

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

ALDREY MALHEIROS NEVES DE OLIVEIRA

**DESENVOLVIMENTO URBANO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS DE
RECENTE EMANCIPAÇÃO: Gestão Urbana em Marajá do Sena, MA.**

São Luís

2015

ALDREY MALHEIROS NEVES DE OLIVEIRA

**DESENVOLVIMENTO URBANO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS DE
RECENTE EMANCIPAÇÃO: Gestão Urbana em Marajá do Sena, MA.**

Trabalho Final de Graduação apresentado
ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade Estadual do Maranhão para
o grau de bacharelado em Arquitetura e
Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Frederico
Lago Burnett.

São Luís

2015

Oliveira, Aldrey Malheiros Neves de.

Desenvolvimento urbano em pequenos municípios de recente emancipação: gestão urbana em Marajá do Sena, MA. / Aldrey Malheiros Neves de Oliveira. - São Luís, 2015.

153 f.

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

Monografia (Graduação) – Curso de Arquitetura, Universidade Estadual do Maranhão, 2015.

1. Desenvolvimento Urbano. 2. Gestão Urbana. 3. Pequenos Municípios. I. Título.

CDU: 711.1(8121)

ALDREY MALHEIROS NEVES DE OLIVEIRA

**DESENVOLVIMENTO URBANO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS DE
RECENTE EMANCIPAÇÃO: Gestão Urbana em Marajá do Sena, MA.**

Trabalho Final de Graduação apresentado
ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade Estadual do Maranhão para
o grau de bacharelado em Arquitetura e
Urbanismo.

Aprovada em: ____ / ____ / ____

Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett
(Orientador)

Prof.^a Dr.^a Jussara Martins Nogueira
(Examinadora)

Arq.^o Antônio Manoel Silvano Neto
(Convidado Externo)

Aldrey Malheiros Neves de Oliveira
(Orientanda)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela vida que me é concedida dia após dia.

Aos meus pais, Antonio e Angela pelo apoio e carinho incondicionais, que também é mútuo, dado a mim desde o meu nascimento.

Ao meu querido Lázaro, minhas irmãs Aldrea e Ananda, cunhados, familiares, meus amigos futuros Arquitetos e Urbanistas Integrais, que foram e são minha fonte de energia e meu suporte para seguir em frente sem esmorecer face aos percalços diários.

Ao meu orientador, Frederico Lago Burnett, do qual sem ele, o andamento desse trabalho seria praticamente inconcebível e que apesar dos obstáculos diários e extraordinários, se manteve firme com o seu papel de orientar da melhor maneira possível.

À FAPEMA, CNPQ e UEMA, instituições que financiaram a pesquisa da qual faço parte e viabilizaram as pesquisas de campo em Marajá do Sena.

À equipe do LATESE, composta por Jacilmara Melo, Jádna Moreira, Karliane Massari e Laécio Dutra, que assim como eu, fazem parte da pesquisa que subsidiou o desenvolvimento desse trabalho, e se empenharam o quanto puderam. Em especial a Jacilmara e Laécio, que juntamente a mim visitaram o município de Marajá do Sena e trabalharam na aplicação da pesquisa, coleta de dados e registros fotográficos.

Aos gestores de Agricultura e Meio Ambiente e de Obras e Infraestrutura em Marajá do Sena, Maria Nascimento e Marcos Firmo, respectivamente, que foram essenciais para a obtenção de dados para esse trabalho, bem como as suas equipes com os funcionários Raimundo Pereira, Isaías Rodrigues, Antonia de Souza e Amanda Mesquita. E que também puderam fornecer materiais de apoio muito importantes para a melhor visualização desse trabalho.

À examinadora e professora, Jussara Nogueira que deu sua contribuição fornecendo referenciais teóricos, bem como a minha irmã, Ananda Malheiros, futura administradora.

E enfim, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para o andamento desse trabalho e que durante o percurso de cinco anos de graduação que me

levou até aqui, depositaram suas expectativas e confiança sobre minhas capacidades, sempre motivando a minha auto superação.

RESUMO

O trabalho aqui construído se aplica na verificação das possibilidades de Desenvolvimento Urbano em pequenos municípios de recente emancipação no Maranhão a partir da análise da Gestão Urbana nos aspectos legais, funcionais e técnicos, tomando como estudo de caso Marajá do Sena, que tem apresentado os indicadores mais baixos de desenvolvimento humano do país. Nesse intento, o trajeto teórico se fez a partir da Constituição Federativa do Brasil, conceituando pequenos municípios de recente emancipação e Desenvolvimento Urbano dentro dos seus preceitos na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Com isso, inicia a análise do estudo empírico do espaço urbano de Marajá do Sena, com o intuito de averiguar a estrutura de Gestão Urbana dos seus órgãos municipais responsáveis e parceiros no gerenciamento das funções urbanas.

Palavras-chave: Pequenos Municípios; Municípios Recém emancipados; Desenvolvimento Urbano; Gestão Urbana.

ABSTRACT

The work built here applies in the check of the Urban Development possibilities in small municipalities of recent emancipation in Maranhão from the analysis of Urban Management in legal, organizational and technical, using as study of case Marajá do Sena, which has presented the indicators lower human development. In this attempt, the theoretical way was made from the Brazil's Federal Constitution, conceptualizing small towns of recent emancipation and Urban Development within its precepts in the National Urban Development Policy. After that, begin the analysis of the empirical study of urban space of Marajá do Sena, in order to ascertain the Urban Management structure of the responsible municipal organs and partners in the management of urban functions.

Keywords: Small municipalities; Newly emancipated municipalities; Urban Development; Urban Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Rede urbana brasileira - 2007.	60
Figura 2 - Divisão da diversidade territorial do Brasil.	61
Figura 3 - Percentual de domicílios adequados no ano 2000.	65
Figura 4 - Cidades brasileiras com maiores e menores índices de IDHM educação, renda e longevidade.	99
Figura 5 - Localização do município de Marajá do Sena no Estado do Maranhão.	102
Figura 6 - Região de Planejamento dos Imigrantes onde está situado o município de Marajá do Sena.	103
Figura 7 - Mapa de acessos e vias da sede municipal.	109
Figura 8 - Mapa de usos na sede municipal de Marajá do Sena.	109
Figura 9 - Mapa de usos do Bairro 13.	110
Figura 11 - Sede municipal de Marajá ao sul e bairro Novo Marajá ao norte como nova expansão urbana.	120
Gráfico 1 - FPM – interior – Participação dos Estados no total a distribuir.	29
Gráfico 2 - Média dos repasses do OGU per capita por grupos de cidades dos municípios da amostra.	70
Gráfico 3 - Repasses do OGU para os municípios da amostra por área de investimento (2001-2008).	71
Gráfico 4 - Participação dos tomadores privados, municipais e estaduais no total de valores liberados referentes a empréstimos do Pró-moradia e do Pró-saneamento (2001-2004 e 2005-2008).	72
Gráfico 5 - Valores liberados de empréstimos do Pró-moradia e do Pró-saneamento, tomados por companhias e governos estaduais em operações com somente um município, por Território.	73
Gráfico 6 - Municípios brasileiros - presença de instrumentos de gestão urbana (2001, 2006* e 2008).	74
Gráfico 7 - Variação aproximada dos canais participativos (2001-2008).	78
Gráfico 8 - PIB per capita das Localidades (G7) - 2002.	86
Gráfico 9 - Receita orçamentária per capita nas Localidades (G7).	87
Gráfico 10 - Hierarquia urbana de Marajá do Sena no Maranhão.	101
Gráfico 11 - Valor Absoluto Bruto (VAB) em % - 2012.	105
Gráfico 12 - População Ocupada por principais Seções de Atividades do Trabalho Principal - 2010.	105

Gráfico 13 - População Ocupada por Posição na Ocupação - 2010.....	106
Gráfico 14 - Vínculos formais por escolaridade (administração pública) - 2013.	106
Gráfico 15 - Percentual da População Ocupada por nível de instrução - 2010.....	106
Gráfico 16 - Tipo de material das paredes externas dos domicílios urbanos.	114
Gráfico 17 - Porcentagem de serviços básicos nos domicílios particulares permanentes do município e da área urbana (2010).	116
Imagem 1 - Vista aérea da sede municipal de Marajá do Sena.	108
Imagem 2 - Entrada do Bairro 13	110
Imagem 3 – Rua Sérgio Dutra	110
Imagem 4 - Avenida Deputado César Bandeira, pavimentada, com visão da topografia elevada em volta.	111
Imagem 5 - Sede da prefeitura de Marajá do Sena.....	111
Imagem 6 - Câmara Municipal de Marajá do Sena.....	111
Imagem 7 – Comércio e serviço local - Lanchonete.	111
Imagem 8 - Unidade Escolar Teixeira Santos, ao lado da sede da prefeitura de Marajá do Sena.	111
Imagem 9 - Igreja na sede de Marajá do Sena.....	112
Imagem 10 - Farol da Educação, próximo à igreja e sede da prefeitura de Marajá do Sena.	112
Imagem 11 - Cemitério.....	113
Imagem 12 - Centro de Saúde Afonso Cordeiro, em frente à praça central.....	113
Imagem 13 - Praça.....	113
Imagem 14 - Campo de Futebol no Bairro 13.....	113
Imagem 15 - Comércio próximos à Câmara municipal e praça da cidade..	113
Imagem 16 - Obra inacabada de CRAS (Centro de Referência à Assistência Social). 113	
Imagem 17 - Construção de taipa na área urbana de Marajá do Sena.....	114
Imagem 18 - Residências da sede municipal.....	114
Imagem 19 - Residências populares.	114
Imagem 20 - Construção de dois pavimentos na sede municipal de Marajá do Sena. . 115	
Imagem 21 - Início do adensamento de construções na sede municipal de Marajá do Sena.	115
Imagem 22 – Residências na Rua Jovita Viana.....	115
Imagem 23 - Residências populares.	115
Imagem 24 - Acúmulo de efluentes na sarjeta da rua, MA-008.....	117

Imagem 25 - Córrego que passa sob a ponte de madeira.	118
Imagem 26 – Ponte de madeira sobre córrego, na MA-008.....	118
Imagem 27 - Construções em encostas e próximas do córrego.....	118
Imagem 28 - Construções em área de risco próximas ao córrego.	118
Imagem 29- Vista aérea da sede municipal, afetada por alagamentos.	118
Imagem 30 - Sede municipal de Marajá do Sena, afetada por alagamentos..	118
Imagem 31 - Ponto de alta altitude da MA-008, sem asfaltamento e com presença de rachaduras.....	119
Imagem 32 - Trecho com ampla área de visão do município, localizado entre o Bairro Novo Marajá e a sede municipal.	119
Imagem 33 - Casas populares do programa Minha Casa Minha Vida no bairro Novo Marajá.....	120
Imagem 34 - Hospital de 20 leitos, conveniado pelo Estado, parado desde 2011.....	121
Imagem 35 – Vista aérea do bairro Novo Marajá.	121
Imagem 36 – Vista área das residências do Programa Minha Casa Minha Vida no bairro Novo Marajá.....	121
Imagem 37 - Escola em construção no bairro Novo Marajá, próximo à torre oeste de telefonia.	121
Imagem 38 - Vista da torre leste de telefonia, à esquerda, obra inacabada de hospital de 20 leitos.	121
Imagem 39 - Plenário da Câmara Municipal de Marajá do Sena.	124
Imagem 40 - Maquinário utilizado para manutenção das estradas vicinais do Município.	126
Imagem 41 - Fachada da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente.	128
Imagem 42 - Placa nova na fachada da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente. .	128
Imagem 43 - Fachada da Secretaria de Obras e Infraestrutura.....	129
Imagem 44 - Fundos da Secretaria de Obras, aonde passa o córrego..	129
Imagem 45 – Espaço interno de atendimento e espera da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente.	130
Imagem 46 - Ambiente interno da secretaria de Obras e Infraestrutura.....	130
Imagem 47 – Sede da Associação de Pescadores de Marajá do Sena ao centro.	133

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População residente, zonas e número de municípios, total e respectiva distribuição percentual, segundo classes de tamanho da população dos municípios - 2010.	26
Tabela 2 - Distribuição dos municípios, segundo tamanho da população – Maranhão 2010.	27
Tabela 3 - FPM Interior - Participação dos Estados no total a distribuir	29
Tabela 4 - FPM interior – coeficientes por faixa de habitantes.	29
Tabela 5 - Quantidade de municípios emancipados no Brasil entre o período de 1984 a 2000.	34
Tabela 6 - Municípios por estado criados após 1988, população mínima requerida para a emancipação e porcentagem sobre o total de municípios	35
Tabela 7 - Municípios brasileiros por ano de instalação e tamanho da população.	36
Tabela 8 - Estimativa do percentual do FPM destinado aos municípios de até 10.800 habitantes (coeficiente 0,6) sobre o total em estados selecionados.	37
Tabela 9 - Municípios criados por década no Maranhão.....	41
Tabela 10 - Condições de adequação dos domicílios no Brasil (1991 e 2000).	64
Tabela 11 - Percentual médio de adequação dos domicílios por grupos (1991 e 2000). 64	
Tabela 12 - Variação dos domicílios por variável no período 1991-2000 no ano 2000. 66	
Tabela 13 - Distribuição dos municípios brasileiros por território no grupo das Localidades – 2008.	84

LISTA DE SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ACP – Área de Concentração Populacional

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CELMAR – Celulose do Maranhão S.A.

CEMAR – Companhia Energética do Maranhão

CF – Constituição Federal

CFA – Conselho Federal de Administração

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba

CRAS – Centro de Referência à Assistência Social

CTN – Código Tributário Nacional

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

EUA – Estados Unidos da América

FAPEMA – Fundação de Amparo à Pesquisa e Desenvolvimento Científico do Maranhão

FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDE – Índice de Desenvolvimento Econômico

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IDM – Índice de Desempenho Municipal

IDS – Índice de Desenvolvimento Social

IMA – Índice de Meio Ambiente

IMESC – Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos

INE – Índice de Nível Econômico

INF – Índice de Infraestrutura

INS – Índice do Nível de Saúde

ITBI – Imposto sobre Transferência de Bens Imóveis

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPM – Índice de Produção Municipal

IQMP – Índice de Qualificação da Mão de Obra e Produtividade

IR – Imposto de Renda

ISB – Índice da Oferta de Serviços Básicos

ISC – Índice Sanitário Crítico

ISN – Índice de Serviços Sanitários Urbanos

ISP – Índice Sanitário Ponderado

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

LATESE – Laboratório de Análises Territoriais e Estudos Socioeconômicos

LCP – Lei Complementar

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NBR – Norma Brasileira

OGU - Orçamento Geral da União

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PEA – População Economicamente Ativa

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIA – População em Idade Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNDU – Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POC – População Ocupada

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

REGIC – Regiões de Influência das Cidades

SEMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente

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

SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SNDU – Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

UBS – Unidade Básica de Saúde

UEMA – Universidade Estadual do Maranhão

VAB – Valor Absoluto Bruto

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. OS PEQUENOS MUNICÍPIOS DE RECENTE EMANCIPAÇÃO NO BRASIL	18
2.1. União, Estados e Municípios no Brasil.....	18
2.2. Pequenos Municípios no Brasil.....	21
2.3. Pequenos Municípios de recente emancipação no Brasil e no Maranhão	31
3. DESENVOLVIMENTO URBANO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS	43
3.1. Noções de Desenvolvimento e de Urbano	43
3.2. Desenvolvimento Urbano no Brasil Recente	55
3.3. Desenvolvimento Urbano em pequenos municípios	81
3.4. A Gestão Pública como fator de Desenvolvimento Urbano	88
3.4.1. Gestão Urbana e Desenvolvimento Urbano	91
3.4.2. Gestão Urbana em Pequenos Municípios	96
4. GESTÃO URBANA EM MARAJÁ DO SENA	99
4.1. Caracterização socioeconômica e ambiental de Marajá do Sena.....	101
4.1.1. Condição urbana da sede municipal de Marajá do Sena	108
4.1.2. Projeto de Expansão Urbana	119
4.2. Gestão Urbana em Marajá do Sena	122
4.2.1. Estrutura Funcional	122
4.2.2. Legislação Urbana	125
4.2.3. Capacidade e Recursos Técnicos.....	126
4.2.4. Recursos Financeiros e Arranjos Federativos	131
4.2.5. Participação Popular	133
4.3. Possibilidades de Desenvolvimento Urbano em Marajá do Sena.....	134
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	137
REFERÊNCIAS	139

1. INTRODUÇÃO

No Brasil da atualidade, o Desenvolvimento Urbano tem sido um objetivo pautado por políticas na conjuntura nacional, estadual e municipal, mas, do que essa área de interesse trata diretamente, é da conformação dos municípios nesse âmbito. Foi a partir do cenário de instituição da Constituição Federal de 1988 que as atenções dos vários campos de conhecimento se voltaram para definição dos municípios brasileiros como entes federados, o que lhes garantiu direitos autônomos de organização do seu próprio espaço, bem como é o que acontece com os Estados, o Distrito Federal e a República Federativa do Brasil. Com essa permissão político-administrativa, ocorreram torrentes de emancipações municipais em todo o território nacional, tal crescimento acelerado de municípios em todo país, que durou quase 1 década após a CF/88 sem contraproposta, concorrendo com a quantidade de municípios que não apresentavam condições genuinamente autônomas e suficientes para se manter, trouxe os questionamentos de por quais motivos isso tem ocorrido e quais as necessidades presentes nos municípios que se emancipam, e são pequenos, apesar de não terem condições mínimas de auto sustentação.

Com a preocupação em volta dos procedimentos tomados quanto ao Desenvolvimento Urbano em pequenos municípios, um novo elemento que também integra essa situação, é peça chave para o desvendamento dos meios utilizados para o desenvolvimento das cidades, a gestão municipal. Que tendo como base as concepções de urbano e desenvolvimento, o foco principal se direciona à Gestão Urbana como condicionante ao Desenvolvimento Urbano. Tal indagação parte da realidade constante de determinadas regiões do Brasil, considerando-se a região Nordeste, cujo objeto de estudo se localiza no Estado do Maranhão.

O objeto de estudo do qual tratamos é o pequeno município de Marajá do Sena, emancipado há vinte anos, e que integra um dos 81 municípios de recente criação no Estado com piores índices de desenvolvimento humano, configurando a surpreendente posição de Município mais pobre do Brasil.

Os objetivos almejados se referem à análise do Desenvolvimento Urbano de pequenos municípios de recente emancipação sob as condições da Gestão Urbana presentes em Marajá do Sena, analisando a situação urbana encontrada e como se dá a Gestão Urbana no local, a partir da estrutura funcional, legislações urbanas existentes e

aplicadas, capacidade e estrutura técnica, recursos financeiros e investimentos, e participação social.

O interesse nesse tema e objeto de estudo se deu pelo apoio obtido da pesquisa “PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO MARANHÃO: O Poder Executivo Municipal e o Gerenciamento Territorial das Cidades Maranhenses no Século XXI” financiado pela FAPEMA e sob coordenação do professor adjunto da UEMA Frederico Lago Burnett, que montou e direcionou a equipe do LATESE (Laboratório de Análises Territoriais e Estudos Socioeconômicos) no desenvolvimento dos estudos e pesquisas bibliográficas nas instalações da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU – UEMA - , e para visita em campo nos municípios selecionados para aplicação da pesquisa, das quais se originam os métodos que compõem essa produção.

Partindo das informações já coletadas em Marajá do Sena através da pesquisa de base supracitada, na pesquisa documental foram tomados como referenciais teóricos os alicerces de análise do Desenvolvimento urbano descritos pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a fim de delimitar parâmetros que dessem encaminhamento aos objetivos da pesquisa, bem como a situação de municípios emancipados no Brasil e no Maranhão, a partir de Klering (2012) e Gonçalves (2010), e sobre a Gestão no Desenvolvimento Urbano em Souza (2003) e Furukava (2003). Houve a necessidade de buscar mais informações entrando em contato com os fornecedores dos dados, que foram gestores e servidores municipais, essenciais para a obtenção de resultados.

Com enfoque sobre a conformação da Gestão Urbana no Município de Marajá do Sena como condicionante ao Desenvolvimento Urbano em um município de recente emancipação, suas características serão analisadas para descrever uma situação que merece atenção no cenário que busca conhecer os problemas locais, propor possibilidades e subsidiar medidas que possam vir a ser tomadas sobre essa questão que tanto deve ser disseminada em várias outras linhas de investigação e estudos de casos.

2. OS PEQUENOS MUNICÍPIOS DE RECENTE EMANCIPAÇÃO NO BRASIL

2.1. União, Estados e Municípios no Brasil

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil de acordo com a Constituição Federal (CF) de 1988 (Título III, Cap. I, Art.18) (KLERING, 2012), compreende a União (soberana sobre os demais), os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (Brasília), sendo todos detentores de autonomia. Os Territórios Federais, que anteriormente existiam, foram transformados em Estados ou incorporados ao seu Estado de origem a partir de 1990. Foi nesta Constituição que surgiu no Brasil o Estado de Tocantins. Dessa forma, atualmente, são 26 Estados brasileiros que formam a República Federativa do Brasil, abrangendo 5.570 municípios (incluindo Brasília), em todo o território nacional (IBGE, 2015).

No Artigo 3º do Título I na CF/88, a República Federativa do Brasil tem por objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Quanto aos Estados, no Artigo 25º, parágrafo 3º do Título III na Constituição, fica definido uma permissão em, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

E já como um dos menores níveis de organização político-administrativa instituído está o município, os quais são criados através de leis ordinárias das Assembleias Legislativas de cada Estado e sancionadas pelo governador, território enfim constituído de zona urbana e rural (IBGE). No entanto, a Constituição Federal não imobiliza critérios de porte, em termos populacional e de extensão, para a formação de um território como município. Mas para essa legislação de objetivo emancipacionista, houveram mudanças como foi colocado por Klering (2012):

Até 1996, os Estados podiam legislar sobre as emancipações municipais, mas a prerrogativa foi retirada pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 16/96, que arrogou para a União a prerrogativa de, via legislação federal específica, ainda não aprovada, definir os critérios de

emancipações de localidades para todo país. A PEC 13/2003 pretende devolver a prerrogativa da legislação sobre a criação de municípios aos Estados, que já contam com mais de 600 localidades interessadas em se emancipar.

O município, na instância de alcance espacial menor do que os outros entes federados da administração política territorial, exerce função essencial e irrevogável no seu espaço. Portanto, tem-se estabelecido os interesses locais dos habitantes do município e das atividades que transcorrem como objetos de regulação da administração municipal (SOUZA JR., 2013).

