios como estabelecido pelo Estatuto foram obrigados a elaborar estes planos até o prazo máximo de outubro de 2006.

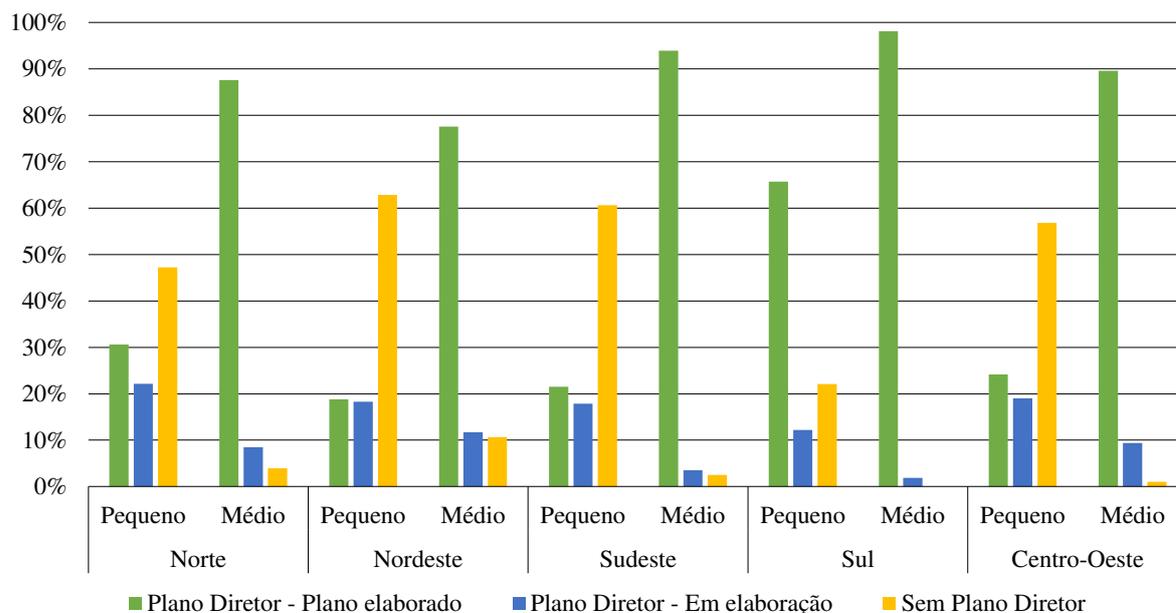
É interessante notar que municípios de grande, médios e pequenos portes estão desenvolvendo seu planejamento urbano. Como pode ser verificado no gráfico 2, dos municípios de pequeno porte, cerca de 33%, do total de 3.850, já possuem Plano Diretor elaborado e que 17% estão o elaborando. Já nos médios municípios, cerca de 91% dos municípios o possuem, no entanto, é obrigatório para os 100%. A não elaboração destes planos pelos pequenos municípios estaria relacionada com a carência de recursos financeiros e humanos e uma preponderância explícita de disputas entre grupos políticos rivais (STEPHAN; MARIA, 2015).

Gráfico 2 - Situação dos Planos Diretores nos municípios brasileiros - Brasil 2013



Fonte: IBGE/MUNIC, 2013
Elaboração: MELO, 2016

Gráfico 3 - Situação dos Planos Diretores por Região dos Pequenos e Médios Municípios– Brasil 2013



Fonte: IBGE/MUNIC, 2013
Elaboração: MELO, 2016

Conforme o gráfico 03, ao analisar estes dados por região, pode ser verificado que a região Sul é que possui a maior quantidade de pequenos municípios com Planos Diretores elaborados, cerca de 65%, seguido da região Norte com 30% e a região Centro-Oeste em terceiro lugar com 25%. Em último lugar está a região Nordeste, onde aproximadamente 19% dos municípios, cerca de 220 do total de 1.171 pequenos municípios, possuem Plano Diretor. (IBGE/MUNIC, 2013)

Com relação aos médios municípios, a região Sul também se destaca quanto a elaboração dos seus Planos Diretores, totalizando aproximadamente 100%; a região sudeste ocupa a segunda posição com aproximadamente 95%. O Nordeste se mantém na última posição, onde 78% o possuem e 11% não estão em processo de elaboração do seu plano. (IBGE/MUNIC, 2013)

Além do Plano Diretor, os municípios vêm elaborando outros instrumentos do planejamento, como forma de garantir um melhor controle sobre o uso do solo e uma gestão urbana mais comprometida com a coletividade. Dentre estes tem-se a Lei do Perímetro Urbano presente em 83,6% dos municípios; o Código de Obras em 62,4 %; a Lei de Parcelamento do Solo em 56, 1%; a Legislação sobre o Zoneamento ou o Uso e Ocupação do Solo em 54,2% e outros (Gráfico 04). Neste gráfico é interessante notar, que o instrumento menos utilizado é a Legislação sobre Operação Urbana Consorciada, presente em apenas 18,6% e apenas 7,1% não utiliza nenhum dos instrumentos investigados. (IBGE/MUNIC, 2013)

Gráfico 4 - Percentual de Municípios, segundo o tipo de planejamento existente – Brasil 2013



Fonte: IBGE/MUNIC, 2013

Um resultado quantitativo na elaboração destes planos não significa necessariamente qualidade, uma vez que muitos destes planos foram elaborados sem articulação com a realidade local e sem que houvesse uma troca de conhecimento e experiência com outros órgãos responsáveis pelo gerenciamento do território, o que fez com que os planos apresentassem deficiências quanto à sua aplicação. E, como consequência, muitos planos diretores trouxeram em seus artigos apenas transcrições diretas dos instrumentos presentes no Estatuto, sem que houvesse adaptações às características locais e em desconexo com capacidade da gestão municipal (ROLNIK, 2011 e SILVA; LOPES, 2009). Além disso, segundo Stephan (2010), muitos planos diretores não passaram de um conjunto de políticas, objetivos e diretrizes gerais quase sempre inoperantes, pois foram formulados sem a presença de dispositivos autoaplicáveis e possuem conteúdo limitado.

Algumas dificuldades existentes nas cidade médias e pequenas para a elaboração dos planos diretores estão relacionadas à baixa capacitação técnica de gestores e funcionários, além do desconhecimento ou inexperiência com o planejamento; pouca participação da população, visto que em muitos municípios a forma de governo tem um caráter clientelista e assistencialista¹, logo a população está desacreditada de possíveis intervenções em prol do

¹ O clientelismo e o assistencialismo, forma de governo característico, principalmente, da República Velha onde há uma forte relação de trocas de favores. O Assistencialismo, ligado com a assistência social, um espaço de produção da exclusão e do privilégio. Este tem relação com a pobreza, onde se fazia uso da assistência social para a sua amenização, e como consequência a garantia a um forte controle sobre os cidadãos. O clientelismo é marcado principalmente pela concessão de benefícios públicos na forma de empregos, benefícios fiscais e outros, pela troca, sobretudo, de lealdade e de votos. Além disso, o interesse individual é prioridade em detrimento do interesse coletivo. (PASE; MULLER; MORAIS, 2012)

coletivo; inexistência de materiais e informações atualizadas e específicas sobre a realidade municipal, sendo que as únicas fontes são os dados gerais coletados e divulgados pelo IBGE; inexistência de cartografia urbana que dificulta o controle da expansão urbana; e baixos recursos financeiros, visto que muitos municípios dependem exclusivamente de repasses constitucionais e não tem competência de arrecadar os impostos que lhes são atribuídos pela Constituição. (CARDOSO et al, 2007; PEREIRA, 2007; VELASQUES; MACHADO, 2007). Segundo Negreiros e Santos,

As dificuldades de aplicabilidade estão associados ao insuficiente aparato institucional de gestão urbana. De modo geral, o poder público local conta com uma incipiente organização técnica para efetivar as regras urbanísticas estabelecidas, o que resulta na dificuldade de entendimento dos objetivos do conjunto das normas urbanísticas, na dificuldade de monitoramento do crescimento urbano de acordo com essas normas e na debilidade em fiscalizar sua aplicação. Essa conjuntura de fatores, a outros mais perversos, provoca a existência de uma cidade irregular ou ilegal, tornando a norma urbanística inócua a despeito de sua função de orientar a organização dos espaços urbanos. (NEGREIROS; SANTOS,2001 apud SILVA; LOPES, 2009)

Com relação aos planos diretores elaborados, muitos municípios não cumpriram com as todas as obrigatoriedades presente no Estatuto, como a inserção de outros instrumentos da política urbana, tais como delimitação de possíveis áreas para a implantação da ZEIS (Zona Especial de Interesse Social); assim como áreas propícias ao parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano edificado; aplicação do IPTU progressivo no tempo; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir e outros instrumentos, presentes no artigo 5º do EC (SILVA; LOPES, 2009). A não delimitação destes instrumentos contribui assim para a manutenção do quadro atual de desigualdades socioespacial e econômica no território e a manutenção do planejamento tecnocrático, visto que se mantém a configuração dos espaços urbanos, onde há presença de grandes espaços vazios subutilizados, o espraiamento descontrolado da cidade e o privilégio de áreas mais importantes economicamente para alguns agentes sociais da cidade, descumprindo assim com os princípios da reforma urbana.

Apesar destas questões e das problemáticas referentes às dificuldades na elaboração dos planos diretores, as pequenas e médias cidades estão se adaptando a esses requisitos federais. Isso ocorre devido aos gestores municipais começarem a perceber que as cidades pequenas também precisam desenvolver práticas de planejamento urbano, mesmo que seus problemas ocorram em menor escala, ou então visam algum benefício político cumprindo as exigências federais. De acordo com Stephan (2015), os municípios que possuem pouca população não devem abrir mão de elaborar seus planos diretores, pois ele é um referencial para a gestão do território e, orientando seu desenvolvimento, possibilitará definir quais áreas podem

crescer, quais estão em área de risco, realizar previsão de implantações de indústrias futuras, quais espaços devem ser preservados e outros elementos que contribuem para uma gestão urbana eficiente no presente e no futuro.

No Brasil, as pequenas cidades têm mostrado que é possível a busca de soluções criativas para a o desenvolvimento do planejamento urbano e como consequência melhorias na gestão urbana. Neste quadro, é possível encontrar cidades com população abaixo de 5.000 habitantes, cujo recurso financeiro proveniente de repasses constitucionais é pequeno, mas que conseguiram desenvolver seu Plano Diretor, como é o caso dos municípios de Rio Doce, em Minas Gerais, e de Sampaio, no Tocantins. (STEPHAN; MARIA, 2015; VELASQUES; MACHADO, 2007).

O município de Rio Doce, possuía uma população de 2.468 habitantes em 2010, sendo que apenas 1.653 habitantes estavam na área urbana. Além de ter elaborado seu plano diretor, a cidade possuía toda uma infraestrutura de saneamento onde todas as residências recebiam água tratada pela rede pública, energia elétrica, possuía uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) e uma usina de tratamento e compostagem de lixo. Em 2012, inaugurou uma área de expansão urbana, promovida pelo poder público, com lotes para venda, lotes populares, praça, creche e lotes para a implantação de indústrias não incômodas. (STEPHAN; MARIA, 2015).

Já o município de Sampaio, possuía uma população de 3.921 habitantes, sendo que 85% moravam na zona urbana. Este município, assim como outros de pequeno porte, possuía como fonte de renda a produção agrícola. Além disso, possuía pouca infraestrutura, oferta de serviços de baixa complexidade, o que contribuía para a população realizar deslocamentos para outros municípios em busca de serviços mais especializados. A existência destes problemas não impossibilitou a gestão municipal de implantar na cidade um sistema de tratamento de água, um sistema de coleta e tratamento do esgoto e também de coleta de lixo, melhorando assim a qualidade de vida dos seus habitantes. A elaboração do Plano Diretor Participativo desta cidade foi feita através de pressões populares sobre o governo local, levando o prefeito a buscar parceria com a Universidade Federal do Tocantins - UFT. A elaboração ocorreu por meio do financiamento do CNPq, para a realização de uma pesquisa de extensão. A meta para o desenvolvimento deste plano foi possibilitar ao município uma base legal que conduzisse o desenvolvimento integrado, foi resultante da ação do poder político juntamente com o poder da participação popular. (VELASQUES; MACHADO, 2007).

Assim como nas cidades com população abaixo dos 5.000 habitantes, outras com mais de 10.000 vem adotando essas diretrizes de ordenamento territorial, como é o caso dos

municípios de Belterra, no Pará, e de Tremedal, na Bahia, ambos com uma população de pouco mais de 17.000 habitantes (PEREIRA, 2007; COSTA, 2010).

O município de Belterra, recentemente emancipado, possuía como principal atividade econômica a agricultura de subsistência, mas que estava passando por um processo de transformação para o agronegócio, ocasionando grandes degradação ambiental. O Plano Diretor Participativo da cidade foi resultado da parceria da Universidade Federal do Pará e outras instituições que foram responsáveis pelo financiamento do projeto, tais como a Fundação Ford. O desenvolvimento deste plano ocorreu, inicialmente, com a capacitação dos técnicos da prefeitura e a população sobre a necessidade de entender o que seria o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade, e também o incentivo à participação da população nas decisões do poder público municipal. Além disso, houve o reconhecimento/levantamento de dados na área de intervenção, pois estes dados sobre o município eram inexistentes na prefeitura. Como resultado foi um plano com atendimento das reais potencialidades locais e a implantação de instrumentos previstos no EC que fossem condizentes com a estruturação do espaço urbano, fazendo o controle da expansão da agricultura do agronegócio. O interessante neste processo de elaboração é que o gestor estava comprometido com esta proposta e para que houvesse o desenvolvimento de uma gestão urbana mais eficiente foi previsto a criação de uma Secretaria de Planejamento e Gestão. (PEREIRA, 2007).

No caso de Tremedal, durante a elaboração do seu Plano Diretor houve uma preocupação com a definição de alguns instrumentos delimitados pelo EC, tais como o Estudo de Impacto de Vizinhança; a realização de debates e audiências públicas; a definição de órgão colegiado de política urbana; promoção de conferências sobre assuntos de interesse local e a iniciativa popular de projeto de lei, planos e similares. Além destes princípios houve preocupação com as questões ambientais, a delimitação da ZEIS e com a inserção do conceito e aplicação da gestão democrática. Após a elaboração do plano, houve por parte da Prefeitura a criação de novas secretárias, órgãos de planejamento, instância de sistematização e ferramentas de suporte ao planejamento, como forma de assegurar o desenvolvimento do mesmo no município. (COSTA, 2010).

Além de cidades inovadoras, que adotaram medidas criativas e enfrentaram os desafios de elaborar seus planos diretores, existem muitas outras que ainda não o desenvolveram como é o caso de algumas cidades mineiras. Segundo Stephan e Maria (2015), nas pequenas cidades mineiras o planejamento urbano não é tratado com atenção pela gestão urbana, pois ambos são vistos de forma isolada, o que faz com que o crescimento urbano ainda

se mantenha de forma descontrolada, contribuindo assim para o agravamento de problemas tais como na oferta de serviços públicos assim como os problemas ambientais.

As dificuldades para o desenvolvimento desta política nos municípios de pequeno porte mineiro é o fato de que muitas delas são dependentes de interesses políticos, que na maioria dos casos ignora os critérios legais e técnicos. Além disso, não existe no quadro de funcionários, pessoas capacitadas para analisar e aprovar projetos de construção, o que faz com que as cidades cresçam e se desenvolvam de forma aleatória, algumas exceções são as cidades que possuem mais de 30.000 mil habitantes, pois algumas delas possuem uma secretária própria para atuar no planejamento urbano. Nestes municípios, a fiscalização é quase inexistente, devido a deficiência quanto ao número de funcionários assim como equipamentos que permitam o seu desenvolvimento, em muitos casos a fiscalização é somente realizada nos casos de denúncias. A lei, principalmente, vigente nestes municípios é o Código de Obra, muita das vezes defasados, em outros casos existem outras leis, porém há dificuldade técnicas quanto a sua aplicação ou vontade política. (STEPHAN; MARIA, 15).

Os médios municípios, devido a obrigatoriedade da lei, estão desenvolvendo e implantando nos seus territórios a política de desenvolvimento urbano. A exemplo, os municípios de Cametá, Baião, Mocajuba, Igarapé-Miri e Limoeiro do Ajuru, municípios localizados na região denominada de Baixo Tocantins, no estado do Pará, cuja as populações variam de 21.500 a 105.414 habitantes. (CARDOSO et al, 2007).

Todos estes municípios elaboraram seus Planos Diretores até o ano de 2006 através de parcerias entre a Universidade Federal do Pará - UFPA, que contribuiu com a competência técnica, e a ELETRONORTE e outras instituições, com o financiamento para a elaboração do plano. Estes municípios tinham como principais características uma gestão marcada pelo clientelismo e assistencialismos, com o intuito de manutenção de suas bases eleitorais, o que contribuiu para uma baixa ou inexistente a participação da população. Das atividades econômicas mais importantes tinham a agricultura e a pesca. A principal forma de deslocamento era o transporte aquático, visto que um dos seus limites territoriais é o rio Tocantins. Devido as peculiaridades destas cidades, o plano diretor foi elaborado pensando em resolver os seus problemas urbanos, pois as cidades possuíam características diferenciadas da maioria. Deste modo, os Planos Diretores elaborados, não somente se fundamentaram nas obrigatoriedades do EC, mas houve uma maior preocupação com a realidade e as demandas locais, onde este trouxe instrumentos necessários para a aplicação das diretrizes no território. Além disso, os planos se fundamentaram na estrutura, dinâmica e nas potencialidades dos espaços. (CARDOSO et al, 2007).

Assim como cidades desenvolvem seus planos pensando na melhoria dos seus espaços, no controle e regulação do uso do solo, com a finalidade de proporcionar um ambiente mais equilibrado e melhor qualidade de vida para seus habitantes, existem outras que o elaboram visando somente o cumprimento da exigência da Lei Federal, como é o caso do município do Morro do Chapéu, localizado na Bahia e que possui uma população de 35.164 habitantes. Durante a elaboração do seu Plano Diretor, não foram instituídos os instrumentos definidos pelo EC, estes foram apenas citados, tais como a criação de órgãos colegiados de política urbana; a realização de debates, audiências e consultas públicas; iniciativa popular de projetos de leis, planos e similares; e conferências sobre assuntos de interesse local. O Estudo de Impacto de Vizinhança, não foi previsto e nem citado nesse processo. Além desses instrumentos, com relação a gestão democrática este não foi definido de forma clara no plano e também quais os meios para o cumprimento deste objetivo, sendo definido somente por meio de diretrizes generalizada. (COSTA, 2010).

Este fato mostra que a preocupação com o cumprimento da Lei é maior do que a elaboração de diretrizes eficientes para o ordenamento da cidade, sua aplicação e a inserção da população nas decisões. Deste modo, dificilmente este será implantado ou trará benefícios para melhorar a qualidade dos espaços, ou proporcionará um ambiente mais equilibrado e sustentável, para promover um desenvolvimento local. A exemplo de plano elaborado com este pensamento é a cidade Rio das Contas na Bahia, que elaborou seu plano diretor, mas este gerou pouco ou nenhum benefício. A cidade possui uma população de 13.816 habitantes e teve seu Plano Diretor elaborado em 2004. O plano desenvolvido não propôs nenhuma área para a construção de casas de interesse social, no entanto, foi desenvolvido a proposta de criação de um bairro para que houvesse a concessão de terra e a construção de casas para a população de baixa renda, todavia o que aconteceu foi a construção de casas pelos próprios moradores e também a ocupação de áreas por pessoas que possuíam maior poder aquisitivo. Além disso, como resultado do plano, houve a tentativa de implantar nos bairros um sistema de coleta de esgoto, porém devido à mal elaboração do mesmo este só conseguiu ser implantado no centro e nas imediações mais próximas. Apesar do EC prever a distribuição mais equilibrada dos investimentos, neste plano manteve-se o privilégio de desenvolver as áreas/bairros mais favorecidos e elitizados, o que contribui para a manutenção e o aumento das desigualdades sócioespaciais. (DIAS, 2010).

Como resultado destes dados, os pequenos e médios municípios vêm tentando, na medida do possível, implantar em seus territórios os instrumentos de planejamento urbano, criando estratégias de intervenção, garantindo assim uma boa organização dos seus espaços e

um desenvolvimento mais equilibrado para as gerações presentes e futuras. As dificuldades para as pequenas cidades ainda são muitas, principalmente, devido à falta de definição de referências para orientar o seu desenvolvimento e também pelo desinteresse de políticos e poucas verbas disponíveis. (STEPHAN, 2015).

Os pequenos municípios possuem, principalmente, diferentes atividades econômicas e estrutura espacial, mas isso não justifica o fato de não desenvolverem o planejamento urbano, como foi o exemplo das pequenas cidades de Sampaio, de Tremedal, de Belterra. Estas cidades desenvolveram os seus Planos Diretores contribuindo assim para uma melhora na qualidade dos espaços urbanos e qualidade de vida da população, isto de certa forma, mudaram o rumo da gestão urbana das cidades, onde as obras não se concentraram mais em atividades de infraestrutura e pequenos serviços emergenciais, mas sim em atividades planejadas.

A elaboração destes planos, seguindo os princípios estabelecidos pelo EC, não significa necessariamente que eles são aplicados no território e que a participação da população é garantida, esse é um desafio ainda a ser vencido. Segundo Stephan (2015), os planos diretores elaborados com a intensa participação popular e contendo inúmeros instrumentos autoaplicáveis estão fadados ao fracasso, caso a vontade política se mantenha em não fazer o seu uso e aplicação no território.

Além dos desafios a serem enfrentados para mudar o quadro histórico, em que uma maioria dos planos nunca saiu do papel, há os de ampliar a participação popular e fazer com que o difícil jargão técnico seja traduzido e digerido pela população. Para os municípios poucos populosos, onde não há arquiteto, nem mesmo engenheiro, onde o próprio prefeito autoriza as obras, muitas vezes inadequadas, ficarão os desafios muitos maiores que os de cidades médias, de criar e manter uma equipe técnica responsável pela implementação e o sistema de acompanhamento dos planos, ou quem sabe, um mínimo de planejamento. (STEPHAN 2009)

Na análise desse contexto geral, as cidades vêm se adequando a essa nova realidade, independente do seu perfil social e econômico. Desta forma, compreender como essa gestão e esse planejamento vem se adequando a essa realidade nos municípios maranhenses é o próximo desafio.

3.1 Planejamento e Gestão Urbanos nos municípios maranhenses

Tomando como referência a classificação do IBGE, o Maranhão, assim como muitos estados brasileiros, é formado principalmente por pequenos municípios. Estes

correspondem a 59%, das 217 instâncias federativas, com população de até 20 mil habitantes, e apenas 4% corresponde aos grandes municípios, com população superior a 100.000 habitantes. Ao considerar somente a população urbana, verifica-se que dos 217 municípios, 83,87% (182 municípios) possuem sua população urbana na faixa de até 20 mil habitantes, mostrando que pequenos municípios concentram grande parte da população urbana do Estado. (Quadro 03)

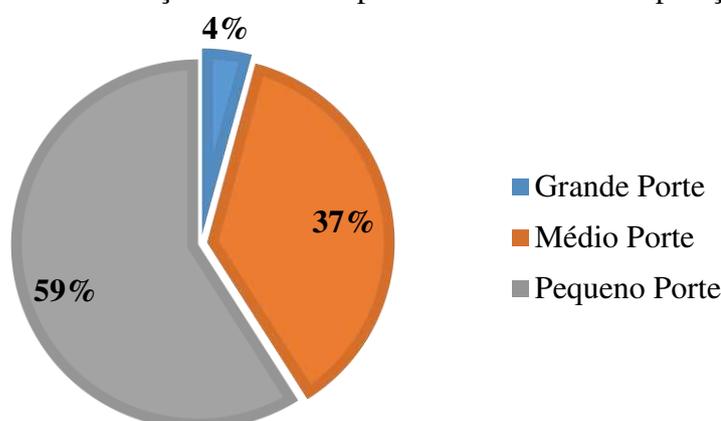
Com a análise do gráfico 05, verifica-se que a obrigatoriedade definida pelo Constituição de 88 e pelo Estatuto da Cidade para a elaboração do Plano Diretor, aplica-se a apenas 41% (89 municípios).

Quadro 3 - Distribuição dos Municípios no Maranhão - População Urbana

DIVISÃO POR FAIXA POPULACIONAL	MUNICÍPIOS	%	
acima de 500 mil	1	0,46%	Grandes 1,84%
acima de 100 mil	3	1,38%	
50 mil a 100 mil	8	3,69%	Médios 14,29%
20 mil a 50 mil	23	10,60%	
10 mil a 20 mil	57	26,27%	Pequenos 83,87%
5 mil a 10 mil	60	27,65%	
menos de 5 mil	65	29,95%	

*Dados do Censo do IBGE de 2010
 Fonte: BURNETT, 2014
 Elaborado: MELO, 2016

Gráfico 5 - Distribuição dos Municípios no Maranhão – População Total

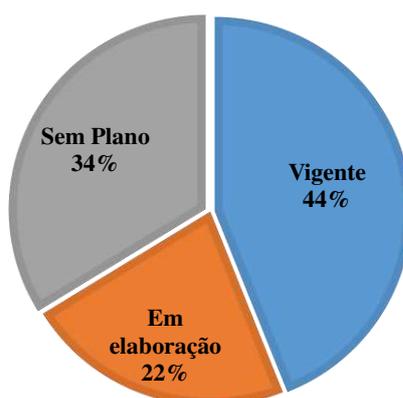


Fonte: IBGE/MUNIC, 2013
 Elaborado: MELO, 2016

Uma comparação com o quantitativo de municípios de médio e grande porte do Estado, que corresponde a 41%, e o quantitativo de municípios que tem elaborado seus Planos

Diretores, segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios no ano de 2013, que corresponde a 44% (95 municípios), verifica-se que um número maior de municipalidades vem inserindo na gestão urbana os instrumentos definidos pela CF e pelo EC, além disso, 22% (48 municípios), estão elaborando os seus Planos Diretores (IBGE/MUNIC, 2013). Esses dados mostram que os pequenos municípios maranhenses vêm tentando implantar os instrumentos de planejamento urbano, garantindo assim, desde que utilizado, uma organização do uso do solo e o desenvolvimento urbano. (Gráfico 06)

Gráfico 6 – Situação dos Planos Diretores nos municípios maranhenses



Fonte: IBGE/MUNIC, 2013
Elaborado: MELO, 2016

Outras Leis existentes nos municípios são a Legislação sobre contribuição de melhoria, sobre Solo Criado, Código de Obras e outros, conforme o quadro 04, sendo que estas podem estar inclusas no Plano Diretor ou ter uma legislação específica. Destas legislações a mais recorrente nos municípios tendo uma legislação específica é o Código de Obras e como parte integrante do Plano Diretor, a legislação sobre Estudo de Impacto de Vizinhança.

Quadro 4 - Legislação Urbanística existente nos municípios maranhenses

LEGISLAÇÃO	Com legislação específica	Como parte integrante do Plano Diretor
Sobre Solo Criado	3	20
Sobre Contribuição de Melhoria	18	20
Sobre Operação Urbana Consorciada	3	21
Sobre Estudo de Impacto de Vizinhança	–	22
Código de Obras	58	21
Nenhum Instrumento	66	

Fonte: IBGE/MUNIC, 2013
Adaptado: MELO, 2016

O município de São Luis, capital do Estado é atípico, pois além de ultrapassar a marca de um milhão de habitantes, seu histórico de planos e instrumentos do planejamento implantados ocorrem desde a década de 70. O desenvolvimento de suas Legislações Urbanísticas tem início em 1970, com o primeiro Plano Diretor, financiado pelo governo militar, resultantes do processo de crescimento da cidade, a implantação do porto do Itaqui no estado e os financiamentos do BNH (BURNETT, 2012; ESPIRÍTO SANTOS, 2006). O Plano Diretor de 1974 e suas respectivas Leis Complementares, como o Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, definiram três diretrizes principais: a hierarquização das vias urbana, a organização do espaço urbano com zonas de uso diferenciado e a preservação da paisagem (ESPIRÍTO SANTOS, 2006).

No ano de 1981, a Lei de Zoneamento foi modificada devido às transformações ocorridas no desenvolvimento da cidade. Com o processo da transformação do espaço urbano e a desatualização do Plano Diretor de 1974, no início da década de 90 houve a revisão do Plano Diretor, que foi aprovado em dezembro de 1992, juntamente com sua Lei Complementar de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano. O seu texto foi “dividido em Objetivos, Diretrizes e Instrumentos, além de um título específico para as definições sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, Função Social da Cidade e Função Social da Propriedade Urbana”. (ESPIRÍTO SANTOS, 2006 p.76). Além disso, continha políticas públicas que tratavam da Preservação do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação, Transporte, Desenvolvimento Econômico e Tecnológico e do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana. (ESPIRÍTO SANTOS, 2006)

Por exigência do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor foi novamente revisado no ano de 2006, no entanto, a Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 1992 manteve-se inalterada. No ano de 2015, iniciou-se um novo processo de revisão de ambos, mas o processo parece dar prioridade para as questões atinentes ao uso do solo.

Pesquisas relacionadas ao tema planejamento e gestão urbanos nos demais municípios maranhenses ainda são poucos desenvolvidos, o que dificulta o entendimento e a compreensão sobre a forma de gestão, as problemáticas e proposição de soluções para melhorar a realidade dos municípios do estado. Uma pesquisa recentemente desenvolvida pela UEMA, com a apoio e financiamento da FAPEMA, denominada **Planejamento e Gestão Urbana no Maranhão: O Poder Executivo Municipal e o Gerenciamento Territorial das Cidades Maranhenses no Século XXI**, que estudou 45 municípios com diferentes perfis populacionais e econômicos, resultou, inicialmente, na elaboração de 4 relatórios de iniciação científica que

fazem uma análise da gestão e do planejamento urbano nas mesorregiões maranhenses (BURNETT, 2014). Através dos resultados da pesquisa é possível avançar na compreensão de como os municípios, de grande, médio e pequeno porte, vem realizando a sua gestão.

Em uma pesquisa sobre a Mesorregião Norte - constituída de 60 municípios, sendo que 52% (31 municípios) são municípios pequenos - realizada pela estudante Jádna Fernanda Buna Moreira, mostrou que a gestão dessa mesorregião vem sendo desenvolvida de forma deficiente, principalmente devido a sua proximidade com São Luís (Quadro 05). Nas 10 cidades² pesquisadas, a grande maioria dos gestores e técnicos residem na capital, o que compromete o desenvolvimento da Secretaria, principalmente de Obras e Infraestrutura, uma vez que estes se encontram no município apenas algumas vezes na semana ou no mês. Com relação a Legislação Urbanística é mais comum a Lei de Preservação Ambiental, seguido do Código de Obras, Código de Posturas e o Plano Diretor. A Lei de Uso e Ocupação do Solo é vigente em poucas municipalidades estudadas. Destas Legislações, a mais utilizada para o desenvolvimento dos trabalhos das secretarias é o Código de Obras. No que se refere as políticas setoriais, o Plano de Habitação e o de Resíduos Sólidos está vigente na sua grande maioria. (MOREIRA, 2015).

Quadro 5 - Distribuição por faixa populacional dos Municípios na Mesorregião Norte

MESORREGIÃO NORTE - MUNICÍPIOS				
População	QUANTITATIVO			
	TOTAL	%	PESQUISADOS	%
Até 5.000	0	0%	0	0%
De 5.001 a 10.000	4	7%	1	10%
10.001 a 20.000	27	45%	1	10%
20.001 a 50.000	21	35%	3	30%
50.001 a 100.000	5	8%	4	40%
100.001 a 500.000	2	3%	1	10%
Mais 500.000	1	2%	0	0%
TOTAL	60	100%	10	100%

Fonte: MOREIRA, 2015
Elaboração: MELO, 2016

A principal fonte de arrecadação de impostos é proveniente do ITBI (Imposto sobre Bens Imóveis Inter Vivos), seguido do IPTU. Os impostos relacionados a edificação cobrados

² Os municípios pesquisados na Mesorregião Norte foram Barreirinhas, Porto Rico, Cururupu, Itapecuru Mirim, Miranda do Norte, Morros, Pinheiro, São Bento, São José de Ribamar e Tutoia. (MOREIRA, 2015)

nos municípios são o Alvará de Obras e o Alvará de Funcionamento, o que contribui para aumento de suas receitas. (MOREIRA, 2015).

Um levantamento dos problemas internos da secretaria e os problemas urbanos dos municípios verificou-se que, o número de funcionários e a capacidade técnica são tidos como os problemas internos mais graves, já os problemas urbanos são o esgotamento sanitário e os resíduos sólidos. Como princípio da gestão democrática, a participação social é presente nos municípios e acontece através dos Conselhos Municipais, sendo um deles o Conselho da Cidade, de caráter principalmente consultivo e deliberativo. (MOREIRA, 2015).

Na mesorregião Leste Maranhense, cuja a pesquisa foi desenvolvida por mim, a grande maioria dos gestores residem nos municípios que trabalham o que facilita a realização das atividades da secretaria, no caso Secretaria de Obras, de Infraestrutura e outras relacionadas a gestão do Solo Urbano. Na análise das 9 cidades³ que foram objetos de estudo da mesorregião, as legislações urbanísticas mais recorrentes são a Lei de Uso e Ocupação do Solo e a Lei de Preservação Ambiental, além dos Códigos de Posturas e o de Obras, sendo estes as mais usuais na gestão do solo urbano. Ainda que estes Códigos sejam tidos como mais utilizados, houveram muitas abstinências das respostas relacionadas ao uso das Legislações Urbanísticas nas atividades desenvolvidas pelas secretárias, visto que em muitos municípios havia a concentração destas leis ou com o Gabinete do Prefeito, ou com o próprio Prefeito ou outras secretarias. (MELO, 2015)

Quadro 6 – Distribuição por faixa populacional dos Municípios na Mesorregião Leste

MESORREGIÃO LESTE MUNICÍPIOS				
População	QUANTITATIVO			
	TOTAL	%	PESQUISADOS	%
Até 5.000	2	5%	1	11%
De 5.001 a 10.000	4	9%	1	11%
10.001 a 20.000	15	34%	2	22%
20.001 a 50.000	18	41%	2	22%
50.001 a 100.000	2	5%	1	11%
100.001 a 500.000	3	7%	2	22%
Mais 500.000	0	0%	0	0%
TOTAL	44	100%	9	100%

Fonte: MELO, 2015
Elaboração: MELO, 2016

³ Os municípios pesquisados na Mesorregião Leste foram Afonso Cunha, Capinzal do Norte, Caxias, Chapadinha, Mata Roma, Mirador, Santa Quitéria do Maranhão, Sucupira do Riachão e Timon. (MELO, 2015)

Com relação as Políticas Setoriais, o Plano de Habitação, está vigente em grande parte dos municípios em função do Programa Minha Casa Minha Vida e ainda estão elaborando os Planos de Saneamento e o Plano de Resíduos Sólidos, na tentativa de cumprir as obrigatoriedades federais. No que diz respeito a composição de suas receitas, os tributos municipais cobrados são o ITBI, o IPTU e o ISS, além do Alvará de Funcionamento e o Alvará de Obras. (MELO, 2015)

Nas secretarias de gestão urbana, os problemas internos mais graves dos órgãos são o espaço físico, devido ao fato de que algumas secretarias funcionam somente em uma sala onde o espaço é dividido entre técnicos e gestores, e a capacidade técnica, pois a quase totalidade dos servidores não possuem formação relacionada ao tema do urbano. (MELO, 2015)

Ao relacionar os problemas urbanos, os mais graves são o esgotamento sanitário, pois na grande maioria dos municípios inexistente um sistema de coleta de esgoto, onde este é despejado nas fossas sépticas ou nas vias públicas; a habitação; e a pavimentação, devido ao fato de que muitas vias urbanas ainda serem em barro. (MELO, 2015).

A gestão democrática nos municípios estaria assegurada através da participação populacional, por meio dos Conselhos como o de Habitação, da Educação, da Cidade e outros. Em alguns municípios, existe o Conselho do Plano Diretor. No que concerne ao Conselho da Cidade, este é predominantemente deliberativos e consultivos. (MELO, 2015).

A mesorregião Oeste, objeto de pesquisa da estudante Aldrey Malheiros Neves de Oliveira, é constituída por 52 municípios onde cerca de 62% (32 municípios) são de pequeno porte (Quadro 07). Na análise do planejamento e da gestão do solo foram analisadas 6 cidades⁴ da mesorregião onde pode-se identificar que a gestão e o planejamento desenvolvido se assemelham com os municípios da mesorregião Norte e Leste. Nesta mesorregião os problemas urbanos mais comuns são o esgotamento sanitário, devido a inexistência de sistema público de coleta pública, sendo este despejado em sarjetas e valas; os resíduos sólidos, pois a população tem a cultura de despejar o lixo em locais impróprios; e a preservação ambiental. Em função destes problemas e das exigências federais, os municípios estão elaborando dos seus Planos Setoriais de Saneamento e de Resíduos Sólidos. Além destes, o Plano de Habitação já está vigente em grande parte das instâncias federativas. (OLIVEIRA, 2015).

⁴ Os municípios pesquisados na Mesorregião Oeste foram Açailândia, Amarante do Maranhão, Buriticupu, Imperatriz, Marajá do Sena e Santa Inês. (OLIVEIRA, 2015)

Quadro 7 - Distribuição por faixa populacional dos Municípios na Mesorregião Oeste

MESORREGIÃO OESTE MUNICÍPIOS				
População	QUANTITATIVO			
	TOTAL	%	PESQUISADOS	%
Até 5.000	2	4%	0	0%
De 5.001 a 10.000	10	19%	1	17%
10.001 a 20.000	20	38%	0	0%
20.001 a 50.000	14	27%	1	17%
50.001 a 100.000	4	8%	2	33%
100.001 a 500.000	2	4%	2	33%
Mais 500.000	0	0%	0	0%
TOTAL	52	100%	6	100%

Fonte: OLIVEIRA, 2015
Elaboração: MELO, 2016

No que se refere as Legislações Urbanísticas vigentes têm-se principalmente o Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e a Lei de Preservação Ambiental, além dos Códigos de Obras e de Posturas. Dentre estas, as mais utilizadas são o Plano Diretor, o Código de Obras e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, além disso, existe caso também de usos da Lei Orgânica em função de ser a única existente no município. Nestes municípios, os tributos municipais constitucionais mais recorrentes são o IPTU e o ITBI, e com relação as edificações o Alvará de Funcionamento, o Alvará de Obras e de Projetos. (OLIVEIRA, 2015).

As secretarias relacionadas a Gestão do Solo Urbano desenvolvem principalmente as atividades de análise de projetos, fiscalização, além de atividades relacionadas aos reparos e a manutenção. Dentre os problemas internos mais graves destas secretarias tem-se o número de funcionários, espaço físico, equipamentos técnicos e logística, este foi em função de não haver nos municípios viaturas para o desenvolvimento de atividades de competência da secretária. A participação da população, para garantia do cumprimento da gestão democrática é feita através dos Conselhos Municipais, como o de Habitação, o de Meio Ambiente e o das Cidades. Com relação ao Conselho das Cidades, este não é predominante nos municípios, visto que é presente em metade e ausente em outra metade, e possui um caráter deliberativo e consultivo. (OLIVEIRA, 2015).

Na mesorregião Centro, objeto de pesquisa da estudante Karliane Massari Fonseca, que é formada por 42 municípios onde foram estudadas 7 cidades⁵, a gestão urbana é baseada

⁵ Os municípios selecionados na mesorregião Centro foram Bacabal, Barra do Corda, Fernando Falcão, Grajaú, Pedreiras, Presidente Dutra e Santo Antônio dos Lopes. (FONSECA, 2015).

principalmente pelo uso das Leis de Uso e Ocupação do Solo, Plano Diretor, assim como o Código de Obra e o Código de Posturas. Inexiste nestes municípios Lei de Preservação Ambiental e Estudo de Impacto de Vizinhança. Dentre as Políticas Setoriais, estes estão predominantemente em elaboração, no caso os Planos de Saneamento e de Resíduos Sólidos. (FONSECA, 2015).

Quadro 8 - Distribuição por faixa populacional dos Municípios na Mesorregião Centro

MESORREGIÃO CENTRO MUNICÍPIOS				
População	QUANTITATIVO			
	TOTAL	%	PESQUISADOS	%
Até 5.000	0	0%	0	0%
De 5.001 a 10.000	9	21%	1	14%
10.001 a 20.000	21	50%	1	14%
20.001 a 50.000	9	21%	2	29%
50.001 a 100.000	2	5%	2	29%
100.001 a 500.000	1	2%	1	14%
Mais 500.000	0	0%	0	0%
TOTAL	42	100%	7	100%

Fonte: FONSECA, 2015
Elaboração: MELO, 2016

As instâncias federativas da mesorregião possuem como principais problemas urbanos a pavimentação, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e a habitação. Com relação aos problemas das secretarias relacionadas a gestão do solo, estes são o espaço físico, a capacidade técnica e a base de dados/diagnóstico. Estas secretarias desenvolvem principalmente atividades relacionadas a análise, aprovação de projetos e a fiscalização. No que concerne as principais fontes da receita própria dos municípios estão o IPTU, o ITBI, o Alvará de Obras e o Alvará de Funcionamento. (FONSECA, 2015).

Assim como as demais mesorregiões a participação social é presente na gestão municipal, principalmente através dos Conselhos Municipais de caráter predominantemente consultivo e fiscalizador. No entanto, inexiste na grande maioria dos municípios o Conselho das Cidades. (FONSECA, 2015).

Os dados da mesorregião Sul, também pesquisado pela Karliane Massari Fonseca, é constituída por apenas 19 municípios, sendo que destes 74% são municípios pequenos. Nesta mesorregião foram estudadas 7 cidades⁶, onde pode-se verificar que há algumas dificuldades quanto a gestão urbana (quadro 09). O ordenamento do uso do solo nos municípios da

⁶ Os municípios selecionados na mesorregião Sul foram Balsa, Carolina, Estreito, Porto Franco, São Pedro dos Crentes, São Raimundo das Mangabeiras e Tasso Fragoso. (FONSECA, 2015)

mesorregião sul, é realizado principalmente através do Código de Posturas, e não são utilizados o Plano Diretor e o Código de Obras. Além destas legislações já citadas, nos municípios existem também a Lei de Preservação Ambiental, sendo esta predominante, e a Lei de Uso e Ocupação do Solo. (FONSECA, 2015).

Quadro 9 - Distribuição por faixa populacional dos Municípios na Mesorregião Sul

MESORREGIÃO SUL MUNICÍPIOS				
População	QUANTITATIVO			
	TOTAL	%	PESQUISADOS	%
Até 5.000	3	16%	1	14%
De 5.001 a 10.000	5	26%	1	14%
10.001 a 20.000	6	32%	1	14%
20.001 a 50.000	4	21%	3	43%
50.001 a 100.000	1	5%	1	14%
100.001 a 500.000	0	0%	0	0%
Mais 500.000	0	0%	0	0%
TOTAL	19	100%	7	100%

Fonte: FONSECA, 2015
Elaboração: MELO, 2016

No que se refere as Políticas Setoriais, o Plano de Saneamento está vigente e em elaboração em metade dos municípios. Já os Planos de Habitação, o de Resíduos Sólidos e o de Mobilidade são inexistentes. Com base nos dados dos Planos Setoriais e nos principais problemas urbanos que são habitação e os resíduos sólidos, verifica-se que nenhuma providência vem sendo tomada para resolve-los. (FONSECA, 2015).

As atividades desenvolvidas pelas secretarias de Gestão do Solo, principalmente, as Secretaria de Obras e de Infraestrutura, são as atividades de fiscalização, elaboração de planos e projetos. Dentre os problemas internos tem-se a capacidade técnica e o espaço físico, que durante a coleta destes dados a grande maioria dos entrevistados não opinaram quanto aos problemas da secretaria. (FONSECA, 2015).

A participação social é presente na gestão municipal, sendo principalmente consultiva. No entanto, ao tratar de órgão colegiados da Política Urbana, no caso o Conselho das Cidades é inexistente. (FONSECA, 2015).

Por meio destes dados é possível identificar como os municípios maranhenses vem desenvolvendo e implantando nos seus territórios a gestão do solo urbano, onde foi possível identificar as dificuldades existentes tanto no município, quanto dentro da própria secretaria municipal. Além disso, perceber que em todas as mesorregiões, a gestão e o planejamento

urbano vem sendo desenvolvido de forma similar onde a preocupação não reside nas reais obrigatoriedades para com a sociedade, mas sim para o cumprimento da lei.

Com a avaliação dos dados dos municípios analisados em cada mesorregião maranhenses, verifica-se muitas semelhanças quanto à forma de planejamento e gestão que vem sendo desenvolvida no estado. Quando se analisa as Legislações Urbanísticas, constata-se que as mais recorrentes são o Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, a Lei de Preservação Ambiental e os Códigos de Obras e Posturas, um conjunto básico para os municípios. Destas Legislações, apenas os Códigos de Obras e os Códigos de Posturas são utilizados de forma mais constante na gestão do solo urbano (FONSECA, 2015; MELO, 2015; MOREIRA, 2015; OLIVEIRA, 2015). Estes Códigos são as legislações municipais mais antigas, com normas anteriores ao Estatuto da Cidade, cujo conteúdo pode trazer pouca ou nenhuma diretriz para o ordenamento do solo urbano, isso predominantemente no Código de Posturas, pois sua origem estava mais voltada a questões de atos e comportamentos humanos.

Quanto às Políticas Setoriais, o Plano de Habitação é o plano mais frequente nos municípios, devido ao financiamento do programa Minha Casa Minha Vida enquanto que os planos de Saneamento é o mais recorrente em elaboração nos municípios. (FONSECA, 2015; MELO, 2015; MOREIRA, 2015; OLIVEIRA, 2015).

Os problemas urbanos e os problemas internos também se assemelham. No que se refere aos problemas urbanos o esgotamento sanitário pode ser elencado como o mais grave, visto que foi listado em quase todas as mesorregiões, com exceção da mesorregião sul, seguido da coleta e tratamento dos resíduos sólidos. Já com relação aos problemas internos das Secretarias, os mais comuns são o espaço físico e a capacidade técnica, mostrando que os órgãos funcionam em condições não satisfatórias de trabalho, ocupando em muitos casos espaços insuficientes para o desenvolvimento de suas atividades, e com relação a capacidade técnica as secretarias vem desenvolvendo suas atividades de forma improvisadas e sem a presença ou insuficiência de pessoal capacitado para o desenvolvimento das atividades principalmente técnicas. (FONSECA, 2015; MELO, 2015; MOREIRA, 2015; OLIVEIRA, 2015).

Após a análise dos dados de forma geral das mesorregiões e seguindo os objetivos deste trabalho, serão analisados os dados de forma mais específica os dois municípios da mesorregião leste, Afonso Cunha e Chapadinha, com o intuito de compreender o planejamento e a gestão nestas duas instâncias federativas.

4 PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO E MÉDIO PORTE: ESTUDO DE CASO NA MESORREGIÃO LESTE MARANHENSE

Estudos relacionados ao planejamento e a gestão em pequenos e médios municípios brasileiros ainda é pequeno quando comparado aos das grandes cidades. No Maranhão, este quadro não é diferente, pois apesar de sua extensa área territorial, possui poucos estudos e pesquisas relacionadas à forma de estruturação e desenvolvimento do espaço urbano dos municípios que o constitui. Muitos dos estudos existentes fazem referências somente a capital São Luís. Em alguns casos, tais como Imperatriz, Balsas, Pinheiro, Timon, Paço do Lumiar, Raposa, São José de Ribamar que são considerados municípios de grande e médio porte e possuem maiores relevâncias para o Estado, possuem pesquisas relacionadas a assuntos sobre o agronegócio, a história da economia, as questões geográficas e a agricultura, não existindo registros sobre a forma de estruturação das cidades e também sobre a gestão e o planejamento urbano por eles desenvolvidos. Enquanto que os municípios de menor porte, seus problemas e necessidades ainda continuam escondidos nos seus limites territoriais.