Na Constituição Federal, o ente município também recebe competências e atribuições específicas, no Artigo 30º, que são: legislar acerca de assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade da prestação de contas e da publicação de balancetes; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Em Souza Jr. (2013), a criação do município parte do pressuposto de cidade, de onde surgem os aglomerados humanos e necessidades de segurança e produção para consumo próprio. Dado esses fatores, vem a necessidade da delimitação de zonas rurais e urbanas, distintas e identificadas de acordo com tamanho demográfico, densidade, aspectos morfológicos, e as atividades dos habitantes. Dessa forma, as atribuições da esfera municipal se apresentam como um serviço público de interesse local, pela regulação do espaço e atividades locais. Em Costa (apud SOUZA JR. 2013), o município como ente federado possui autonomia para agir sobre os assuntos do seu espaço, autônomo subdividido em:

“[...]autonomia **política**, a qual consiste na eleição dos seus dirigentes; a autonomia **administrativa** sendo relativa à polícia e aos serviços e às obras municipais; autonomia **financeira**, que representa a capacidade de

receber tributos dos seus habitantes; e, a autonomia **legislativa**, define a elaboração da chamada Lei Orgânica Municipal.” (grifo nosso)

Essas subdivisões de autonomia reforçam a independência do município, que quando bem organizada é capaz de se desenvolver sem grandes interferências de outras esferas do poder público. Na ação dos serviços e obras públicas, a autonomia financeira é um grande fator para aplicação. Apesar de ocorrerem convênios estaduais e federais, o município é o grande mediador, fiscalizador e regulamentador das ações. Para obtenção de recursos necessários para execução de serviços, obras municipais e receita própria, é instituída a cobrança de impostos por lei, principalmente sobre o território urbano, como descrito no Código Tributário Nacional (CTN) art. 32 que se segue:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Ainda que a constituição permita a cobrança de impostos no solo urbano, isso não se torna uma prerrogativa, se apresenta como um direito da cidade que não é usufruído para proveito de seus habitantes. Os problemas que podem ser percebidos nos municípios em situação carente podem se dever a uma gestão ineficiente, ou pelo fato de ser um município que se instituiu com estruturas frágeis, incapaz de se manter e que necessita de intervenções estaduais, federais e privadas constantemente.

Tendo em vista essa situação como algo comum em pequenos municípios do Brasil, se faz essencial compreender o funcionamento desses entes federados de menor porte populacional nas suas características principais e gerais, visto que, tais características são próprias de um estágio de evolução das cidades, isto é, um dos primeiros, e que portanto muitos municípios já devam ter passado pelas mesmas condições.

2.2. Pequenos Municípios no Brasil

O território nacional atualmente apresenta uma grande variedade de municípios com diferenças de área e população, sendo ao todo 5.565 municípios brasileiros até 2013, quando foram criados mais 5 municípios (IBGE, 2015), configurando o total de 5.570 entes federados locais. Para critério de definição, são municipalidades distribuídas por faixas populacionais, que correspondem a portes de classificação, atribuídos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Mas os entendimentos para definição do porte de um município passam por discussões teóricas que questionam a validade dos números populacionais como suficientes para definição de suas classes.

Maia (2010) busca as definições de cidades médias e pequenas na região do Nordeste brasileiro e diz que classificá-los como tal conduz ao estudo de redes e hierarquias urbanas. Como exemplo, a autora faz comparação entre uma cidade com 100 mil habitantes no interior do Estado da Bahia e outra com o mesmo contingente populacional no Estado de São Paulo, e afirma que não há igualdade de relações e atividades, por estarem em uma Rede Urbana¹ com interações diferentes reforçada pela proximidade entre eles.

Quanto a essas cidades e municípios de baixa intensidade urbana e regional, Milton Santos (1982), em *Espaço e Sociedade*, denomina as cidades pequenas como cidades locais, dedica um capítulo sobre “As cidades locais no Terceiro Mundo” (apud MAIA, 2010) e defende que determinar o porte das cidades quanto à faixa populacional incorre no perigo de uma generalização arriscada. Faz ainda uma diferenciação entre “pseudocidades” e cidades locais ou verdadeiras cidades. As pseudocidades seriam tipificadas, primeiro, sendo aquelas dependentes de atividades primárias como as cidades mineiras ou as grandes aldeias, e também as não-primárias, que são as cidades industriais ou religiosas, universitárias, balneários, de montanha ou serrana etc. E ainda, existem as pseudocidades localizadas em zonas de influência imediata de grandes cidades integrando

¹ Rede Urbana é tida como “uma rede de síntese de diversas outras redes materiais e imateriais e as cidades são seus nós.” (STENNER, 2013). Um conjunto de cidades de um determinado território que se forma pelas relações e trocas materiais (mercadorias e fluxos de pessoas) e imateriais (fluxos de informações) (ALMEIDA, 2015). Questão que será melhor contextualizada no capítulo 3 desta produção.

sua aglomeração, com parques industriais ou cidades-dormitórios. Doralice Sátyro Maia (2010) transcreve essas explicações de Milton Santos até chegar ao conceito de cidades locais, as quais desenvolvem atividades convergentes, quase como “cidades de subsistência” devido às funções exercidas em primeiro nível. E que estas são um fenômeno quando há sucesso, resultado de um modelo de consumo do mundo, que por sua vez é efeito da modernização tecnológica. Como exemplo temos as cidades do interior de São Paulo, que com a evolução da mecanização das atividades agrícolas e também devido à proximidade entre elas, houve fortificação das suas relações econômicas, bem como os incentivos políticos para instalação de indústrias.

Para tanto, as cidades locais são consideradas como aglomerados populacionais com dimensão mínima, a qual deixam de servir às necessidades da atividade primária para servir às necessidades inadiáveis da população com verdadeiras especializações do espaço. O destaque está no avanço da tecnologia sobre as transformações espaciais que modernizou as regiões onde se localizam as cidades locais ou verdadeiras cidades. A partir desse momento de revolução técnico-científica nas atividades primárias, surge a necessidade dos espaços de atividades e funções especializadas:

“A cidade torna-se *locus* da regulação do que se faz no campo. É ela que assegura a nova cooperação imposta pela nova divisão do trabalho agrícola, porque é obrigada a se aperfeiçoar às exigências do campo, respondendo às suas demandas cada vez mais prementes e dando-lhes respostas cada vez mais imediatas.” (SANTOS, 1993, P. 51, apud MAIA, 2010)

Percebe então que houve grandes transformações no espaço agrário brasileiro ocasionadas pelas inovações tecnológicas, pelas alterações nas relações de produção e de trabalho provocando aí, mudanças no quadro urbano brasileiro.

Em outra obra sua, *A Urbanização Brasileira* (1993), Milton Santos e Maria Laura Silveira afirmam o crescimento da força e da quantidade de cidades locais desde os anos 50 do século XX, mas dão ênfase aos territórios entre 20 mil e 500 mil habitantes, que denominaram de cidades médias. Quanto àqueles de menores classes, se utilizou o termo ‘cidade do campo’, que ficou entendido como sendo a ponte entre o global e o local, requerendo que as cidades se aperfeiçoem na oferta de serviços e bens necessários à produção regional.

“Uma das tarefas da cidade no campo modernizado é, pois, a oferta de informação — imediata e próxima — a uma atividade agrícola que,

nos dias atuais, já não pode ser feita sem esse insumo, tornado indispensável. Às vezes a cidade é produtora dessa informação, o que é o caso, por exemplo, das aglomerações onde há instituições de ensino e de pesquisa pura e aplicada. Todavia, na maior parte dos casos, cabe somente à cidade transferir para o mundo agrícola informações especializadas, selecionadas pelos interessados na sua difusão.” (SANTOS; SILVEIRA, 2003, p. 281 apud MAIA, 2010)

Nesse livro é explanado sobre a condição da produção urbana na cidade do campo, que é formada por agricultores que residem na zona urbana, e por pessoas dedicadas em permitir essa relação. Tais localidades reúnem atividades e profissões tradicionais e novas, acolhendo também formas de classes sociais tradicionais e modernas ascendentes. Observa-se neste ponto uma mutualidade na relação cidade-campo, o campo como espaço para produção crescente influenciada pelos avanços tecnológicos, e a cidade como meio facilitador na aquisição, administração e tributação dessas atividades, objetos e técnicas.

No entanto, nem todas as pequenas cidades ou sedes municipais contêm essa modernização das atividades agrárias, suas relações econômicas são fracas e sem influência de avanços tecnológicos, apresentando assim outras características “onde a divisão do trabalho é menos densa, em vez de especializações urbanas, há acumulação de funções numa mesma cidade e, conseqüentemente, as localidades do mesmo nível, incluindo as cidades médias, são mais distantes umas das outras” (SANTOS, 1993, apud MAIA, 2010).

Além desse distanciamento físico entre as sedes municipais, há uma grande quantidade de cidades que não apresentam inovações e se mostram incapazes de cumprir a demanda da população do próprio município com a oferta de serviços e produtos necessários. Estes núcleos se adequam mais à categoria “povoado” do que “cidade”, não são cidades locais e nem mesmo pseudocidades.

O desempenho econômico das cidades locais ou mesmo dos núcleos com características mais voltadas para a condição de povoado, mostra a influência que as cidades médias exercem sobre as localidades do seu entorno. Whitaker (2007 apud CRIVELARO, 2008) justifica a formação das cidades médias, reestruturadas por articulações policêntricas, isto é, pela existência e ligação entre bairros, e constituídas por empresas locais em posições inferiores às cidades grandes e às metrópoles, pela presença das pequenas cidades como mercado local. As cidades médias também foram os motivos de êxodo rural e imigração dos habitantes vindos das pequenas cidades próximas, as cidades médias absorviam a população das cidades pequenas enquanto estas cresciam pouco (SPOSITO, 2007 apud CRIVELARO, 2008).

Crivelaro (2008) vai além das discussões relacionadas à economia, e atenta para certas peculiaridades sobre o cotidiano e os valores de seus habitantes que caracterizam as cidades, tratando-se de pequenos municípios na descrição de uma gama complexa de variáveis emergidas de um contexto urbano que ainda contém reminiscências rurais.

Os principais pontos que o autor salienta ao descrever os pequenos municípios, pequenas cidades, municípios de pequeno porte ou municípios de predominância rural ou urbana, são concepções articuladas entre a qualidade de vida, cotidiano e espaço vivido. O destaque pontual aqui é referente às relações de sociabilidade e convívio, que podem compreender como um misto das concepções articuladas expostas por Crivelaro (2008).

O autor trata sobre caracterização das pequenas cidades no Canadá a partir da trama espacial, mas que podem se apresentar no mundo afora quanto: ao poder municipal como espaço central, ao concentrar atividades administrativas e organizar e centralizar atividades econômicas e sociopolíticas do município; à intensidade da urbanização; o grau de presença de aspectos rurais, referentes à maior proporção de atividades primárias desempenhadas pela população economicamente ativa, povoamento reduzido, predominância das paisagens naturais e relações de interconhecimento; o uso de recursos locais, no que concerne à cultura de subsistência; e a dinâmica de sociabilidade que compreende as diferenciações sociais quanto ao uso e controle da propriedade da terra e pela identidade local formada pela memória coletiva dos indivíduos, famílias e grupos sociais (BRUNO JEAN, 1997; WANDERLEY, 2001 apud CRIVELARO, 2008). Crivelaro destaca a importância do porte demográfico para deduzir a compreensão das relações sociais no espaço, e exemplifica com uma comparação simples entre cidades de acordo com seus tamanhos:

“[...] em uma grande cidade, se o sentimento cívico fosse uma condição unânime e efetiva, provavelmente as diferenças quanto aos problemas sociais seriam minimizadas. O mesmo é válido para as cidades menores. Entretanto, pode-se considerar que, em uma cidade de reduzido porte demográfico, o contato direto e diário entre as pessoas pode reforçar este sentimento de civilidade, sem o qual já teria se tornado “intolerável” seu convívio diante da menor possibilidade do anonimato vivenciado nesses territórios (CRIVELARO, 2008).”

Fica legível a condição de sociabilidade e convívio existentes nos pequenos municípios devido as relações de interconhecimento no dado espaço. Quanto a tamanho populacional, Lefebvre (2002 apud CRIVELARO, 2008) usa o termo *optimum urbano*

para justificar o tamanho ideal de uma cidade para se ter qualidade de vida. No entanto, ele substituiu o uso do *optimum urbano* por *optimum administrável*, por ser um modo mais desejável de avaliar a qualidade de vida no contexto local.

As derivações da inflexão rural-urbano se acumulam, e trazem em evidência o surgimento dos subúrbios (MARTINS, 2001 apud CRIVELARO, 2008), os quais tiveram significados e configurações distintas pelo mundo. Nos EUA e Europa, a sociologia classificava os subúrbios como espaços residenciais de alto nível ao redor das grandes cidades, no limite entre urbano e rural. Já no Brasil, os subúrbios se conceituaram como lugares em que o passado rural persiste no urbano de algum modo, além de significarem a negação da periferia, ao se apresentar como espaço de ascensão social, avesso à periferia que é “o espaço do confinamento nos estreitos limites da falta de alternativas de vida” (CRIVELARO, 2008).

Martins (2003 apud CRIVELARO, 2008) retorna aos modos de vida urbano e rural com base nos habitantes dos devidos meios, relacionando as relações sociais desempenhadas pelo operário e pelo camponês. Enquanto que o operário, é ligado à cidade industrial e essencialmente a um núcleo familiar, constituído basicamente por pais e filhos, o camponês possuía uma família extensa, constituída por várias gerações. As relações no campesinato eram consanguíneas no sentido espacial, isto é, as famílias moravam muito próximas umas das outras ou no mesmo espaço, o que constituía ao camponês uma consciência mais afetiva. São relações de vizinhança e comunidade próprias do bairro rural, povoado, patrimônio, corrutela e até mesmo a rua.

Sendo vigente a relação exprimida quanto à economia no meio urbano das pequenas cidades, por vezes necessitando dos serviços de cidade médias, faz-se importante a orientação de estudos tendo tais aglomerações como objeto a fim de se pensar condições de socioeconômicas menos desequilibradas.

Dada essas acepções sobre os pequenos municípios quanto às atividades exercidas e relações sociais no seu interior, destacamos a classificação geral quanto à faixa populacional. Assim eles são considerados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, para a ação de programas e políticas sociais (PNAS, 2004): Pequenos I – até 20.000 habitantes; Pequenos II – de 20.001 a 50.000 habitantes; Médios – de 50.001 a 100.000 habitantes; Grandes – de 100.001 a 900.000 habitantes; Metrôpoles – mais de 900.000 habitantes.

Quanto à definição de municípios de médio porte, SPOSITO (2006b apud MAIA, 2010) delimita como “cidades de porte médio” aquelas na faixa entre 50.000 e 500.000 habitantes. Maia (2010) reforça:

“Assim, na classe de cidades pequenas inserem-se aquelas que possuem até 20 mil habitantes; acima deste montante são classificadas como cidades médias e aquelas com mais de 500 mil habitantes são consideradas cidades grandes. Este critério, com algumas variantes, tem sido adotado pelas instituições de estudos estatísticos.”

Essas classificações não são utilizadas comumente, e segundo Maia, expressam um modelo demográfico baiano, que dessa forma também foi abordado por Santos e Silveira em Urbanização Brasileira, citado anteriormente, quanto à faixa populacional considerada como de pequeno porte, que é de até 20 mil habitantes. Na tabela a seguir estão as classes de tamanho de população dos municípios sem denominação quanto ao porte, e que podem se adequar aos critérios diversos quanto a estas definições.

Tabela 1 - População residente, zonas e número de municípios, total e respectiva distribuição percentual, segundo classes de tamanho da população dos municípios - 2010.

CLASSES DE TAMANHO DE POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (HABITANTES)	POPULAÇÃO RESIDENTE		ZONA (PERCENTUAL)		NÚMERO DE MUNICÍPIOS	
	Total	%	Urbana	Rural	Total	%
BRASIL	190.755.799	100.0	84,4	15,6	5565	100.0
ATÉ 5.000	4.374.345	2.3	56,3	43,7	1301	23.4
DE 5.001 ATÉ 10.000	8.541.935	4.5	60,0	40,0	1212	21.8
DE 10.001 ATÉ 20.000	19.743.967	10.4	60,8	39,2	1401	25.2
DE 20.001 ATÉ 50.000	31.344.671	16.4	70,3	29,7	1043	18.7
DE 50.001 ATÉ 100.000	22.314.204	11.7	81,0	19,0	325	5.8
DE 100.001 ATÉ 500.00	48.565.171	25.5	94,5	5,5	245	4.4
MAIS DE 500.001	55.871.506	29.3	99,1	0,9	38	0.7

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Adaptado.

Na tabela com os dados do IBGE, o ano de 2010 apresentava mais de 190 milhões de habitantes em território brasileiro, sendo 70,4% dos municípios com até 20 mil habitantes, classificados como municípios de pequeno porte. No entanto, nos pequenos municípios do Brasil reside bem abaixo da metade da população total, correspondendo a 17,2% destes. São valores que demonstram que a formação do território nacional se dá grandemente por pequenos municípios e que os percentuais quanto à zona

têm uma tendência à urbanização, mas que são menos expressivos nas municipalidades de até 20 mil habitantes em relação às outras de faixas populacionais superiores.

Abordando uma unidade federativa em especial, o Maranhão, Estado menos urbanizado do Brasil, verifica-se que no ranking de Distribuição percentual da população nos Censos Demográficos, o Estado ficou em último lugar no quesito Urbanização, com apenas 63,1% de população residente na zona urbana, segundo o Censo 2010. Na tabela a seguir, observa-se que a maioria dos municípios maranhenses conta com menos de 20 mil habitantes, que por si só representa o valor expressivo de 62,67% do total dos municípios, correspondendo a 25,85% da população, atrás apenas da faixa de 50 mil a 100 mil habitantes que contém 27,89% da população.

Tabela 2 - Distribuição dos municípios, segundo tamanho da população – Maranhão 2010.

CLASSE DE TAMANHO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	% NO TOTAL DE MUN.	POPULAÇÃO TOTAL	% NO TOTAL DE POP.
Mais de 1 milhão	1	0,46	1.014.837	15,44
De 100 mil a mais de 200 mil	8	3,69	1.148.359	17,47
De 50 mil a menos de 100 mil	13	5,99	878.251	13,36
De 20 mil a menos de 50 mil	59	27,19	1.833.949	27,89
Menos de 20 mil	136	62,67	1.699.393	25,85
TOTAL	217	100,00	6.574.789	100,00

Fonte: Maranhão 2013 apud Burnett, 2014.

Essa conformação espacial de grandes, médias e pequenas cidades, propicia uma rede urbana que depende fortemente de alguns poucos centros nas proximidades com maior oferta de serviços e trabalho, contribuindo para os fluxos migratórios que, paralelamente, inflam e esvaziam cidades de tempos em tempos, mas de forma constante (BURNETT, 2014). Este fato pode ser associado a uma instabilidade econômica presente neste território, com cidades que prosperam e se adensam, e cidades carentes e sem perspectiva que sofrem êxodo. É um aspecto que pode ser considerado como relevante ao fator econômico do município que tanto pode se comportar como pólo convergente, ou localidade, neste sentido, irrelevante na rede urbana.

No quadro geral dos pequenos municípios nordestinos do Brasil é possível encontrar mais características comuns da região Nordeste, como: a relação campo-cidade existente, tendo a agricultura e a pecuária como principais componentes da economia; pouca variedade da oferta de serviços e comércio ainda restrito; economia instável;

grande dependência de repasses financeiros por parte da União, como o FPM (Fundo de Participação do Município), sendo parte da economia dos municípios, bem como providos da gestão da economia rural e que fazem a circulação monetária no lugar, garantindo o funcionamento do pequeno comércio (MAIA, 2010).

Tratando da questão financeira, na qual os municípios carentes tornam-se dependentes de repasses da União e Estados, o FPM é um dos principais recursos nacionais de transferências financeiras, bem como o FUNDEB, fundos para saúde dentre outros repasses constitucionais. O FPM é originado da Emenda Constitucional de 1965, feita na Constituição de 1946, mas que ainda exigiu uma Lei Complementar a fim de regulamentá-la, que veio a ser realizada no Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966), artigo 91. Após a regulamentação de 1966, a distribuição do recurso se deu em 1967 tendo como base unicamente a população dos municípios brasileiros. E ainda é dessa forma, pois com mais um ato complementar em 1967, os municípios foram categorizados em capitais e interior e 14 anos depois, em 1981, uma nova norma foi editada (Decreto-Lei 1881, 27 de agosto de 1981) criando mais uma categoria de municípios, a chamada “Reserva” referente aos entes de população superior a 156.216 habitantes (STN, 2012).

Os valores atuais destinados ao FPM são parcelas instituídas por algumas emendas constitucionais e por 23,5% do montante do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) arrecadados nacionalmente, segundo o CTN de 1966. Deste recurso, 10% é destinado às capitais, 3,6% às “Reservas” e o restante, 86,4%, dedicado ao interior, isto é, as cidades de até 156.216 habitantes. A base de cálculo e distribuição é feita: a partir de fatores quanto à faixa populacional nas capitais e renda per capita, para as capitais; por um fator específico à faixa populacional nas cidades “reservas” e fator de renda per capita no Estado em que tal município está inserido, para as “reservas”; e por fator populacional do interior, das cidades restantes, mais o fator da renda no Estado em que o município é localizado, que determina a porcentagem do FPM para o interior, onde os municípios são maioria (STN, 2013).

Na Tabela 3 a seguir estão demonstradas as representações da participação dos Estados no total do FPM destinado ao cálculo para o FPM interior, e em seguida (Tabela 4) os valores do coeficiente quanto ao contingente populacional, que segue a proporção de quanto maior for o número de habitantes, maior o coeficiente para cálculo do repasse.

Tabela 3 - FPM Interior - Participação dos Estados no total a distribuir

Estado	Participação %	Estado	Participação %
Acre	0,2630	Paraíba	3,1942
Alagoas	2,0883	Paraná	7,2857
Amapá	0,1392	Pernambuco	4,7952
Amazonas	1,2452	Piauí	2,4015
Bahia	9,2695	Rio de Janeiro	2,7379
Distrito Federal	0,0000	Rio Grande do Norte	2,4324
Ceará	4,5864	Rio Grande do Sul	7,3011
Espírito Santo	1,7595	Rondônia	0,7464
Goiás	3,7318	Roraima	0,0851
Maranhão	3,9715	Santa Catarina	4,1997
Mato Grosso	1,8949	São Paulo	14,2620
Mato Grosso do Sul	1,5004	Sergipe	1,3342
Minas Gerais	14,1846	Tocantins	1,2955
Pará	3,2948	TOTAL	100,0000

Fonte: Resolução TCU nº 242/90, de 2 de janeiro de 1990 (apud STN, 2013).

Tabela 4 - FPM interior – coeficientes por faixa de habitantes.

Faixa de habitantes	Coefficiente	Faixa de habitantes	Coefficiente
Até 10.188	0,6	De 61.129 a 71.316	2,4
De 10.189 a 13.584	0,8	De 71.317 a 81.504	2,6
De 13.585 a 16.980	1,0	De 81.505 a 91.692	2,8
De 16.981 a 23.772	1,2	De 91.693 a 101.880	3,0
De 23.773 a 30.564	1,4	De 101.881 a 115.464	3,2
De 30.565 a 37.356	1,6	De 115.465 a 129.048	3,4
De 37.357 a 44.148	1,8	De 129.049 a 142.632	3,6
De 44.149 a 50.940	2,0	De 142.633 a 156.216	3,8
De 50.941 a 61.128	2,2	Acima de 156.216	4,0

Fonte: Decreto Lei nº 1.881/1981 (apud STN, 2013).