Nesta perspectiva e analisando a divisão territorial do estado, em 5 mesorregiões, a escolha de uma mesorregião torna-se fundamentalmente importante, para uma melhor compreensão da dinâmica dos espaços desta mesorregião. Desta forma, a Mesorregião Leste foi a escolhida para o desenvolvimento desta monografia, visto que se encontra nas proximidades de São Luís, que possui limite com o Estado do Piauí e que tem tido sua dinâmica modificada com a instalação de empresas nos limites dos seus municípios. Além disso, no processo de criação de novos municípios, a mesorregião passou por processo de desmembramento onde deu origem a 11 novas instâncias federativas. Os municípios que a constitui possui diferentes perfis populacionais, sendo que destes aproximadamente 48% são pequenos e 46% são médios municípios.

A escolha dos municípios de Afonso Cunha e Chapadinha, para serem objeto de análise, ocorreu em função de que a mesorregião é constituída principalmente por pequenos e médios municípios que possuem diferentes perfis socioeconômicos. No caso de Afonso Cunha, a escolha foi em função de ser um pequeno município, fundado em 1959, e que atualmente apresenta uma pequena dinâmica urbana, apesar de sua origem ser antiga. Além disso, possui um dos piores Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM - do estado, ocupando a posição 188º (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO URBANO, 2013).

O município de Chapadinha, considerado um município de médio porte apresenta uma dinâmica urbana mais intensa e que atualmente vem sendo modificada e ampliada devido principalmente a implantação de indústrias nos seus limites territoriais, além de se localizar próximo a São Luís. Deste modo, faz-se necessário entender a forma que a gestão e o planejamento urbanos são realizados nos dois municípios, para atender essas novas necessidades, em função do seu crescimento.

No desenvolvimento deste capítulo da monografia foram utilizados dados da pesquisa de Iniciação Científica “**Legislação Urbanística, Participação Social, Investimentos Públicos e Privados no Maranhão: Quadro Atual da Gestão e do Desenvolvimento nas Cidades da Mesorregião Leste Maranhense**”, que faz parte do projeto de pesquisa “**Planejamento e Gestão Urbana no Maranhão: O Poder Executivo Municipal e o Gerenciamento Territorial das Cidades Maranhenses**”, que foi realizada pelo LATESE, com a participação de bolsistas de iniciação científica, localizado no Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão, com o apoio e financiamento da FAPEMA.

Através da utilização de dados obtidos pelas fontes citadas e endereços eletrônicos como o IBGE, Atlas do Desenvolvimento Humano e outros, a atual situação do planejamento e da gestão urbanos nos municípios de Afonso Cunha e Chapadinha serão descritos através do contexto histórico e ambiental em ambos os municípios; a análise dos seus espaços urbanos; análise dos instrumentos de planejamento; e a análise dos instrumentos de gestão.

4.1 Contexto socioeconômico e ambiental

O estado do Maranhão, localizado na região Nordeste, possui extensão territorial de 331.937, 45250km², sendo o segundo maior Estado em área do Nordeste e o oitavo do país. A divisão territorial do estado é feita por 217 municípios, 5 mesorregiões, sendo Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro e também 21 microrregiões, além de 32 Regiões de Planejamento, que foi uma política inconstitucional do governo que visava a descentralização da gestão pública a fim de transformar as regiões em territórios desenvolvidos sustentavelmente. (MELO, 2015).

A Mesorregião Leste Maranhense, localizada no Leste do Maranhão, possuindo divisa com o Estado do Piauí, é composta por 44 municípios e possui 8 regiões de planejamento (IMESC, 2014). Devido a sua posição geográfica e a facilidade de comunicação através dos rios que cortam os municípios, em especial o rio Itapecuru, esta área serviu de eixo de concentração da população desde o século XVII, por meio dos movimentos expansionistas

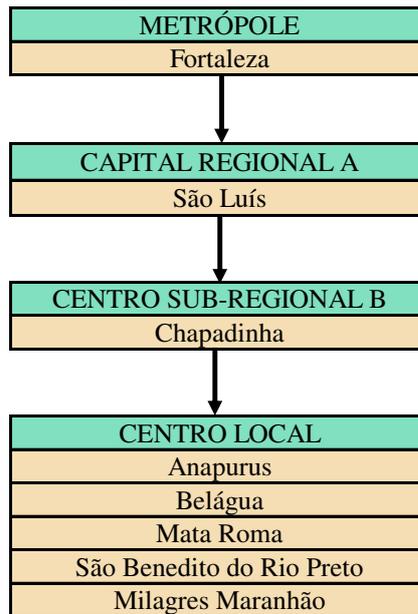
representado pelos fazendeiros. Dentre as atividades econômicas mais prósperas tinha a produção de algodão, onde sua maior concentração foi na cidade de Caxias. Com a abertura rodoviária, consolidou-se o eixo de ligação de São Luís à Teresina, o que contribuiu para a diversificação das atividades comerciais, industriais e de serviço. (IBGE, 1959).

Atualmente, a Mesorregião Leste passa por processo de transformação de sua dinâmica, visto que há implantação de inúmeras indústrias e setores do agronegócio da cana-de-açúcar, do milho, da soja, do eucalipto e grandes investimentos públicos e privados o que contribui para o aumento do PIB dos municípios, assim como o da mesorregião e do Estado. Dentre estes investimentos têm-se no município de Caxias a Indústria de Bebidas Primus Schincariol, a Fábrica de Cimento Nassau, Obras do Programa Minha Casa Minha Vida; em Chapadinha, a Fábrica da Suzano de produção de *pallets* de biomassa, agronegócio do Eucalipto, da Soja, Obras do Programa Minha Casa Minha Vida; em Capinzal do Norte a Exploração de Gás; em Aldeias Altas a Usina de álcool e a Fábrica de Biomassa; em Timon o Shopping dos Cocais. (SEDINC, 2012).

Devido da sua localização, a mesorregião recebe influências da rede urbana regional, por parte das capitais São Luís e Teresina, tendo como Sub-centro Regional os municípios de Caxias e Chapadinha que influenciam outros municípios da mesma mesorregião, tais como Afonso Cunha, Coelho Neto, Mata Roma, Belágua, Duque Bacelar, Aldeias Altas e outros. (REGINC, 2008).

O município de Chapadinha, sendo um Sub-centro Regional, é um grande polo de influência da mesorregião e um grande polo em expansão do Estado (Organograma 01). Neste processo, o município tem passado por períodos de intenso crescimento, resultado da implantação de indústrias e o desenvolvimento de agronegócios em sua extensão territorial. Em função disso, o PIB (Produto Interno Bruto) Municipal passou por processos de crescimento, pois segundo dados do IMESC (2014), o município no ano de 2000 tinha um PIB equivalente a R\$ 80.741, 00 e em 2012 foi para R\$ 409.530,00. Além do PIB, a população passou por intenso processo de crescimento, pois no ano de 2000 sua população correspondia a 61.322 habitantes e em 2010 saltou para 73.350 (IBGE, 2010).

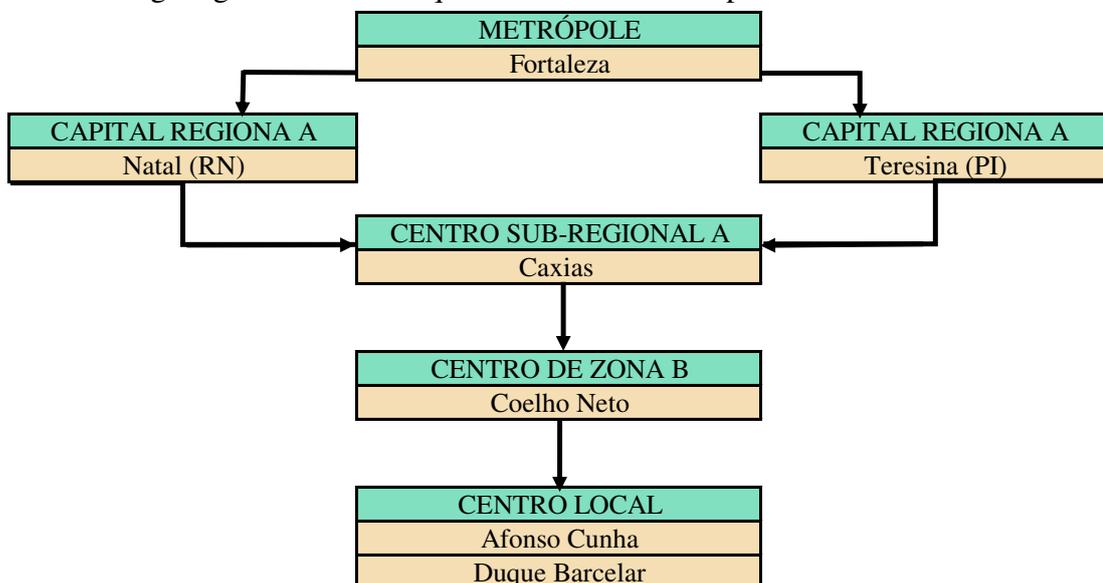
Organograma 1 - Hierarquia Urbana do município de Chapadinha



Fonte: REGIC, 2008
Adaptado: MELO, 2016

Enquanto Chapadinha assume um processo de intenso crescimento, devido a sua posição na rede de influência, Afonso Cunha assume uma posição de Centro Local na hierarquia urbana, cuja influência acontece somente nos limites do município servindo apenas para os seus habitantes e possui um processo de crescimento mais lento. Essa constatação pode ser observada a partir da análise do seu PIB, pois no ano de 2000 correspondia a R\$ 5.424,00 e em 2012 correspondia a R\$ 31.708,00 (IMESC, 2014). Outro fator a ser observado é a população em 10 anos, saltou de 4.680 habitantes em 2000 para 5.905 habitantes em 2010 (IBGE, 2010).

Organograma 2 - Hierarquia Urbana do Município de Afonso Cunha



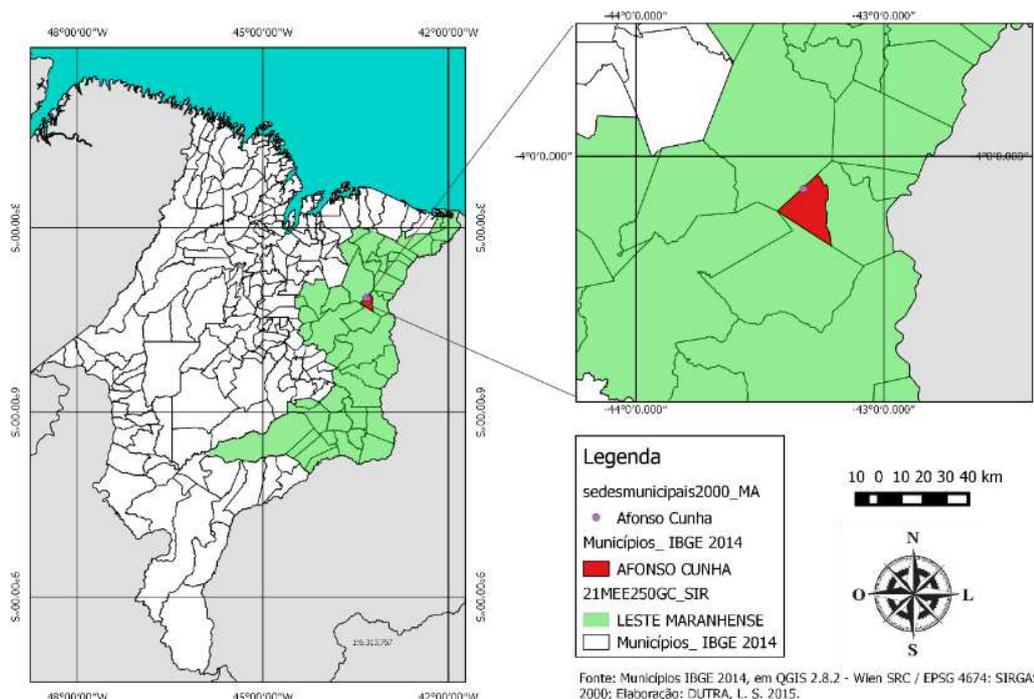
Fonte: REGIC, 2008
Adaptado: MELO, 2016

Deste modo, a análise da dinâmica destas duas cidades permitirá uma compreensão de fatores que contribuem para a sua atual situação, que será realizada através da caracterização dos municípios, por meio dos dados socioeconômicos e ambientais, descritos nos itens seguintes.

4.1.1 Afonso Cunha

O município de Afonso Cunha possui uma extensão territorial de 371,34 km² e uma densidade populacional de 15,90hab/km² (IBGE, 2015). Situa-se em um relevo plano, suavemente ondulado, com elevado grau de homogeneidade, dominado por chapadas baixas e com altitudes inferiores a 300 metros. A vegetação predominante é do tipo Cerrado, constituída por árvores e arbustos com altura variando de 3 a 8 metros (CORREIA FILHO, 2011a). A cidade é banhada pelo Riacho São Gonçalo, com nascente no bairro São Gonçalo, pertencente ao município em questão, e que deságua no rio Munim, na localidade Carnaubal, município de Chapadinha (IMESC, 2015).

Mapa 1 - Localização do Município de Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

A origem de Afonso Cunha se inicia a partir do Povoado Regalo que se localizava nos limites de Coelho Neto e Chapadinha. A ideia para a criação do município ocorreu através da família Bacelar que possuía uma certa ligação na época com o Governo do Estado.

A proposta para a criação do município ocorreu com a elaboração de um projeto encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado, onde recebeu total apoio. Este foi aprovado pela lei estadual nº 87, de 10 de outubro de 1959, com o nome de Afonso Cunha⁷, em homenagem a um poeta caxiense que era amigo da família, sendo assim desmembrado de Coelho Neto. (IBGE, 2015).

O município de Afonso Cunha tem como limites territoriais ao norte: o município de Buriti; a oeste: o município de Chapadinha; ao sul: Aldeias Altas e Codó; e a leste: Coelho Neto. Possuindo como coordenada geográficas: de latitude: - 4° 7' 48" Sul e de longitude: 43° 19' 12" Oeste. (CORREIA FILHO, 2011a).

Seu território está inserido na mesorregião leste, na Microrregião de Coelho Neto e na Região de Planejamento do Alto do Munim, juntamente com os municípios de Chapadinha, Anapurus, Belágua, Buriti, Mata Roma, Urbano Santos e São Benedito do Rio Preto (IMESC, 2014) (Imagem 01). Encontra-se inserido na Área de Proteção Ambiental (APA) dos Morros Garapenses, criada pelo Decreto Estadual nº 25.087 de 31 de dezembro de 2008, que fica localizada entre os Municípios de Buriti, Duque Bacelar e Coelho Neto, no Baixo Parnaíba Maranhense, com uma área total de 234.767,9097 hectares, sob regulamentação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA). (MARANHÃO, 2008).

Imagem 1 - Região de Planejamento - Alto Munim



Fonte: IMESC, 2014

⁷Afonso de Moura Cunha nasceu em 27 de setembro de 1895 no município de Caxias e faleceu em São Luís em 22 de maio de 1947. Além de ser Membro do Conselho Administrativo do Estado, foi poeta, jornalista, advogado, Deputado Estadual e Prefeito de Caxias. Atuou também, em sua cidade, como Juiz municipal e Promotor Público (IBGE, 1959).

Segundo dados do IBGE (2015), a população do município no ano de 2010 correspondia a 5.905 habitantes, com predominância de pardos, tendo uma perspectiva populacional de 6.351 habitantes para o ano de 2015. Desta população, a sua grande maioria cerca de 54,77% reside na zona urbana, o que representou uma mudança, pois nos anos anteriores, a população rural era superior. (Quadro 10)

Quadro 10 – Distribuição da população em Afonso Cunha – 1991 a 2010

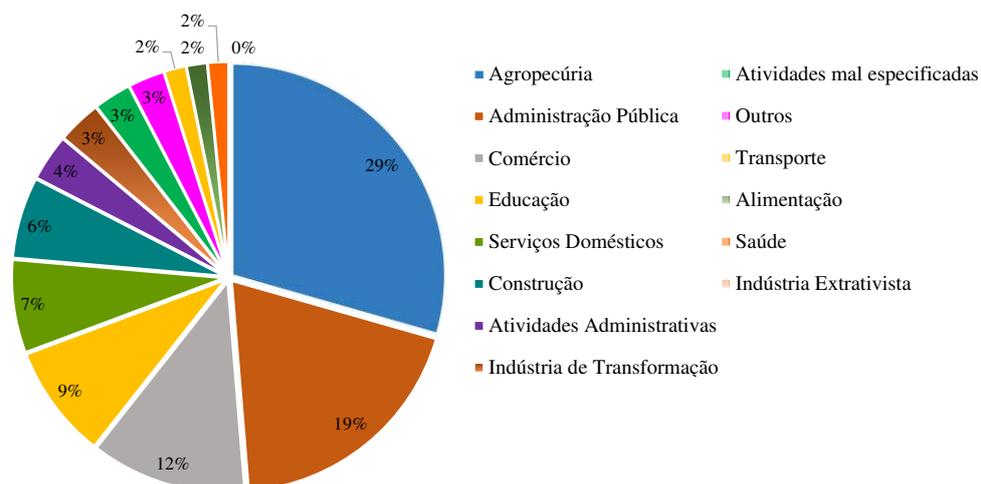
ANO	População Rural	%	População Urbana	%	População Total
1991	2.991	65,31%	1.589	34,69%	4.580
2000	2.425	51,82%	2.255	48,18%	4.680
2010	2.671	45,23%	3.234	54,77%	5.905

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Urbano, 2013

Elaboração: MELO, 2016

Apesar da predominância da população residindo nas áreas urbanas, o município ainda tem como principal fonte de renda as atividades do setor primário como a agricultura, a pecuária, seguido do serviço público. Segundo dados do IBGE (2010), considerando a População com Idade Ativa (PIA), o que corresponde a pessoas com 10 anos ou mais, na análise do total de população no município, cerca de 75% dos habitantes se encontram nessa faixa populacional. No entanto, apenas 26,30% encontra-se atualmente ocupada e isso faz com que a renda per capita do município seja baixa, equivalente a R\$149,78. Dentre as principais atividades desenvolvidas tem-se a agropecuária, como setor dominante com 29 %, seguido da administração pública, com 19% e o comércio com 12%. (IMESC, 2015) (Gráfico 07)

Gráfico 7- Ocupação Populacional das principais Seções e Atividades trabalhista no município de Afonso Cunha

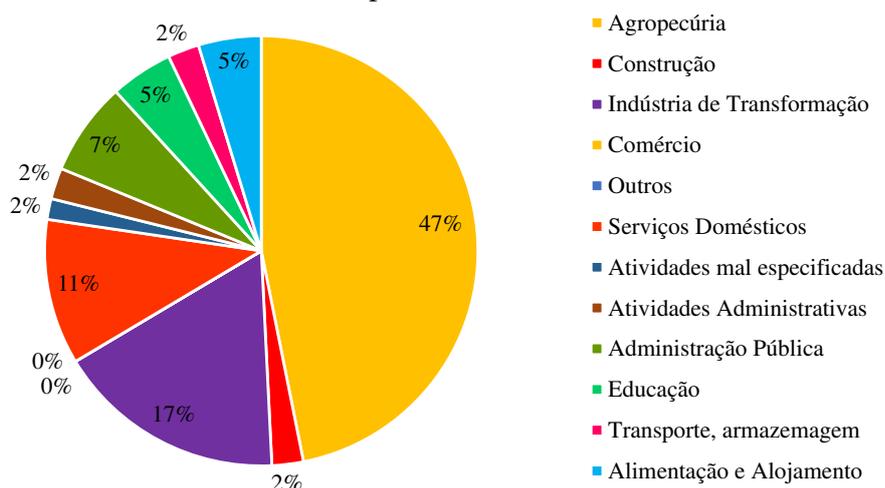


Fonte: IMESC, 2015

Elaboração: MELO, 2016

Além de exercer atividades dentro do município, uma parcela dessa população com idade ativa, em torno de 13%, realiza deslocamentos na busca de novas oportunidades em outros municípios, podendo ser o município de Chapadinha que fica distante aproximadamente 50km, Coelho Neto a 44km ou outros municípios. Dentre os setores de trabalho que estas pessoas se deslocam para trabalho está a agropecuária 47%, indústria de transformação 17% e os serviços domésticos 11%. (Gráfico 08)

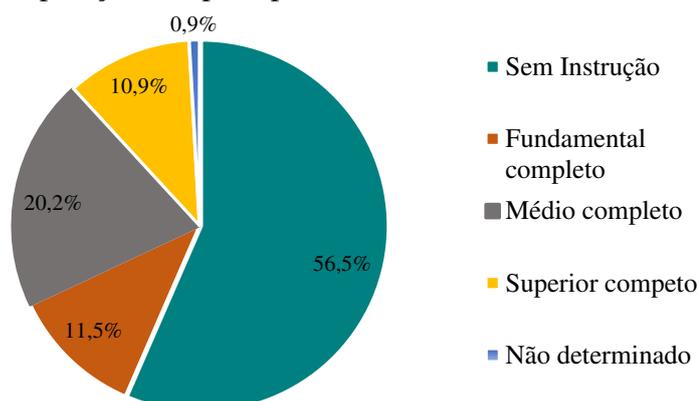
Gráfico 8 – Ocupação Populacional das principais Seções e Atividades trabalhista fora do município de Afonso Cunha



Fonte: IBGE 2010
Elaboração: MELO, 2016

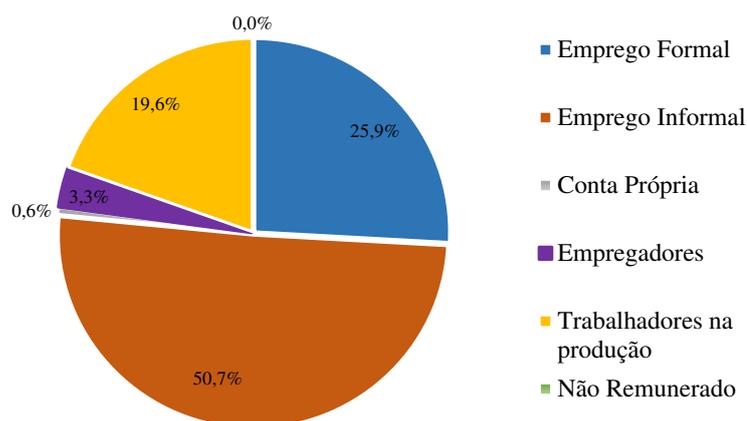
Com a análise dos dados, do valor correspondente a população economicamente ativa e ocupada, que corresponde a 26,30%, a sua grande maioria exercem atividades sem possuir nenhum grau de instrução, cerca de 56,5%, mostrando que o grau de escolaridade no município é baixo (Gráfico 09). Em função disso, exercem na maioria dos casos atividade informais, ou seja, sem carteira assinada, correspondendo a 50,7% da população. (Gráfico 10)

Gráfico 9 - População Ocupada por Nível de Escolaridade – Afonso Cunha



Fonte: IMESC, 2015
Elaboração: MELO, 2016

Gráfico 10 - População Ocupada, por posição na Ocupação – Afonso Cunha



Fonte: IMESC, 2015
Elaboração: MELO, 2016

Com relação as atividades econômicas desenvolvidas, segundo levantamento do IBGE no ano de 2014, o município é produtor arroz em casca (516 toneladas); milho (204 toneladas); soja em grãos (4.410 toneladas); mandioca (600 toneladas); e leite de vaca, além de criador de bovinos, suínos e galináceos. Além disso, realiza a extração de madeira e da amêndoa de babaçu (IBGE, 2015). Segundo dados da Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Indústria e Comércio - SEDINC (2012), no município há extensas áreas para a plantação de soja e também para a silvicultura do eucalipto.