Na representação da tabela 3, é possível observar a participação massiva dos municípios dos Estados de São Paulo e Minas Gerais na distribuição do FPM, devido às quantidades superiores de municípios existentes. Apesar de ser um dado do ano de 1990 e desde então terem ocorrido muitas emancipações municipais, a ordem de estados com número elevado de municípios se mantém. No gráfico abaixo isso se mostra mais claro:

Gráfico 1 - FPM – interior – Participação dos Estados no total a distribuir.



Fonte: Resolução TCU nº 242/90, de 2 de janeiro de 1990 (STN, 2013).

As tabelas e o gráfico apresentados quanto à distribuição do FPM nos municípios do Brasil, demonstram que há uma concentração das porcentagens favoráveis aos municípios de ‘interior’, que não são capitais nem mesmo ‘reservas’, sendo valores que se destinam para aquelas cidades de até 156.216 habitantes, como é demonstrado na Tabela 4. Chama-se atenção para o fato de que tal faixa populacional para fins de cálculo de distribuição do FPM entre os municípios do interior, não os classifica totalmente como pequenos municípios, visto que para assim serem considerados devem possuir aproximadamente 20 mil habitantes, e que portanto os fatores de cálculo para municípios de ‘interior’ consideram todas as pequenas cidades e parte das médias. Depreende-se daí que isso se mostra um benefício para as pequenas cidades, uma vez que estão em grande quantidade pelo território nacional, e este seja o estabelecimento da busca de um grau de justiça social entre os entes municipais.

Apesar desse quadro de dependência dos pequenos municípios quanto aos recursos financeiros repassados pela União, observa-se que uma abertura para criação de novos entes federativos tem permitido um aumento significativo de novos municípios em todo o país. Para um melhor entendimento sobre as condições e possibilidades de desenvolvimento urbano de tais unidades federativas, e identificadas as características nas dinâmicas econômicas e cotidianas dos pequenos municípios, se faz essencial o reconhecimento de como as recentes emancipações municipais tem se espalhado pelo território brasileiro e o que tem oportunizado, visualizando as tendências regionais no Brasil.

2.3. Pequenos Municípios de recente emancipação no Brasil e no Maranhão

O fenômeno dos municípios recém emancipados no Brasil tem ligação direta com o estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Esta foi considerada um marco para a redemocratização do país, que viveu duas décadas anteriores subordinado a um regime centralizador, o regime militar. Essa democratização foi associada à ideia de descentralização política e fiscal, quase como sinônimas. Como exemplo, a relação de participação e controle social através de conselhos ou do Ministério Público são meios de descentralização (SANTOS, 2008 apud KLERING, 2012).

Em Marques (2004) e Nogueira (2004), a municipalização dos serviços de saúde e educação compõe uma estratégia de gestão mais democrática, federativa e descentralizadora, e que trazem avanços no sentido de ampliação e participação da sociedade nas políticas públicas no nível local, mas ainda assim, não ocorre de forma eficaz e impactante (apud KLERING, 2012).

Para a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) (2008 apud KLERING, 2012), alguns aspectos positivos da emancipação foram salientados, por serem estímulos à melhoria na qualidade de vida da localidade, principalmente nas áreas da educação e da saúde, cuja autonomia municipal possibilitou mais acesso aos serviços públicos que muitas vezes não estavam disponibilizados nos seus respectivos municípios de origem. Como base de comparação é destacado a seguir vantagens e desvantagens da centralização e da descentralização (ou democratização) da administração pública:

Quadro 1 - Vantagens e Desvantagens das formas de Administração Pública Centralizada e Descentralizada.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA		
	CENTRALIZADA	DESCENTRALIZADA
VANTAGENS	<ul style="list-style-type: none"> ¿ Decisões baseadas em contexto mais amplo para da mesma forma ser aplicada; ¿ Tomadores de decisão são mais preparados e especialistas em relação ao nível local; ¿ Maior especialização e aumento de habilidade nas funções mais complexas, como planejamento 	<ul style="list-style-type: none"> ¿ Administradores mais próximos dos anseios da população, ¿ Efetivação nas áreas básicas de educação, saúde, dentre outras; ¿ Maior conhecimento de causa para resolução dos problemas; ¿ Participação social facilitada. Menos burocracia;
DESVANTAGENS	<ul style="list-style-type: none"> ¿ Decisões tomadas por administradores distanciados dos fatos, menor sensibilização das necessidades; ¿ Linhas de comunicações mais distantes entre si, ocasionando demora e maior custo operacional e burocracia; ¿ Envolvimento de mais pessoas gera distorções da realidade e demandas, insensibilidade e erros pessoais nos processos. 	<ul style="list-style-type: none"> ¿ Falta de acesso e uniformidade de decisões que podem ser melhoradas por reuniões de coordenações entre administradores de diferentes níveis (União, Estados, Municípios e Distritos); ¿ Pouco aproveitamento de profissionais e especialistas em área de atuação, dificuldade na contratação devido à falta de recursos; ¿ Objetivos voltados para questões locais quando poderiam ser pensados em uma escala regional; ¿ Aumento do custeio da administração local, para contratação de profissionais dedicados a áreas específicas (consultores e empresas especializadas em contabilidade, direito, informática, meio ambiente, etc).

Fonte: CHIAVENATO, 2004 apud KLERING, 2012.

Elaboração: OLIVEIRA, Aldrey, 2015.

O quadro acima demonstra um balanço de ônus e bônus que as formas centralizada e descentralizada da administração pública podem se apresentar, mas que após a Constituição de 1988 se passou a dar mais ênfase ao método local, direto e descentralizado de governar, mas que se desdobrou com certas ressalvas.

No que se refere ao caráter democrático que a promulgação dos municípios como entes federados e autônomos representou, após a CF/88, prerrogativas foram

concedidas aos municípios quanto à flexibilização dos requisitos para criação dos mesmos. Assim como a imperativa no trecho que se segue da Carta Magna de 1988:

“§ 4º do art. 18, que estabeleceu, para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, apenas duas condições: a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, de acordo com requisitos previstos em lei complementar estadual, e a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.” (BRANDT, 2008).

Mas anteriormente, a Lei Complementar (LCP) nº 1, de 9 de novembro de 1967, determinou os seguintes requisitos para a criação de municípios:

“[...] população estimada superior a 10.000 habitantes, ou não inferior a 5 milésimos da existente no estado; eleitorado não inferior a 10% da população; centro urbano já constituído, com número de casas superior a duzentas; e arrecadação, no último exercício, de 5 milésimos da receita estadual de impostos.”

E ainda era prescrito que fossem realizadas consultas prévias à população através de plebiscito para que as emancipações fossem então aprovadas pela maioria absoluta. Porém na LCP nº 39, de 10 de dezembro de 1980, houve a disposição de que a criação ou alteração territorial de municípios ocorreria no período fixado em lei estadual, o que já indica critérios não padronizados em âmbito nacional, mas que fossem delineados especialmente pelos Estados em seus territórios.

Com essa ausência de parâmetros restritivos na LCP/1967 e a CF/88, o aumento de recursos do FPM e adicionalmente os requisitos desiguais das leis estaduais para emancipações municipais, houve a partir daí, uma verdadeira explosão de novos municípios. No que se refere à desigualdade regional, uns Estados emanciparam mais municípios do que outros, “uma vez que os requisitos populacionais ficaram a cargo das assembleias estaduais, as emancipações revestiram-se de uma característica comum: a predominância das micro e pequenas municipalidades” (BRANDT, 2008).

Das emancipações que houveram, no período dos anos de 1984 a 2000 entraram em funcionamento, isto é, foram eleitos prefeitos, 1.405 municípios, a maioria das regiões Sul e Nordeste, dos quais antes eram 4.102 municípios o que significou o incremento de 34,3% de novos entes federados. Dessas novas criações, 94,5% tinham menos de 20 mil habitantes (TABELA 5) e dos 1.018 novos municípios entre os anos de 1991 e 2000, apenas 40 destes tinham mais de 20 mil habitantes (MAGALHÃES, 2015).

Tabela 5 - Quantidade de municípios emancipados no Brasil entre o período de 1984 a 2000.

	Municípios Criados	Inferior à 20 mil hab.	Superior à 20 mil hab.
1984 – 1991	387	94,8% - 350 uni	5,2% - 37 uni
1991 – 2000	1018	96,1% - 978 uni	3,9% - 40 uni
TOTAL - 1984 – 2000	1405	94,5% - 1328 uni	5,5% - 77 uni

Fonte: MAGALHÃES (2015). Elaboração: OLIVEIRA, Aldrey (2015).

Bremaeker (1993 apud MAGALHÃES, 2015) realizou em 1992 uma pesquisa tendo 12,4% dos questionários respondidos por prefeitos, correspondendo a 72 respostas. Não alcançou o ano de maior criação de municípios no Maranhão em 1994 por exemplo, mas demonstrou os principais motivos para emancipações municipais que podem ser contextualizados até hoje, que foram:

- a) 54,2% por descaso da administração do município de origem;
- b) 23,6% devido à forte atividade econômica local;
- c) 20,8% pela grande extensão territorial do município de origem; e
- d) 1,4% devido ao aumento da população local.

Quando se analisa essas motivações é possível percebê-las como consequências umas das outras, como é o caso da grande extensão territorial do município de origem que pode gerar a dificuldade na gestão dos povoados e distritos afastados da sede por desconhecerem as necessidades, e a própria impossibilidade de deslocamentos entre os pontos agravada pelas condições precárias das estradas vicinais, situação que eventualmente recebe o significado de descaso da administração do município que se originou os emancipados.

Para Tomio (2002 apud BRANDT, 2008), 75% das novas entidades não poderiam existir dentro do quadro legal anterior estabelecido no âmbito nacional, e que pela facilitação das leis estaduais que são criados, apresentam dificuldades e carências. A seguir (Tabela 6), está a demonstração dos municípios criados de acordo com as leis estaduais pertinentes e suas prescrições quanto a números populacionais mínimos para emancipação.

Tabela 6 - Municípios por estado criados após 1988, população mínima requerida para a emancipação e porcentagem sobre o total de municípios

Unidade da Federação	Municípios criados entre 1989 e 2001	População mínima requerida p/ emancipação (1)	% de Municípios criados sobre o Total	Total de Municípios em 2007	Somatório da População em 2007
Rio Grande do Sul	163	1.800	32,9%	495	9.162.220
Minas Gerais	130	3.000/2.000	15,3%	852	16.860.596
Piauí	106	4.000	48,2%	223	2.252.496
Santa Catarina	87	5.000/1.796/5.000	29,8%	292	5.469.764
Maranhão	81	1.000	37,5%	216	5.161.480
Paraná	81	5.000	20,4%	398	8.487.095
São Paulo	73	1.000	11,3%	644	28.941.172
Tocantins	60	2.000/1.200/3.000	68,8%	138	1.065.241
Paraíba	52	2.000/5.000	23,4%	222	2.966.635
Bahia	50	12.541/8.000	12,0%	416	11.188.045
Mato Grosso	46	3.040/4.000	32,9%	140	2.332.361
Pará	38	5.000/10.000	26,8%	142	5.656.726
Goiás	35	3.000/2.000	14,3%	245	4.402.390
Rondônia	29	6.155	56,9%	51	1.084.411
Rio de Janeiro	23	6.393	25,3%	91	9.326.978
Rio Grande do Norte	15	2.558	9,0%	166	2.239.510
Pernambuco	17	10.000/Proibidas emancipações até 1999	9,3%	184	6.950.257
Espirito Santo	11	8.600/Proibida a divisão de munic. emancipados nos últimos 50 anos	14,3%	77	3.037.627
Acre	10	2.088/1500	47,6%	21	364.746
Sergipe	1	6.000	10,8%	74	1.419.123
Amapá	7	948	46,7%	15	243.158
Roraima	7	2.471	50,0%	14	145.872
Ceará	6	5.000/10.213	3,3%	183	5.753.835
Mato Grosso do Sul	6	9.635/5.781	7,8%	77	1.541.289
Alagoas	5	7.000/5.500	4,0%	101	2.140.266
Amazonas	-	965	-	61	1.575.338
Total				5.538*	139.768.631*

Elaboração: Brandt, 2008; alterações OLIVEIRA, Aldrey, 2015.

Fontes: TCU – Decisão Normativa nº 87, de 2007; Censo 2010, TOMIO, 2002 apud BRANDT, 2008.

(1) Dois ou três parâmetros significam as sucessivas mudanças no requisito.

*Exclui as capitais dos estados e a Capital Federal.

Na tabela acima é evidente como foi crescente a criação de municípios nos estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Piauí, fato que ocorreu até o ano de 2001 e que não cessou. Atentando para o caso das emancipações gaúchas, a legislação estadual que estabeleceu critérios mais ou menos restritivos para a criação dos municípios reflete a luta pela hegemonia política entre os interesses partidários locais, para Tomio (2002 apud BRANDT, 2008). Este acontecimento também se dá provavelmente pelas atividades

econômicas que se desenvolviam nos locais e cujos habitantes almejavam serem reconhecidos como municípios para que pudessem se desenvolver mais:

“O fato prático ocorrido no Estado do RS nos últimos anos é que a descentralização promovida via emancipações de localidades trouxe melhorias significativas à quase totalidade dos municípios pequenos emancipados, cujas comunidades optaram em assumirem suas autonomias e responsabilidades de administração pública, libertando-se da tutela de municípios maiores.” (KLERING 2003 apud 2012).

Compreende-se daí que esse quadro de melhorias pós-emancipação na região Sul do Brasil esteve sob condições isoladas, isto é, não garantiu que o mesmo ocorresse nos municípios do Nordeste do país por apresentarem dinâmicas diferentes.

Tendo em vista esses desdobramentos regionais inversos, o fator financeiro, quando se refere à transferência de FPM, entra em cena e se apresenta como um dos principais motivadores pró-emancipacionistas.

Como já foi exposto sobre o Fundo de Participação dos Municípios, vigente desde a Lei Complementar de 1965 incorporado à Constituição de 1940, este é um recurso repassado, calculado e instituído com caráter distributivo (ver TABELA 4), isto é, que realiza uma arrecadação nacional e posteriormente faz a partilha baseada em faixas populacionais, na grande maioria na faixa de 5 mil a 20 mil habitantes, correspondente a 42,7% além da faixa anterior de quantidade inferior. Como é possível analisar na tabela:

Tabela 7 - Municípios brasileiros por ano de instalação e tamanho da população.

População	Municípios					% por tamanho da população dos instalados entre 1989 e 2007 (d/e)**
	Ano de Instalação*				Total (e)	
	Antes de 1941 (a)	De 1941 a 1963 (b)	De 1964 a 1988 (c)	De 1989 a 2007 (d)		
Até 5.000	33	499	138	705	1.375	51,7
De 5.001 a 20.000	510	1.258	338	582	2.688	42,7
De 20.001 a 100.000	744	363	98	70	1.275	5,1
De 100.001 a 500.000	124	53	10	7	194	0,5
Acima de 500.000	27	5	0	0	32	0
Total	1.438	2.178	584	1.364	5.564	100
% de municípios criados por período em relação ao total de 2007	25,8	39,2	10,5	24,5	100	

* Não foi possível obter a quantidade de municípios criados por período e população. Assim, uma pequena parte dos municípios instalados entre 1989 e 2007 inclui unidades que podem ter sido criadas antes da Constituição.

Fontes: TCU – Decisão Normativa nº 87, de 2007; IBGE – Informações Básicas Municipais, 2007 (apud Brandt, 2008).

Os valores são mutáveis mediante cálculos de fatores fixos que envolvem faixa populacional e renda per capita. Daí se tem a importância dos recenseamentos de habitantes pelo IBGE, para fim de cálculo da distribuição do FPM. Na demonstração a seguir, se reforça o avolumado de municípios com os menores números de habitantes existentes de até 10.800 habitantes que tem atribuído um coeficiente para cálculo do repasse federal de valor 0,6, e destacado abaixo os estados mais expressivos neste quesito.

Tabela 8 - Estimativa do percentual do FPM destinado aos municípios de até 10.800 habitantes (coeficiente 0,6) sobre o total em estados selecionados.

Estados (A)	Municípios criados com menos de 10.800 habitantes (B)	Somatório dos coeficientes dos municípios de menos de 10.800 habitantes (C)	Somatório dos coeficientes dos municípios do estado (D)	% do FPM do estado destinado aos municípios de menos de 10.800 habitantes. (E)
Rio Grande do Sul	154	92,4	465,2	19,9
Minas Gerais	120	72,0	820,4	8,8
Piauí	104	62,4	171,0	36,5
Tocantins	95	57,0	107,2	53,2
Santa Catarina	81	48,6	279,6	17,4
Paraná	66	39,6	397,2	10,0
São Paulo	62	37,2	851,0	4,4
Paraíba	52	31,2	186,6	16,7
Maranhão	37	22,2	256,6	8,7
Bahia	16	9,6	511,8	1,9

Fonte: TCU– Decisão Normativa nº 87, de 2007 apud Brandt, 2008.

Nessa tabela não estão demonstradas as outras faixas de habitantes sendo utilizado aqui como cidades de pequeno porte, aquelas de até 20 mil habitantes, por corresponderem a coeficientes variáveis e crescentes de valor 0,2, iniciando de 0,6 a 1,2 pontos, destinados para os municípios de até 23 mil habitantes aproximadamente (ver TABELA 4).

Quanto às preocupações que a prerrogativa do FPM tem afirmado, este se reitera como maior condicionante para criação de novos municípios. Pois como ocorre nos pequenos municípios, muitos não possuem uma estrutura administrativa capaz de reverter o quadro financeiro da falta de arrecadação tributária no próprio território, os incentivos para a produção econômica local não surtem grande efeito, e o recurso repassado supre somente a folha de pagamento dos funcionários públicos, restando pouca receita para investimentos. Além de outros efeitos que são causados além do seu território como pontuou Brandt (2008):

“Esses pequenos municípios, cuja emancipação foi em boa parte motivada por interesses políticos locais, dependem fortemente de transferências e geram deseconomias de escala e ineficiência por incorrerem

em custos administrativos desproporcionais às populações que atendem. O argumento de que as transferências a entes federativos e a regiões de menor potencial econômico e grau de desenvolvimento mais baixo fazem parte da política de equilíbrio regional propugnada na Constituição não se sustenta quando se toma em consideração todos os efeitos perniciosos da pulverização excessiva de municípios, além das evidências de que os municípios menores não são necessariamente os mais pobres.”

No entanto, as críticas à descentralização potencial da administração local não correspondem apenas à faixa populacional, e não devem, como é largamente apontado. Mas como é esclarecido por Magalhães (2015), os custos de implementação de políticas públicas não dependem apenas do número de pessoas beneficiadas, mas também do tamanho do território onde serão implantadas as políticas.

Essa condicionante referente à demografia tanto pode ser uma vantagem quanto uma desvantagem. Em novas escalas e posicionamentos, Magalhães defende que o estímulo à economia local e até mesmo o repasse de recursos, como incentivo à produção, pra sustentação dos pequenos municípios, evita o êxodo das famílias para os grandes centros urbanos dentre os quais de baixa renda, que poderiam se juntar aos aglomerados já existentes, subnormais, fora das legalidades da cidade e acentuando assim os problemas já existentes, sendo só mais uma transferência de mazelas sociais que devem ser tratadas seja qual for a escala de território e cidade.

Vale salientar novamente que a promoção da criação de municípios tem se apresentado desigual de acordo com a região em que está inserido, por existirem as regiões de economia florescente e as regiões de estagnação econômica, no último caso a emancipação irá se constituir em maiores gastos legislativo e de pessoal, sendo por vezes, incapaz de promover sozinho o desenvolvimento local.

Para Magalhães, uma das melhores maneiras de desaceleração do atual processo de criação de novos municípios e conseqüentemente a duplicação de estruturas administrativas que ocasionam os gastos públicos é o atendimento adequado aos distritos municipais para que não estejam à margem das políticas locais. Dentre as formas de se oportunizar e buscar o desenvolvimento disseminado no espaço, Gomes e MacDowell (2000 apud MAGALHÃES, 2015) afirmam a necessidade da aplicação de recursos públicos para o alcance de um desenvolvimento espacial mais igualitário.

Considerando o aspecto da extensão territorial, alguns estados podem apresentar mais dificuldades do que outros, visto que uns são maiores do que outros, o que pode presumir que os estados de menores dimensões tenham menos dificuldades na

gestão do espaço. Sem aprofundar tanto nessa questão, destacamos o estado do Maranhão, que é o oitavo estado brasileiro mais extenso do país (IBGE, 2010), e que portanto possui tal característica supostamente como dificuldade na aplicação de políticas públicas de desenvolvimento, assim como pode ser considerada uma vantagem na produção que tenha como requisito áreas extensas, principalmente no meio rural.

O Maranhão atualmente é formado por 217 municípios dentre os quais os mais recentes tem criação na década de 1990 e contemplam 81 entes federativos emancipados. Segundo Ayres, em um estudo sobre Processos e Política Atual de Desmembramento Municipal no Maranhão (2001 apud GONÇALVES, 2010), a criação de municípios tem estreita relação com a urbanização, o povoado cresce de tamanho assim também aumentam as pressões políticas para sua emancipação, pressupondo que a urbanização é a preparação para a emancipação municipal, isto é, sem urbanização não há como se criar municípios.

Tendo a urbanização como processo que antecede a criação de municípios, o crescimento populacional dos distritos rurais mediante desenvolvimento econômico também serviu de motivação para emancipação de tais municipalidades. Esta foi considerada parte integrante do processo de urbanização maranhense, processo esse que, de forma sintética, é caracterizado pelo avanço das fronteiras agrícolas, migração e crescimento populacional, dinamização da economia através de sistemas de transportes, produção agrária, comércio e atividades industriais incipientes ligadas à agricultura e pecuária.

Além desses percursos da urbanização, que segundo Ayres (2001 apud GONÇALVES, 2010) são condicionantes para criação de municípios, outras motivações recentes foram analisadas. São citadas as grandes distâncias entre a sede do município e o distrito; o descaso da administração da sede municipal; o aumento populacional; a existência de uma economia local; a ideia de que os impostos dinamizariam o crescimento populacional; e em ênfase, o interesse político, no que diz respeito à conquista de um eleitorado na região criada, com uma nova base da gestão pública, além de envolvimento com implantação de projetos econômicos cuja área emancipada está integrada, caso da Vale, antiga CVRD (Companhia do Vale do Rio Doce) e CELMAR (Celulose do Maranhão S.A.) (GONÇALVES, 2010).

Pautado legalmente pela Constituição Federal, no artigo 18 § 4º, as emancipações como processo tem como resultado a criação de espaços jurídicos (Estados e Municípios), e determina:

A criação, a incorporação, a fusão, e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da Lei. (BRASIL, 2009, p.18)

As emancipações da década de 1990 no Maranhão tiveram como base legal a Constituição Estadual que no capítulo I, Seção I, no artigo 144 propõe: “A instalação de novos Municípios será processada na forma dos preceitos respectivos da Lei Complementar Estadual” (MARANHÃO, 2003 apud GONÇALVES, 2010). A Lei Complementar que viabilizou as emancipações de 1994 e 1995 foi a de nº 17, de 27 de julho de 1993. Essa lei sofreu modificações através da Emenda à Lei Complementar nº 32, de 22 de junho de 1996.

A quantidade da população mínima requerida para emancipação se diferenciava da maioria constante grande parte das leis estaduais que se quantificavam os habitantes, mas no Maranhão se fazia referência aos eleitores, que deveriam ser no mínimo 1000 pessoas. (Ver Tabela 6).

Ainda com o autor Ayres (2001 apud GONÇALVES, 2010), o seu estudo fez novos apontamentos ao verificar os artigos da Lei Complementar nº 32/1996 em relação ao artigo 18 da Constituição de 1988. O maior desacordo está no artigo 2º onde não é feita qualquer referência às considerações da CF quanto à realização de Estudo de Viabilidade Municipal², sendo uma das pautas a ser considerada em plebiscito, para efetuação dos processos emancipatórios.

Na tabela abaixo estão as quantidades de municípios maranhenses criados desde as primeiras configurações territoriais na década de 1610, partindo das cidades de São Luís, Alcântara, Icatu, Viana, Guimarães e assim por diante.

² “O Estudo de Viabilidade Municipal se configura um instrumento federativo [...] que tem como principal objetivo diagnosticar tecnicamente a viabilidade de criação de um novo ente político.” (PALONI, 2008).

Tabela 9 - Municípios criados por década no Maranhão.

MUNICÍPIOS POR DÉCADA DE CRIAÇÃO							
1610	1640	1680	1750	1810	1820	1830	1840
1	1	1	2	2	2	10	2
1850	1860	1870	1880	1890	1900	1910	1920
9	1	6	5	6	1	5	4
1930	1940	1950	1960	1980	1990	TOTAL	
10	5	26	31	6	81	217	

Fonte: IMESC, 2010. Elaboração: OLIVEIRA, Aldrey, 2015.

Dos 81 territórios emancipados na década de 1990, 78 municípios foram criados no ano de 1994 e 3 em 1995. Imperatriz foi o município que mais teve divisões para criação de novos, sendo 5 inteiramente de Imperatriz e parte de 1 que se uniu com a compartimentação de Açailândia. A autora Luciléia Gonçalves (2010) ressalta as observações de Ayres (2001), em que, na microrregião de Imperatriz, a influência política é notória, muitos dos municípios criados receberam seus nomes em homenagem a políticos como forma de perpetuar sua memória, como Governador Edison Lobão e Davinópolis. Admitiu-se também que nestes processos iniciados por deputados, a documentação era reunida precariamente, isto é, eram mal elaborados, em adição a essa situação o curto espaço de tempo para as exigências burocráticas das emancipações, acarretou em processos carregados de falhas.

A situação atual dos municípios de recente emancipação no Maranhão se apresenta com os mais baixos índices de desenvolvimento e qualidade de vida do Estado. Dos 81 municípios criados entre 1994 e 1995, pelo menos cerca de 50% ultrapassa a posição de municípios já existentes, e a outra metade se localiza nas últimas 81 posições no ranking do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), cujo índice “ajusta o IDH para a realidade dos municípios e reflete as especificidades e desafios regionais no alcance do desenvolvimento humano no Brasil” (PNUD, 2012), e será tratado no capítulo seguinte. O quadro a seguir demonstra a quantidade de municípios maranhenses colocados no ranking do IDHM referente aos existentes, que eram 136:

Quadro 2 - Disposição do ranking do IDHM dos 81 municípios criados na década de 1990.

POSIÇÃO DO IDHM DOS 81 MUNICÍPIOS CRIADOS NA DÉCADA DE 1990	
POSIÇÃO NO IDHM	Nº de municípios criados
1º A 136º*	40
1º A 50º	11
20º	2
137º A 217º**	41
207º A 217º***	8

Fonte: IMESC, 2010. Elaboração: OLIVEIRA, Aldrey, 2015.

*Posições dos municípios que superaram a colocação de municípios já existentes.

81 últimas colocações do IDHM. *10 últimas colocações do IDHM.

Repara-se que dos 81 municípios criados na década de 1990, 40 destes superaram a posição de municípios que já existiam (136 municípios até 1993), 11 deles estão entre os 50 primeiros e 2 alcançaram a faixa dos 20 primeiros colocados, dos 217 municípios atuais. Em contrapartida, um pouco mais da metade, 41 municípios, estão entre as 81 últimas posições, significa dizer que foram emancipações em condições socioeconômicas e de infraestrutura insuficientes em relação à maioria das municipalidades que já existiam, destacando-se 8 colocados entre os 10 municípios maranhenses com os mais baixos índices de Desenvolvimento Humano. Nesse quadro de municipalidades carentes incluem-se 7 dos 10 municípios do Maranhão com as maiores taxas de analfabetismo; 6 dos 10 maiores na taxa de mortalidade infantil (VIVIANI, 2011); e 8 dos 10 municípios maranhenses com os piores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal, segundo o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC, 2010).

O intenso e acelerado aumento de municípios criados no Maranhão nos últimos vinte anos tem colocado sobre os antigos povoados, elevados à condição de sede municipal, a questão urbana de que devem oferecer infraestrutura e serviços adequados aos seus munícipes. Desse ponto de vista, os pequenos municípios de recente emancipação trazem para discussão as condições urbanas disponibilizadas nas novas sedes e como elevar a qualidade de vida não apenas da população que ali reside, mas inclusive daqueles que, morando na área rural, periodicamente precisam se deslocar até o núcleo urbano.

3. DESENVOLVIMENTO URBANO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS

Para tratar da questão do Desenvolvimento Urbano em pequenos municípios se faz importante entender os conceitos desse processo por partes. Face às preocupações quanto aos pequenos municípios de características distanciadas do que se consta em médias e grandes cidades, o Desenvolvimento Urbano implica em uma abordagem também distinta e que para sua conceituação propriamente dita, merece aqui a compreensão das etimologias e desdobramentos que constituem esse termo, que são Desenvolvimento e Urbano.

3.1. Noções de Desenvolvimento e de Urbano

O conceito de desenvolvimento tem tanto uma significação trivial – adotado pelo senso comum, sem muito entendimento – quanto mais ampla, que o faz aplicável a todo e qualquer contexto, sem maiores distinções. Segundo o dicionário Priberam (2015), Desenvolvimento é o ato ou efeito de desenvolver, aumento, progresso, ampliação, explanação, minuciosidade, incremento, propagação, e até mesmo desenho (de planta, perfil etc.). O Desenvolvimento também nos campos econômico, social, educacional, urbano, e outros tantos, pode ser entendido como processo principal, que se apoia em parâmetros e implica em uma continuidade para o seu progresso.

Oliveira (2002), ao chegar a uma conceituação de desenvolvimento, faz um trajeto por questões econômicas e sociais, as quais costumam estar no centro das discussões. Fica claro que o desenvolvimento é condição resultante do crescimento, em várias ordens, mas para este autor o destaque é referido ao crescimento econômico. Foi a partir da II Guerra Mundial que a formulação e conceituação do que seja desenvolvimento foi desdobrada, bem como a definição de que este seja um processo de extrema importância para os tempos presentes e principalmente para o futuro, e que deve ser discutida em várias instâncias.

O autor explana que o desenvolvimento em qualquer entendimento deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, e objetiva que, segundo Vasconcellos e Garcia (1998 apud OLIVEIRA, 2002) o Desenvolvimento:

“[...] deve incluir ‘as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia)’”.

Na época em que as atenções no tocante ao Desenvolvimento tomou grandes proporções, foi elaborado o documento Carta às Nações Unidas, em abril de 1945 em São Francisco nos EUA. Também ocorreu a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) cujos objetivos consistiam na manutenção e melhoramento dos níveis de qualidade de vida. Vários países aliados junto à ONU passaram a discutir novos meios para o desenvolvimento e a criação de programas e organismos especiais para intervir com tal objetivo. Dentre esses estão o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o Programa das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, Programa para a Educação, Ciência e Cultura, a Organização Mundial de Saúde (OMS), a Organização Internacional do Trabalho, cada um com atuações específicas, mas com a meta comum de melhorar a qualidade de vida das pessoas. (OLIVEIRA, 2002).

A discussão sobre desenvolvimento também buscou relações com vários outros processos, meios e preocupações que foram retomadas e concernem ao que esperar do futuro. O meio ambiente tem sido um deles, em que dado o questionamento sobre a provisão de recursos existentes até então, o quanto isso seria possível sabendo-se que são bens necessários fornecidos pela natureza mas de qualidade e quantidade finitas. A partir da obra *An Essay on the Principle of Population* de 1798 por Thomas R. Malthus, se tem a preocupação com a produção de alimentos, que cresce, de forma linear em relação ao crescimento exponencial da população. Isto é, o ritmo de reserva alimentar não acompanha a necessidade que deverá suprir futuramente, dessa forma, a qualidade de vida humana fica comprometida. No entanto, Malthus não contava com as inovações na ampliação da produção agrícola ou no crescimento populacional que se apresentou posteriormente com taxas reduzidas. (MALTHUS, 1996 apud, OLIVEIRA, 2002).

Em 1990 foi posta em pauta mais uma nova meta, o desenvolvimento sustentável, que foi definido como sendo a “preocupação da sociedade com a oferta futura de bens e serviços indispensáveis à sobrevivência da humanidade” (OLIVEIRA, 2002). Seu significado se mostra um tanto quanto cíclico e amplo, por ser a busca de um desenvolvimento auto-sustentado, além de ser um processo resultante de um crescimento que prioriza a qualidade de vida, este é composto por cinco dimensões de sustentabilidade

dos sistemas: social, econômica, ecológica, espacial e cultural. São descritas sinteticamente pelo autor:

“O objetivo da sustentabilidade social é melhorar os níveis de distribuição de renda, com a finalidade de diminuir a exclusão social e a distância (econômica) que separa as classes sociais. A sustentabilidade econômica diz respeito a aumentos na eficiência do sistema, seja na alocação de recursos ou na sua gestão. Sustentabilidade ecológica concerne à preservação do meio ambiente, sem, contudo, comprometer a oferta dos recursos naturais necessários à sobrevivência do ser humano. A sustentabilidade espacial refere-se ao tratamento equilibrado da ocupação rural e urbana, assim como de uma melhor distribuição territorial das atividades econômicas e assentamentos humanos. Já a sustentabilidade cultural diz respeito à alteração nos modos de pensar e agir da sociedade de maneira a despertar uma consciência ambiental que provoque redução no consumo de produtos causadores de impactos ambientais.” (OLIVEIRA, 2002).

Outro processo e fenômeno que o autor relaciona com o desenvolvimento é a industrialização, os quais ganharam associação devido ao incremento econômico que a introdução da industrialização levou a aceleração. Esse processo foi fortemente incentivado nos países da Europa e EUA, o que serviu de parâmetro para países da América Latina. No entanto, o sucesso dos primeiros países a receberem este incentivo, nas primeiras décadas do século XX, não foi o mesmo para os países periféricos que passaram por transformações econômicas similares na segunda metade do mesmo século, no entanto com resultados distintos. Os problemas que se destacaram nos países latinos, incluindo Brasil, foram as poucas restrições da expansão industrial ao não haver a distribuição de renda como condição para qualidade de vida, como fora preterida pelo conceito de desenvolvimento, além de provocar a destruição e poluição do meio ambiente, distorções da urbanização e alienação do ser humano (SLIWANY, 1987 apud OLIVEIRA, 2002). Oliveira destaca uma observação de Cano (1985 apud OLIVEIRA, 2002) em que “nas regiões industrializadas do Brasil ‘a qualidade de vida baixou consideravelmente: ganharam mais indústrias e mais empregos, mas também ganharam mais filas de transporte, menos água, escolas e hospitais (...) e muito mais favelas’”.

Se por um lado a industrialização acelerou o crescimento econômico que subsidiou o desenvolvimento, em outras regiões, se mostrou como amplificador da distância entre o próprio crescimento econômico e o desenvolvimento. A promoção da industrialização e do crescimento econômico se tornou obstáculo para a visualização dos reais interesses para o fomento do desenvolvimento que é a melhoria da qualidade de vida.

Quanto ao Desenvolvimento Humano, este foi uma denotação mais específica para a valorização social e o mais abrangente na avaliação humana. Foi quando se deixou de avaliar os países quanto à sua riqueza, rico ou pobre, a partir das variações do PIB, e passou a tentar medir a qualidade de vida de seus habitantes. Os debates e relatórios da ONU a partir de 1990, na questão do Desenvolvimento Humano, apontaram como interesse maior o conhecimento dos níveis de vida das pessoas, referente ao quanto é oportunizado aos jovens e crianças acesso à saúde, educação, moradia digna, dentre outros fatores que permitam o encaminhamento desses indivíduos à uma vida produtiva com valores familiares, cujos objetivos se mostram mais complexos e transformadores do que meramente saber quais as variações do PIB em outros períodos. (PROGRAMA..., 1996 apud, OLIVEIRA, 2002). Tais informações são obtidas através do monitoramento da eficiência de políticas adotadas, por meio de um amplo quadro de indicadores, no caso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que é mensurado e ranqueado entre os países no mundo, os indicadores são valorados de 0 a 1 ponto, quanto à educação, saúde ou longevidade e renda (PROGRAMA..., 2012).

Há também indicadores gerais para outros entes federados, no Brasil, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Índice de Desempenho Municipal (IDM), os quais avaliam a qualidade e provisão de serviços prestados nos municípios brasileiros. Tais indicadores utilizam parâmetros distintos, o IDHM é similar ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pois avalia níveis de educação, longevidade e renda na escala municipal; já o IDM é composto por outros indicadores referente à economia e ao social. O primeiro deles é o indicador de desenvolvimento econômico (IDE), que possui três dimensões: Índice de Infraestrutura (INF), Índice de Qualificação da Mão de Obra e Produtividade (IQMP) e Índice de Produção Municipal (IPM). O indicador de desenvolvimento social abrange quatro dimensões (IDS): Índice da Oferta de Serviços Básicos (ISB), Índice do Nível de Saúde (INS), Índice do Nível de Educação (INE) e Índice de Meio Ambiente (IMA) (IMESC, 2010).

De forma geral, o desenvolvimento considerando as dimensões de sustentabilidade discutidas relacionadas com as necessidades e direitos humanos, abrange a distribuição de renda, saúde, educação, meio ambiente, liberdade, lazer dentre tantas outras variáveis que possam influenciar positivamente na qualidade de vida da sociedade, sejam quais forem os meios físicos de alocação das pessoas, no campo ou na cidade.

Enfatizando o contexto espacial, o IDH é aplicado como modo de classificar o lugar que este venha a representar, seja um país, um estado, um município ou cidade. Tendo a cidade como o espaço composto por variadas formas de organização social, administrativa, política e tantas outras, se faz necessária a definição do conceito de cidade, mais precisamente o Urbano, que vai além dos valores que se desenvolvem nesse meio, isto é, como o espaço urbano propriamente se desenvolve, na sua forma social e espacial.

Para Lopes (2008), o urbano está estritamente ligado à cidade, apesar da recíproca não ser total. Pelos significados da palavra urbe no Dicionário Houass (2001 apud LOPES, 2008) remete à cidade, bem como uma oposição ao campo. Assim, o urbano é um adjetivo cujo sentido é de qualificação ou caracterização de algo, e a cidade é tida como substantivo, aquele que possa receber uma qualidade. Mas como já foi tratado no capítulo anterior quanto aos tipos de cidades, pseudocidades, cidades locais... utilizar o termo cidade urbana é redundante, assim como definir uma cidade não-urbana ou cidade rural possa figurar um paradoxo. Lopes retorna com uma citação de Milton Santos “[...] a cidade é o concreto, o conjunto de redes, enfim a materialidade visível do urbano enquanto este é o abstrato, porém o que dá sentido e natureza à cidade [...] (SANTOS, 1992 apud SOUZA, 1999)”.

Lencioni (2008) define a cidade, resgatando as características de pequenos municípios descritos no capítulo anterior, posterior à produção agrícola podendo esta ser também uma atividade presente, e determina quatro referenciais básicos na constituição de cidades: A formação de aglomerado, o sedentarismo, a presença de mercado e a administração pública na mediação das atividades realizadas neste meio.

No Brasil, A partir dos referenciais de aglomerado e sedentarismo como constituintes das cidades, esses dois aspectos já figuram o antecessor à elas, que Lencioni (2008) chama de povoado e povoação, e possuem o mesmo significado. Embora estas formações tenham configurações distintas pelas regiões brasileiras, apresentam alguns traços comuns, segundo o dicionário Houaiss (apud LENCIONI, 2008) se caracterizam pela pouca população, vida diária tranquila, configuração espacial reduzida a uma rua ou caminho, esboço de largo, capelinha ou igreja e vida vibrante em dias de festas, feiras e eleições.

Os povoados têm seu surgimento a partir de postos militares, aldeias indígenas, arraiais, engenhos e usinas, fazendas, núcleos coloniais e de pescadores,

pousos de viajantes, estabelecimentos industriais, seringais, ancoradouros às margens dos rios, vendas em beiras de estradas, estações ferroviárias, postos de parada rodoviárias, etc. (AZEVEDO, 1957 apud LENCIONI, 2008). É com a adição das funções comerciais e administrativas que os povoados se elevam a condição de cidades.

A autora ao expor referências sobre o surgimento das palavras cidade e urbano constata que a ideia de cidade antecedeu em muito tempo o sentido formal e aplicado do termo urbano. De acordo com o dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa (CUNHA, 1982 apud LENCIONI, 2008), a data provável do vocábulo ‘cidade’ corresponde ao século XIII, originada da palavra latina *civitas-âtis*. Ainda que esse dicionário tivesse registrado a palavra urbano, apresentou o vocábulo ‘urbe’, com o sentido de cidade originando da palavra latina *urbis*, no século XX na língua portuguesa. Segundo o dicionário, a cidade na língua portuguesa se origina do *urbanus*, que só surgiu formalmente após o uso dos termos urbanista (1874) e urbanismo (século XX), e o aparecimento do termo urbanidade (século XVI).

Percorrer pela história sobre os tipos de cidades que surgiram na humanidade implica em um esforço pouco atraente para o caso presente que é apenas a noção de urbano. A cidade aqui é apenas considerada por ser, de qualquer forma, entendida no tempo como antecessora e apresentar-se essencial para objetivação do termo urbano, são vocábulos que sempre estarão correlacionados de forma complementar.

Em Lefebvre (1986 apud ARAÚJO, 2012) o “urbano é a simultaneidade, a reunião, é uma forma social que se afirma.” é o que diz no artigo “Sobre a cidade e o urbano em Henri Lefebvre” de James Amorim Araújo (2012), onde o autor compila o conceito e os modos de pensar de Lefebvre, e faz o contraponto, tendo a cidade como “um objeto espacial que ocupa um lugar e uma situação.”, ou “a projeção da sociedade sobre um local”.

Lefebvre como filósofo, militante e professor, no seu modo de pensar formulava lógicas dialéticas de forma trinitária, como forma-função-estrutura, vivido-concebido-percebido, agrário-industrial-urbano (ARAÚJO, 2012). Essa forma lógica para a cidade teve como subsídio a linha espaço-tempo em dois níveis, um superior e outro inferior: no nível superior se referia a uma escala espacial envolvendo estados e agentes econômicos, formulando subsistemas na economia, saúde, educação, infraestrutura para a formação de um sistema que fosse a junção e interrelação de todos;

já o nível inferior se liga ao nível ecológico ou privado, no sentido do habitar como sendo ação principal.

Como um dos resultados, o filósofo utilizou também três escalas crescentes da formação urbana que são: Arquitetônico ou do habitar, como microssociológico; Urbanístico ou da cidadã, como macrossociológico; e Territorial ou global, dos Estados, país e mundo. Afirma ainda mais três dimensões do urbano: Simbólica, também podendo denominar de *poiésis*, carregando as ideologias, linguagens e revelando o sentido da estrutura social; Paradigmática, sendo a *techné*, indica a projeção das relações sociais no espaço e configurado em rede de oposição - isotopia (o meu, o nosso lugar), heterotopia (o do outro) e utopia (o lugar neutro) – é referente à propriedade, indicando sentido da produção e apropriação do espaço; e em terceiro a dimensão Sintagmática (*práxis*), ligada aos sistemas, articulando percursos e ações entres os espaços topológicos ou paradigmáticos.

Dentre essas dimensões, a Sintagmática é a que mais predomina atualmente, pelo mero fato de que vivemos em uma sociedade na qual se pretende estabelecer um sistema na inter-relação de suas estruturas tidas como subsistemas. Avaliando esses subsistemas e retornando à significação paradigmática ou *techné*, cuja forma é o seu resultado, é como a contenção que “imobiliza” e traduz ainda que provisoriamente, os conteúdos da prática social e da cidade, que também é o urbano.

Na história, a cidade se transforma devido aos eventos que se sucedem na linha-tempo, é o lugar onde se realizam os trabalhos espirituais, intelectuais (na filosofia e posteriormente na ciência) e de organização político-econômica, cultural e militar. É fruto da primeira cisão da totalidade, originando a primeira divisão do trabalho entre a cidade e o campo.

No Ocidente tem-se a primeira organização de núcleo, a cidade política (pólis) surgida na Grécia onde a centralidade se situava na ágora. O conteúdo do urbano é a centralidade, e por isso, se tornou o *locus* da reprodução social, onde sua história é composta por transformações no modo de produção que com a divisão do trabalho na forma social e em seguida espacial, constituiu os elementos físicos edificados ou naturais, isto é, os monumentos, praças, palácio e território agrícola, que corresponderam a uma diferenciação social entre os frequentadores desses elementos físicos de reprodução e suporte no espaço.

Surge também um dos grandes elementos do meio urbano, mediador da produção e do consumo, o comércio, que provocou a competição, superação e a cooperação entre cidades. Durante séculos a atividade comercial foi mal vista e relegada aos “forasteiros” que, na cidade, faziam uso de espaços heterotópicos – locais segregados e isolados do centro. Lefebvre, assinala nessa questão que “a troca e o comércio, indispensáveis à sobrevivência como à vida, suscitam a riqueza, o movimento. A cidade política resiste com toda a sua força, com toda a sua coesão” (2004). Trava-se uma luta de classes³, com mais um ator criando um novo antagonismo na centralidade da cidade, o qual era dominado pela política, e revelou nessa nova interpretação de relações centrais, a posição dos comerciantes (ARAÚJO, 2012).

O autor transcreve que a inserção da atividade mercantil pesou positivamente para os valores que a cidade representava, entendia-se então o campo como lugar das forças incontroladas e tenebrosas e a cidade como lugar da liberdade.

Com a cidade comercial, a intensificação da troca, da compra e venda desencadeou uma relação de crescimento sobre as outras e conexão entre as que se sustentavam similarmente, bem como a necessidade que também se estabelecia de outras cidades em relação à ela, então ocorreram: a criação de circuitos entre as cidades de mesmo caráter e com proximidades; mais uma forma de troca e compra de mercadoria ganhou valor que antes era dado à terra, como riqueza imobiliária, e depois passou a atribuir valor ao dinheiro, essa sendo uma riqueza mobiliária; houve a consolidação das rotas marítimas e estradas; a criação dos primeiros bancos com o uso de riqueza mobiliária; a prática social de diferentes grupos que lutam entre si mas em prol da cidade; e formação da burguesia comercial.