Desta forma, essas atividades contribuem para o aumento do PIB do município, ainda que o setor de serviços seja o principal estruturador, seguido da agropecuária e por último a indústria (IBGE, 2015). No decorrer dos últimos anos, o município vem passando por um aumento nos valores brutos do PIB, o que fez com que ocupe, no ano de 2013, a posição 211º no ranking PIB dos municípios maranhenses, correspondendo a 0,05% do PIB do Estado (IMESC, 2015). (Quadro 11)

Quadro 11 - Variação do PIB de 2000 a 2012 - Afonso Cunha

Ano	Valor Total (R\$ mil)	Serviços (R\$ mil)	%	Agropecuária (R\$ mil)	%	Indústria (R\$ mil)	%	Imp. sobre produtos líquidos (R\$ mil)	%
2000	5.424	3.310	61%	1.642	30%	425	8%	47	1%
2002	7.000	4.541	65%	1.865	27%	503	7%	91	1%
2005	11.224	6.027	54%	3.751	33%	1.232	11%	168	1%
2008	18.567	10.577	57%	6.261	34%	1.395	8%	334	2%
2010	24.518	13.856	57%	8.294	34%	1.926	8%	441	2%
2012	31.708	18.406	58%	9.581	30%	2.990	9%	731	2%

Fonte: IBGE, 2015
Elaboração: MELO, 2016

Assim como as questões econômicas, os índices de desenvolvimento também passaram por melhorias, quando comparado a anos anteriores, porém ainda apresentam valores abaixo da média nacional e do Estado. Na análise do IDHM, Afonso Cunha tem um valor correspondente a 0,529, o que faz com que ele ocupe a posição 5.402º no ranking nacional e no ranking do Estado a posição 188º, no ano de 2010 (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2013). O resultado deste índice é dado através da média de critérios como a renda, a longevidade e a educação. Na análise destes, verifica-se que a educação foi o índice que mais contribuiu para esta melhoria, pois saltou de 0,168 em 2000 para 0,434 no ano de 2010, seguido da longevidade. (Quadro 12)

Quadro 12 - Variação do IDHM do município de Afonso Cunha (1991 a 2010)

IHDM - AFONSO CUNHA						
ANO	Posição	IDHM	IDHM - Renda	IDHM - Longevidade	IDHM - Educação	Categoria
1991	92º	0,278	0,349	0,506	0,122	Muito Baixo (0,000 - 0,499)
2000	177º	0,337	0,384	0,595	0,168	Muito Baixo (0,000 - 0,499)
2010	188º	0,529	0,471	0,725	0,434	Baixo (0,500 - 0,599)

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Urbano, 2013

Elaboração: MELO, 2016

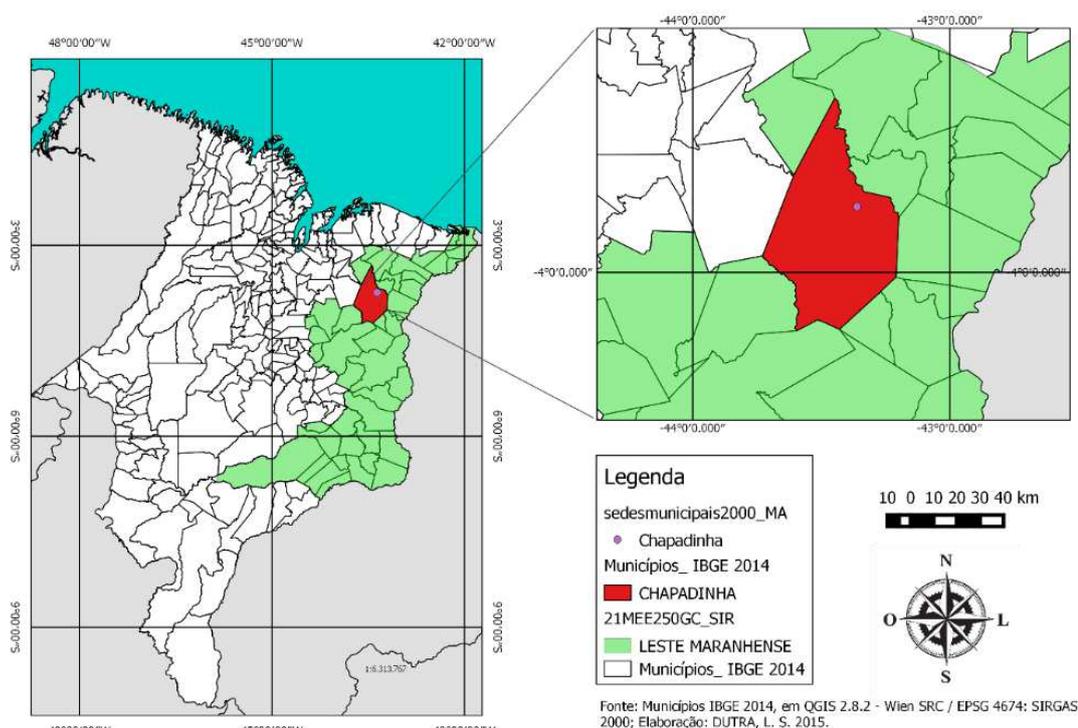
O aumento nos valores do IDMH, não contribuíram para que o município ocupasse patamares superiores, deste modo, o município está situado entre os mais baixos IDHM do estado do Maranhão, sendo assim incluído no Plano de Ações Mais IDH, desenvolvido pelo Governo do Estado do Maranhão com o intuito de trazer melhorias aos municípios, através da superação da pobreza e das desigualdades sociais no espaço urbano e rural, tendo como plano de ação questões relacionadas ao Desenvolvimento Social, os Direitos Humanos, a Saúde, a Educação, produção agrícola e o abastecimento de água. (IMESC, 2015).

Em função do território, o município está localizado na Bacia Hidrográfica do Rio Munim, de acordo com dados do Atlas Brasileiro de Desastres Naturais (2013), o município passou por longos períodos de alagamento severo, nos anos de 2008 e 2009, onde deixou inúmeras pessoas desalojadas e desabrigada. Dentre os fatores que contribuíram para tal situação são, principalmente, os fatores físicos. Além disso, passou por períodos de estiagem, nos anos de 2010 e 2012, em função principalmente da sua posição geográfica mais próxima do semiárido nordestino. (ATLAS BRASILEIRO DE DESASTRES NATURAIS, 2013).

4.1.2 Chapadinha

O Município de Chapadinha possui uma extensão territorial de 3.247,383 km² e uma densidade populacional de 22,59hab/km² (IBGE, 2015). O município está situado em um relevo plano e dominado por chapadas baixas, com altitudes inferiores a 300 metros. A vegetação predominante é do tipo cerrado constituída por árvores e arbustos com altura variando de três a quatro metros, estruturada em dois estratos: um arbóreo/arbustivo com árvores esparsas e retorcidas e outro herbáceo/gramíneo (CORREIA FILHO, 2011b). A cidade é cortada no sentido norte e sul pelo Rio Munim. Além disso, alguns rios funcionam como divisa entre municípios, como o rio Iguará que é o limite entre os municípios de Chapadinha, Codó e Timbiras e, o Rio Preto que é divisa entre os municípios de Anapurus, Mata Roma e Chapadinha (PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPADINHA, 2015).

Mapa 2 - Localização do Município de Chapadinha



Fonte: LATESE,2015

Segundo dados do IBGE (1959), Chapadinha era um pequeno lugarejo habitado por descendente de índios Anapurus, que pertencia ao território dos municípios de Brejo e Vargem Grande. Os habitantes do local fixaram suas residências no lugarejo, denominado de Aldeias, que ficavam a 500m da atual cidade.

A partir de 1873, começaram a se estabelecer no local comerciantes atraídos pela riqueza produtiva da terra e atendendo a relativa quantidade de habitantes do povoado, que foi denominado de Chapada das Mulatas⁸. O estabelecimento do comércio no local contribuiu para o aumento da população. (IBGE, 1959)

Em 25 de setembro de 1802, atendendo ao crescimento do povoado, foi criada a provisão régia, a freguesia de Nossa Senhora das Dores, subordinada à jurisdição da Paróquia de Vargem Grande, então comarca de Itapecuru-Mirim. Através do Decreto estadual nº 36, de 17 de outubro de 1890, o povoado foi elevado à categoria de vila, com o nome de Chapadinha, cujo decreto o desmembrou dos municípios de Brejo e Vargem Grande. (IBGE, 1959).

Com a exploração das riquezas naturais e vegetais da amêndoa de babaçu e cera de carnaúba, o comércio se desenvolveu, a vila cresceu e a população progrediu economicamente. Com isso, em 29 de março de 1938, a vila foi elevada à categoria de cidade, durante o Governo do interventor Dr. Paulo Martins de Souza Ramos. (IBGE, 1959).

No ano de 1950, na gestão do prefeito Sr. Benedito Rodrigues Martins foram realizadas diversas obras na cidade, dentre as de maiores destaques tem-se uma praça ajardinada, duas ruas principais, calçadas e construção do aeroporto. (IBGE, 1959).

O município de Chapadinha tem como limites territoriais ao norte: os municípios de Urbano Santos e São Benedito do Rio Preto; ao sul: Codó e Timbiras; a leste: Mata Roma, Buriti, Coelho Neto, Afonso Cunha e Aldeias Altas; e a oeste: Nina Rodrigues e Vargem Grande. Possuindo como coordenadas geográficas: de latitude 3° 44'30" Sul e de longitude 44° 21'37" Oeste, com uma altitude de 105m. (CORREIA FILHO, 2011b).

Seu território está inserido na mesorregião leste, na Microrregião de Chapadinha e na Região de Planejamento do Alto do Muni, juntamente com os municípios de Afonso Cunha, Anapurus, Belágua, Buriti, Mata Roma, Urbano Santos e São Benedito do Rio Preto (IMESC, 2014) (Imagem 01). Em seus limites territoriais existe a Reserva Extrativista Chapada Limpa, cujo Bioma é o Cerrado e possui uma área de 11.973,05 hectares. Sua regulamentação ocorreu com a Lei s/nº de 26 de setembro de 2007. Esta reserva tem como objetivo proteger os meios de vida e garantir a utilização e a conservação dos recursos naturais renováveis tradicionalmente utilizados pela população extrativista residente na área de sua abrangência, e está sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (MARANHÃO, 2007).

⁸ O nome Chapada das Mulatas ocorreu devido ao fato de as primeiras mulheres habitantes do local serem da cor mulata e a topografia do terreno ser bastante plana. (IBGE, 1959).

A população do município de Chapadinha, de acordo com o Censo de 2010, é de 73.350 habitantes e, a estimativa populacional no ano de 2015 foi de 77.684 habitantes (IBGE, 2015). Sua população urbana, desde o Censo do IBGE de 1991, era superior a rural, que correspondia a 50,46%, mostrando que o município foi predominantemente urbano. No resultado do último Censo, 2010, a sua população urbana correspondia a 72,10%. (Quadro 13)

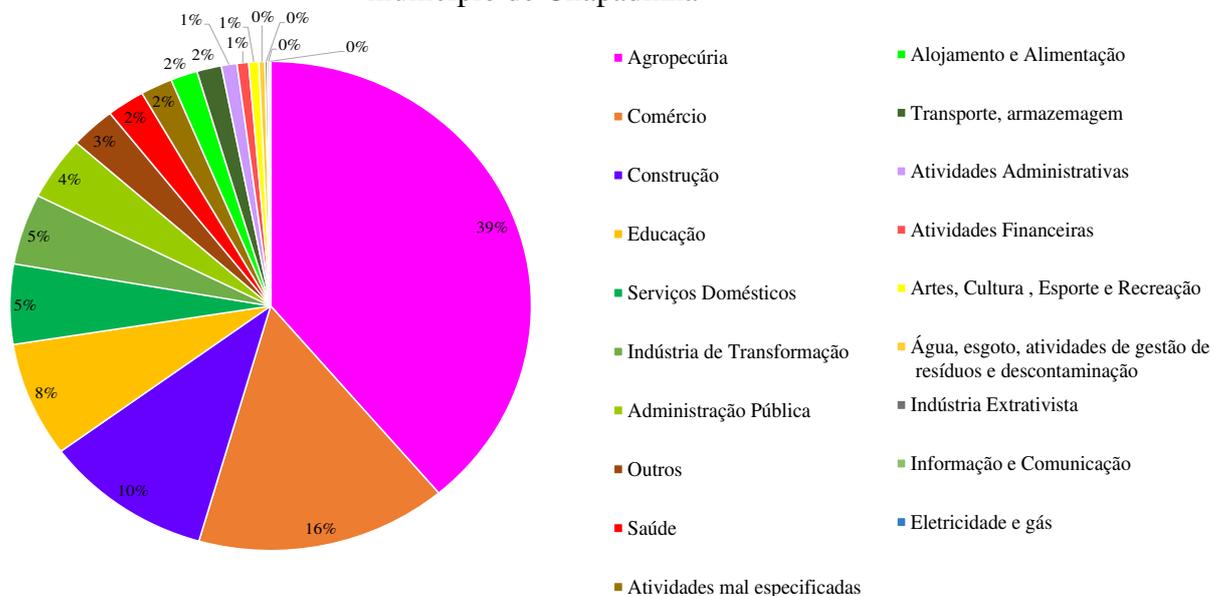
Quadro 13 – Distribuição da população em Chapadinha – 1991 a 2010

ANO	População Rural	%	População Urbana	%	População Total
1991	28.186	49,54%	28.694	50,46%	56.862
2000	24.091	39,29%	37.231	60,71%	61.322
2010	20.468	27,90%	52.882	72,10%	73.350

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Urbano, 2013
Elaboração: MELO, 2016

Segundo dados do IBGE (2010), a População com Idade Ativa (PIA), que possuem 10 anos ou mais de idade, num total de 57.343 pessoas, apenas 43% estão economicamente ativas e ocupadas, exercendo atividades tanto no município de residência quanto em outros municípios. Das atividades desenvolvidas no município como fonte de renda, segundo dados do Censo de 2010, são as primárias, o que corresponde a 39%, seguido do comércio com 16% e da construção com 15%. (IBGE, 2010). (Gráficos 11)

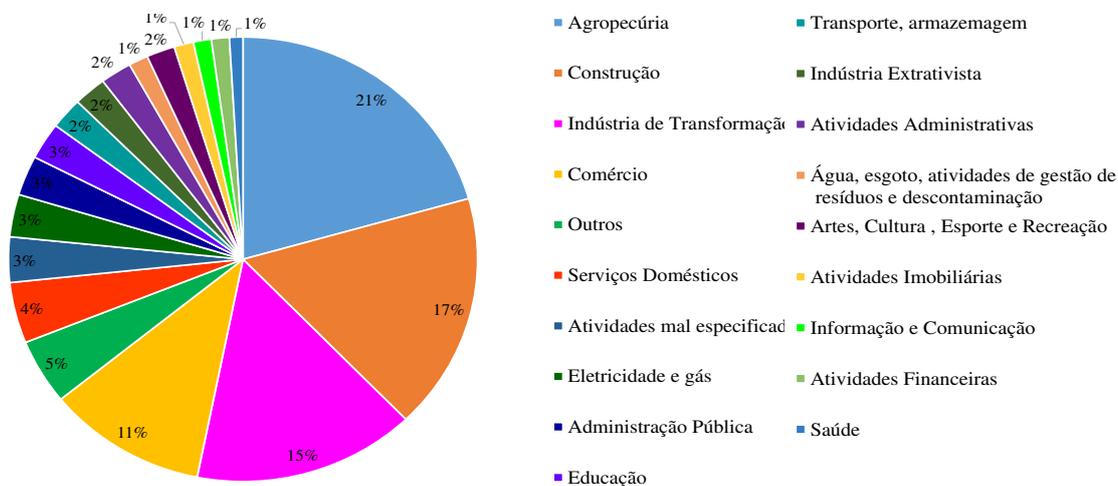
Gráfico 11 - População Ocupada por principais Seções e Atividades do Trabalho no município de Chapadinha



Fonte: IBGE, 2010
Elaboração: MELO, 2016

Analisando estes dados, cerca de 4% da população economicamente ativa e ocupada realizam o deslocamento em busca de novas oportunidades de emprego em outros municípios. O principal setor que as emprega é o setor da agropecuária com 21%, seguido da construção que corresponde a 19% e da indústria de transformação, 15%. (Gráfico 12)

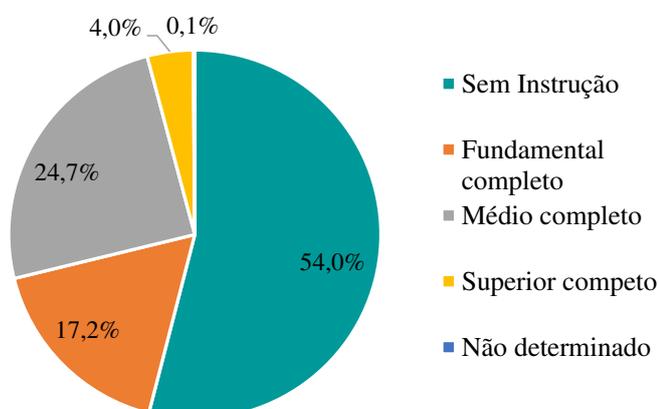
Gráfico 12 - População Ocupada por principais Seções e Atividades do Trabalho fora do município de Chapadinha



Fonte: IBGE, 2010
Elaboração: MELO, 2016

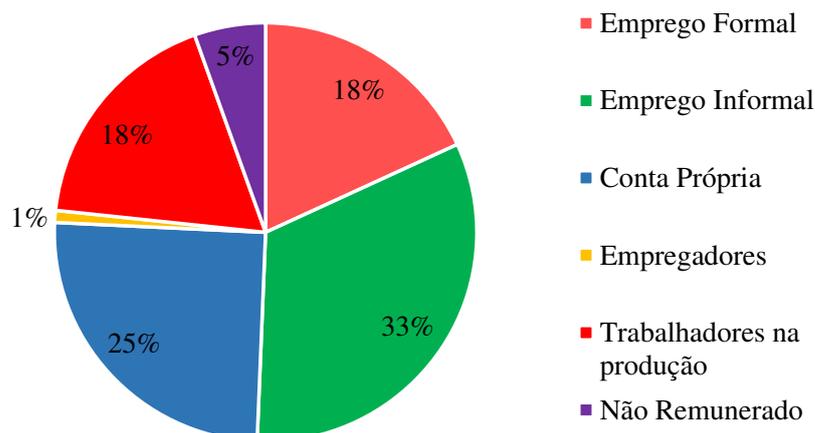
Desta população economicamente ativa, verifica-se que há a predominância de pessoas empregadas sem grau de instrução, o que corresponde a 54,0%. Estes tem seu vínculo empregatício principalmente no mercado informal, 33%, assim como no município de Afonso Cunha. (Gráfico 13 e 14)

Gráfico 13 - População Ocupada por Nível de Escolaridade - Chapadinha



Fonte: IBGE, 2010
Elaboração: MELO, 2016

Gráfico 14 - População Ocupada, por posição na Ocupação - Chapadinha



Fonte: IBGE, 2010
Elaboração: MELO, 2016

Com relação as atividades econômicas os principais produtos agrícolas, segundo dados do IBGE, no ano de 2014, são o arroz em casca (5.875 toneladas), cana-de-açúcar (2.850 toneladas), mandioca (20.000 toneladas), milho em grão (1.548 toneladas), soja em grão (5.778 toneladas), feijão em grão (525 toneladas) e banana em cacho (485 toneladas). A pecuária também é uma atividade desenvolvida, pois no município há criação de bovinos, caprinos, suínos, galináceos e peixes. Além disso, realiza a extração de madeira para transformação em carvão, em lenha, e também a extração de oleaginosas do babaçu. (IBGE, 2015).

Além destas atividades econômicas, segundo dados do SEDIC (2012), o município possui grandes áreas de florestas plantadas de eucalipto e a implantação de Fábrica da Suzano Energia Renovável com o Complexo de produção de *pellets* de biomassa. Essas atividades econômicas desenvolvidas contribuem assim para o aumento do PIB, pois o setor da agropecuária é o segundo estruturador do PIB do município. No ano de 2013, no ranking do Estado o município ocupa a posição 16º, cujo valor correspondia a 0,71% do PIB. (IMESC, 2015) (Quadro 14)

Quadro 14 - Variação do PIB de 2000 a 2012 - Chapadinha

Ano	Valor Total (R\$ mil)	Serviços (R\$ mil)	%	Agropecuária (R\$ mil)	%	Indústria (R\$ mil)	%	Imp. sobre produtos líquidos (R\$)	%
2000	80.741	52.763	65%	19.199	24%	6.287	8%	2.492	3%
2002	101.495	64.562	64%	25.313	25%	7.402	7%	4.218	4%
2005	174.411	103.853	60%	52.027	30%	12.830	7%	5.701	3%
2008	297.205	152.950	51%	117.238	39%	19.521	7%	7.496	3%
2010	331.681	210.447	63%	79.301	24%	29.657	9%	12.276	4%
2012	409.530	251.977	62%	105.660	26%	36.986	9%	14.906	4%

Fonte: IBGE, 2015
Elaboração: MELO, 2016

Na análise dos indicadores sociais que constituem o IDHM, verifica-se que estes sofreram variações importantes, fazendo com que este município seja inserido na categoria de município com médio IDHM, 0,604. Destes indicadores o que mais sofreu variação foi o de educação, seguido da renda. Apesar da renda ter contribuído para tal mudança, a renda per capita mínima corresponde a R\$ 251,75 e os índices de pobreza equivalem a 48,38% (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2013). (Quadro 15)

Quadro 15 - Variação do IDHM do município de Chapadinha (1991 a 2010)

IHDM						
ANO	Posição	IDHM	IDHM - Renda	IDHM - Longevidade	IDHM - Educação	Categoria
1991	32°	0,328	0,444	0,522	0,144	Muito Baixo (0,000 - 0,499)
2000	61°	0,420	0,466	0,640	0,249	Muito Baixo (0,000 - 0,499)
2010	51°	0,604	0,544	0,770	0,517	Médio (0,600 - 0,699)

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013

Elaboração: MELO, 2016

Assim como o município de Afonso Cunha, o município de Chapadinha está localizado na Bacia Hidrográfica do Rio Munim. Devido a sua localização geográfica, no semiárido nordestino, polígono da seca, o município já passou por processos de estiagem e seca. Possui uma precipitação pluviométrica anual 800mm. Além disso, passou por processos de inundações, com registro nos anos de 2008 e 2009. (ATLAS BRASILEIRO DE DESASTRES NATURAIS, 2013).

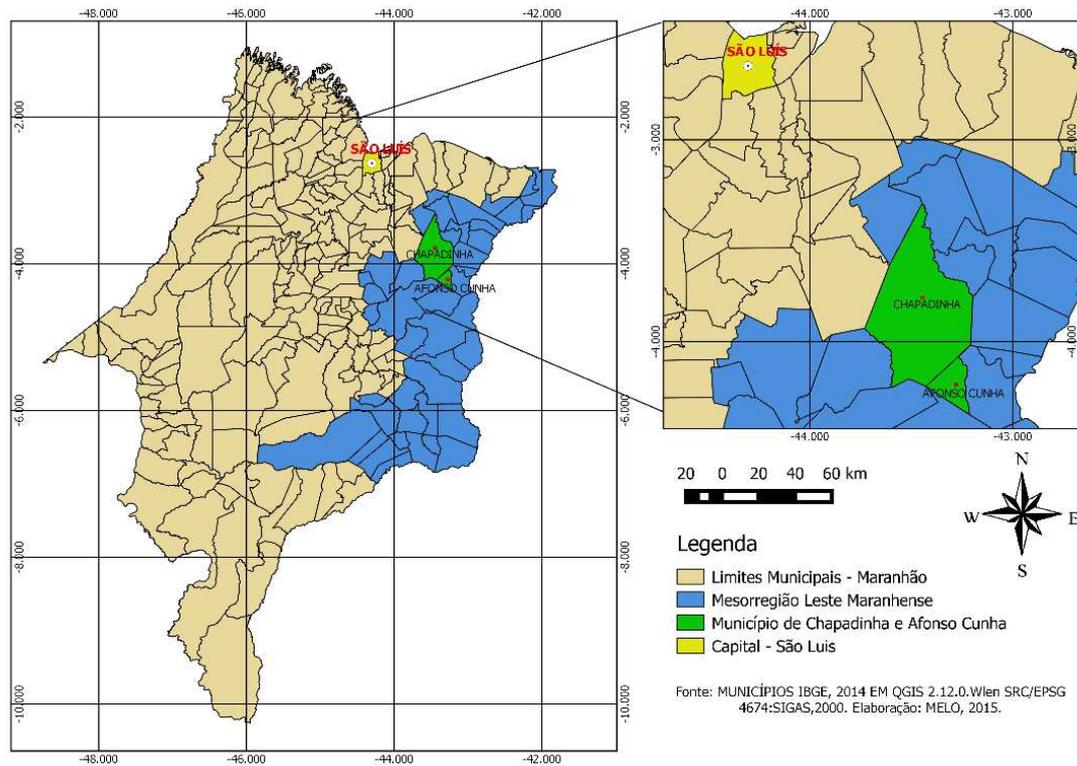
4.2 Espaço Urbano

O estudo dos espaços urbanos, contribui para um entendimento sobre a dinâmica e estruturação dos dois municípios, que possuem características econômicas e sociais distintas. Além disso, contribui para a compreensão sobre como o planejamento e a gestão urbanos neles desenvolvidos.