Dando sequência aos fenômenos de transformação da cidade, a industrialização surgiu com o foco nas fontes de energia e matéria-prima e na aproximação da cidade e para a cidade em busca da mão-de-obra, do capital e do mercado. A sua implantação tinha uma identidade anticidade, por ocorrer de forma implosiva e explosiva, implosiva quando se nega a centralidade dada à localização da política e do

³ A luta de classes foi uma denominação dada por Karl Marx e Friedrich Engels que designa os confrontos entre as diferentes classes sociais que antagonizam posições no meio econômico, político e ideológico no modo de produção capitalista. Tais classes antagonicas são representadas pela burguesia, sendo a minoria opressora, e proletariado, como a maioria oprimida (Zhongqiao, 2015).

comércio, gerando uma descentralização, e explosiva por representar a fragmentação da malha urbana com a criação de periferias.

A cidade industrial passou a ter o significado modificado, o que antes era o lugar da liberdade voltou-se para o seu inverso, se tornou a “prisão do espaço-tempo”, no qual o crescimento da cidade se satura em termos populacionais dentro de seus limites, tanto pelas horas de trabalho, no espaço de produção nos setores de indústria e comércio, quanto pelo tempo de deslocamento trabalho-casa, casa-comércio, comércio-lazer, variantes e vice-versa.

A industrialização resulta a partir daí o processo de urbanização, que é onde Lefebvre (LENCIONI, 2008) descreve melhor o urbano no âmbito da industrialização, não sendo um subproduto deste, mas vinculado à ideia de capital industrial e sociedade capitalista industrial, e que segundo o mesmo autor, a urbanização é oriunda da inflexão do agrário para o industrial, através do comércio. Por conseguinte, surgem novos valores, quando a urbanização se acentua, a população se adensa dentro de seus limites até não haver mais espaços, condicionando moradias precárias ilegais. Tendo a casa um objeto de necessidade humana, sinônimo de abrigo e segurança desde os tempos primitivos, a sua distribuição deve ser justa e igualitária, valoriza-se assim o habitar como um direito à cidade.

Nessa conjuntura, essa forma de cidade trouxe agravantes que já existiam mas que se mostrou imutável depois de tantas transformações, “o que impera na cidade industrial é a segregação socioespacial que nega tanto a cidade, porque lhe torna produto ao invés de obra, quanto o urbano, cujo conteúdo reside no valor de uso e na apropriação de tempo e espaço” (ARAÚJO, 2012). As recorrentes atividades que se dinamizavam na cidade criaram a chamada “prisão tempo-espaço”, que na atualidade ainda é presente e não afeta apenas aos desfavorecidos socioeconomicamente mas a todos aqueles que se encontram na qualidade de urbano em sua forma negativa.

No contexto brasileiro, o urbano emergiu da industrialização, baseado no sistema do acúmulo de capital, dado pelas atividades industriais primário-exportadora-cafeicultura. Segundo Tavares e Melo (1972; 1984 apud LENCIONI, 2008), em 1930 as bases da sociedade industrial brasileira já estavam consolidadas graças à dinâmica do complexo cafeeiro, que significou a gênese da industrialização no Brasil. Martins (1979 apud LENCIONI, 2008) aponta para um período industrial brasileiro antecessor ao que

foi citado por Tavares e Melo. Para ele, as cidades no século XIX, em 1879, materializavam as condições gerais da produção cafeeira, ao garantir o comércio e os serviços necessários, que logo teceu uma extensa rede urbana no interior paulista. É uma passagem de tempo de 50 anos que não tem definição unânime da configuração de urbanização, mas que de qualquer forma fica entendida como período transitório em vias de adequação.

A urbanização extensiva no Brasil contemporâneo ocorreu intensamente na segunda metade do século XX com o advento da industrialização paulista, surtiu em mudança econômica de importações para agroexportação e nas próprias condições gerais criadas para a produção industrial ao haver direcionamento de maiores investimentos de infraestrutura às cidades industriais grandes, médias e às pequenas monoindustriais. Essa configuração no espaço com a implantação de indústrias nem tão adensadas foi chamada de “Arquipélago urbano” por Milton Santos (1994 apud MONTE-MÓR, 2006), devido a formação fragmentada e desarticulada da sociedade urbana brasileira sob a pujança da industrialização.

Tais cidades industriais complementaram as cidades comerciais e os centros urbanos, proporcionando acessos às facilidades da vida moderna e a adoção de valores culturais de cidadania, urbanidade e modernidade propriamente.

O tecido urbano brasileiro se constituiu através de ações governamentais de ideologias e atuações diferentes mas que estiveram envolvidas com as possibilidades da industrialização, por meio de políticas territoriais concentradoras e integradoras do governo militar, pela centralização e expansionismo do período Vargas, e com as ações de interiorização do desenvolvimento no período do Governo JK (Juscelino Kubitschek) devido as emblemáticas implantações industriais no ABC paulista e a planejamento e execução da cidade modernista sede dos três poderes e o Governo Federal, Brasília (MONTE-MÓR, 2006).

Já contando com a contribuição de novas tecnologias, em 1970 os setores de energia e transportes promoveram investimentos em infraestrutura como rodovias e hidrelétricas, bem como o uso da comunicação e de serviços financeiros e tantos outros na rede de cidades. Paralelamente, os capitais internacionais agiam sobre a construção civil (fator notavelmente próprio da urbanização real), latifúndios subsidiados e agroempresas, dessa vez expandindo outras vertentes de desenvolvimento além do

urbano. Houve também a extensão do aparato do Estado, legislações sobre questões trabalhistas e previdenciárias, redes de comunicações e serviços urbanos e sociais para produção e consumo (MONTE-MÓR, 2006).

Em síntese, a urbanização extensiva na experiência brasileira e na sua forma real ocorreu ao longo dos eixos viários com suporte de redes de comunicação e de serviços que se mostraram essenciais nas bases da sociedade brasileira urbana. Seguiu rumos às regiões “novas”, pouco exploradas, como Amazônia e Centro Oeste, bem como regiões “velhas” da região Nordeste de condições socioeconômicas e ambientais dificilmente aproveitáveis, e também em espaços residuais, ou “ilhas de ruralidade”, das regiões mais desenvolvidas do Sudeste no interior paulista e mineiro.

Monte-Mór (2006) faz assertivas acerca do urbano no mundo contemporâneo no Brasil, na qual as cidades são definidas legalmente pelo perímetro urbano onde se inserem as sedes municipais, enquanto os territórios e população urbanizados incluem os perímetros das vilas e sedes de distritos municipais.

Diante desses limites da urbanização, a discussão sobre produção de mercadorias e consequências sociais deu lugar à discussão da reprodução social, “ao longo do século XIX, o cotidiano dos cidadãos foi sistematicamente controlado e as necessidades foram criadas e emolduradas sob a aura da modernidade, na qual o culto da satisfação efêmera tornou-se o essencial dessa sociedade” (ARAÚJO, 2012). Isso reflete a condição atual que a sociedade se encontra, da subordinação em que nos submetemos indiferentes às carências reais em detrimento das emergências inventadas. Mas como foi explicado por Lefebvre, a inversão pode surgir seguindo uma corrente evolutiva, a partir da influência que os valores deturpados não atingem apenas as classes baixas mas alcançam também maior parte da população como um todo “a revolução não está nas mãos da classe operária mas, e principalmente, nas mãos do movimento popular” (ARAÚJO, 2012). Para que ocorra essa reformulação urbana Lefebvre novamente explica:

“Pensar a diferença como a qualidade que marca a prática social do urbano requer uma capacidade de ir além, muito além, dos conceitos e representações de que dispomos atualmente. Significa pensar o impossível (a revolução total) para se atingir o possível; pensar o trajeto e o projeto, isto é, um objetivo e uma finalidade inseparáveis; pensar o discurso e o percurso, ou o mental e o social; por fim, significa pensar a diferença como expressão do desejo religado à apropriação do tempo e do espaço. (LEFEBVRE, 1994 apud ARAÚJO, 2012)”

Entende-se aí a diferença no conceito individual como a mudança idealizada e que precisa ser expressada coletivamente, é então a faísca da revolução.

Tratando-se dos movimentos sociais como próprios do meio urbano, a urbanização contemporânea com caráter extensivo que sintetiza o urbano como terceiro elemento na oposição cidade-campo, nesse momento como manifestação material e socioespacial da sociedade urbano-industrial, se estende virtualmente por todo o espaço social, com o valor de coletividade. Isto é, o sentido de virtualidade da sua expansão pelo território é dado através do tecido urbano que se torna a forma socioespacial herdeira da cidade que caracteriza o fenômeno urbano contemporâneo e a sociedade urbana:

“O tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária. Estas palavras, ‘o tecido urbano’, não designam, de maneira restrita, o domínio edificado nas cidades, mas o conjunto das manifestações do domínio da cidade sobre o campo. Nessa acepção, uma segunda residência, uma rodovia, um supermercado em pleno campo, fazem parte do tecido urbano (LEFEBVRE, 1999 apud MONTE-MÓR, 2006).”

É no sentido, de politização e cidadania que o tecido urbano prolifera, sendo espaço virtualmente urbanizado onde surgem as lutas políticas e ideológicas de cidadania pelo controle dos meios coletivos de produção que desencadearam os movimentos sociais além do cenário urbano, e abrangeram populações rurais e tradicionais como índios, seringueiros, trabalhadores sem-terra etc. A questão urbana de lutas e contestações virou uma questão espacial, e tal qual caracterizou a urbanização extensiva como materialização da produção da sociedade ao longo dos tempos, resultantes dos confrontos do industrial com o urbano, de onde se retorna aos valores de desenvolvimento a ser alcançado.

Tem-se portanto uma noção de urbano que precede o conceito e formação de cidade, mas que tolera novas atribuições, não renega as condições do rural, mas de certa forma se sobrepõem a ele. O urbano, ou urbanização, se expande de qualquer modo, seja virtualmente no sentido de civilidade e revolução, seja real, dando condições básicas de reprodução espacial e que por conseguinte é o enfoque da realidade brasileira na promoção do desenvolvimento.

3.2. Desenvolvimento Urbano no Brasil Recente

Após as noções apresentadas sobre desenvolvimento e urbano é possível compreender a partir das suas conceituações separadas, como crescimento aliado à qualidade de vida aplicado ao meio urbano, espaço no qual acontecem os movimentos sociais que resultam em (ou são resultantes de) transformações ideológicas e estruturais, com o objetivo de permitir que as interações nesse meio sejam realizadas e desenvolvidas de forma concentrada e funcional. Tal definição pode explicar o termo Desenvolvimento Urbano, mas ainda assim de forma dissociada da sua concepção total.

Marcelo Lopes Souza (2003) define de maneira mais clara e geral a significação de Desenvolvimento Urbano como sendo a expansão e complexificação do tecido urbano por transformações no ambiente da cidade através de construções, reformas ou demolições. Apesar dessa conceituação concreta e superficial, as metas do Desenvolvimento Urbano apontadas pelo autor dão definições mais amplas dos objetivos e seus elementos constituintes do meio urbano. Souza (2003) esclarece que o Desenvolvimento Urbano deve ser produto de uma estratégia de planejamento e gestão que tem por objetivos a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social.

Tais objetivos tem como metas a eficiência econômica e o avanço técnico e tecnológico, que pode se entender na verdade como meios para obtenção e melhoria da qualidade de vida e justiça social. O autor relaciona que tais objetivos são valores ou parâmetros subordinados a um parâmetro subordinador, que é o valor da autonomia. Pois a partir da autonomia, individual e coletiva, que é possível conquistar justiça social e qualidade de vida melhorada.

Ressalta-se ainda seu significado como forma de acumulação da urbanização, que trata dos modos de arranjo da cidade no nível qualitativo e quantitativo da provisão de serviços públicos institucionais, sobretudo domiciliares, a fim de considerar como condição de urbanização totalmente adequada os domicílios que apresentam ou são servidos de infraestrutura apropriada. O Desenvolvimento Urbano possui como principais objetivos:

“[...] a melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica. Ao lado da dimensão quantitativa da infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos, [...] envolve também uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da

coletividade, em contraponto aos preconceitos, a segregação, a discriminação, ao clientelismo e a cooptação (PNDU, 2004).”

O Desenvolvimento Urbano tem a preocupação além da forma espacial e estrutural da cidade e atinge os níveis ideológicos e de transformação do indivíduo e da sociedade por um bem comum.

As justificativas das diretrizes e objetivos no PNDU partem da visualização do processo de urbanização brasileira. Cavalcanti (2010) pontua o crescimento vertiginoso da população nas zonas urbanas durante os anos de 1960 a 2000, que era de 44,7% (31 milhões de habitantes) para 81,2% (169,5 milhões de habitantes) um aumento de 5,5 vezes. Esse período de anos em que população urbana superou a população rural coincide com a instituição e abordagens da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), na qual teve seu processo de estruturação iniciado entre 1960 e 1970, através da montagem de um sistema de financiamento de habitação e saneamento, cuja fonte de recursos é oriunda do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), aliado a um sistema de planejamento, referente à elaboração de Planos Diretores Municipais (ROLNIK, 2011). O modelo foi estruturado para atender basicamente as regiões urbanas, se mostrando mais propensa ao atendimento das cidades que apresentavam mercado e maior escala de demanda para os produtos.

Outras características surgiram no processo de urbanização no Brasil, como a reprodução das injustiças e desigualdades no interior de cada município; áreas centrais legalizadas, ricas, providas de infraestrutura adequada, equipamentos urbanos, acessibilidade ao trabalho, lazer e cultura; e periferias marcadas pelas ilegalidades, pobreza e infraestrutura precária (CAVALCANTI, 2010).

Em paralelo, o Estado regulou a produção e a expansão das cidades por meio de leis de parcelamento, zoneamentos e planos urbanísticos, transferindo o trabalho de produzir terra urbanizada com infraestrutura e espaços públicos para a expansão da cidade ao loteador privado.

Haja vista a demanda do mercado de urbanização, as empreiteiras incumbidas de produzirem terra urbanizada mediante orientações do Estado, direcionaram os serviços para aqueles que poderiam arcar pelo seu custo, significando que a urbanização teve um público alvo baseado no seu poder aquisitivo, onde a qualidade se mostrava superior em

relação a áreas urbanizadas populares, ou que não faziam parte do público seletivo da urbanização privada. Essa dinâmica desigual condenou as cidades a um modelo insustentável do ponto de vista ambiental e econômico. Tal modelo distinguido como insustentável, se deveu aos efeitos nefastos que a impermeabilidade entre a cidade legal e a cidade ilegal confrontou, onde se via a proliferação da ocupação indevida das áreas de preservação ambiental como áreas de manguezais e dunares; desastres naturais e degradação do meio ambiente pelas enchentes, erosão e poluição; a necessidade de grandes deslocamentos para o trabalho que gerou o caos no sistema de circulação e transporte visto a priorização dada aos transportes particulares; surgimento de vazios urbanos, edificações subutilizadas e alta da especulação imobiliária; e ainda escassez de localização para o mercado de baixa renda (CAVALCANTI, 2010).

Rolnik (2011) afirma que ainda que o Estado fosse indutor ou impusesse obstáculos nos sentidos de urbanização, este sempre foi agente central nesse âmbito perante a sociedade e o mercado. A partir dele e das obras públicas e concessionárias de serviços urbanos fornecidas, o Estado retomou o papel principal de forma mais ativa e direcionadora na urbanização tanto para empreiteiras quanto para autoconstrutores.

Foi então em 1990 que se deu início às políticas de urbanização em assentamentos precários, quando a urbanização *ex-post* – isto é, a implantação de loteamentos urbanos precários, tardiamente servidos por investimentos públicos, que resultaram nas periferias urbanas (SARAIVA, 2014) –, ganha maior visibilidade na agenda urbana e em processos políticos eleitorais. Os apontamentos da Agenda de Reforma Urbana estão sobre reformas no ordenamento legal do país e na constituição de viabilidade para participação social por meio de conferências, fóruns e conselhos.

Em 2001, com o marco da instituição do Estatuto da Cidade, supostamente seria dado maior poder aos municípios, no entanto, esta ferramenta de importância tão incidente sobre a cidade, não trouxe muitas modificações de fato, no que se refere à regulação, parcelamento do solo e zoneamento. Mas ainda assim, nos últimos tempos, as mazelas de escala e caráter local e urbano ganharam maior destaque no âmbito nacional:

“[...] os dados sobre os repasses do Orçamento Geral da União (OGU) para estados e municípios revelaram um salto de quase oito vezes entre 2001-2004 e 2005-2008. O crédito - especialmente para os beneficiários finais - elevou-se mais de dez vezes. Além disso, a combinação de subsídios diretos ao beneficiário final com crédito mais acessível propiciou um aumento da

oferta de casas e apartamentos, incluindo extratos de renda que se encontravam fora do mercado formal, sobretudo na faixa de 5 a 10 salários mínimos de renda familiar mensal. (ROLNIK, 2011)”

Com o incremento financeiro da OGU nos investimentos sobre as questões urbanas, sobretudo nos termos de habitação, o alcance social foi superior aos momentos anteriores cujos investimentos não atendiam às demandas, o que significou a tentativa de equalizar as condições básicas de moradia nos estratos mais baixos da sociedade em relação aos estratos médios e altos.

A inclusão de um estrato social negligenciado, à uma condição próxima da conquista de moradia digna, surtiu efeitos positivos no sentido de significar as tentativas de um governo de combater a desigualdade socioespacial. No entanto, essas oportunidades incentivadas pelo governo, não foram capazes de superar questões além da moradia, os problemas de mobilidade e saneamento se acentuaram e a desigualdade socioespacial se mostrou claramente como uma expressão regional de dimensão intraurbana (ROLNIK, 2011).

Dada a preocupação das disparidades sociais e espaciais existentes na cidade, o intuito de construir uma nova ordem urbanística distributiva e incluyente dá início aos meios legais e de coordenação na efetivação da gestão urbana entre as federações, os quais Cavalcanti (2010) assinala sendo: o Estatuto da Cidade e os novos instrumentos de gestão; a criação do Ministério das Cidades; a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e o Conselho das Cidades.

Os desdobramentos urbanos durante atuações do PNDU sofreram alterações desde suas resoluções recorrentes, cabe neste ponto destacar suas definições e conceitos formais e específicos, como entendimento das condições de urbanização brasileira para formulação e implementação de políticas de Desenvolvimento Urbano na promoção de um modelo de desenvolvimento urbano sustentável, inclusivo, e democrático.

Os focos principais para compreensão do Desenvolvimento Urbano, segundo o PNDU, estão sobre o estudo das condições de adequação dos domicílios (infraestrutura básica – iluminação, água, esgoto, telefonia); nível e natureza da riqueza produzida no município; capacidades e condições do financiamento público do desenvolvimento urbano; e capacidade institucional municipal administrativa de articulação federativa de interlocução com os cidadãos da gestão municipal, isto é, se fazer saber sobre:

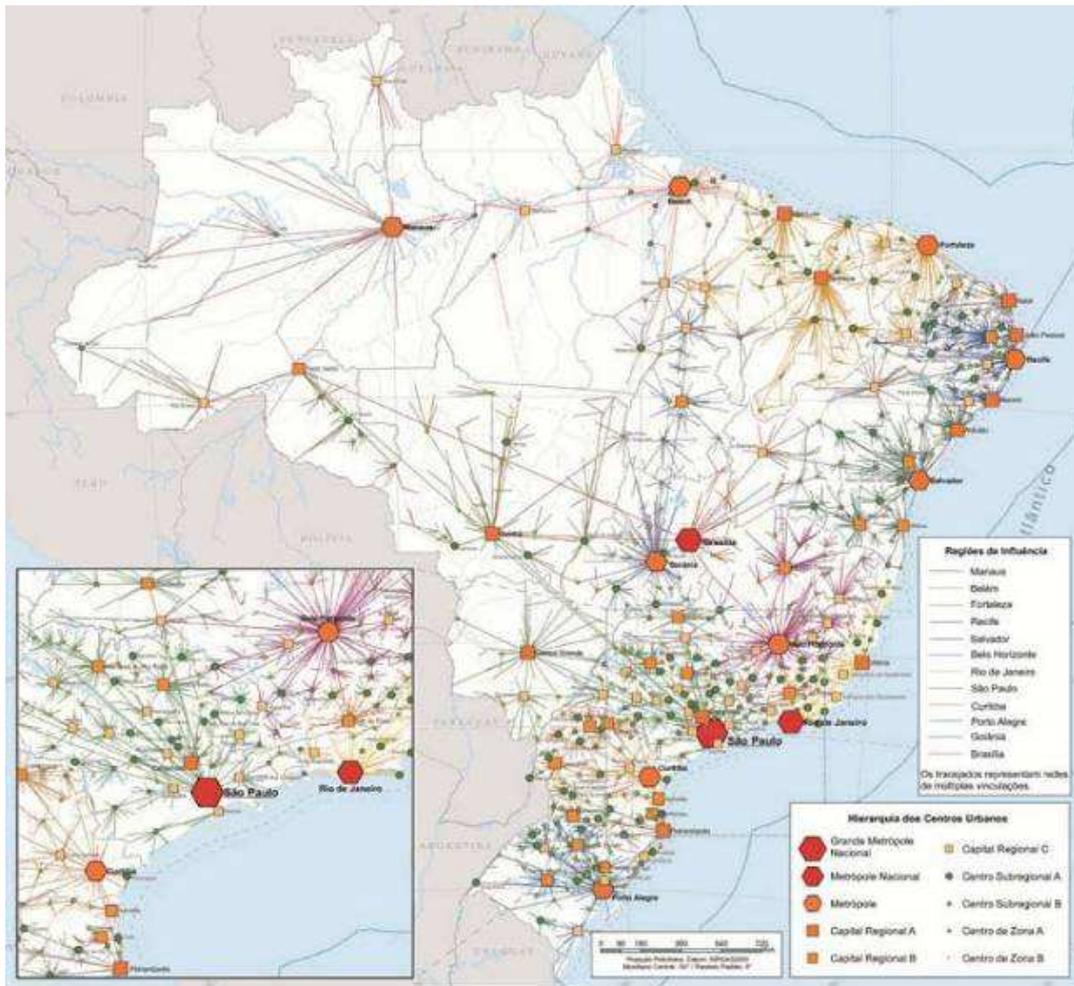
1. Indicadores de condições de infraestrutura dos municípios;
2. Desenvolvimento econômico local;
3. Financiamento do desenvolvimento urbano nos municípios; e
4. Gestão municipal do desenvolvimento urbano

Antes que passemos a explicar sobre os objetos e desafios para as políticas de desenvolvimento urbano, a primeira questão para compreensão do nível de desenvolvimento urbano é o entendimento da posição da cidade na rede urbana. A partir dessa organização espacial, que indicam fluxos iguais e desiguais de todo tipo de matéria, seja como mercadoria, como pessoa, e informação, cada cidade possui ou está inserida em uma região de influência no sentido de prover mais serviços, maior dinâmica e produção econômica, contingente populacional e outros tantos, e que permite o fortalecimento do polo gerador de fluxo visto a condição que outros municípios de magnetismo menor desempenham.