Os municípios de Afonso Cunha e Chapadinha possuem uma forte relação com a capital São Luis, pois Afonso Cunha está distante de São Luís cerca de 385,33km e Chapadinha a 246,37km. O acesso ao município de Afonso Cunha pode ser feito por Chapadinha seguindo pela MA 026, uma estrada de terra (imagem 02 e 03), ou pelos municípios de Coelho Neto e Codó pela MA 123, seguindo uma estrada pavimentada. O acesso a Chapadinha acontece pela BR 222, que margeia os limites da ocupação desse município. O município de Afonso Cunha,

faz limite a noroeste como município de Chapadinha, sendo que a sua ocupação ocorre nas proximidades desta divisão territorial.

Mapa 3 - Localização – São Luís, Afonso Cunha e Chapadinha



Fonte: MELO, 2016

Imagem 2 - Via de acesso de Chapadinha para Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 3 - Via de acesso de Chapadinha para Afonso Cunha



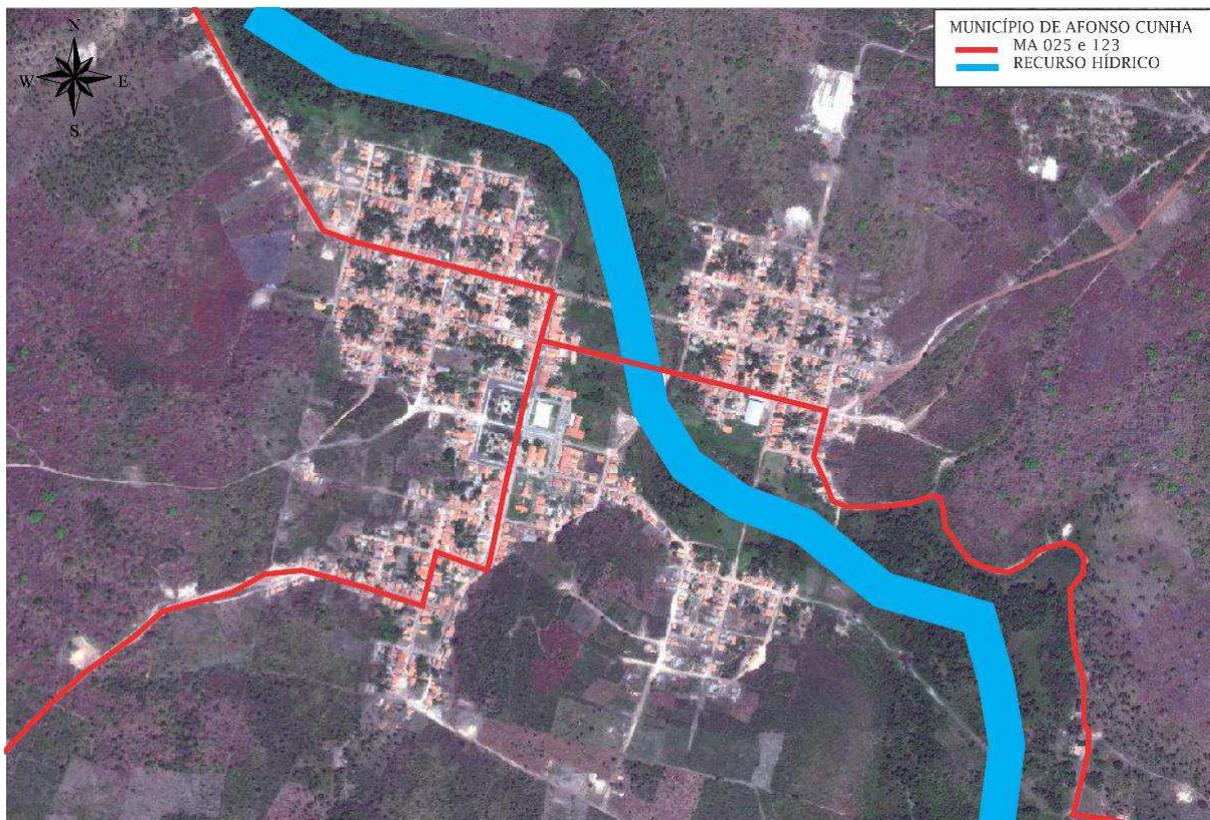
Fonte: LATESE, 2015

4.2.1 Afonso Cunha

O Município de Afonso Cunha possui um traçado urbano organizado em quadrículas, constituindo um traçado ortogonal. Seu espaço urbano é formado por uma via principal e outras poucas paralelas e perpendiculares. Na via principal se localizam os pontos

mais importantes da cidade, tais como a sede da Prefeitura, as secretarias municipais, as escolas, comércios, a igreja e a praça principal. (MELO, 2015)

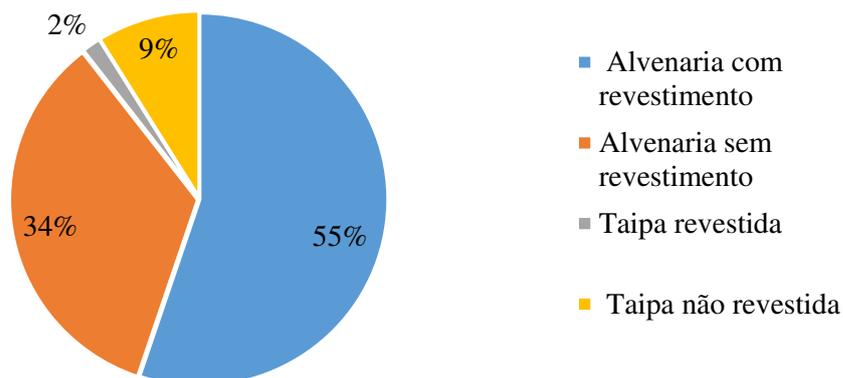
Mapa 4 - Município de Afonso Cunha - 2011



Fonte: ArcGIS mapas online, 2011
Adaptado: MELO, 2016

No espaço urbano da cidade, as edificações ora são geminadas, ora estão em centro de terreno, mas sendo predominante a segunda. Muitas delas não possuem um afastamento frontal, em alguns casos, o existente é para construção de calçadas que ora são largas e ora são estreitas (MELO, 2015). Destas edificações na área urbana há a predominância de construções em alvenaria com revestimento, sendo ainda possível encontrar edificações em taipa (IBGE, 2010). (Gráfico 15)

Gráfico 15- Tipo de material das paredes externas dos domicílios urbanos – Afonso Cunha



Fonte: IBGE, 2010
Elaboração: MELO, 2016

Imagem 4 - Praça central em frente ao prédio da Prefeitura - Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 5 – Praça Central - Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 6 – Relação do rio com as edificações – Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 7 - Zona Urbana - Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Os deslocamentos de pessoas dentro do município ocorrem prioritariamente de bicicleta, a pé e em veículo particular, podendo ser automóvel ou motocicleta. Não existe um sistema de transporte coletivo, uma vez que a sede do município é pequena e todas atividades desenvolvidas estão próximas de tudo. Conforme o quadro 16, verifica-se que a frota de veículo

no município que passou por processo de crescimento, sendo a motocicleta o que teve o crescimento mais expressivo.

Quadro 16 - Frota de Veículo município de Afonso Cunha

TIPO	2009	2011	2014
Automóvel	14	21	42
Caminhão	3	3	6
Caminhão trator	0	0	0
Caminhonete	7	9	23
Camioneta	0	1	1
Micro-ônibus	2	1	2
Motocicleta	156	237	380
Motoneta	25	35	50
Ônibus	1	1	5
Trator de rodas	0	0	0
Utilitário	0	0	0
Outros	0	1	1

Fonte: IBGE, 2015
Adaptado: MELO, 2016

As vias da cidade são pavimentadas com asfalto e as secundárias são em piçarra/barro. Devido ao município ser cortado por um rio, nos limites de sua sede é possível encontrar uma ponte de madeira que permite a travessia dentro da cidade. Como equipamentos públicos, o município possui duas praças arborizadas que são usadas pela população, um largo, uma quadra poliesportiva e um balneário ainda em construção (MELO, 2015). Esses equipamentos públicos ficam concentrado no núcleo central do município e mostra como a cidade se desenvolve a sua volta, o que é característico de cidades pequenas. (Mapa 05).

Imagem 8 - Ponte sobre rio na zona urbana do Município – Afonso Cunha



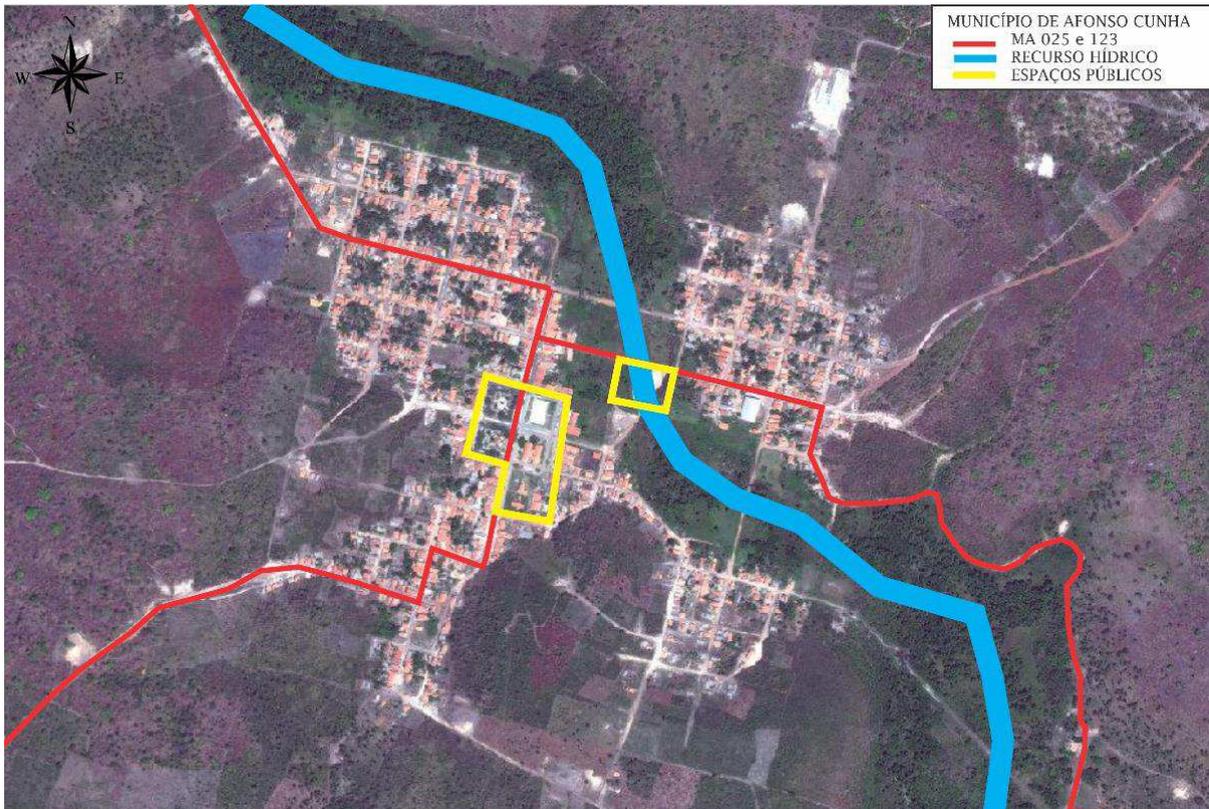
Fonte: LATESE, 2015

Imagem 9 - Balneário no Município – Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Mapa 5 - Município de Afonso Cunha - Localização do Espaços Públicos



Fonte: ArcGIS mapas online, 2011
Adaptado: MELO, 2016

Os comércios e serviços existentes no município são de pequeno porte, atendendo somente a demanda local. Com relação aos serviços, existe no município uma pequena agência bancária, algumas escolas públicas de educação infantil e fundamental e apenas uma escola de ensino médio (IBGE, 2015). A oferta destes pequenos comércios e serviços, mostra que existe uma dependência do município a outros municípios maiores, na busca de ofertas mais especializadas.

Imagem 10 - Unidade Básica de Saúde - Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 11 - Escola - Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 12 - Farol da Educação - Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 13 - Sede da Prefeitura - Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Com relação ao saneamento básico no município, cerca de 67,77% das habitações são abastecidas por um sistema de água encanada; 63, 25% possui sistema de coleta de lixo e a energia elétrica atende 97,20% dos domicílios (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2013). Um dos problemas urbanos mais graves elencados no município são os resíduos sólidos, visto que apesar de ser coletado, a população costuma despejá-lo em locais impróprios como córrego de rios (LATESE, 2015).

Nos limites territoriais de Afonso Cunha há a instalação somente 13 empresas (IBGE, 2015). Isso mostra que a dinâmica dos espaços urbanos neste município é pequena e atendendo somente a população local.

Imagem 14 - Praça na zona urbana do Município – Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 15 - Avenida principal e pontos de comércio - Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 16 - Avenida principal e pontos de comércio - Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 17 - Posto do CRAS e Posto da SAMU - Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 18 - Espaço Urbano - Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 19 - Espaço Urbano - Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 20 - Via principal - Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 21 - Espaço Urbano - Afonso Cunha



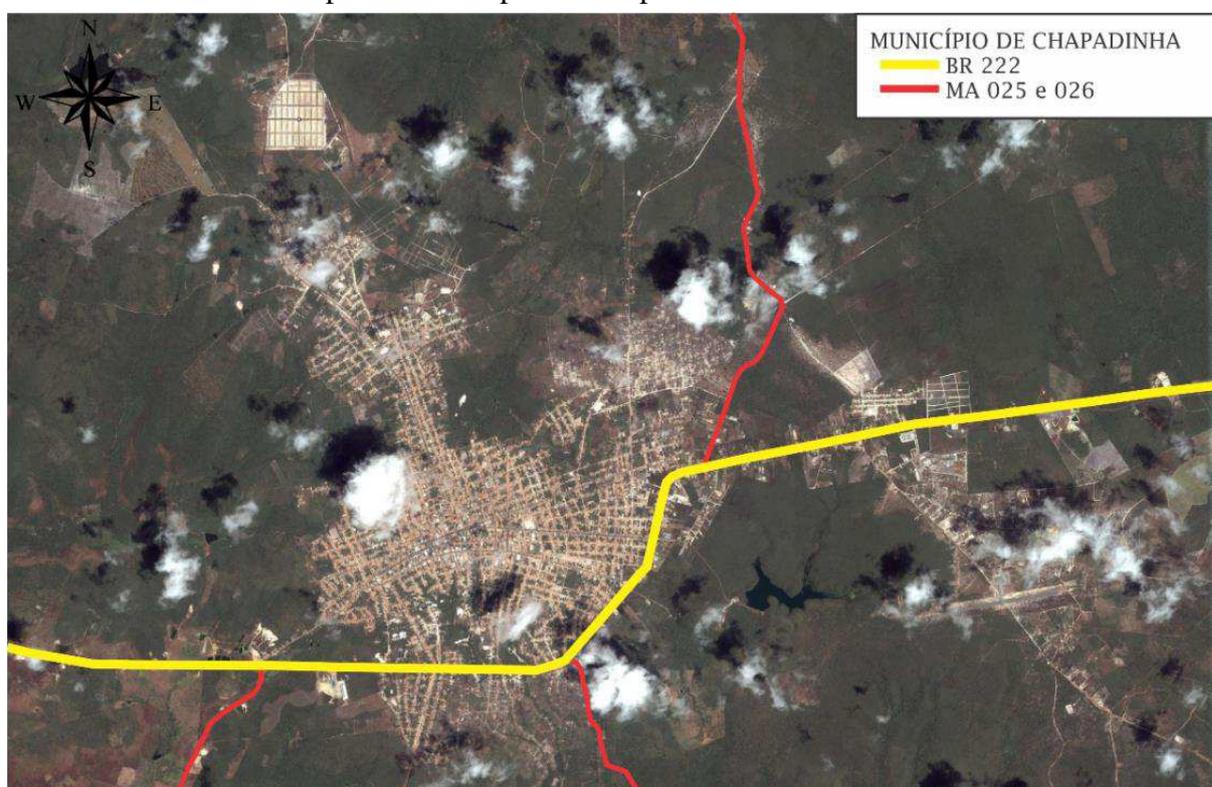
Fonte: LATESE, 2015

4.2.2 Chapadinha

O traçado urbano no município de Chapadinha é caracterizado por um traçado em quadrícula, onde há a divisão em quadras com dimensões variadas. Essa configuração é característica dos espaços urbanos mais próximos ao núcleo central, já as periferias são

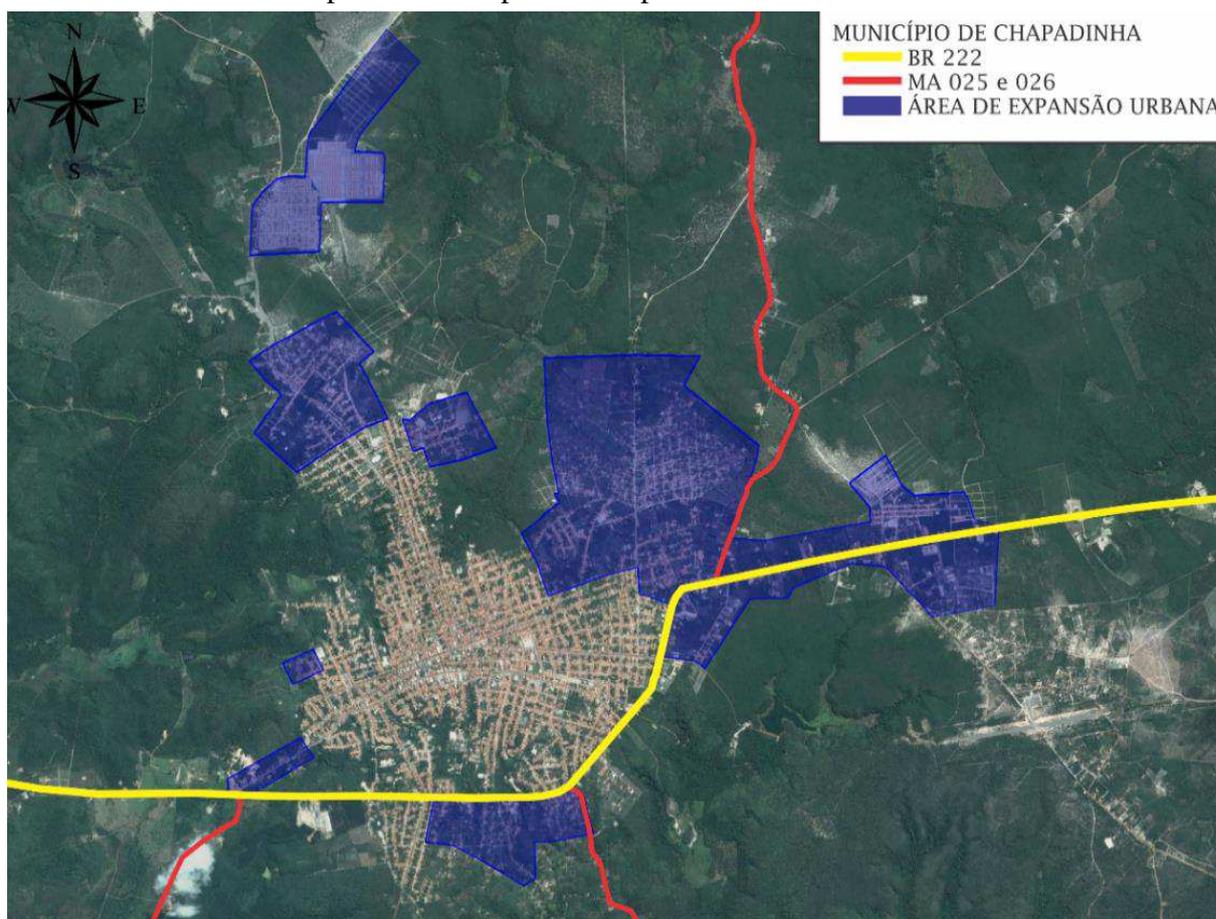
marcadas por um traçado orgânico (MELO, 2015). A mudança nesse traçado é decorrência principalmente da expansão urbana desordenada na cidade, que vem ocorrendo principalmente no sentido norte-leste, pois além do aumento contingencial de edificações isoladas e também a implantação das obras do Programa Minha Casa Minha Vida. (Mapa 06 e 07)

Mapa 6 - Município de Chapadinha no ano de 2011



Fonte: Google Earth Pro, 2015
Adaptado: MELO, 2016

Mapa 7 - Município de Chapadinho no ano de 2014

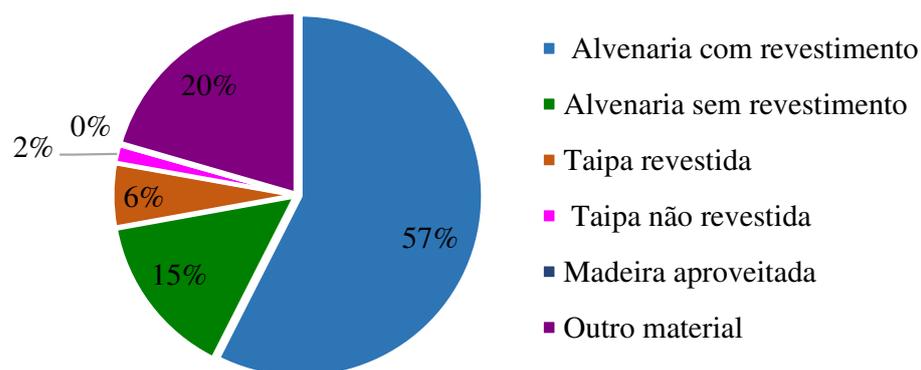


Fonte: Google Earth Pro, 2015
Adaptado: MELO, 2016

A sua topografia é predominantemente plana, no entanto, existem áreas urbanas que ela é mais acentuada. Essa área, encosta de morro, foi ocupada pela população, o que faz com que em período de chuva, essas áreas tenham o risco de deslizamento ou enchentes, configurando uma situação de risco. (MELO, 2015)

Na sede, os lotes possuem dimensões variáveis, sendo em sua grande maioria das edificações são geminadas, ou seja, dividem a mesma parede, mas existem edificações isoladas (MELO, 2015). De acordo com dados do IBGE (2010), as edificações do espaço urbano são predominantemente feitas em alvenaria com revestimento, seguindo de outros materiais, sendo ainda possível encontrar construções em taipa.. (Gráfico 16)

Gráfico 16 - Tipo de material das paredes externas dos domicílios urbanos - Chapadinha



Fonte: IBGE, 2010
Adaptado: MELO, 2016

As ruas principais em sua grande maioria são pavimentadas com asfalto e as secundárias são em pedra compactada com condições satisfatórias de uso. Algumas avenidas principais possuem canteiro central com uma pequena arborização (MELO, 2015). O fluxo de veículos no município passou por um processo de crescimento nos últimos anos, onde a motocicleta foi o meio de transporte que teve seu uso mais intensificado no espaço urbano. Apesar de sua dimensão territorial e a quantidade populacional não há um sistema de transporte coletivo. (Quadro 17)

Quadro 17 - Frota de Veículo município de Chapadinha

TIPO	2009	2011	2014
Automóvel	1.264	1.718	2.390
Caminhão	227	285	352
Caminhão trator	6	18	23
Caminhonete	410	621	917
Camioneta	0	71	98
Micro-ônibus	34	36	35
Motocicleta	4.955	6.775	10.109
Motoneta	1.233	1.764	2.606
Ônibus	9	12	16
Trator de rodas	0	0	0
Utilitário	0	19	37
Outros	0	85	147

Fonte: IBGE, 2015
Adaptado: MELO, 2016

Imagem 22 - Via de Circulação com canteiro central – Chapadinha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 24 - Zona Urbana - Chapadinha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 23 - Via secundária com pedra compactada - Chapadinha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 25 - Zona Urbana - Chapadinha



Fonte: LATESE, 2015

No município, segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (2013), das habitações cerca de 71,30% possuem sistema de abastecimento de água por uma rede encanada; o lixo é coletado em 68,22% das habitações na zona urbana. A rede de energia elétrica atende a 93,68% dos domicílios no município. O sistema de abastecimento de água é realizado pela CAEMA e o lixo coletado é depositado em um lixão a céu aberto, que se localiza na proximidade da cidade. O esgotamento sanitário, um dos grandes problemas do município, devido a isso, há a predominância das fossas e sumidouros e fossas negras, não existe uma rede de coleta e tratamento de esgoto (MELO, 2015).

Imagem 26 - Vias de circulação e comércios – Chapadinha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 27 - Situação da Cidade – Chapadinha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 28 - Vista da Cidade – Chapadinha



Fonte: Google Street View, 2015

Imagem 29 - Vista da Cidade – Chapadinha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 30 - Via de circulação - Chapadinha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 31 - Via de circulação e comércios - Chapadinha



Fonte: LATESE, 2015

No espaço urbano é possível encontrar uma variedade de usos, tanto comerciais, como de serviços e residenciais intercalados, sem está concentrado em uma única zona. Há a presença de empreendimentos de grande, médio e pequeno porte distribuídos no espaço, contribuindo para o aumento do PIB do município, além de serem fonte de emprego e renda para a população. (MELO, 2015)

Dos serviços/instituições há no município a presença de bancos; fóruns; cartórios; estabelecimentos de saúde; escolas públicas e privadas de educação infantil, fundamental e médio; polos de universidades públicas como da UFMA (Universidade Federal do Maranhão), além de faculdades particulares como a Faculdade do Baixo Parnaíba e outras. Dos estabelecimentos de saúde, de acordo com o IBGE, dados de 2009, há a predominância de estabelecimentos municipais, seguido do particular, não havendo nos seus limites territoriais estabelecimentos estaduais. Com relação a empresas, no município existe cerca de 969 unidades locais, dados do IBGE no ano de 2013. Assim como uma grande variedade de comércios e serviços, o município possui em seu território diversos espaços públicos, como praças, largos, espaços para eventos, academias da saúde distribuídos pela cidade. (IBGE, 2015)

Imagem 32 - Prédio de uma Escola Municipal
–Chapadinha



Fonte: Google Street View, 2015

Imagem 33 - Hospital Regional –
Chapadinha



Fonte: Google Street View, 2015

Imagem 34 - Espaço Público –Chapadinha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 35 - Espaço Público – Chapadinha



Fonte: Google Street View, 2015

Imagem 36 – Zona Urbana – Chapadinha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 37 - Área de risco no espaço urbano – Chapadinha



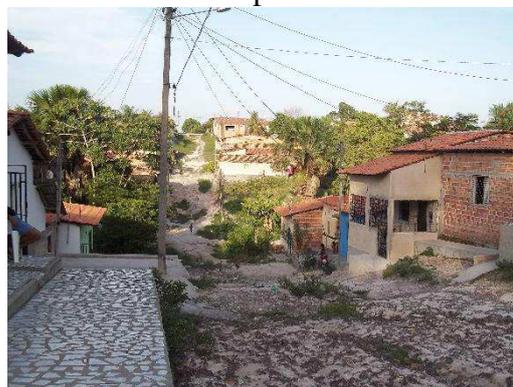
Fonte: LATESE, 2015

Imagem 38 - Zona Urbana - Chapadinha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 39 - Área de risco no espaço urbano – Chapadinha



Fonte: LATESE, 2015

4.3 Planejamento Urbano nos Municípios de Afonso Cunha e Chapadinha

O planejamento urbano é um processo que define medidas que a longo prazo podem contribuir para o desenvolvimento local. Dentre os instrumentos da Política Urbana definidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade que serão analisados nos municípios de Afonso Cunha e Chapadinha são as Legislações Urbanísticas e os Tributos Municipais.

Nessa análise serão utilizados dados de secretarias municipais, que foram submetidas a uma pesquisa através da aplicação de questionários pela equipe LATESE. No município de Afonso Cunha, a secretaria objeto de pesquisa foi a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura que tem por objetivo assessorar o Prefeito na supervisão e controle dos serviços de obras públicas municipais. Dentre as suas competências tem a construção, pavimentação e conservação das vias públicas (urbanas e vicinais); Eletrificação urbana e rural; Iluminação Pública; Limpeza Urbana e outras. (AFONSO CUNHA, 2009)

Em Afonso Cunha, as atividades de planejamento urbano são desenvolvidas tanto pela Secretaria de Administração e Finanças, através do Departamento de Planejamento Urbano, quanto pela Secretaria de Planejamento/Convênios, porém não foram entrevistadas na pesquisa. A Secretaria de Planejamento é responsável pelo planejamento local, onde tem a competência de elaborar e acompanhar a execução de planos e programas a serem desenvolvidos pelo órgão de administração municipal, assim como o acompanhamento e a execução de convênios firmados com órgãos estaduais e federais. (AFONSO CUNHA, 2009)

No município de Chapadinha, os dados utilizados são da Secretaria Municipal de Obras, que tem por finalidade o planejamento, a coordenação e a execução de obras públicas, a fiscalização da limpeza pública, conservação de estradas municipais e outras competências, tais como a elaboração, a fiscalização e o controle de projetos arquitetônicos, estruturais, hidráulicos, elétricos, hidrossanitário e outros; a fiscalização e a orientação de execução de obras públicas; fiscalizar serviços públicos concedidos ou permitidos pelo município; promover a execução de atividade de conservação e manutenção de canias e galerias pluviais urbana e outros (CHAPADINHA, 2009).

Durante a pesquisas nas cidades foram entrevistados, no Município de Afonso Cunha, o Secretário, o Secretário Adjunto da Secretaria de Obras, e também o Prefeito. As leis foram conseguidas por meio do Presidente da Câmara Municipal. Já no Município de Chapadinha, os entrevistados foram o Secretário de Obras e um Engenheiro Civil, do quadro técnico da secretaria. A cópia das documentações do município foi conseguida por meio do engenheiro e duas secretárias executivas.

4.3.1 Legislação Urbanística e Tributos Municipais

Os instrumentos gerais da Política Urbana definido pelo Estatuto da Cidade ocorrem de forma distinta nos dois municípios, devido principalmente as diferenças populacionais existente. Chapadinha por ter uma população superior a 70.000 habitantes possui todas as obrigatoriedades instituídas pelo Estatuto da Cidade, enquanto que Afonso Cunha, por possuir uma população com um pouco mais de 5.000 habitantes, não possui obrigatoriedade perante o EC e a CF de 88.

Apesar da diferença populacional, os dois municípios tem em comum alguns instrumentos da Política Urbana, no caso a Lei de Uso e Ocupação do Solo⁹ e a Lei de Preservação Ambiental, ambos vigentes em Afonso Cunha, porém em Chapadinha a Lei de Uso e Ocupação esta em atualização. O Plano Diretor é presente somente no município de Chapadinha, porém está em processo de atualização.(Quadro 18)

No município de Chapadinha, há um diferencial em seu Plano, uma vez que o mesmo é tido como Plano Diretor Participativo, cumprindo assim a obrigatoriedade da gestão democrática. Em uma análise superficial do mesmo pode-se verificar que, dentro das diretrizes gerais da Política Urbana do município de Chapadinha, consta a gestão democrática por meio da participação popular e associações representativas dos segmentos da comunidade (Inciso II, Art. 8, CHAPADINHA, 2006). Além disso, contém um capítulo que trata somente dos Instrumentos de Participação Popular, onde define as formas de participação e também as regulamentações e competências da Conferência Municipal de Política Urbana (Art. 168º e 169º, CHAPADINHA, 2006).

Quadro 18 - Instrumentos da Política Urbana - Legislação Urbanística em Afonso Cunha e Chapadinha

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA		
AFONSO CUNHA	LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA	CHAPADINHA
Não Tem	Plano Diretor	Em Atualização Lei nº1041/2006
Vigente	Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano	Em Atualização Lei nº1068/2007
Vigente Lei nº262/2013	Lei de Preservação Ambiental	Vigente
Não Tem	Estudo prévio de Impacto de Vizinhança	Não Tem

* As Leis com seus respectivos números foram adquiridas durante visita aos municípios.

Fonte: LATESE, 2015

Elaboração: MELO, 2016

O Estudo prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), outro instrumento definido pelo EC, que deverá contemplar os efeitos positivos e negativos dos empreendimentos, devendo-se levar em consideração a qualidade de vida da população residente e das proximidades, sendo parte integrante do Plano Diretor, não está presente em nenhum dos dois municípios. (Quadro 18)

⁹ No município de Chapadinha esta Lei é chamada de Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, aprovada no ano de 2007 – Lei nº 1068 de 28 de dezembro de 2007

Além destas Legislações Urbanísticas definidas pelo Estatuto da Cidade e pela Constituição Federal, os municípios possuem em sua estrutura administrativa e de gestão os Códigos de Obras e o Código de Postura. Em Afonso Cunha, o Código de Obras está inserido no Código de Posturas.

Uma análise das Legislações Urbanísticas mais utilizadas nos dois municípios comprova que em Afonso Cunha as mais usuais são o Código de Postura e a Lei de Preservação Ambiental, já em Chapadinha são a Lei de Preservação Ambiental e o Plano Diretor. Os dois municípios têm em comum, sendo um instrumento frequente de trabalho, a Lei de Preservação Ambiental. Além disso, o Código de Obras e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, sendo uma das menos utilizadas. O não uso do Plano Diretor no município de Afonso Cunha é devido a não existência do mesmo¹⁰. (Gráfico 19)

Quadro 19 - Legislação Urbanística mais utilizada em Afonso Cunha e Chapadinha

	AFONSO CUNHA	AMBOS	CHAPADINHA
MAIS UTILIZADA	Código de Posturas	↓	Lei de Preservação Ambiental
	Lei de Preservação Ambiental		Plano Diretor
MENOS UTILIZADA		Código de Obras	
		Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano	
NÃO UTILIZADAS	Plano Diretor		—

Fonte: LATESE, 2015
Elaboração: MELO, 2016

Assim como a Legislação Urbanística, o Estatuto da Cidade prevê como instrumento da política urbana os Planos, Programas e Projetos setoriais. Como obrigatoriedade, instituída pelo Governo Federal, ambos os municípios estão elaborando seus Planos de Saneamento e o de Resíduos Sólidos, cumprindo assim as diretrizes instituídas pela Lei de nº 12,305, de 2 de agosto de 2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e a Lei de nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Política Nacional de Saneamento Básico). (Quadro 20)

O Plano de Habitação no Município de Afonso Cunha está vigente e este dado foi confirmado por meio do Portal da Transparência, pois no ano de 2013, o Município foi

¹⁰ Uma investigação posterior sobre os dados do Plano Diretor de Afonso Cunha identificou-se que o mesmo está em processo de elaboração, onde passou por votação na Câmara Municipal, porém ainda não aprovado. O início de sua elaboração aconteceu no ano de 2013, juntamente com o Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo (Lei nº 267 de 21 de maio de 2013).

contemplado com verbas para a elaboração do seu Plano Habitacional de Interesse Social. No caso de Chapadinha, segundo informações da secretaria, está em processo de elaboração.

Com relação ao Plano de Mobilidade, que estabelece princípios, diretrizes e instrumentos para orientar os municípios no planejamento da infraestrutura viária e o transporte para a circulação de pessoas e cargas, está em elaboração somente no município de Chapadinha, visto que sua população é superior a 20.000 habitantes e cumpre os requisitos estabelecidos pela Lei nº 12.587 de janeiro de 2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana). (Quadro 20)

Quadro 20 - Instrumentos da Política Urbana - Políticas Setoriais em Afonso Cunha e Chapadinha

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA		
AFONSO CUNHA	POLÍTICAS SETORIAIS	CHAPADINHA
Em Elaboração	Plano de Saneamento	Em Elaboração
Em Elaboração	Plano de Resíduos Sólidos	Em Elaboração
Vigente	Plano de Habitação	Em Elaboração
Não Tem	Plano de Mobilidade Urbana	Em Elaboração

Fonte: LATESE, 2015
Elaboração: MELO, 2016

Além das Legislações Urbanísticas e dos Planos Setoriais, os tributos municipais contribuem para a regulação do uso do solo e a geração de divisas para o erário público municipal. No caso o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, também instrumento da Política Urbana, é definido e regulamentado pela CF de 88 e pelo Estatuto da Cidade. Além deste imposto, a Constituição determina que é competência dos municípios a instituição e a arrecadação do ISS (Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza) e o ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter vivos). (Art. 156º, CF,88).

No Município de Afonso Cunha, conforme resposta fornecida pelos gestores, são cobrados todos os impostos instituídos pela CF, enquanto que em Chapadinha, atualmente, são cobrados o ISS e o ITBI, uma vez que o IPTU está passando por um processo de regulamentação/atualização (Quadro 21). No entanto, uma análise dos dados da Receita Tributária (SICONFI, 2013), dos dois municípios, percebe-se que os tributos municipais obrigatórios (IPTU, ITBI e ISS), constituem parcela pouco significativa na arrecadação municipal. Tanto no Município de Afonso Cunha, quanto no de Chapadinha, o IPTU e o ITBI correspondem a 0% da arrecadação, enquanto que o ISS corresponde a apenas 2%, mostrando que este tem o maior peso na composição de suas receitas (Quadro 22). Além disso, demonstra

que tanto o pequeno como o médio município possuem dificuldades na arrecadação dos tributos municipais instituídos pela Constituição, devido a fatores que podem ser a presença de uma grande população pobre residindo na área urbana ou mesmo questões de clientelismo político. A cobrança destes impostos poderia contribuir para a redução da dependência dos repasses constitucionais e aumentar a capacidade de investimento dos municípios analisados.

Quadro 21 - Tributos Municipais em Afonso Cunha e Chapadinha

AFONSO CUNHA	TRIBUTOS MUNICIPAIS	CHAPADINHA
Sim	IPTU	Não - Regulamentação/Atualização
Sim	ITBI	Sim
Sim	ISS	Sim

Fonte: LATESE, 2015
Elaboração: MELO, 2016

Quadro 22 - Receita Municipal de Afonso Cunha e Chapadinha

AFONSO CUNHA		RECURSOS FINANCEIROS	CHAPADINHA	
R\$ 5.526.223,41		Cota FPM	R\$ 23.921.354,91	
R\$ 16.768.695,97		Receita Orçamentária Total	R\$ 100.602.286,82	
R\$ 47.201,02	0%	Imposto sobre Patrimônio e Renda	1%	R\$ 627.113,31
R\$ 1.619,98	0%	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial - IPTU	0%	R\$ 50.395,82
R\$ 251.624,55	2%	Imposto sobre Serviços - ISS	2%	R\$ 2.364.861,94
R\$ 0,00	0%	Imposto sobre Transmissão Inter Vivos - ITBI	0%	R\$ 154.389,22
R\$ 45.581,04		Imposto sobre Renda e Provento de Qualquer Natureza - IR	0%	R\$ 422.328,27
R\$ 0,00	0%	Imposto Territorial Rural - ITR	0%	R\$ 0,00

Fonte: SICONFI, 2013
Elaboração: MELO, 2016

Além dos impostos regulamentados pela Constituição, existem outros tributos municipais referentes às edificações, tais como as taxas de Análise de Projetos, Alvará de Projetos, Alvará de Obras e Alvará de Funcionamento. No município de Chapadinha são cobradas todas as taxas referentes às edificações questionados pela pesquisa, tais como a Taxa de Análise e Aprovação de Projetos, o Alvará de Projeto, Alvará de Obras, Habite-se e Alvará de Funcionamento. No município de Afonso Cunha não são cobradas a Taxa de Análise e Aprovação de Projetos e o Alvará de Projetos. Em ambos os municípios, o imposto/taxa mais cobrada é o Alvará de Funcionamento, visto que foi informado que o comércio, para ter seu

funcionamento, precisa da Licença da prefeitura, garantida pelo pagamento da referida taxa. (Quadro 23)

Quadro 23 - Tributos Municipais – Edificações em Afonso Cunha e Chapadinha

AFONSO CUNHA	TRIBUTOS MUNICIPAIS - Edificações	CHAPADINHA
Não	Taxa de Análise e Aprovação de Projetos	Sim
Não	Alvará de Projeto	Sim
Sim	Alvará de Obras	Sim
Sim	Habite-se	Sim
Sim	Alvará de Funcionamento	Sim

Fonte: LATESE, 2015
Elaboração: MELO, 2016

4.4 Gestão Urbana nos Municípios de Afonso Cunha e Chapadinha

A efetivação do planejamento urbano acontece mediante a sua aplicação pela gestão. Nos municípios de Afonso Cunha e Chapadinha, os princípios da gestão que serão analisados são a Estrutura Institucional das Prefeituras e das Secretarias em estudo; a Capacitação e Recursos Técnicos; a Análise, Aprovação e Fiscalização de Projetos e Obras; Problemas Urbanos; e a Participação Popular.

4.4.1 Estrutura Institucional

A estrutura institucional, que corresponde a organização e divisão interna da administração municipal, acontece de forma diferenciada nos dois municípios em estudo. Em Afonso Cunha, a estrutura administrativa da Prefeitura é constituída por 10 secretarias municipais, além de 5 órgãos administrativos como a Secretaria de Gabinete, a Assessoria Jurídica e Defensoria, a Controladoria Geral do Município, Assessoria de Comunicação e a Comissão Permanente de Licitação (CPL). No município de Chapadinha, por meio da análise da Lei Municipal nº1158/2012, verifica-se que a Prefeitura é organizada em 16 secretárias e mais 4 órgãos administrativos como Gabinete do Prefeito, a Controladoria do Município, a Procuradoria Geral e a Ouvidoria Geral. Além dos dados da lei municipal, a Prefeitura Municipal de Chapadinha, apresenta em seu site, uma divisão de Secretarias diferenciada

quando comparada com a da Lei, onde verifica-se algumas mudanças, mas manteve-se a um total de 16 secretarias¹¹. (Quadro 24)

Quadro 24 - Estrutura Institucional da Prefeitura de Afonso Cunha e Chapadinha

AFONSO CUNHA		CHAPADINHA	
Lei Municipal nº 213/2009		Lei Municipal nº 1.158/2012	Informações do site
Sec. Mun. de Administração e Finanças	SECRETARIAS COMUNS	Sec. Mun. de Administração	Sec. Mun. de Administração
Sec. Mun. de Planejamento/ Convênios		Sec.Mun.de Finanças, Planejamento e Orçamento	Sec.Mun.de Finanças, Planejamento e Orçamento
Sec. Mun. da Saúde		Sec.Mun. da Saúde e Saneamento	Sec.Mun. da Saúde
Sec. Mun. da Educação		Sec. Mun. da Educação	Sec. Mun. de Educação
Sec.Mun.de Assistência Social e Segurança Alimentar		Sec.Mun. de Assistência Social	Sec.Mun. de Assistência Social
Sec. Mun. de Cultura e Turismo		Sec.Mun. de Turismo	Sec. Mun. de Cultura
		Sec. Mun. de Cultura	
Sec. Mun. de Esporte e Juventude		Sec. Mun. de Esporte e Lazer	Sec. Mun. de Esporte
Sec. Mun. de Obras e Infraestrutura		Sec.Mun. de Obras	Sec.Mun. de Obras
Sec. Mun. de Agricultura		Sec.Mun. de Agricultura e Abastecimento	Sec.Mun. de Agricultura
Sec.Mun. de Meio Ambiente		Sec. Mun. de Meio Ambiente	Sec. Mun. de Meio Ambiente
—	SECRETARIAS DIFERENTES	Sec. Mun. de Urbanismo	Sec. Mun. de Trabalho
		Sec. Mun. de Transporte	Sec. Mun. de Transporte
		Sec.Mun. de Comunicação	Sec.Mun. de Comunicação
		Sec. Mun. de Licitação e Compras	Sec.Mun. de Indústria e Comércio
		Sec. Mun. de Política e Promoção da Igualdade Racial	Sec. Mun. de Política e Promoção da Igualdade Racial
		-	Sec. Mun. da Mulher

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPADINHA, CHAPADINHA nº 1.158/2012 e AFONSO CUNHA nº 213/2009

Elaboração: MELO, 2016

Tomando como base os dados do site da Prefeitura do Município de Chapadinha, com relação a diferenciação de secretarias, conforme o quadro 24, inexistem atualmente as Secretarias Municipais de Turismo, de Urbanismo e de Licitação e Compras. Esta mudança, mostra que o município passou por uma reforma na estrutura administrativa na troca de Prefeito, ocorrido no ano de 2013. Com esse processo, criou-se mais três Secretarias, no caso, a Secretaria do Trabalho, da Indústria e Comércio e da Mulher. Além disso, modificou-se a nomenclatura de algumas secretarias, a exemplo, a Secretaria Municipal de Saúde e

¹¹ Para a utilização dos dados obtidos no site da Prefeitura Municipal de Chapadinha, realizou-se uma investigação posterior onde os mesmos foram confirmados.

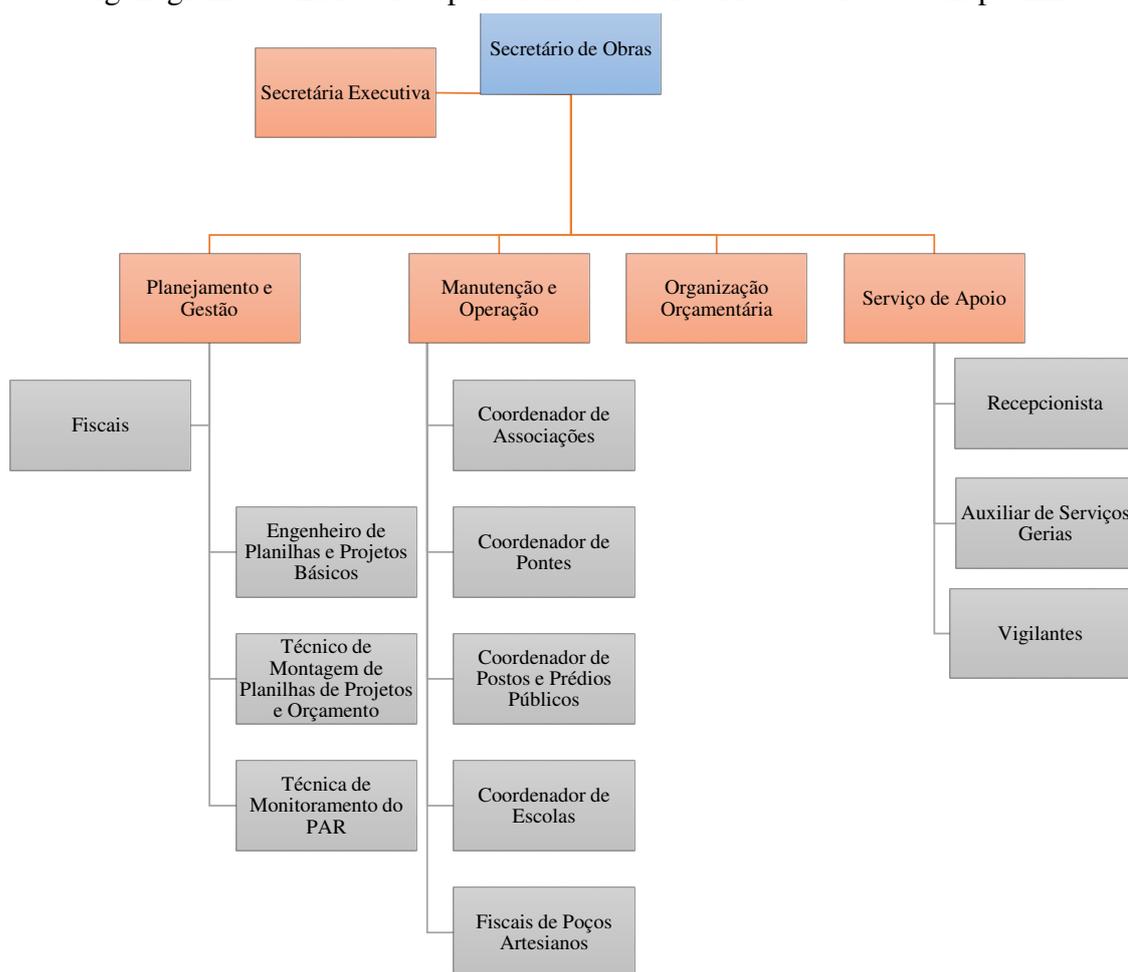
Abastecimento, que atualmente é chamada de Secretaria de Saúde, esse mesmo fato aconteceu com a Secretaria de Esporte e da Agricultura.