Nessa rede urbana, as cidades são definidas em cinco níveis básicos, devido sua posição e graus de atratividades diversos relacionados ao seu porte, no qual O'Neill (2007) emprega as seguintes nomenclaturas para as derivações dos cinco níveis: Grande Metrópole Nacional, Metrópole Nacional, Centro Metropolitano Regional, Centro Macrorregional, Centro Regional A, Centro Regional B, Centro Sub-regional A, Centro Sub-regional B, Centro Local A e Centro Local B.

No Regic (2009), os níveis de cidades derivados foram realocados em grupos, que em ordem de magnitude descrevem: os Grandes pólos conurbados (G1), conhecidos como metrópoles, estão no primeiro nível sendo classificadas assim como Áreas de Concentração de População (ACP's) superiores a 50 mil habitantes; as Periferias dos grandes pólos (G1P) também integram o primeiro nível da hierarquia porém correspondendo a ACPs com menos de 50 mil habitantes; os pólos regionais conurbados (G3), são as capitais regionais e fazem parte do segundo nível, sendo ACPs acima de 50 mil habitantes; a Periferia dos polos regionais (G3P) também está no segundo nível e é uma ACP com mais de 50 mil habitantes; as Grandes cidades isoladas (G5) estão simultaneamente no primeiro e segundo níveis, também chamadas de metrópoles e capitais regionais, se localizam fora de ACPs; os Centros sub-regionais (G6), estão no nível intermediário e significam os centros de zona; e as localidades (G7), estão no nível inferior, denominados como centros locais.

Figura 1 - Rede urbana brasileira - 2007.



Fonte: Relatório..., 2009 apud REGIC IBGE, 2007.

As pequenas proximidades entre as cidades da mais alta escala hierárquica presumem um fluxo mais intenso que permite o desenvolvimento de tais interações e transformações urbanas, já para as cidades mais isoladas e de poucas ligações, a dinâmica é mais frágil e podem condicionar ao subdesenvolvimento, como é possível notar nas áreas de poucos fluxos na Região Norte do Brasil em relação aos fluxos expressivos nas Regiões Sul, Sudeste, parte da Centro-Oeste e Litoral Nordestino (ver Figura 1).

Rolnik (2011) relata que o desenvolvimento tem sido condicionado pela localização no território nacional, porte populacional e posição na rede urbana, aspectos que endossam a condição de desenvolvimento que uma cidade se transforma e se estabelece. A autora expõe uma realidade brasileira no meio do desenvolvimento:

“Tanto nos dados de 1991 como nos de 2000, os melhores percentuais de adequação estão concentrados em São Paulo, Rio de Janeiro, sul de Minas Gerais, Triângulo Mineiro e sul de Goiás. Em seguida, na região

Sul e em alguns pontos da franja atlântica do nordeste do país. Nesta região a média de adequação dos municípios é quase duas vezes maior do que a média brasileira. Se retirarmos os municípios deste grupo, a média de domicílios adequados em 2000 caiu de 33% para 19%.” (ROLNIK, 2011).

Tais fluxos e relações regionais demonstram uma ordem e padrão compreendido no território brasileiro, que o dividiu em regiões segundo sua diversidade. Com base nessas relações entre cidades, foi desenvolvido um estudo pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a partir do reconhecimento de desigualdades e diversidades históricas e geográficas no território nacional, das quais foi possível identificar grandes territórios que refletissem as especificidades regionais do país. Assim é dividido o território brasileiro quanto a sua diversidade territorial como: Amazônia, Centro-Norte, Semi-árido nordestino, litoral norte/nordeste, centro oeste, sudeste e sul (Figura 2). A utilização das divisões de municípios em grupos e territórios tem por finalidade a evidência de tendências regionais e de grupos de cidades com aspectos similares, fato que se justifica necessário como base para elaboração de políticas urbanas que atendam adequadamente as diferentes realidades territoriais do país (Relatório..., 2009).

Figura 2 - Divisão da diversidade territorial do Brasil.



Fonte: MPOG-CGEE, 2008 apud Relatório das Cidades, 2009.

1. Indicadores de condições de infraestrutura dos municípios

Tendo considerado a posição da cidade na rede urbana, o nível de Desenvolvimento Urbano tem como uma das primeiras formas de avaliação as condições dos domicílios nos municípios a partir do princípio da qualidade de vida. Neste quesito, Maderthaner (1995 apud SOUZA, 2003) identifica 10 conjuntos de necessidades que encerram aspectos específicos. Tais necessidades devem ser satisfeitas em 1 ou vários “domínios de uso e fruição”: habitação, trabalho, circulação, diversão, consumo e eliminação de lixo/resíduos. Souza elabora um quadro sinótico, extraído por Maderthaner, utilizado como ponto de referência e balizamento para os estudos e debates em torno da deficiência de parâmetros de qualidade de vida (Quadro 3).

Quadro 3 - Conjuntos de necessidades humanas.

Necessidades	Aspectos particulares	Possíveis consequências da não-satisfação
1. Regeneração	Insolação, luz do dia, aeração, proteção contra barulho, espaços para atividades corporais, locais para a prática de esportes e brincadeiras.	Esgotamento físico e psíquico, vulnerabilidade face a doenças, insônia, estresse, depressão.
2. Privacidade 3. Segurança	Proteção da esfera privada, proteção contra roubos e assaltos.	Raiva, medo, estresse, agressão, isolamento, atritos com vizinhos, fraca topofilia ⁴ .
4. Funcionalidade 5. Ordem	Necessidade de espaço, conforto, senso de orientação.	Raiva, desperdício de tempo e dinheiro, desorientação, insatisfação com a moradia e a vida, fraca topofilia.
6. Comunicação 7. Apropriação 8. Participação	Conversas, ajuda dos vizinhos, participação e engajamento.	Preconceitos e conflitos sociais, insatisfação com a moradia, vandalismo, segregação.
9. Estética 10. Criatividade	Aspectos dos prédios e fachadas, arruamento, presença de praças e parques.	Fraca topofilia, insatisfação com a moradia, mudança de local, vandalismo.

Fonte: Maderthaner (1995 apud Souza, 2003).

⁴ A topofilia no sentido arquitetônico e urbanístico visa a preservação do ambiente natural e artificial, como ideia de preservação patrimonial, que a partir dos laços afetivos do indivíduo em relação com um determinado local torna-se algo natural, tal relação é chamada de sentimento de pertencimento. (SILVA, ANDRADE e PRIORI, 2009).

A partir da definição de conjuntos de necessidades humanas feitos por Maderthaner foi possível orientar a construção de indicadores (parâmetros subordinados), que representassem níveis de densidade residencial, poluição atmosférica dentre outros. No que se refere à infraestrutura, o diagnóstico, análise e avaliação dos indicadores, são procedimentos que auxiliam na medição dos níveis de qualidade de vida e que, segundo o PNDU, se encaixam em quatro temas: localização, cômodos, recursos necessários (água e luz) e geração de resíduos (esgoto e lixo) (Quadro 4). A metodologia do Censo foi considerar cada domicílio levantado como adequado ou inadequado dentro dos quatro temas, classificando-os como portador de zero, uma, duas, três ou quatro inadequações. Os domicílios adequados são aqueles que possuem todas as condições dos quatro temas, isto é, com zero inadequação, sendo isso determinado como indicador mínimo para a garantia de uma política de desenvolvimento urbano que garanta 100% dos domicílios em condições adequadas. As características que correspondem às variáveis no quadro abaixo indicam como adequadas as condições dos termos de acordo com a situação do domicílio, urbano ou rural.

Quadro 4 - Critérios de avaliação para variáveis de adequação dos domicílios.

	VARIÁVEL	CARACTERÍSTICA
URBANO	abastecimento de água (água)	rede geral canalizada em pelo menos um cômodo
	iluminação elétrica (luz)	possui
	instalação sanitária (esgoto)	rede geral
	lixo (lixo)	coletado por serviço de limpeza diretamente
	número de banheiros (banheiro)	maior que 0
	espécie de domicílio (espécie)	particular permanente
	localização do domicílio (localização)	localizado fora de aglomerado subnormal
	densidade de moradores por cômodo (densidade)	menor ou igual a 2
RURAL	abastecimento de água	rede geral canalizada em pelo menos um cômodo poço ou nascente com canalização interna
	iluminação elétrica	possui
	instalação sanitária	rede geral fossa séptica
	lixo	coletado por serviço de limpeza direta ou indiretamente queimado
	número de banheiros	maior que 0
	espécie de domicílio	particular permanente
	localização do domicílio	localizado fora de aglomerado subnormal
	densidade de moradores por cômodo	menor ou igual a 2

Fonte: Relatório..., 2009. *Entre parênteses estão os termos utilizados para as variáveis correspondentes.

Em nove anos o número de domicílios adequados deu um salto, passou de 8 milhões para 15 milhões. No entanto, muitos domicílios novos desse período surgiram com alguma inadequação, cerca de 10 milhões, enquanto os domicílios adequados eram 7 milhões. Em 2000, 33% dos domicílios brasileiros eram totalmente adequados, 30,5 milhões tinham alguma inadequação e nenhum município tinha 100% dos domicílios adequados.

Tabela 10 - Condições de adequação dos domicílios no Brasil (1991 e 2000).

	1991	2000
Total de domicílios no Brasil	35.435.416	45.506.983
Total de domicílios adequados no Brasil	8.058.718	15.015.826
Porcentagem de domicílios adequados	22,74%	33,00%
Total de domicílios com 0% de domicílios adequados	2362	913
% de municípios com 0% de domicílios adequados	52,61%	16,58%
Máxima % de domicílios adequados em um município	72,00%	87,20%

Fonte: Relatório..., 2009 apud Censos IBGE 1991 e 2000.

Considerando os grupos de cidades (G1 a G7) as piores situações se intensificam nas Localidades (G7), apesar de este ser um dos grupos mais heterogêneos, pois é neste onde se insere o município que em 2000 tinha a maior porcentagem de domicílios adequados (87,19%), enquanto quase 10% dessas Localidades (G7) tinham 60% de domicílios em adequação.

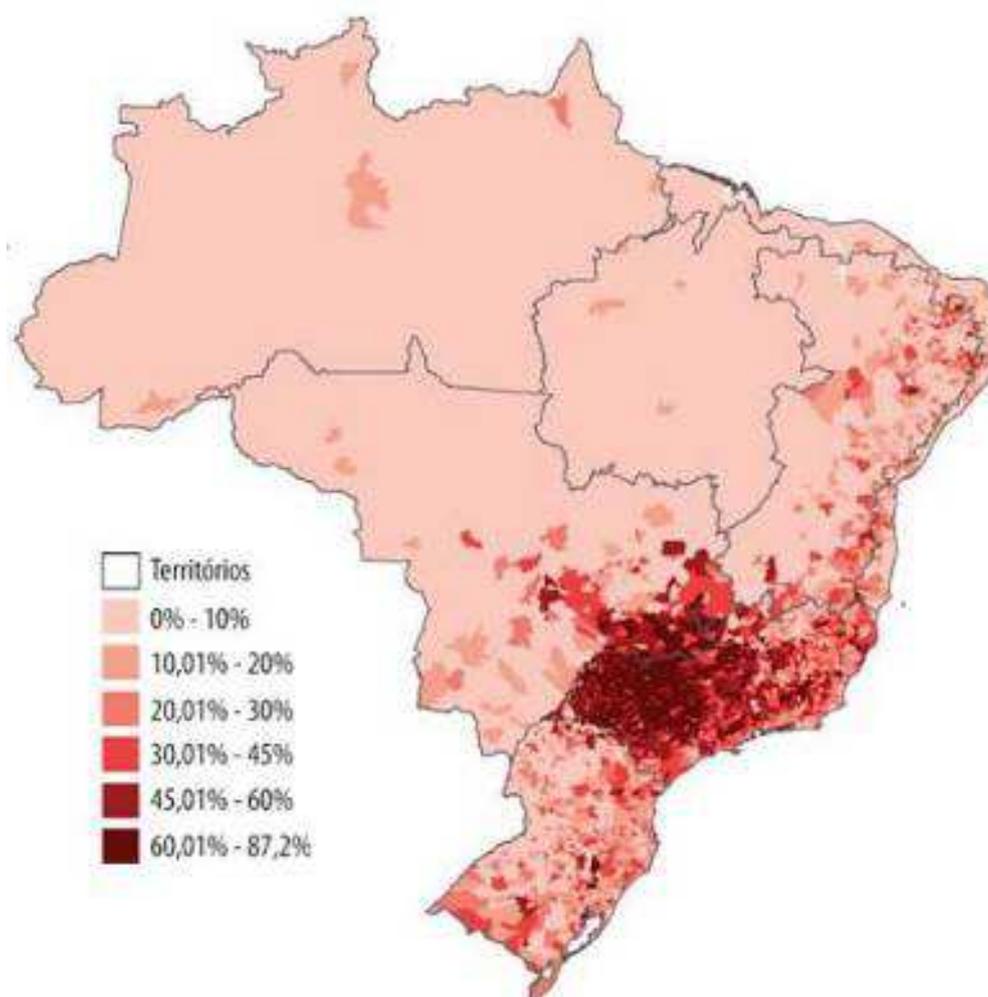
Tabela 11 - Percentual médio de adequação dos domicílios por grupos (1991 e 2000).

PERÍODO	1991	2000
Grandes polos em áreas conurbadas (G1)	34,0%	43,2%
Periferias dos grandes polos (G1p)	21,6%	24,3%
Polos regionais conurbados (G3)	30,5%	41,3%
Periferias dos polos regionais (G3p)	21,0%	30,7%
Grandes cidades isoladas (G5)	25,0%	35,7%
Centros sub-regionais (G6)	17,8%	32,1%
Localidades (G7)	9,0%	17,0%

Fonte: Relatório..., 2009 apud Censos IBGE 1991 e 2000.

O Relatório 2000-2009 sobre o estado das cidades no Brasil considera outra variável incidente sobre a condição dos domicílios além do porte populacional e posição na rede urbana, que é a inserção regional. Isto se refere às divisões territoriais no Brasil quanto à diversidade, e revelou que os melhores percentuais de adequação estão claramente concentrados nos municípios do Território Centro-Oeste mais próximos ao Sudeste (Sul de Minas, Triângulo Mineiro e Sul de Goiás), nos anos de 1991 e 2000.

Figura 3 - Percentual de domicílios adequados no ano 2000.



Fonte: Relatório..., 2009 apud Censo IBGE, 2000.

A situação domiciliar também se difere muito por região, as áreas rurais são mais precárias que as áreas urbanas. A situação urbana se assemelha mais à situação do Brasil como um todo, como é apresentado na Figura 3 acima, enquanto que as áreas rurais subiram de 3,04% em 1991 para 6,82% em 2000, apesar dos critérios de adequação serem diferentes daqueles adotados para o meio urbano (ver Quadro 4).

Tabela 12 - Variação dos domicílios por variável no período 1991-2000 no ano 2000.

		1991-2000	2000
		Variação	%
Água	Rural	13,38	45,01
	Urbano	5,81	83,68
	Brasil	10,50	77,23
Banheiro	Rural	8,23	46,36
	Urbano	4,42	89,42
	Brasil	8,52	82,24
Esgoto	Rural	5,25	13,10
	Urbano	13,99	55,70
	Brasil	15,03	48,70
Espécie de domicílio	Rural	-0,97	97,03
	Urbano	0,20	97,72
	Brasil	-0,06	97,57
Lixo	Rural	29,95	60,43
	Urbano	14,24	85,63
	Brasil	19,88	81,43
Densidade moradores	Rural	9,79	64,23
	Urbano	9,16	72,56
	Brasil	9,93	71,17
Localização	Rural	2,45	99,71
	Urbano	2,17	95,69
	Brasil	1,94	96,36
Luz	Rural	23,31	69,77
	Urbano	2,65	97,67
	Brasil	9,68	93,02

Fonte: Relatório..., 2009 apud Censo IBGE, 1991 e 2000. (Adaptado)

Analisando a Tabela 12 destaca-se as variáveis que mais sofreram modificações dos censos 1991 e 2000, indicando que as variações mais altas incidiram sobre o lixo, que relacionado ao Quadro 4, demonstra que na área urbana houve maior coleta por serviço de limpeza direta e na área rural a coleta também era realizada direta e indiretamente bem como a queima de lixo sendo considerada uma prática adequada. As piores variações surgiram sobre a espécie de domicílio, informando que em todas as

situações, urbana, rural e total (no Brasil), não era particular permanente, podendo significar que eram alugadas. Quanto às variáveis no ano 2000, as superações se deram em temas pouco difusos, onde se concentraram sobre a espécie de domicílio, porém as taxas mais baixas se concentram no tema do esgoto, indicando que apesar das taxas de variação nos anos de 1991 e 2000 serem medianas, a questão do saneamento é um dos serviços mais difíceis de alcançar os níveis mais altos de atendimento, apresentando maior precariedade tanto em áreas rurais como em urbanas. Essa variável é também a mais similar aos níveis de urbanização.

Os domicílios urbanos são a situação que mais avançam no atendimento da infraestrutura em relação aos domicílios rurais referente à maioria das variáveis, enquanto que outros serviços como iluminação elétrica e coleta de lixo são encaminhados para a universalização. As demais, principalmente o esgotamento sanitário, sobem a taxas comuns mas permanecem precárias.

2. Desenvolvimento econômico local

O segundo aspecto a analisar no processo do Desenvolvimento Urbano, é a situação das dinâmicas econômicas locais que se constituem como condicionante, pois com as informações a respeito do nível do PIB per capita é possível correlacionar à posição da cidade na hierarquia urbana. Segundo os tipos de setores, os municípios apresentam seus potenciais e vocações, se diferenciando pela própria tipologia e rendimento no local, mas para análise das dinâmicas econômicas a ênfase é dada ao segmento industrial (bens de consumo duráveis, não duráveis, bens intermediários) e os chamados produtivos (que estão na dianteira da dinâmica econômica local)

Define-se em seguida dois tipos de setores, os dinâmicos e os não-dinâmicos. Os setores dinâmicos (ou básicos) exportam a sua produção para outros municípios ou países, e compreendem os serviços de apoio à produção referentes a serviços financeiros e logísticos, serviços de consultoria, também são inclusos os bens de consumo duráveis como máquinas, equipamentos e material de transporte; os setores não-dinâmicos (ou não-básicos) são os setores no ramo da alimentação, bebidas, serviços pessoais e que portanto não exportam, mas fornecem ao mercado da própria cidade. A dinâmica agrícola também é considerada mas em grau menor.

São demonstrados dois indicadores na avaliação desse dinamismo econômico: índices de especialização em termos do número de estabelecimentos; e índices de concentração em termos do número de estabelecimentos.

As tendências observadas no Brasil é que a “nova economia urbana de ponta” que produz bens de consumos duráveis e se insere nos setores dinâmicos da economia, se apresenta em poucos municípios da região Sul e Sudeste. Enquanto que na Amazônia, Centro-Norte e Centro-Oeste, estão as cidades especializadas e concentradas no segmento de bens intermediários que significam a vocação para o fornecimento de matéria-prima e/ou insumos para a produção final nas indústrias de mineração, produtos químicos, papel, celulose, petróleo, etc. Quanto aos grandes centros urbanos próximos das regiões litorâneas, ocorre a maior especialização e concentração na produção de bens de consumo não-duráveis, como bebidas, alimentação, serviços pessoais, dentre outros. A dinâmica econômica nesses pontos segue a dinâmica populacional, no intuito de servir aos habitantes da própria cidade que produz.

Observando as características de cidades com alto PIB per capita, tal condição se dá pela maior participação da indústria de bens de consumo duráveis e apresentam economia de aglomeração que se refere à presença de clusters, arranjos produtivos locais, concentração de empresas do mesmo ramo ou semelhantes e presença de mão-de-obra qualificada. O aumento do PIB tem um efeito positivo por ser relacionado ao aumento da receita orçamentária, mas mesmo assim nem todos os municípios que apresentavam alto dinamismo tiveram um retorno das condições de domicílios, caso que se observa em pequenos municípios onde há extração de petróleo e ganho de parte dos royalties, mas que não surtiram tantas diferenças nas condições de urbanização. Caso contrário, o aumento do PIB per capita realiza o que se chama de “efeito renda”, significando que enquanto ele aumenta, mais domicílios adequados são produzidos ou modificados com esse objetivo.

A relação da alta no PIB per capita e aumento de domicílios adequados é observada quando se trata da política setorializada em 1960, como já foi exposto anteriormente. Tal política possuía um modelo de habitação baseado no financiamento da produção privada e na oferta de crédito bancário para as companhias públicas, enquanto que para o saneamento o financiamento era feito por companhias estaduais. Os dois setores dependiam de retorno do investimento pelos beneficiários finais, que eram aqueles

que podiam arcar com os altos custos da habitação e do saneamento, fazendo com que os sistemas se expandissem nas regiões de maior renda nas cidades, demonstrando a realidade de que quanto maior o poder aquisitivo melhores são as condições de domicílio e qualidade de vida, ao passo que os demais usuários que estavam fora dos estratos de renda mais altos eram relegados às situações de precariedade na infraestrutura e saneamento fornecidos por um serviço de baixa qualidade e até mesmo inexistente.

3. Financiamento do desenvolvimento urbano nos municípios

O financiamento do desenvolvimento urbano nos municípios agora é exposto como terceiro tema a ser abordado nessa questão. Nele se destacam o Estado e a União como fomentadores dos processos de urbanização desenvolvida. Uma das formas de analisar os financiamentos é através dos dados sobre as finanças municipais (Finbra) da Secretaria do Tesouro Nacional, tais informações correspondem à capacidade dos municípios de investir em urbanização, ao examinar: receita orçamentária per capita; percentual da receita tributária sobre a receita orçamentária; percentual dos investimentos sobre despesa orçamentária; e percentual de gastos em funções urbanas sobre a despesa orçamentária.

Das receitas orçamentárias extrai-se as receitas tributárias de IPTU e ISS, que são as mais aplicadas; as receitas de transferência voluntárias e obrigatórias; e outras receitas de outras naturezas e especificidades. No Brasil, o levantamento da composição das receitas orçamentárias em 2008 apontou as receitas de transferências como as que compõem maior parte da receita orçamentária per capita dos municípios, correspondendo a 68,21%, as receitas tributárias representadas por 16,34% e outras receitas de outros serviços e naturezas contribuindo em 15,45% da receita total nos municípios.

O Relatório das Cidades (2009) aponta que na maioria dos municípios a receita orçamentária per capita é muito baixa, pois com as médias conferidas no período de 2002-2004 de R\$ 945 reais e 2005-2008 de R\$1530 reais, tais valores se apresentaram insuficientes para fazer frente às necessidades de investimentos municipais em urbanização. Mas ainda assim, alguns municípios obtiveram valores mais altos de receita per capita, estes faziam parte dos grupos com maior presença de municípios de menor porte, que são as Localidades (G7), as Periferias dos grandes polos (G1p) e as Periferias de centros regionais (G3p). A observação feita sobre essa informação é de que os

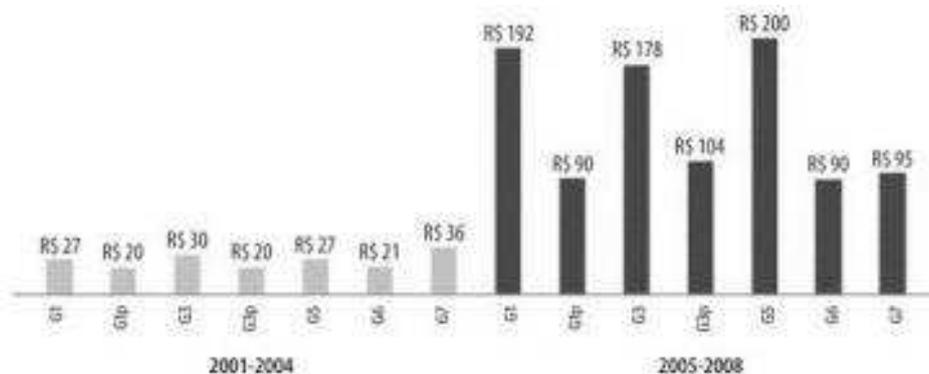
municípios com população pequena tinham algum elemento gerador de receitas significativas e por isso apresentavam resultados mais altos.

As receitas orçamentárias também diferem em relação aos territórios que cada município está inserido. Os territórios do Sul, Sudeste e Centro-oeste possuem mais municípios com receita orçamentária superior às demais, enquanto que nos territórios do Semi-árido nordestino, litoral Norte/Nordeste e Amazônia, a maioria dos percentuais da mesma questão eram muito baixos.

Quanto à receita tributária componente da receita total, esta quando analisada, auxilia na medição do grau de “autonomia” orçamentária do município que institui e arrecada taxas e impostos, ao mesmo tempo que afere o grau de dependência de transferência de outros entes, e que compõem a maior parte da receita orçamentária. A capacidade de geração de riqueza crescente significou o aumento da capacidade de ampliação da receita. Nesse termo, as maiores porcentagens de receita tributária estão nos grupos G1, G3 e G5, respectivamente Grandes polos conurbados, Polos regionais conurbados e Grandes cidades isoladas, os quais correspondem à minoria dos municípios com alta captação de recursos próprios.

Uma análise amostral feita em 745 municípios brasileiros examinou os repasses de recursos e investimentos feitos pelo Governo Federal, com informações fornecidas pela CAIXA que levantou as transferências realizadas no período 2001-2004 e 2005-2008. Os dados apontaram o aumento dos repasses entre os dois períodos como é apresentado no Gráfico 2 a seguir.

Gráfico 2 - Média dos repasses do OGU per capita por grupos de cidades dos municípios da amostra.

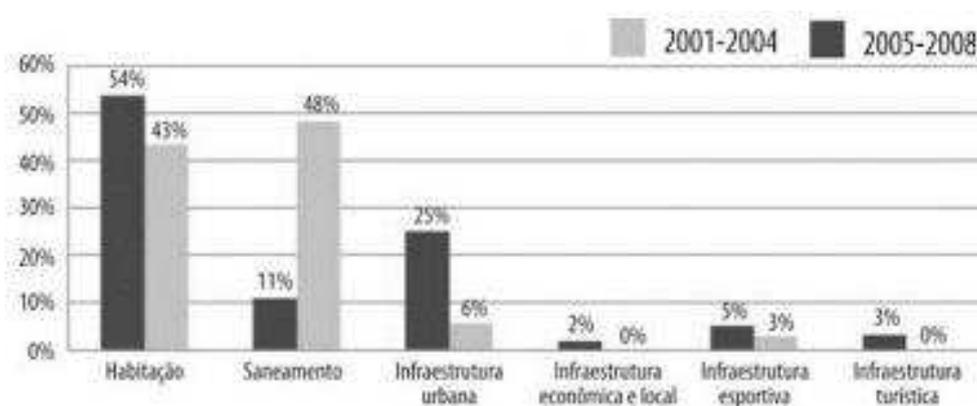


Fonte: Relatório..., 2009 apud Caixa Econômica federal - 2001 a 2008.

Percebe-se que no primeiro período o grupo de cidades que recebia maior montante de recursos era o grupo G7, as chamadas Localidades. No entanto, no segundo período analisado, os investimentos aumentaram significativamente em todos os grupos e principalmente nos grupos G1, G3 e G5 referentes às grandes cidades centrais conurbadas e isoladas.

Quanto aos investimentos para o desenvolvimento urbano durante os períodos de 2001 a 2008, o OGU incrementou em 751% as transferências nas receitas orçamentárias. O Gráfico 3 apresenta a priorização dada nas áreas de habitação e saneamento, com um aumento excepcional na área de saneamento em relação aos outros entre os períodos analisados.

Gráfico 3 - Repasses do OGU para os municípios da amostra por área de investimento (2001-2008).

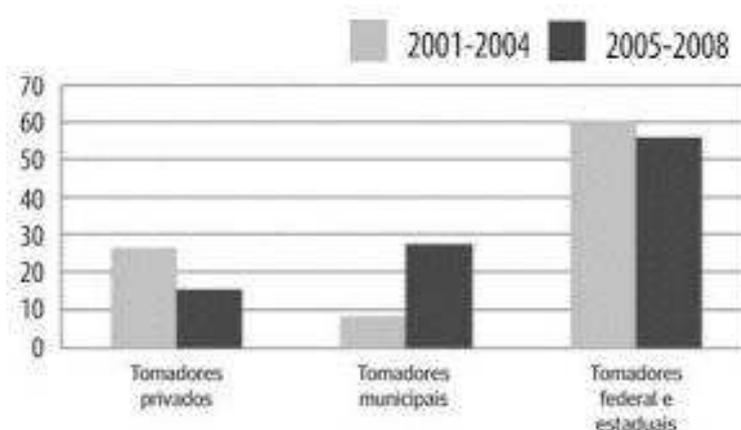


Fonte: Relatório..., 2009 apud Caixa Econômica federal - 2001 a 2008.

Dada essa adição de repasses constitucionais pelo OGU em desenvolvimento urbano nas áreas de habitação e saneamento, a CAIXA, principalmente, concedeu empréstimos a partir de recursos do FGTS para alimentar as linhas de financiamentos denominadas de “Pró-moradia” e “Pró-saneamento”.

Mas os investimentos e empréstimos para o desenvolvimento urbano não partiram apenas do repasse de recursos do Governo Federal, surgiram também de companhias e governos estaduais, contudo percebe-se um avanço das tomadas de decisão de origem municipal que aumentaram os empréstimos em 427,8% (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Participação dos tomadores privados, municipais e estaduais no total de valores liberados referentes a empréstimos do Pró-moradia e do Pró-saneamento (2001-2004 e 2005-2008).



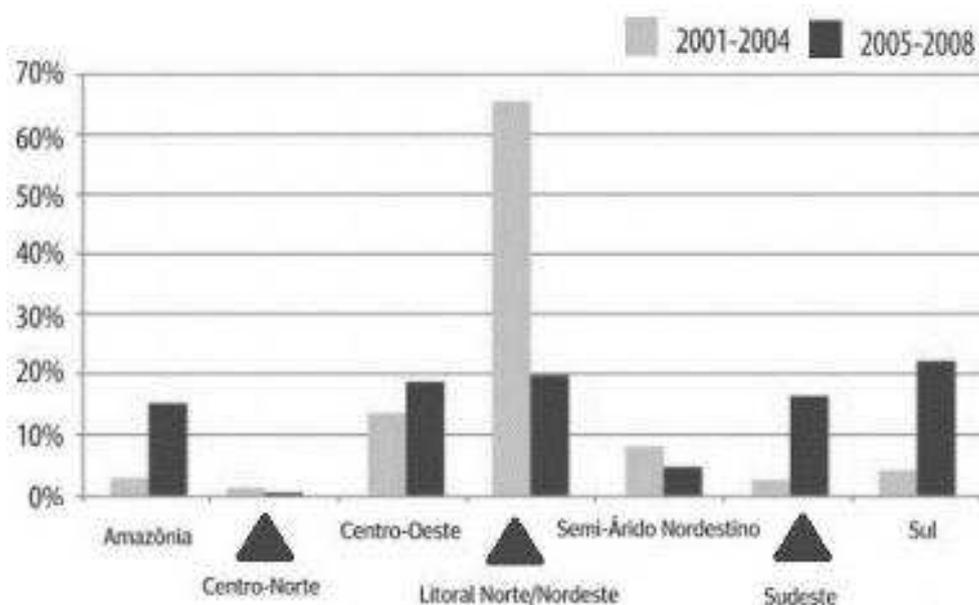
Fonte: Relatório..., 2009 apud Caixa Econômica federal - 2001 a 2008.

Os tomadores estaduais integrando maior parte da participação nos valores liberados para as áreas de habitação e saneamento, direcionaram a maior parte dos recursos de empréstimos contraídos para os mesmos municípios que tinham incentivo do OGU pelo Governo Federal, os quais se situavam nos grupos G1, G3 e G5, que são os Grandes polos conurbados, Polos regionais conurbados e Grandes cidades isoladas.

Apesar das diferenças de recursos destinados entre os grupos de cidades, evidenciando a supremacia dos valores para as grandes cidades, quando se analisa a distribuição por território, é observada uma variação menor entre eles, demonstrando um equilíbrio. No primeiro período (2001-2004), 66% dos recursos foram concentrados para o Litoral Norte/Nordeste; no segundo período (2005-2008) esse mesmo território detinha 20% e o restante se distribuía entre a Amazônia, o Centro Oeste e o Sul, revelando uma comparação mais equilibrada (Gráfico 5).

Diante das visões gerais por Território e cidades segundo seu porte e influência na destinação de financiamentos federais, estaduais e privados, é essencial o entendimento de como esses investimentos têm sido aplicados nos municípios brasileiros. Pois é partindo da coleta e análise da metodologia aplicada nos municípios que será possível compreender como tem se sucedido tais empréstimos para o desenvolvimento urbano.

Gráfico 5 - Valores liberados de empréstimos do Pró-moradia e do Pró-saneamento, tomados por companhias e governos estaduais em operações com somente um município, por Território.



Fonte: Relatório..., 2009 apud Caixa Econômica federal - 2001 a 2008.

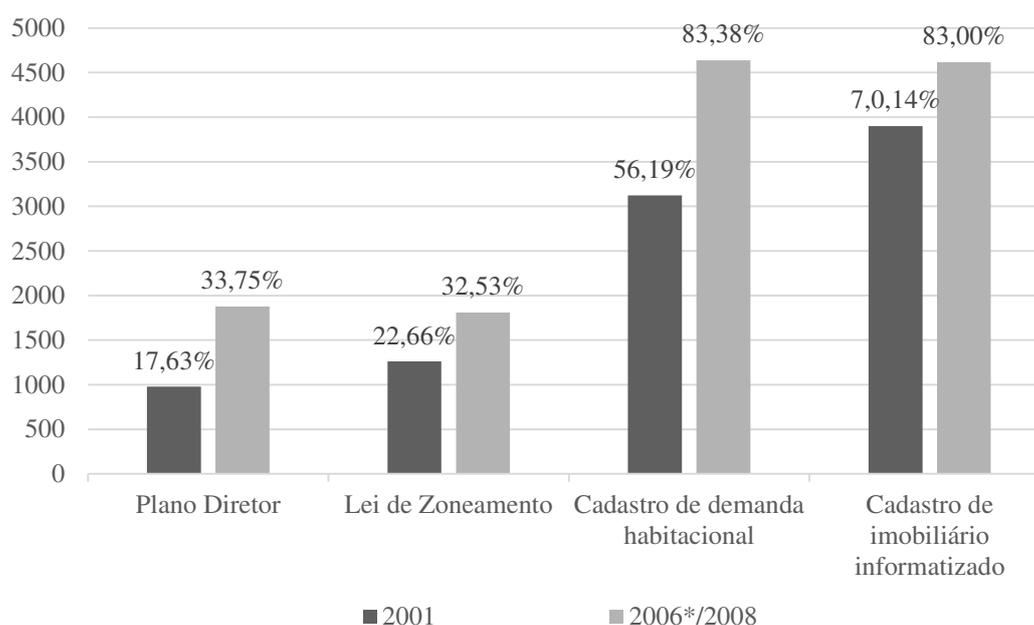
1. Gestão municipal do desenvolvimento urbano

Compondo o quarto foco do processo de desenvolvimento urbano de acordo com a política nacional, está a Gestão Municipal, cuja base de dados é oriunda do Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE (Munic). Ela possui quatro dimensões levadas a avaliação, que são: existência e aplicação de instrumentos de gestão; estrutura da administração pública; canais institucionais de participação e arranjos federativos e intermunicipais. Através dessas variáveis a pesquisa do Relatório das cidades (2009) buscou responder às questões do papel e formação da gestão municipal sobre estruturação técnica, formas de operação da urbanização – referente à existência de ações autônomas ou por relações dependentes ou de parceria com municípios próximos – e quais canais são presentes na interlocução entre governo e população locais

Os instrumentos de gestão questionados quanto à existência para análise da gestão urbana municipal foram: plano diretor municipal; lei de zoneamento; cadastro de demanda habitacional e cadastro imobiliário informatizado. Os dados coletados denunciam que a grande maioria dos municípios pesquisados não possuem plano diretor, correspondendo a 82,37% dos mais de 5500 municípios questionados. Demonstrou

também a maior prática do instrumento no cadastro de demanda habitacional, da qual se supõem como realmente relevante aos municípios ao dependerem de investimentos por parte do Governo Federal, que apresentaram maior disponibilidade de recursos para a área de habitação, a preocupação se faz presente revelando o interesse na realização do cadastro para a gestão municipal e população (Gráfico 6).

Gráfico 6 - Municípios brasileiros - presença de instrumentos de gestão urbana (2001, 2006* e 2008).



Fonte: Relatório..., 2009 apud Munic IBGE 2001, 2006 e 2008.

* O dado referente ao cadastro imobiliário informatizado é referente ao ano de 2006.

No levantamento de dados no período de 2001, o plano diretor foi o menos difundido pelos municípios brasileiros, mas apresentou a segunda maior variação até o ano de 2008, tendo quase duplicado o número de município que possuíam plano diretor. O Relatório das cidades (2009) avalia que isso tenha sido em decorrência de uma ação de indução do Governo Federal e do Conselho das Cidades para que os municípios com mais de 20 mil habitantes realizassem seus Planos Diretores obrigatoriamente. Dentre os municípios que integram essa particularidade apenas 19% (319) destes não haviam realizado até 2008.

A observação feita sobre a presença dos instrumentos de gestão urbana, é que os municípios que possuíam mais formas de ordenamento urbano se concentravam nas grandes cidades – Grandes Polos Conurbados (G1), Polos Regionais Conurbados (G3) e

Grandes Cidades Isoladas (G5) –, enquanto que as Localidades (G7), possuíam menos instrumentos de gestão municipal. Essa evidenciação expressou a presença quase total dos cadastros de demanda habitacional e imobiliário informatizado ao mesmo passo que a presença do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento (ou uso e ocupação do solo) não cobriam a maioria dos municípios brasileiros e de menor porte, visto que 85% dos municípios do grupo das Localidades (G7) tem menos de 20 mil habitantes e não seriam obrigados a realizar Planos Diretores.

Quanto à estrutura administrativa dos municípios, foi importante levantar a existência de uma estruturação técnica estável para a gestão do desenvolvimento urbano municipal, dada a partir de quatro variáveis: porcentagem de funcionários estatutários sobre o total do funcionalismo; o nível de capacitação, referente à quantidade de concluintes do nível superior; a existência de órgão de habitação; e a existência de prestadora local ou regional de saneamento.

Ao verificar a porcentagem de funcionários estatutários sobre o total do quadro de cargos públicos nos remetemos ao momento após a Constituição de 1988 que institui os municípios como entes federados autônomos, nessa situação o número de funcionários desse valor aumentou. No entanto, a variação deste quesito não foi expressiva entre os anos da análise, de 2001 a 2008, correspondendo a menos de 1%.

Uma tendência territorial notada foi a menor quantidade de funcionários concursados nas regiões Sul e Sudeste, sendo um fato atribuído a fatores demográficos – por haver uma grande proporção entre população municipal e cargos públicos ocupados –, situação fiscal estável, ao ter a capacidade de financiar despesas com a ampliação de serviços, e em seguida a política de terceirização de serviços posta nos estados mais ricos.

Para o número de funcionários municipais com nível superior foi verificado um aumento de 8,9% para 24,08%, nos anos de 2001 e 2008 respectivamente. Paralelo a isso, a PNAD (apud Relatório..., 2009) informou que a população brasileira de nível superior subiu de 21,68% em 2001 para 31,57% em 2008. Isso demonstra que a variação da quantidade de profissionais graduados foi maior nos cargos públicos em relação ao total de pessoas com nível superior no Brasil entre os anos de 2001 e 2008.

Sobre a existência de órgão de habitação, foi notório o aumento do número de municípios brasileiros possuidores deste órgão integrando o quadro da gestão municipal. Em 2001, 31,4% dos municípios possuíam órgão de habitação, e sete anos depois, essa porcentagem mais que dobrou para 70,3% das municipalidades com o interesse habitacional como principal abordagem de resolução em um órgão da gestão pública do município. Esse fato pode ser creditado à priorização estimulada do Governo Federal para a política habitacional, que criou em 2005 o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o qual prevê órgãos da administração direta ou indireta específicos para gestão de conselhos participativos para o seu controle social, e fundos dedicados para a finalidade da moradia em todos os níveis da federação.

Os aumentos mais relevantes estavam situados nos municípios dos grupos das Periferias dos Grandes Polos (G1p) correspondendo a 34% em 2001 para 69% em 2008, e as Periferias dos Polos Regionais (G3p), que em 2001 possuía 34% dos municípios com órgão habitacional, para 43% em 2008. As pequenas cidades, denominadas Localidades (G7), também obtiveram incremento de secretaria de habitação, passando de 27,22% em 2001 para 67,43% em 2008.

Quanto à existência de prestadora local ou regional de saneamento na avaliação da estrutura da gestão municipal, o Relatório das Cidades (2009) não faz menção, mas é uma questão que pode ser acompanhada em forma de arranjos intermunicipais, visto que o saneamento é um subsistema da infraestrutura urbana de alta complexidade que necessita de investimentos maciços e que portanto apresenta dificuldades ao ser gerida pela prefeitura ou órgão subordinado à gestão municipal, sendo muitas vezes uma questão sob responsabilidade de empresas públicas estaduais e privadas. Embora tais instituições não atuem de forma democrática no tocante à participação de entidades sociais na determinação de metas e outros valores, os arranjos intermunicipais supõem uma atuação mais ampla e aberta à sociedade, pois é a partir deles que se propõem soluções para os problemas comuns na região e municípios próximos no tocante à urbanização e sua estruturação. Para os consórcios é válida a concepção de arranjos federativos referente aos serviços públicos urbanos como sistema de transporte público ou coleta de lixo, aterro sanitário, abastecimento ou tratamento de água e esgoto, dentre outros.

Os arranjos intermunicipais são caracterizados marcadamente pelos consórcios nas áreas de habitação e meio ambiente. Esses consórcios existem no Brasil desde 1960, mas somente em 1980 (na área de saúde principalmente) e em 1990 (para o meio ambiente) eles foram expressivos. Em 2003 a União inseriu na pauta federativa a gestão consorciada, que logo em 2005 foi instituída como Lei dos Consórcios Públicos, o qual dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, onde os entes federados se juntam para a realização de um interesse comum. Eles podem inclusive serem dotados de setor jurídico próprio, independente da condição orçamentária dos municípios envolvidos.

Na área de desenvolvimento urbano os arranjos federativos não existem praticamente, os municípios que integravam esse tipo de configuração correspondiam a menos de 20% do total em 2008. Os consórcios de habitação representavam uma porcentagem muito pequena em 2001, sendo 65 em valor absoluto (1,15%) e em 2008 foi para 78, com um aumento percentual de 0,2%.

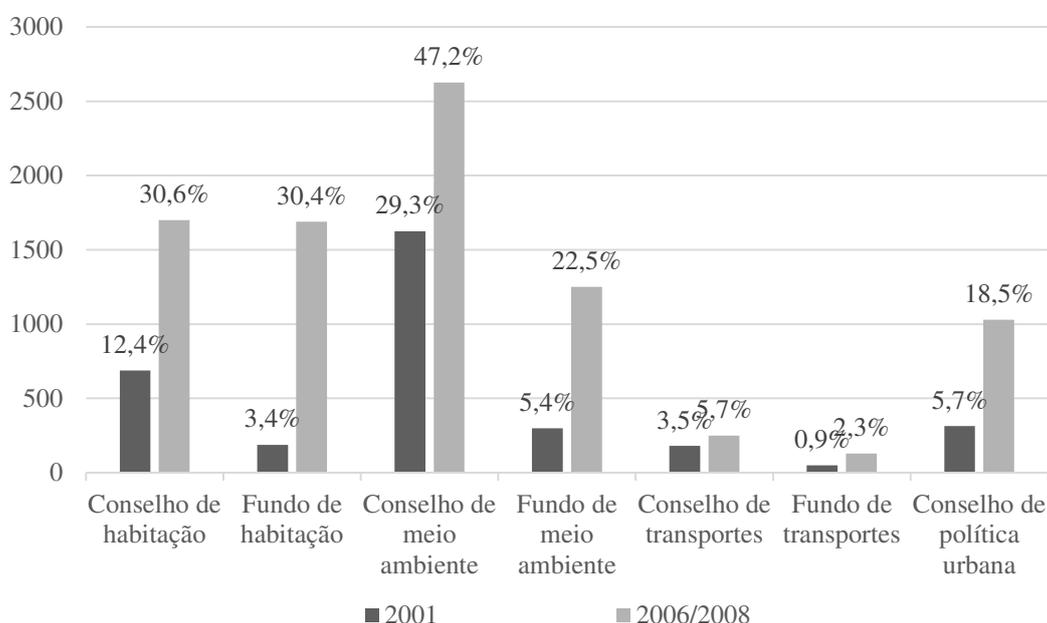
Contudo, os consórcios de meio ambiente eram mais abrangentes nos municípios, alcançaram 8,7% em 2001 e em 2008 aumentou para 19,94% das municipalidades. Os temas discutidos nestes consórcios tratam da gestão de resíduos sólidos, preservação ambiental e gestão de bacias, que certamente demonstram um caráter mais territorial, e que portanto se faz presente em muitos municípios de grande área.

Sobre os canais institucionais de participação social temos a vigência de conselhos e conferências municipais. Este componente no desenvolvimento urbano apresentou um aumento importante que significou uma nova forma de acompanhamento das decisões políticas além da democracia formal e obrigatória, o intuito foi criar canais permanentes para definição de políticas públicas e o manter o maior controle da sociedade sobre o Estado. A análise do Relatório das Cidades (2009) aponta que a maior parte dos canais criados não são obrigatórios por lei federal, mas que se trataram de iniciativas locais e populares na participação das decisões de interesse comum no município.