Além disso, como mostra quadro 24, os dois municípios possuem secretárias municipais em comuns, um total de 10. Entretanto, possuem, em alguns casos, denominações diferentes, muitas delas exercendo mais de uma função, como é o caso da Secretaria de Administração e Finanças em Afonso Cunha que, em Chapadinha, recebe o nome de Secretaria de Administração, existindo outra Secretaria que trata das questões financeiras, juntamente com o planejamento e o orçamento municipal. Outra diferença existente entre os dois municípios é que em Afonso Cunha existe uma única secretaria que trata da parte de Cultura e Turismo, enquanto que em Chapadinha existiam duas secretarias que trabalham separadamente estas duas áreas, mas atualmente existe apenas uma Secretaria que trata da Cultura, sendo extinta a secretaria de Turismo.

Além das secretarias em comum, existem em Chapadinha 6 secretarias que desenvolvem atividades diferentes e que não existem em Afonso Cunha. No entanto, existem órgãos que podem desempenhar atividade parecida, como é o caso da Secretária de Comunicação de Chapadinha, que em Afonso Cunha essa mesma atividade pode ser desenvolvida pela Assessoria de Comunicação.

Quanto à hierarquia interna das secretarias específicas, na Secretaria de Obras e Infraestrutura de Afonso Cunha não foi possível conseguir dados sobre a hierarquia institucional. No município de Chapadinha, a Secretaria de Obras possui uma estrutura organizacional mais completa, onde há divisão em diversos setores, tais como o Setor de Planejamento e Gestão, Setor de Manutenção e Operação, Setor de Organização Orçamentária e o Setor de Serviço de Apoio. (Organograma 03)

Organograma 3 - Estrutura Operacional da Secretaria de Obras de Chapadinha



Fonte: Secretaria Municipal de Obras de Chapadinha
Adaptação: MELO, 2016

Essa estrutura organizacional da Secretaria não se reflete na distribuição do espaço ocupado por ela, visto que no atual prédio, em uma única sala, são desenvolvidos mais de uma atividade e chega a funcionar mais de um Setor, conforme relato de funcionários do órgão. Ainda segundo os funcionários, essa divisão em muitos casos compromete o desenvolvimento de algumas atividades, pois eles têm que dividir o pequeno espaço e os computadores com funcionários que desenvolvem outras tarefas.

Quanto aos Setores de atividade-meio do órgão, que envolve o Setor Jurídico, Setor Financeiro, o Setor de Planejamento e o Setor de Materiais e Serviços, as Secretarias, tanto de Afonso Cunha como a de Chapadinha, não possuem Setores específicos dentro do órgão para o desenvolvimento destas atividades. Estas atividades são de competência/desenvolvidas pela Prefeitura, como no caso de Afonso Cunha, e em Chapadinha pela Prefeitura ou por outras secretarias municipais, mostrando a dependência das Secretarias e de outros órgãos municipais. (Quadro 25)

Quadro 25 - Setores de Atividades-meio das secretarias de Afonso Cunha e Chapadinha

AFONOS CUNHA	FUNÇÃO	CHAPADINHA
SETOR		SETOR
Prefeitura	Jurídico	Prefeitura
	Materiais e Serviços	
	Financeiro	Secretaria de Finanças
	Planejamento	Não soube informar

Fonte: LATESE, 2015
Elaboração: MELO, 2016

Com relação as atividades-fim, que corresponde aos Setores de Análise/Aprovação de Projetos, Setor de Fiscalização de Obras, Setor de Planos, Programas e Projetos e Setor de Execução de Obras, nas duas Secretarias são desenvolvidos de forma diferenciada. No Município de Afonso Cunha, segundo o secretário, inexistem Setores específicos dentro do órgão, sendo as atividades relacionadas a Análise/Aprovação de Projetos e Obras de responsabilidade direta do Prefeito; quanto as atividades relacionadas aos Planos, Programas e Projetos são desenvolvida por uma empresa terceirizada, não informada pelos entrevistados; e, no que se refere às atividades de Fiscalização e Execução de Obras de pequeno porte, são desenvolvidas pela Secretaria, sendo o próprio Secretário Adjunto o fiscal do município.

No Município de Chapadinha existe um único Setor para o desenvolvimento de várias atividades, no caso o Setor de Engenharia, responsável pela Análise/Aprovação de Projetos, Fiscalização de Obras e a elaboração de Planos, Programas e Projetos; as atividades relacionadas à Execução de Obras são realizadas por empresas terceirizadas. (Quadro 26)

Quadro 26 - Setores de Atividades-fim das secretarias de Afonso Cunha e Chapadinha

AFONOS CUNHA	FUNÇÃO	CHAPADINHA
SETOR		SETOR
Prefeito	Análise/Aprovação de Projetos	Setor de Engenharia
Empresa Terceirizada	Planos, Programas e Projetos	
Secretaria Municipal de Obras	Fiscalização de Obras	
	Execução de Obras	Empresa Terceirizada

Fonte: LATESE, 2015
Elaboração: MELO, 2016

4.4.2 Capacitação e Recursos Técnicos

As secretarias dos dois municípios apresentam um corpo técnico diferenciado, podendo ter relação com a dimensão populacional e a complexidade das atividades realizadas no município. Em Afonso Cunha, o corpo técnico da secretaria é constituído, segundo o gestor da mesma, apenas pelo Secretário, o Secretário Adjunto e uma Secretária Executiva, sendo que os dois primeiros são responsáveis por todas as atividades desenvolvidas na Secretaria de Obras do Município. Destes três funcionários, um possui nível superior incompleto, na área de Pedagogia, e um nível técnico, Técnico Agrícola, nenhum deles concursado, todos ocupando cargos comissionados. (Quadro 27)

Diferentemente de Afonso Cunha, Chapadinha já possui um quadro técnico maior, contento cerca de 10 funcionários que envolve Engenheiro, técnicos, fiscais e secretárias executivas. Com relação ao grau de instrução, cinco possuem nível superior, sendo um incompleto, dois possuem nível técnico e três possuem nível médio. A grande quantidade de funcionários com nível superior não contribui de certa forma para o desenvolvimento da secretaria, pois destes apenas um corresponde a formação superior em Engenharia Civil, os demais variam entre Pedagogia, Enfermagem e outros. Deste total de funcionários, apenas dois são concursados e os demais comissionados. Apesar da quantidade de funcionários, quando comparado a Afonso Cunha, foi informado que este número é insuficiente para atender toda a demanda do município. (Quadro 27)

Quadro 27 - Grau de Escolaridade e Vínculo Empregatício das Secretarias de Afonso Cunha e Chapadinha

NÍVEL DE ESCOLARIDADE		
AFONSO CUNHA	Total	CHAPADINHA
3		10
–	Nível Médio	3
1	Nível Técnico	2
1	Nível Superior	5
VÍNCULO EMPREGATÍCIO		
0	Concursados	2
3	Comissionados	8

Fonte: LATESE, 2015
Elaboração: MELO, 2016

Nos dois municípios, conforme pode-se observar no quadro 28, os problemas internos comuns e mais graves nos dois órgãos são a remuneração, o sistema informatizado e o

espaço físico, já os problemas menos graves são o mobiliário e capacitação técnica, entretanto, isso não reflete na atual situação das Secretarias. Em Afonso Cunha, o principal problema elencado foi o espaço físico, pois segundo o Secretário, o atual prédio da secretaria não comporta todas as demandas, visto que as poucas salas existentes são pequenas. No que se refere ao sistema informatizado, a Secretaria de Obras possuía apenas um computador para o desenvolvimento de todas as atividades ali realizadas, que no momento da visita não estava funcionando. Apesar da Secretaria ter apenas três funcionários lotados, este é tido como um dos problemas menos graves.

Quadro 28 - Problemas internos mais graves do órgão - Afonso Cunha e Chapadinha

	AFONSO CUNHA	CHAPADINHA	COMUNS
↑ Mais grave	Espaço Físico	Equipamentos Técnicos	Remuneração
	Sistema Informatizado	Nº de Funcionários	Sistema Informatizado
	Remuneração	Remuneração	Espaço Físico
	Mobiliário	Sistema Informatizado	PONDERADO
	Capacidade Técnica	Espaço Físico	
↓ Menos grave	Nº de Funcionários	Mobiliário	Mobiliário
	—	Base de Dados/ Diagnóstico	Capacidade Técnica
	—	Capacidade Técnica	—
	—	Logística	—

Fonte: LATESE, 2015
Elaboração: MELO, 2016

No Município de Chapadinha, os problemas informados como mais grave são os equipamentos técnicos, uma vez que os existentes são insuficientes e não conseguem suprir as demandas da Secretaria e do Município; o número de funcionário é tido como o segundo problema mais grave, devido a insuficiência de profissionais para desenvolver as atividades técnicas de competência da secretária.

Imagem 40 - Prédio da Secretaria de Obras -Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 41 - Interior da Secretária de Obras - Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 42 - Interior da Secretária de Obras - Afonso Cunha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 43 - Prédio da Secretaria Municipal de Obras - Chapadinha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 44 - Interior da Secretaria de Obras - Chapadinha



Fonte: LATESE, 2015

Imagem 45- Setor de Trabalho Secretaria de Obras - Chapadinha



Fonte: LATESE, 2015

4.4.3 Análise, Aprovação e Fiscalização de Projetos e Obras

Com relação as atividades de Análise, Aprovação e Fiscalização de Projetos e Obras, no Município de Afonso Cunha, ao questionar o gestor da Secretaria sobre o desenvolvimento destas atividades, foi informado que as únicas atividades realizadas são a

execução de obras, a limpeza e iluminação pública e a fiscalização, e que as atividades relacionadas a análise, aprovação e elaboração de projetos não são de sua competência. Todavia, em uma rápida conversa com o prefeito, foi informado que as atividades citadas, conforme o quadro 29, são desenvolvidas pela Secretaria de Obras. A obtenção de dois dados divergentes dificulta a análise, visto que o prefeito poder estar tentando mascarar o não desenvolvimento desta atividade dentro do município ou o secretário quis omitir informações sobre o item questionado. (Quadro 29)

Quadro 29 - Atividades desenvolvidas pela Secretaria de Obras e Infraestrutura de Afonso Cunha e pela Secretaria de Obras de Chapadinha

AFONSO CUNHA		ATIVIDADES DA SECRETARIA	CHAPADINHA
Gestor	Prefeito		Gestor
Não	Sim	Projetos	Sim
Sim	Sim	Fiscalização	Sim
Não	–	Planos	Sim
Não	Sim	Análise/Aprovação	Sim
Não	–	Programas	Sim
Sim	Sim	Obras	Não
Sim - Limpeza Pública, Iluminação pública, Pavimentação de Estradas	–	Outras	–

Fonte: LATESE, 2015
Elaboração: MELO, 2016

No Município de Chapadinha, as atividades mais desenvolvidas na Secretaria, em um Setor específico, são a elaboração de projetos, a fiscalização de obras, a elaboração de planos, a análise/aprovação de projetos, e as menos desenvolvidas são a elaboração de programas e a execução de obras. Destas atividades, a parte da análise de projetos é feita juntamente com o Secretário; fiscalização ocorre periodicamente nas obras, realizada por apenas dois fiscais e como parte do processo de fiscalização realizam registros fotográficos e a elaboração de relatórios. (Quadro 29)

O processo de análise, no Município de Afonso Cunha, segundo o Prefeito, é de responsabilidade da Secretaria de Obras. Nesta atividade, os procedimentos adotados são a solicitação de escritura do terreno, a certidão negativa de débitos, o projeto, o responsável técnico e a cobrança de uma taxa para análise. E as legislações utilizadas na análise são a Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Código de Obras e Posturas. Em Chapadinha, essa atividade é

desenvolvida pela Secretária de Obras, no Setor de Engenharia, as documentações exigidas são semelhantes às de Afonso Cunha, porém na base de análise utiliza-se o Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Código de Obras. (Quadro 30)

Quadro 30 - Procedimentos para Análise de Projetos em Afonso Cunha e Chapadinha

AFONSO CUNHA	ANÁLISE DE PROJETOS	CHAPADINHA
Secretaria de Obras	SETOR	Setor de Engenharia da secretaria
Escritura Certidão Negativa de Débitos Projeto Responsável Técnico com ART Taxa de Análise	Documentação	Escritura Certidão Negativa de Débitos Projeto Responsável Técnico com ART Taxa de Análise
Leis de Uso e Ocupação do Solo Código de Obras Código de Posturas	Base de Análise	Leis de Uso e Ocupação do Solo Plano Diretor Código de Obras

Fonte: LATESE, 2015
Elaboração: MELO, 2016

A atividade de Aprovação de Projetos, em Afonso Cunha, é realizada na Secretaria de Obras, sendo de responsabilidade de um engenheiro terceirizado. As documentações exigidas são o Alvará de Construção, a validade do Alvará e o pagamento de uma taxa. Já em Chapadinha, a atividade é desenvolvida pela Secretária de Obras, no mesmo setor de análise, e as documentações exigidas são semelhantes às de Afonso Cunha, incluindo somente a análise prévia. (Gráfico 31)

Quadro 31 - Procedimentos para Aprovação de Projetos em Afonso Cunha e Chapadinha

AFONSO CUNHA	APROVAÇÃO DE PROJETOS	CHAPADINHA
Secretaria de Obras (Engenheiro terceirizado)	SETOR	Setor de Engenharia da Secretaria
Alvará de Construção Validade do Alvará Taxa de Alvará	Documentação	Análise Prévia Alvará de Construção Validade do Alvará Taxa de Alvará

Fonte: LATESE, 2015
Elaboração: MELO, 2016

Da atividade de fiscalização, no Município de Afonso Cunha ela é realizada pela Secretaria de Obras por meio de um técnico e um arquiteto ou engenheiro contratado. Essa

fiscalização acontece antes da análise do projeto e durante a execução da obra, sendo realizada mensalmente. Em Chapadinha, a fiscalização também é desenvolvida no Setor de Engenharia. O processo de fiscalização acontece antes da análise do projeto e durante a execução da obra, em uma periodicidade semanal. A fiscalização desenvolvida em Chapadinha tem um caráter preventivo, evitando assim a construção de obras irregulares, enquanto que em Afonso Cunha ela é corretiva. (Gráfico 32)

Quadro 32 - Procedimentos para Fiscalização de Obras em Afonso Cunha e Chapadinha

AFONSO CUNHA	FISCALIZAÇÃO DE OBRAS	CHAPADINHA
Secretaria de Obras (Técnico + Engenheiro ou Arquiteto contratado)	SETOR	Setor de Engenharia da Secretaria
Sim	Antes da análise do Projeto	Sim
Mensal	Periodicidade	Semanal
Notificação Embargo Administrativo Embargo Judicial	Procedimentos para obras irregulares	Notificação Multa Embargo Administrativo Embargo Judicial

Fonte: LATESE, 2015
Elaboração: MELO, 2016

No processo de fiscalização, a identificação de obras irregulares, em ambos os municípios, acontece raramente; dentre os procedimentos adotados caso essas obras sejam identificadas são a emissão de notificação, embargo administrativo e embargo judicial. Em Chapadinha há também aplicação multas.

O interessante destacar é que em ambos os municípios a fiscalização realizada pela prefeitura é mais voltada para as construções públicas, esquecendo-se de que as obras privadas são as que mais contribuem para uma ocupação desordenada no espaço urbano.

4.4.4 Problemas Urbanos

Ao questionar os gestores sobre os problemas urbanos municipais, verifica-se em Afonso Cunha, os problemas urbanos mais graves são os resíduos sólidos, pois a população tem o hábito de despejar seu lixo em locais impróprios, principalmente em córrego do rio; o esgotamento sanitário, visto que inexistente no município rede de esgotamento; e a ocupação

desordenada uma vez que a população ocupa áreas impróprias para habitação, tais como margens de rios. No município de Chapadinha, os problemas mais graves são o esgotamento sanitário, pois assim como o município de Afonso Cunha inexistente uma rede de esgotamento; a mobilidade; e a pavimentação. (Quadro 33)

Quadro 33 - Problemas urbanos nos municípios de Afonso Cunha e Chapadinha

	AFONSO CUNHA	CHAPADINHA	COMUNS
Mais grave ↑	Resíduos Sólidos	Esgoto	Esgoto
	Esgoto	Mobilidade	Ocupação desordenada
	Ocupação desordenada	Pavimentação	—
	Energia Elétrica	Abastecimento de água	PONDERADO
	Habitação	Ocupação desordenada	
Menos grave ↓	Preservação Ambiental	Energia Elétrica	Preservação Ambiental
	Abastecimento de água	Resíduos Sólidos	Energia Elétrica
	Pavimentação	Habitação	Abastecimento de água
	—	Preservação Ambiental	Habitação
	—	Desastres Naturais	—

Fonte: LATESE, 2015
Elaboração: MELO, 2016

Como pode-se verificar no quadro 33 ambos os municípios têm em comum os problemas de esgotamento sanitário e a ocupação desordenada, devido inexistência de redes de esgotamento no seu território e nem o controle/regulamentação sobre as formas de usos do solo e as definições dos locais permitidos para a construção; e como problemas menos graves são a preservação ambiental, a energia elétrica, o abastecimento de água e a habitação.

4.4.5 Participação Popular

O Estatuto da Cidade inovou ao definir em suas diretrizes a gestão democrática, como forma de garantir e assegurar uma maior participação da população, a classe excluída nos planejamentos urbanos anteriores, nas decisões para o desenvolvimento urbano das cidades. O Inciso II do Artigo 2º, determina que a gestão democrática acontecerá através da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Além disso, a participação acontecerá através das relações entre os governos, a

iniciativa privada e os demais setores da sociedade, no processo de urbanização, tendo em vista o atendimento ao interesse social. (Inciso III, Artigo 2º, CF, 88).

Dos instrumentos previstos no Estatuto para o cumprimento da gestão e a garantia da efetivação da democracia participativa tem-se a criação de órgãos colegiados de política urbana nas três esferas do governo; promoção de debates, audiências e consultas públicas; promoção de conferência sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; e a iniciativa popular de projetos de lei e de plano, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (Art. 43º, EC, 2001)

Nos municípios de Afonso Cunha e Chapadinha, a participação social tem sido inserida no seu modelo de gestão, garantindo assim a gestão democrática e o cumprimento das diretrizes definidas pelo Estatuto da Cidade. A principal forma de participação é realizada por meio de Conselhos, dentre os quais o Conselho da Saúde, o Conselho Tutelar, o Conselho da Educação e para tratar da política urbana o Conselho da Cidade e o Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo.

O Conselho da Cidade, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução. (Art. 1º, Brasil, 2006)

Nos dois municípios, o Conselho das Cidade acontece formalmente através de suas respectivas leis de criação. A gestão deste Conselho ocorre de forma distinta nos dois municípios, pois em Afonso Cunha a gestão é de responsabilidade da Secretaria de Obras e Infraestrutura, enquanto que em Chapadinha a gestão acontece dentro de um setor da prefeitura, não especificado, não sendo a Secretaria de Obras do Município. O importante destacar é que durante os questionamentos realizados sobre esses dados os entrevistados, os gestores das secretarias, não se mostraram conhecedores de tal assunto. Em Afonso Cunha, apesar de o secretário ser o responsável pela sua gestão, o mesmo não sabia exatamente sobre o seu funcionamento. Essa falta de conhecimento por parte do gestor responsável pode ser resultado do não funcionamento do Conselho dentro do município, ficando limitado as diretrizes escritas no papel.

Assim como uma gestão divergente, os dois municípios se diferenciam quanto ao ato de nomeação e a forma de participação social promovida. Em Afonso Cunha, o ato de nomeação dos Conselheiros acontece por meio de Nomeação e a forma de participação social promovida é a consultiva e fiscalizadora. Enquanto que em Chapadinha o ato de nomeação acontece através de Lei e o tipo de participação é a deliberativa. Esses dados mostram que nem

um dois dos municípios seguem as diretrizes determinada pelo Ministério da Cidade, uma vez que ele propõe que a natureza do Conselho é deliberativa e consultiva. O funcionamento do Conselho nos dois municípios acontece através de reuniões, com uma periodicidade mensal. (Quadro 34)

Quadro 34 - Participação Social em Afonso Cunha e Chapadinha

AFONSO CUNHA	CONSELHO DA CIDADE	CHAPADINHA
Portaria	Ato de Nomeação	Lei
Conferência Municipal	Eleição dos Conselheiros	–
Consultiva e Fiscalizadora	Participação Social Promovida	Deliberativa
Reuniões	Processo de Funcionamento	Reuniões
Mensal	Periodicidade	Mensal

Fonte: LATESE, 2015
Elaboração: MELO, 2016

O Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo, que também é existente nos municípios, desempenha as mesmas funções do Conselho da Cidade, que é assegurar a participação da população no desenvolvimento das políticas de desenvolvimento urbano municipal. O Conselho é um órgão colegiado de natureza permanente, deliberativa, consultiva e prepositiva, sendo parte do Sistema Municipal de Gestão Urbana e do Sistema Nacional de Política Urbana e que atua principalmente na elaboração do Plano Diretor e no Orçamento Participativo do Município. (AFONSO CUNHA nº 267, 2013 e CHAPADINHA nº1049, 2007)

Em investigação posterior, aos dados coletados pela pesquisa, verificou-se que no Município de Chapadinha, apesar de criados ambos os Conselhos não funcionam, além disso, obteve-se a informação que o Conselho das Cidades não se reuniu a mais de um ano. Esse dado mostra que os Conselhos foram criados somente para atender os requisitos da Lei, sem ter o propósito de implementar as propostas por ele definida. Já no município de Afonso Cunha, estes Conselhos estão em funcionamento e atuantes; no entanto, esta informação pode ser contestável, visto que na visita os gestores demonstraram pouco conhecimento sobre o mesmo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atual situação das cidades no que se refere ao desenvolvimento e aplicação do planejamento e gestão urbanos pode ter relação com o fator histórico das cidades brasileiras, visto que era inicialmente privilégio de poucas. Além disso, a forma de gestão aplicadas nas cidades contribuem significativamente para a intensificação dos seus problemas urbanos e para um atraso no desenvolvimento do Estado, pois a gestão tem sido feita principalmente de forma pontual e imediata, não tendo a percepção/preocupação com a importância do planejamento urbano e o entendimento do município como um todo.

Destarte, com base na análise dos dados dos dois municípios verifica-se que apesar das diferenças populacionais existem muitas similaridades quanto a forma de planejamento e gestão neles aplicados, mostrando que tanto as cidades médias e pequenas possuem os mesmos problemas. Em se tratando dos instrumentos do planejamento urbano, relacionado a Legislação Urbanística, ambos os municípios possuem as mesmas Legislações, no caso a Lei de Uso e Ocupação, Lei de Preservação Ambiental e os Códigos de Obras e Posturas. Uma exceção é o Plano Diretor que ainda está sendo elaborado em Afonso Cunha e no Município de Chapadinha está em processo de atualização. Assim como as Legislações, as situações dos Planos Setoriais são semelhantes nos dois municípios, isso devido a obrigatoriedade a eles estabelecidas, com exceção do Plano de Habitação que é vigente somente em Afonso Cunha, mostrando que há um diferencial em relação a Chapadinha.

Os tributos municipais constitucionais, que são a principal fonte de recursos não vinculados aos municípios, são cobrados em ambos, assim como os tributos referentes as edificações, levando em consideração a resposta dos gestores. No entanto, pode-se verificar que estes impostos não constituem nenhuma ou pouca porcentagem na composição de suas receitas, mostrando que estes não são cobrados. Isto pode ter relação a fatores como a falta de vontade política em instituir estes impostos, pois muitos prefeitos visam apenas sua reeleição, além da falta de conhecimento teórico sobre a importância dos mesmos para promover o desenvolvimento local e assegurar a não dependência de recursos principalmente voltados para a infraestrutura urbana.

Com relação aos setores de atividades-meios nos dois municípios inexistem setores específicos para o desenvolvimento de atividades relacionadas ao Setor Jurídico, Financeiro, Planejamento e Materiais e Serviços, o que mostra as dependências das secretarias a outros órgãos da prefeitura. Além disso, no município de Afonso Cunha há uma forte relação do

prefeito em algumas atividades desenvolvidas pela secretaria de Obras, o que o difere de Chapadinha, onde as relações existentes parecem ser mínimas.

Ainda nesta análise, pode-se verificar que a sua dimensão territorial influencia diretamente na estrutura da sua gestão urbana. No Município de Afonso Cunha, a prefeitura possui uma quantidade menor de secretarias quando comparada com Chapadinha. Além disso, a estrutura interna da Secretaria de Obra de Afonso Cunha não é tão organizada, mesmo desenvolvendo atividades mais básicas, que consistem principalmente na fiscalização, execução de obras, manutenção do sistema público de energia e outras atividades mais básicas que não dependem necessariamente de um setor específico dentro da secretaria e de profissional qualificado para o seu desenvolvimento. Essas atividades são desenvolvidas por um quadro técnico pequeno, que é formado por pessoal local, que possuem nível de qualificação que não atende satisfatoriamente as atividades de competência da secretaria.

Em Chapadinha, por ter uma demanda maior populacional e conseqüentemente de atividades, a sua estrutura e organização são mais amplas. A prefeitura possui uma quantidade maior de secretarias, apesar de que quantidade não significa avanços, em razão de que há mais nomeações para secretários e, conseqüentemente, redução de sua renda para realização de outros investimentos. A Secretaria de Obras possui uma estrutura organizacional definida em setores, pelo menos no papel, não repercutindo na organização do espaço físico. Esta secretaria desenvolve atividades relacionadas a análise e aprovação de projetos e obras, fiscalização, elaboração de planos, programa e projetos, isso devido ao fato de possuir um quadro técnico maior, ainda que nem todos os funcionários não tenham formação profissional que facilite a realização de atividades técnicas da secretaria.

Em ambos os municípios a participação social tem sido uma preocupação da gestão e esta vem sendo desenvolvida e implantada através dos Conselhos Municipais. No entanto, relatar sua existência não contribui para a efetivação da gestão democrática. É necessário, desse modo, que a mesma esteja em prática e assegure a participação da população, não somente no Plano Diretor, mas em todos os instrumentos definidos pelo Estatuto, tais como o orçamento da prefeitura. Garantir a participação da população pode contribuir significativamente para melhorias na destinação de recursos, implantação de projetos e a sua distribuição dentro do espaço urbano.

Em Afonso Cunha, a diferença de sua extensão territorial e as poucas demandas de serviços não impedem que a secretaria possua uma estrutura organizacional completa, bem como um corpo técnico capacitado, em proporções suficientes para atender a demanda local, e equipamentos técnicos suficientes, pois a gestão atua no presente, mas deve pensar no futuro.

A atribuição de todas as competências relacionados a gestão do solo às secretarias específicas, podendo ser Secretaria de Obras, de Infraestrutura, de Urbanismo, contribuirá para um melhor ordenamento e uso do solo urbano, permitindo assim maior desenvolvimento e organização dos espaços da cidade.

No que se refere a Chapadinha, uma maior eficiência no desenvolvimento das atividades da secretaria acontecerá com a adoção de medidas, tais como ampliação da Secretaria e a correta divisão dos setores de trabalho no espaço físico por ela ocupado, e também aquisição de equipamentos técnicos suficientes.

Nos dois municípios, inexistem profissionais atuantes formados na área de Arquitetura e Urbanismo, e no caso de Afonso Cunha também em Engenharia. Deste modo, problemas relacionados a capacitação técnica pode ser resolvido com a contratação de funcionários com formação profissional adequada para o desenvolvimento de trabalhos técnicos relacionadas a questões urbanas, no caso Arquitetos Urbanistas e Engenheiros Civis, seria um elemento essencial e contribuiria para o desenvolvimento de forma mais eficiente das atividades das secretarias, e uma melhor organização dos espaços da cidade. Com a inexistência destes profissionais nestas áreas de estudo, faz-se questionar onde estão atuando arquitetos e urbanistas e engenheiros civis graduados pelas universidades e faculdades, principalmente da capital do Estado.

Além disso, a capacitação de funcionários locais para desenvolver atividades das secretarias em ambos os municípios poderá acontecer através de cursos de capacitação oferecidos pelas próprias prefeituras, uma vez que nestes municípios é quase inexistente ou inexistente cursos com áreas relacionadas a gestão, ao planejamento, a fiscalização e outras atividades pertinentes a gestão do solo.

No que tange a Legislação Urbanística é imprescindível que os municípios elaborem e utilizem as suas Legislações, e também a façam ser cumpridas pela população, pois elas trazem as diretrizes mais gerais para garantia do ordenamento do uso do solo, assegurando assim um maior controle sobre os problemas urbanos e uma melhoria na qualidade dos seus espaços e também mais qualidade de vida dos seus habitantes. No entanto, é necessário que estas sejam elaboradas de forma apropriada com a realidade e as necessidades locais para que garantam um melhor desenvolvimento e aplicabilidade. Além disso, é importante que haja a conscientização da população sobre as diretrizes das mesmas e a necessidade de seu uso. Ainda que os pequenos municípios possuam uma dependência maior dos repasses constitucionais, a elaboração de sua Legislação pode ser resultado de parcerias com instituições acadêmicas, a exemplo de alguns municípios do estado do Pará e Tocantins.

Uma melhoria nas suas receitas acontecerá com a correta cobrança dos impostos de sua competência, tais como o IPTU, o ISS e o ITBI, além dos impostos referentes as edificações. Com relação ao IPTU é importante a elaboração da planta genérica de valores, como forma de garantir uma cobrança mais justa. Além disso, é necessário instituir e cumprir os instrumentos delimitados pelo Estatuto, tais como: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; concessão de direito real de uso e outros que se adequem ao solo urbano do município.

O planejamento e gestão urbanos em municípios médios e pequenos podem ter a mesma eficiência e qualidade sendo que a diferença irá residir somente em suas dimensões territoriais e populacionais. Portanto, é possível mudar tal realidade, a partir de uma série de conscientizações, começando pelos Prefeitos municipais, pois devem realmente entender as suas reais competências e aplicá-las durante o seu governo, além da conscientização dos gestores e funcionários das secretarias, especialmente as de gestão do solo, sobre a importância do desenvolvimento de todas as tarefas a ela atribuída, já que ela é a principal responsável pela organização da cidade, sendo essa um reflexo do hoje, mas será vivenciada também no futuro. Além do mais, a conscientização da população sobre a importância de sua participação na gestão da cidade, pois assim garantirá um melhor entendimento dos problemas e necessidades locais e contribuirá para a alocação de projetos/intervenções de forma mais racional atendendo assim a resolução de problemas de forma igualitária. Isso poderá contribuir para uma gestão democrática e o cumprimento das funções sociais da cidade.

REFERÊNCIAS

AFONSO CUNHA. **Lei 213, de 12 de janeiro de 2009**. Altera a organização administrativa da prefeitura Municipal de Afonso Cunha e dá outras providências.

AFONSO CUNHA. **Lei nº 267 de 21 de maio de 2013**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo, do município de Afonso Cunha.

ALCIOLY, Cláudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade Urbana**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ANDRADE, Thompson Almeida. **As desigualdades inter-regionais no desenvolvimento econômico no Brasil**. IPEA, 1988. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1261/1/td_0156.pdf. Acesso em: novembro de 2015.

ATLAS BRASILEIRO DE DESASTRES NATURAIS: 1991 A 2012. Florianópolis: CEPED UFSC, 2013. 2.ed. rev.ampl. Disponível em: <http://150.162.127.14:8080/atlas/Atlas%20Maranhao.pdf>. Acesso em: setembro, 2015

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>. Acesso em: outubro de 2015.

BRANDT, Cristina Thedim. **A criação de municípios após a Constituição de 1988**: O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996. Revista de Informação Legislativa; Brasília, n. 187 jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198693/000897816.pdf?sequence=1>>. Acesso em: novembro de 2015

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1934). Presidência da República: Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: outubro de 2015

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1937). Presidência da República: Casa Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: outubro de 2015

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1946). Presidência da República: Casa Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: outubro de 2015

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Centro de Documentação e Informação. 35ª ed. Edições. Câmara, Brasília 2012.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Presidência da República: Casa Civil. Brasília, 2001.

BRASIL. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho das Cidades – ConCidade, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm. Acesso em: outubro de 2015

BURNETT, Frederico Lago. Estado, interesses privados e a permanência da crise do “Centro Histórico”: Políticas de Elitização e Popularização nas áreas centrais de São Luís Maranhão. In: _____. **São Luís por um triz: Escritos urbanos e regionais**. São Luís: EdUEMA, 2012.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO MARANHÃO: O Poder Executivo Municipal e o Gerenciamento Territorial das Cidades Maranhenses no Século XXI**. Projeto de Pesquisa. UEMA. São Luís, MA. 2014.

CARDOSO. A.C et al. Planos Diretores no Tucupi: a experiência de elaboração de planos diretores na região do Baixo Tocantins, estado do Pará. In: CARDOSO, A.C; CARVALHO, G. (Org.). **Planos Diretores Participativos: Experiências Amazônicas**. Belém, EDUFPA, 2007. p.15-52.

CHAPADINHA. **Lei 1041, de 21 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo e o Processo de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de Chapadinha.

CHAPADINHA. **Lei 1049 de 23 de julho de 2007**. Dispõe sobre a regulamentação do Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo, de acordo Lei N° 1041/2006, Plano Diretor Participativo do município de Chapadinha.

CHAPADINHA. **Lei 1158 de 18 de dezembro de 2012**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Chapadinha para o exercício financeiro de 2013 e dá outras providências.

CHAPADINHA. **Regimento Interno da Secretaria Municipal de Obras de Chapadinha**, de 21 de janeiro de 2009.

CORRÊA. Roberto Lobato. **O espaço Urbano**. Série Princípios. Ática: São Paulo, 1989.

CORREIA FILHO, Francisco Lages (org). (2011a). **Projeto Cadastro de Fontes de Abastecimento por Água Subterrânea, estado do Maranhão: relatório diagnóstico do município de Afonso Cunha**. Teresina: CPRM - Serviço Geológico do Brasil, 2011. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/rehi/atlas/maranhao/afonso_cunha/Rel_Diagnostico.pdf>. Acesso em: janeiro de 2015.

CORREIA FILHO, Francisco Lages (org). (2011b). **Projeto Cadastro de Fontes de Abastecimento por Água Subterrânea, estado do Maranhão: relatório diagnóstico do município de Chapadinha**. Teresina: CPRM - Serviço Geológico do Brasil, 2011. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/rehi/atlas/maranhao/chapadinha/Rel_Diagnostico.pdf>. Acesso em: janeiro de 2015.

COSTA, F.M. A elaboração de Planos Diretores Municipais como política pública de desenvolvimento: Quatro experiência recente em municípios baianos. In: LOPES, D.M.F; HENRIQUE, W. (Org.). **Cidades médias e pequenas: teorias conceitos e estudo de caso**. Salvador: SEI, 2010.

COSTA, T. M.; LOPES. S. M. A.. **A Dificil Implementação dos Instrumentos Urbanísticos quando da Revisão da Legislação do Uso e Ocupação do Solo Urbano**. In: Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, V, 2008, Manaus. Anais..., Porto Alegre: Balanço e Perspectivas, 2009. Disponível em: <http://ibdu.org.br/IBDU_ANAIS_V.pdf>. Acesso em: dezembro de 2015

DIAS. Alexandre Custódio de Jesus. **Reflexões sobre o papel do planejamento urbano na pequena cidade de Rio de Contas/BA**. In: Encontro Nacional de Geógrafos, 2010, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=3586>>. Acesso em: dezembro de 2015.

DUARTE, Fábio. **Planejamento Urbano**. 2ª Ed. Curitiba: Ibpex, 2011.

ESPIRÍTO SANTOS, José Marcelo (org.). **São Luís: uma leitura da cidade**. Prefeitura de São Luís / Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade. São Luis: Instituto da Cidade, 2006. p.94.

FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S.M.G. **A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa**. URBE. Revista de Gestão Urbana. Paraná;

v.7, n.3, set. 2015. Disponível em: < <http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/urbe>>. Acesso em: setembro, 2015.

FONSECA, Karliane Massari. **Legislação Urbanística, Participação Social e Investimentos Públicos e Privados: Quadro da Atual da Gestão e Planejamento Urbano nos Municípios da Mesorregião Centro e Sul Maranhense**. Relatório de Iniciação Científica. UEMA. São Luís, MA. 2015.

GABRIEL, Ivana Mussi. **O Município na Constituição Brasileira: Competência Legislativa**. Jus, 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14240/o-municipio-na-constituicao-brasileira-competencialegislativa>>. Acesso: novembro de 2015.

GARCIA, Silvia Maria Nicoletti Pillon. **Os planos Diretores e o Planejamento urbano no Aglomerado de Cuiabá/Várzea Grande – MT**. 2010. 269f. Tese (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010. Disponível em:< <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-12072010-170123/pt-br.php>>. Acesso em: novembro de 2015.

Grandes Investimentos Privados e Públicos do Maranhão e os Desafios do Desenvolvimento para os Próximos 30 anos. São Luis, 2012. SEDINC. - 1ª Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional do Estado do Maranhão. Disponível em: https://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=4827cf9c-05e0-46ba-aa08-e4947bf230dc&groupId=63635. Acesso em: setembro de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros de 2013**. 2013. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=286302>>. Acesso em: dezembro de 2015

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades: Afonso Cunha**. 2015. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=210010&search=maranhaolafonocunha>>. Acesso em: outubro de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades: Chapadinha**. 2015. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=210320&search=maranhao/chapadinha>>. Acesso em: outubro de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Rede de Influência das cidades, REGIC, 2008**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf. Acesso em: novembro de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=210010&idtema=1&search=maranhao/afonso-cunha/censo-demografico-2010:-sinopse>. Acesso em: novembro de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Enciclopédia dos Municípios Brasileiros**. jan. de 1959. Vol. XV. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?view=detalhes&id=227295>. Acesso em: novembro de 2015

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS (IMESC). **Plano de ação mais IDH: diagnóstico preliminar**. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. São Luís, 2015. Disponível em:<http://www.imesc.ma.gov.br/components/com_booklibrary/ebooks/PLANO%20MAIS%20IDH_diagn%C3%B3stico%20preliminar.pdf>. Acesso em: novembro de 2015

MARANHÃO. Decreto-Lei n. 25.087, de 31 de dezembro de 2008. **Cria a Área de Proteção Ambiental dos Morros Garapenses, com limites que especifica, e dá outras providências.** Maranhão, MA, 31 dez. 2008. Disponível em:< http://www.stc.ma.gov.br/legisla_documento/?id=2570>. Acesso em: novembro de 2015

MARANHÃO. Decreto-Lei s/n, de 26 de setembro de 2007. **Cria a Reserva Extrativista Chapada Limpa, localizada no Município de Chapadinha, Estado do Maranhão, e dá outras providências.** Maranhão, MA, 26 set. 2007. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Dnn/Dnn11352.htm>. Acesso em: novembro de 2015

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. IN: Arantes, O.; Vainer, C.; Maricato, E. **Cidade do Pensamento Único.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2002. p.121-74.

MARRA, Natalia Cardoso. **Cooperação Interinstitucional como Instrumento de Gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e de Promoção do Desenvolvimento Local.** 2012. 155f. Tese (Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local) – Centro Universitário UNA, Instituto de Educação Continuada, Pesquisa e Extensão. Belo Horizonte, 2012. Disponível em:< <http://www.mestradoemgsdl.com.br/wp-content/uploads/2010/06/disserta%C3%A7%C3%A3o-pdf-ok.pdf>>. Acesso em: novembro de 2015.

MEDEIROS, Maria Suelly da Silva. **A produção do espaço das pequenas cidades do Seridó Potiguar.** 2005. 154f. Tese (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2005.

MELO, Jacilmara Santos (2015a). **Legislação Urbanística, Participação Social e Investimentos Públicos e Privados: Quadro da Atual da Gestão e Planejamento Urbano nos Municípios da Mesorregião Leste Maranhense.** Relatório de Iniciação Científica. UEMA. São Luís, MA. 2015. p.139

MENEZES, L. C. A.; JANNUZZI, P. M. Planejamento nos municípios brasileiros: um diagnóstico de sua institucionalização e seu grau de efetividade. **RDE - REVISTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.** Salvador, n12, p 69-77, jul. 2005. Disponível em:< <http://www.conei.sp.gov.br/ind/ind-planejamento-munic.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2015.

MOREIRA, Jádna Fernanda Buna. **Legislação Urbanística, Participação Social e Investimentos Públicos e Privados: Quadro da Atual da Gestão e Planejamento Urbano nos Municípios da Mesorregião Norte Maranhense.** Relatório de Iniciação Científica. UEMA. São Luís, MA. 2015.p.64

MOREIRA JUNIOR, Orlando. **Segregação urbana em cidades pequenas: algumas considerações a partir das escalas intra e interurbana.** RA'E GA, Curitiba, n. 20, p. 133-142, 2010. Editora UFPR. Disponível em: ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/raega/article/view/20617/13764. Acesso em: novembro de 2015

OLIVEIRA. Bianca Simoneli de. **Rede Urbana Brasileira: algumas reflexões teóricas.** Revista Formação, n.15 volume 2, 2008, p.100-109. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/670/693>. Acesso em: janeiro de 2016.

OLIVEIRA FILLHO, J.T. A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre. 2009. 332f. Tese (Doutorado do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: http://www.ufrgs.br/propur/teses_dissertacoes/000712303.pdf. Acesso em: dezembro de 2015

OLIVEIRA, Aldrey Malheiros Neves de. **Legislação Urbanística, Participação Social e Investimentos Públicos e Privados: Quadro da Atual da Gestão e Planejamento Urbano nos Municípios da Mesorregião Oeste Maranhense.** Relatório de Iniciação Científica. UEMA. São Luís, MA. 2015. p.59

PASE, H. L.; MÜLLER, M.; MORAIS, J. A. **O clientelismo nos pequenos municípios brasileiros.** Pensamento Plural: Pelotas [10]: 181 – 199 janeiro/junho 2012. Disponível em: <http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/10/08.pdf>. Acesso em: fevereiro de 2016

PEREIRA, J.C.M. Lições e Aprendizados com a elaboração do Plano Diretor Participativo de Belterra, no Oeste do Pará. In: CARDOSO, A.C; CARVALHO, G. (Org.). **Planos Diretores Participativos: Experiências Amazônicas.** Belém, EDUFPA, 2007. p.52-83.

Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/103/titulo/vidioteca>. Acesso em: novembro de 2015

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA: Controladoria Geral da União. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/ConveniosLista.asp?UF=MA&CodMunicipio=701&CodOrgao=&TipoConsulta=0&Periodo=>. Acesso em: dezembro de 2015

Prefeitura Municipal de Chapadinha. Disponível em: <http://chapadinha.ma.gov.br/cidade/perfil-do-municipio/>. Acesso em: novembro de 2015

Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Maranhão: período de 2008-2012. Instituto Brasileiro de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC. V.9 (2014) – São Luís: IMESC, 2014. Disponível em: <http://www.imesc.ma.gov.br/index.php/publicacoes/132/view/62/showPub/89/>. Acesso em: setembro de 2015.

Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Maranhão: período de 2010-2013. Instituto Brasileiro de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC. V.9 (2015) – São Luís: IMESC, 2015. Disponível em: <http://www.imesc.ma.gov.br/index.php/publicacoes/132/view/62/showPub/89/>. Acesso em: setembro de 2015.

RESERVA EXTRATIVISTA CHAPADA LIMPA. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/populacoes-tradicionais/producao-eusosustentavel/uso-sustentavel-em-ucs/253-reserva-extrativista-chapada-limpa.html>. Acesso em: dezembro de 2015.

ROLNIK, Raquel. **10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo.** 2011. Disponível em: http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0278/Bibliografia_Baixa/Ae01-2015.03.12-rolnik-10_Anos_Estatuto.pdf. Acesso em: setembro de 2015.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: porque nossas cidades ainda continuam precárias?** Novos Estudos. n.º 89, março de 2011. Disponível em: . Acesso: novembro de 2015.

SANTOS, Cilícia Dias dos. **A formação e produção do espaço urbano discussões preliminares acerca da importância das cidades médias para o crescimento da rede urbana brasileira.** G&DR, Taubaté - SP, v. 5, n. 1, p. 177-190, jan-abr/2009. Disponível em: http://www.rbhdr.net/012009/res_ens1.html. Acesso em: outubro de 2015.

SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova.** São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

SAQUET, M. A.; SILVA, S. S. **MILTON SANTOS: concepções de geografia, espaço e território.** Geo UERJ. Rio de Janeiro, v.2, n.18, p. 24-42, 2008. Disponível em: <http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/viewFile/1389/1179>. Acesso em: outubro de 2015.

SCHERER, Fabiano Bolzan. **Construção do espaço urbano da pequena cidade: um estudo sobre São Sapé- RS**. Tese (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009. Disponível em: < http://cascavel.ufsm.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2807 >. Acesso em: novembro de 2015.

SICONFI: TESOIRO NACIONAL. 2013. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf>. Acesso em: dezembro de 2015.

SILVA, T. M. C.; LOPES, M. A. A Dificil Implementação dos Instrumentos Urbanísticos quando da Revisão da Legislação do Uso e Ocupação do Solo Urbano. In: V CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 2008, Manaus. **O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanços e Perspectivas**. Porto Alegre: Magister, 2009. p. 445. Disponível em: ibdu.org.br/IBDU_ANAIS_V.pdf. Acesso em: dezembro de 2015.

SOUZA, Celina. **Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização**. São Paulo em Perspectiva. v.10, 1996. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_13.pdf>. Acesso: setembro, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a Cidade: Uma Introdução ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

SOUZA, Adenilson Ferreira de. **Celso Furtado: o dilema do subdesenvolvimento e o fator político na formação nacional**. Cadernos de História, Belo Horizonte, v.12, n. 16, 1º sem. 2011. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernoshistoria/article/view/P.22378871.2011v12n16p64/2972>. Acesso em: novembro de 2015.

STEPHAN, I. I. C.; MARIA, A. C.S. Os desafios do planejamento e gestão urbanos em pequenas cidades de Minas Gerais. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 03, n. 15, p. 124-141, 2015. Disponível em: http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/996/1019. Acesso em: dezembro de 2015

STEPHAN, I.I.C. **Os Desafios do Planejamento em Pequenas Cidades**. 2015. Disponível em: italostephanarquitecto.blogspot.com.br/2015/08/os-desafios-do-planejamento-empequenas.html. Acesso em: dezembro de 2015

STEPHAN, I.I.C. Planos Diretores Municipais em Minas Gerais: vinte anos de exigência constitucional. **Risco – Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo**. São Paulo. EESC – USP, n.10, p.46-56, 2009. Disponível em: < http://www.iau.usp.br/revista_risco/Risco10-pdf/02_art05_risco10.pdf > Acesso em: dezembro de 2015

VELASQUES, A.B.A; MACHADO, T.R. Da imposição de saberes à construção de diálogos: um relato sobre os desafios e as possibilidades da experiência de Sampaio - TO. In: CARDOSO, A.C; CARVALHO, G. (Org.). **Planos Diretores Participativos: Experiências Amazônicas**. Belém, EDUFPA, 2007. p.119-153.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.