No gráfico a seguir estão expostas as porcentagens de municípios brasileiros que possuem conselhos e fundos específicos na questão urbana. É observado que os fundos de habitação apresentaram maior evolução em relação às demais nos anos de 2001 e 2008 comparados. Os conselhos de meio ambiente já existiam antes dos anos 2000,

eram presentes em mais de 1600 municípios. Já os conselhos de transporte eram questões propriamente referidas a políticas regionais e menos difundidas em um contexto especificamente urbano, visto que esse tema está atrelado à condição de mobilidade que se mostra mais preocupante nos grandes centros urbanos e que por essa razão não envolve o espaço intraurbano, mas abrange municípios próximos e limítrofes configurando uma região metropolitana, enquanto que em outros casos era um serviço inexistente na maioria dos municípios, os chamados de pequeno porte, e numa hierarquia urbana sendo as Localidades (G7).

Gráfico 7 - Variação aproximada dos canais participativos (2001-2008).



Fonte: Relatório..., 2009 apud Munic IBGE 2001, 2006 e 2008.

Os conselhos de habitação tiveram um crescimento de 172% pelo Brasil, com maior incidência nas regiões Sul e Sudeste, onde o destaque é dado ao Estado do Rio Grande do Sul que desde 2001 possui uma tradição associada à criação de inúmeros espaços participativos no tocante à gestão e orçamento público.

Houveram ainda no Relatório das Cidades (2009) muitas dissociações entre o recebimento de recursos constitucionais e a criação de conselhos de política urbana e habitação, este sendo financiado pelo SNHIS. Os municípios que instituíam conselhos nessas áreas não eram os mesmos que recebiam os repasses mais altos por parte da União e Estados. O que pode parecer uma desvantagem controversa, visto que a presença de

conselhos de política urbana e habitação deve configurar como incentivo para os demais municípios, mas que na verdade correspondiam a receitas de transferências inferiores àquelas que não tinham um meio formalizado e social com as preocupações concernentes à questão do meio urbano. Por outro lado, supõem-se que essa estratégia tenha sido concebida pelo entendimento de que os municípios que apresentavam a existência de conselhos nas áreas urbanas condiziam àqueles mais capazes autônomos e gestão e que portanto não seriam tão dependentes como os municípios que não possuíam tal forma de acompanhar e participar das tomadas de decisões de suas administrações municipais. Mas esse é um fator que pode ser melhor entendimento no cruzamento das informações quanto à dinâmica local e financiamentos para o desenvolvimento urbano, no que se refere à arrecadação de receita tributária no município.

E por fim, também apresentando caráter de canal institucional de participação social estão os conselhos, conferências e fóruns das cidades. Foi através da criação dos Conselhos das Cidades e na realização da 1ª Conferência das Cidades que se deu início à estruturação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e à integração de políticas setoriais segundo a plataforma do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR), que ocorreu em 2003 por iniciativa do Ministro das Cidades e sua equipe (SERAFIM, 2013).

A estimativa do Ministério das Cidades informa a realização de 1.430 conferências municipais e 150 conferências regionais reunindo 2.027 municípios, e 27 conferências estaduais, incluindo o Distrito Federal, com a participação de aproximadamente 320 mil pessoas. Os objetivos principais das conferências municipais, regionais e estaduais eram fazer um balanço das políticas urbanas existentes e reunir propostas para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e para as políticas setoriais, além da proposição de métodos de participação no processo de formação do Conselho das Cidades (MCidades, 2004 apud SERAFIM, 2013).

As políticas setoriais referidas são um dos principais objetivos a serem determinadas e correspondem às áreas de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana além da promoção de políticas fundiária e imobiliária incluídas para o fortalecimento das instituições municipais brasileiras (CAVALCANTI, 2010).

Nas Resoluções da 2ª Conferência das Cidades (2005), destacamos os apontamentos sobre os planos setoriais e de infraestrutura, que priorizam investimentos na área de saneamento ambiental, habitação e mobilidade. No temário do saneamento ambiental os objetivos estão no ato de:

“Promover acesso universal ao saneamento ambiental, com soluções para abastecimento de água, esgoto, resíduos sólidos, pavimentação, drenagem e arborização urbana e consórcios municipais, com recursos dos entes federados compreendendo: a) captação, tratamento e distribuição de água, b) rede de esgoto sanitário e pluvial e c) destinação adequada dos resíduos sólidos visando a criação e implantação de usinas de compostagem e reciclagem [...] (Resoluções..., 2005).”

Sobre a habitação os focos se direcionam para a aplicação de políticas habitacionais em favor da habitabilidade e construções para as camadas sociais de menor renda residentes em áreas vulneráveis e intraurbanas, mas que também seja viável no âmbito da acessibilidade e da mobilidade, contando ainda com Fórum Nacional de Habitação. As Resoluções da Conferência das Cidades (2005) determina também a criação de fundos habitacionais que privilegiem a construção de moradias para população de baixa renda (até 3 salários mínimos) e a desconcentração populacional nas áreas metropolitanas, por meio de políticas e instrumentos legais voltados à restrição de áreas de risco, estimulação a cooperativas habitacionais, exigência de infraestrutura adequada, destinação de imóveis abandonados e subutilizados para moradia popular, e ainda a devida aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Quanto à mobilidade, o acordo é a previsão de ampliar investimentos de mobilidade urbana e regional para a priorização do uso de transporte coletivo e modos alternativos e não motorizados, figurando um incentivo à intermodalidade entre as redes de transporte coletivo urbano e rural que promovam a acessibilidade universal.

Tais deliberações da Conferência das Cidades abordam temas incidentes, em maiores proporções, nos grandes centros urbanos. O que aparenta uma relegação à situação das cidades de menores dimensões populacionais e econômicas próximas ou distantes dos grandes polos geradores de dinamicidade. A ideia de Desenvolvimento Urbano muitas vezes traz consigo a noção de um espaço específico para aplicação, grandes cidades, com prédios de altos gabaritos, grandes obras de arte como viadutos e borboletas, alto tráfego e tantos outros aspectos visuais que leigamente se fazem acreditar como sinônimo de evolução e desenvolvimento. No entanto, mais do que isso, o desenvolvimento urbano deve ser pautado em como o espaço é operado de forma que

cumpra e sirva aos direitos daqueles que nele vivem na promoção essencial da qualidade de vida, sejam grandes, médias e pequenas cidades.

3.3. Desenvolvimento Urbano em pequenos municípios

As considerações sobre Desenvolvimento Urbano em pequenos municípios se fazem aqui como uma releitura do Desenvolvimento Urbano no Brasil, identificando os pequenos municípios na trama da hierarquia urbana, e dentro dos critérios compreendidos. Mas antes da identificação dos dados, convém o conhecimento de termos novos do que seja o urbano nos pequenos municípios ou cidades pequenas que preservam uma imagem rural, visto que a ideia de urbano ainda é muito arraigada à cidade grande com seus valores positivos de desenvolvimento e modernização e tanto problemáticos nos aspectos de segurança e exclusão social. As cidades de portes distintos são objetos com uma diferença premissa de densidade demográfica ou populacional, a qual é um dos principais aspectos que diferenciam as cidades grandes das pequenas, quanto à conformação que estas proporcionam ou não regularizam.

Lopes (2008), em “Cidades pequenas são urbanas? O urbano possível”, ressalta continuamente as características rurais que as pequenas cidades apresentam e que tanto já foram expostas em capítulos anteriores desta produção, onde o espaço ainda se baseia economicamente nas atividades primárias, e as relações sociais são mais estreitas. A autora ao tratar da concepção de urbanização, explica que para os arquitetos e administradores políticos, por exemplo, a concepção de urbanização se apresenta como: “a abertura, melhoria ou alinhamento de uma rua ou calçadas, a extensão dos serviços de transporte, de água encanada ou esgotamento sanitário” (LOPES, 2008). Mas considera como uma definição genérica, devido seus altos custos financeiros, que são oferecidos apenas quando há nos aglomerados uma população suficientemente adensada e com capacidade de compra e manutenção desses serviços, isto é, a urbanização nesses moldes se nota mais viável para os centros urbanos.

Para significar outra vez a imagem de pequenas cidades, a autora retorna ao cenário menos desenvolvido do que foi considerado como urbanização um resultado da industrialização. Nas economias não-industriais, essas a que se denomina comumente de terceiro mundo (LOPES, 2008), a urbanização não resulta da industrialização, mas da

explosão demográfica, guiada pelo progresso médico, melhoria dos rendimentos agrícola, interdependência das economias nacionais à escala mundial etc.

Novos termos de cidade em Claval (1981 apud LOPES, 2008), significam como objetivo a maximização da interação social, esclarecendo e determinando a localização dos centros, a formação das redes e a estrutura interna desse espaço. E como rede cheia de ligações as interações sociais também se diferenciam, segundo Lopes citou:

“[...] a cidade existe concretamente; é o quadro do exercício de uma função social (cultura, valor, proteção do indivíduo); é o elemento funcional de um sistema econômico; o quadro de um poder de decisões exercidas por uma burguesia coerente; é uma unidade definida pelo quotidiano do mercado de trabalho (AYDALOT, 1976 apud BEAUJEU-GARNIER, 1980, p. 19).”

Para Filho e Rigotti (2002) os limites demográficos não são suficientes para classificar as cidades ao valor de urbano, mas que devem levar em consideração os aspectos ligados às funções, posição na rede urbana e a localização geográfica da aglomeração. Nesse ponto fica entendida a importância dos núcleos populacionais, que provocando uma centralidade é tida como cidade, e aquelas que desempenham o papel de periferias são considerados como povoados. Nessa rede de localidades centrais (CORRÊA, 1996), sendo capitalistas, se produzem por duas razões, primeiro por ser o meio que propaga o processo de acumulação capitalista, e segundo, por reproduzir as classes sociais, das pobres às burguesas.

Graziano da Silva (1999) fala sobre o Novo Rural, surgindo em 1980, uma nova definição que se caracteriza pelo crescimento, transformação ou penetração no campo de uma série de atividades não-agrícolas, como a agroindústria e o turismo, especialmente voltado para a exploração de recursos paisagísticos.

A diferença entre cidade rural e cidade agrícola é acentuada, economicamente uma se mostra mais pujante que a outra, na cidade rural as atividades seguem um ritmo estagnado, atuando sazonalmente na produção do trabalho e cujos trabalhadores residem na zona urbana; na cidade agrícola são satisfeitas algumas inversões, no que diz respeito à população que é crescente e pautada nas atividades agropecuárias.

Ao longo do tempo nos deparamos a uma consideração de que não há mais delimitações generalizadas do que seja urbano e rural, conforme Graziano (1991) apontou, que as cidades não se definem apenas com as atividades que lhes eram

intransferivelmente atribuídas no meio industrial e comercial, tampouco é o que ocorre com o campo que tinha origem nas atividades de agricultura e pecuária.

Para Derek Senior (1996) o urbano e o rural nessas conjunturas, e contemporâneas, já não apresentam diferenças pelo “[...] desenvolvimento revolucionário das comunicações e dos transportes, na industrialização que se opera em todas as atividades, inclusive na agricultura, no impacto generalizado da educação e cultura de massas [...]” (DEREK SENIOR, 1966 apud LOPES, 2008).

Essas assertivas são importantes num contexto que busca compreender os espaços de cidades muito pequenas, sedes de municípios sustentados pela economia agrícola, onde boa parte da população em atividade, trabalha na agricultura ou pecuária e, variavelmente, busca complementação de renda na área urbana. Os pequenos municípios têm sua área urbana no limite entre o rural e o próprio urbano.

Em já citado estudo de Corrêa (1989), o espaço urbano foi identificado como um conjunto de diferentes usos do solo, onde se definem áreas:

“[...] como o centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão, áreas industriais, áreas residenciais distintas em termos de forma e conteúdo social, de lazer e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão. Esse complexo conjunto de usos da terra é, em realidade, a organização espacial da cidade ou, simplesmente, o espaço urbano, que aparece assim como espaço fragmentado.”

Essa citação de Corrêa explicita acertadamente valores existentes nas cidades independente de seu tamanho populacional, demografia, atividades econômicas sustentadas, dentre outras, mas da mesma forma esses aspectos, mediante suas intensidades, podem influenciar no equilíbrio da rede urbana e de qual papel ela possa vir a desempenhar nesse contexto espacial, se classificando como centralidade ou periferia.

“Uma cidade - entendida como espaço urbano e socialmente produzido - deve conter certo número de habitantes, vivendo em um aglomerado com certa centralidade econômica, algumas características espaciais - refletidas na multiplicidade de uso do solo - e certa diversidade econômica articulada com a presença de classes sociais distintas, além de alguma proporção de residentes ocupados em atividades não-agrícolas.” (LOPES, 2008).

Fica afirmada pela autora algumas condições para considerar ou não um espaço como urbano, em caso positivo estão o uso do solo e a estratificação social, que podem se diferenciar comumente, mas para o caso de porte demográfico e relação da população ativa em atividades não-agrícolas, não há considerações. Como foi ponderado, as cidades não têm seu valor urbano avaliado com base no tamanho populacional, como

sendo grande, ou nos tipos de atividades econômicas ativos, fincados apenas nos setores industrial e comercial, sendo que há populações que podem exercer tanto as funções urbanas quanto agrícolas.

Portanto se tem como principal característica ou transformação para a qualidade de urbano, a mudança de usos no solo, que sugerem também novas especificações de trabalho. São alterações simples mas que ocorrem também nas grandes cidades, mas nestas em escalas aumentadas. Dado isso, o conhecimento empírico que se tem do caráter urbano fica atrelado às grandes cidades, devido toda sua forma e sorte de serviços, atividades e fenômenos, mas que deve ser contestado, pois as cidades de escalas menores podem não apresentar as mesmas magnitudes mas se dispõe dentro de suas capacidades e possibilidades.

Para analisar as capacidades e possibilidades das pequenas cidades quanto seu ordenamento estrutural e visual, os critérios condicionantes de Desenvolvimento Urbano, segundo o PNDU, se fazem norteadores na constituição de um espaço mais igualitário e promotor da qualidade de vida.

Quanto à posição das pequenas cidades na rede urbana, o Regic (Relatório..., 2009) situa o nível de Centro Local no grupo das Localidades (G7), que corresponde a aproximadamente 80,3% dos municípios brasileiros, valor semelhante à quantidade de municípios de até 50 mil habitantes no Brasil. A maior parte deles está no Sudeste do país, seguido da região do Semi-árido Nordeste (tabela 13).

Tabela 13 - Distribuição dos municípios brasileiros por território no grupo das Localidades – 2008.

	Amazônia	Centro-Oeste	Centro-Norte	Semi-Árido NE	Sul	Sudeste	Litoral N/NE	Total
Localidades (G7)	148	459	350	991	947	1081	495	4471
%	3,3%	10,2%	7,8%	22,1%	21,1%	24,1%	11%	80,3%

Fonte: MPOG-CGEE, 2008.

No sentido da qualidade de vida, a cidade de baixa densidade populacional, pode se comportar de duas maneiras, segundo avaliação do IDHM, quanto ao índice de longevidade, e quanto ao IDM considerando o índice de serviços básicos (ISB) o qual se liga diretamente à condição infraestrutura de domicílios, avaliados pelo PNDU para tratamento do Desenvolvimento Urbano.

Referente ao índice de longevidade, Herculano (2008 apud CRIVELARO, 2008), aponta os pequenos municípios como peças-chave na avaliação dessa dimensão, devido o aspecto subjetivo de que esteja preservada, em tese, laços mais estreitos de convívio e sociabilidade. Fato que também se associa ao ritmo diário levado nas pequenas cidades, que não contém poluição sonora tão comum das cidades grandes, bem como o contato com a natureza, ou biofilia, configuram uma relação afetiva e recreativa que descartam a possibilidade de problemas de saúde referentes ao sistema psicológico como o famigerado estresse.

Quanto ao ISB ou condições de infraestrutura dos domicílios, as pequenas cidades pertencentes ao grupo das Localidades (G7), se apresentam bem distribuídas pelo território brasileiro, mas demonstraram muitas desigualdades regionais bem como em relação aos demais grupos de cidades. As piores situações que se intensificam nas Localidades (G7), apesar de sua variedade, representaram 17% dos domicílios totalmente adequados em 2000, enquanto que quase 10% dos municípios desse grupo apresentaram mais de 60% dos domicílios em adequação e que, como mais um contraponto, foi nesse grupo de cidades em 2000 que se inseria o município com a maior porcentagem de domicílios adequados (87,19%) (tabela 11).

Além do método e critérios adotados pelos Censos para classificar os domicílios como adequados ou não (quadro 4), Costa e Monte-Mór (1996) apresentam métodos e critérios alterados de avaliar a situação do saneamento nas cidades, principalmente as pequenas. Que segundo eles, a urbanização deve ter a medida questionada em termos de ‘onde’ se vive ou ‘como’ se vive. Com isso, desenvolveram alguns indicadores sobre saneamento e qualidade de vida que se adequam a realidades diferentes como o caso das pequenas cidades, dentre os quais estão o ISN (índice de serviços sanitários urbanos) que deriva o ISP (índice sanitário ponderado) e o ISC (índice sanitário crítico).

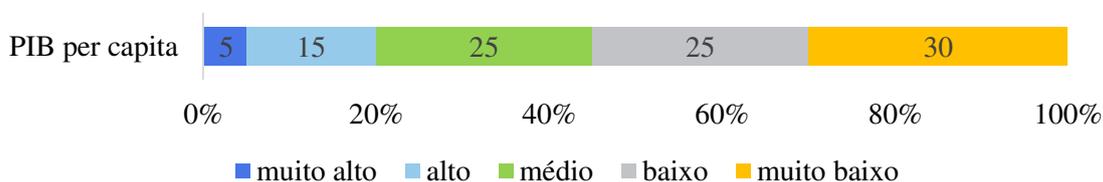
O ISN, baseado em subcategorias censitárias, é ajustado sobre avaliação de fonte de adução de abastecimento de água, destino do lixo e escoadouro de instalação sanitária. Desse índice partem o ISP, que pontua em escala descendente, sendo a pior situação com maior valor e vice-versa; e o ISC, que expressa as condições mínimas aceitáveis, independente do caráter urbano ou rural do domicílio. Com a aplicação desses

índices as conclusões a que se chegaram foram de que a situação sanitária urbana é pior que a situação rural, bem como ainda nas áreas urbanas a carência de serviços é maior.

Tais conclusões apontaram que os índices positivamente maiores nas áreas rurais se deram pela facilidade na aplicação de soluções autônomas aceitáveis, na qual a existência de poços e nascentes, fossas para instalações sanitárias e queima de lixo tem ocorrências mais possíveis no meio rural, devido a menor densidade populacional e terrenos maiores do que os que se situam no meio urbano, o que torna menos incômodo ao ambiente.

Sobre a dinâmica econômica local, esta é entendida mais facilmente desde a concepção de pequenos municípios que se dá pela inflexão do rural para o urbano, na qual é pautada sobre a produção rural apoiada nas atividades de agropecuária e extrativismo. As cidades do grupo G7, que assim como em todos os outros grupos, tem sua dinâmica medida pelo PIB per capita, tiveram sua maioria com uma dinâmica muito baixa, correspondendo a 30% das cidades das Localidades.

Gráfico 8 - PIB per capita das Localidades (G7) - 2002.



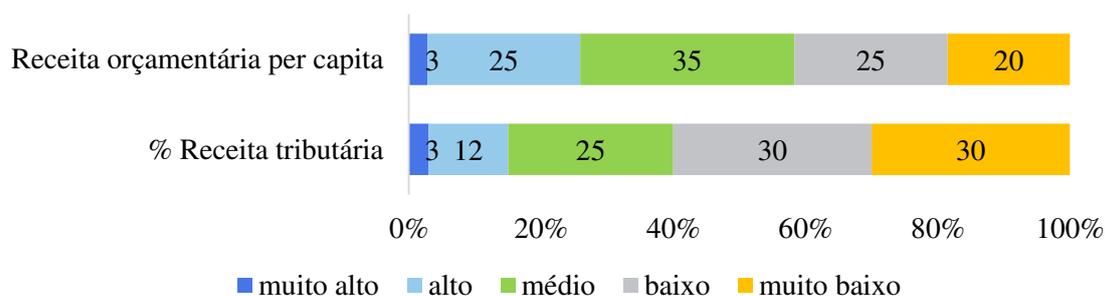
Fonte: Relatório..., 2009 apud IBGE - PIB Municipal - 2002.

A partir desse dado, depreende-se que os setores produtivos e não dinâmicos, ou não básicos, são as modalidades econômicas principais que compõem a estrutura produtiva das pequenas cidades.

O que de fato difere na dinâmica local é o investimento sobre a produção do setor primário, que poder ser de subsistência ou por pequenos produtores e por porte e implantação de empreendimentos que impactam na economia e modifica as características socioeconômicas do município, por levar incrementos capitais na renda dos empregados e na receita tributária e de outros serviços sobre a receita orçamentária do município, sendo que esse valor é aplicável aos financiamentos a cargo da gestão local.

Referente aos financiamentos dos pequenos municípios, os repasses do OGU sobre desenvolvimento urbano se concentravam nas grandes cidades. Dessa forma, as pequenas cidades estavam sem apoios financeiros para fins de urbanização, habitação e saneamento, o mesmo ocorreu com as cidades periféricas, todas deixadas pelas próprias iniciativas. Nos períodos entre 2001 e 2008, não houve variação para estas localidades, na receita orçamentária per capita, os valores médios concentravam maior porcentagem, o percentual de receita tributária sobre a receita orçamentária também não sofreu alterações significativas, os valores se situam nas faixas ‘baixa’ e ‘muito baixa’. Partindo do dado de que as receitas próprias dos municípios no Brasil, as receitas tributárias, são muito baixas, em média 6,5% da receita orçamentária, se observa que cerca de 30% dos municípios das Localidades se situam nessa faixa.

Gráfico 9 - Receita orçamentária per capita e percentual da receita tributária nas Localidades (G7), no período de 2001 a 2008.



Fonte: Relatório..., 2009 apud STN – Finbra, 2002-2008.

Apesar dos baixos percentuais de arrecadação tributária em relação à receita orçamentária, alguns municípios pequenos que desenvolvem atividades turísticas se mostraram como exceção, devido serem lugares que cobram tributação de habitantes sazonais que vão para tais cidades em períodos específicos e ainda assim cobrem as taxas urbanas. Os financiamentos para pequenos municípios são mais voltados para a área rural, com envolvimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário e instituições que agem sobre esse meio. Juntamente a isso, a gestão municipal tem o papel de viabilizar e direcionar os investimentos da melhor maneira aplicável, e para isso conta com a necessidade de um corpo técnico capacitado.

No que cabe à estrutura da gestão municipal dos pequenos municípios referente ao desenvolvimento urbano, que credita a existência de órgão de habitação, o número de órgãos desse interesse quase triplicou, passando de 26,22% em 2001 para 67,43% em 2008. Com a criação de fundo de habitação o avanço também foi

considerável, 3% das localidades tinham fundo de habitação em 2001 e em 2008 subiu para 25%.

Quanto às legislações utilizadas, foi observado um crescimento generalizado do uso e aplicação de Cadastro de demanda habitacional e Cadastro imobiliário informatizado nos anos de pesquisa supracitados, que apresentaram uma variação de 27,19% e 12,85% respectivamente. Mas Planos Diretores e Leis de Zoneamento (ou Uso e Ocupação do Solo) passaram por incrementos menores, visto que para estas legislações, principalmente o Plano Diretor, há a obrigação de ser instituída em municípios com mais de 20 mil habitantes. Por isso, foi no grupo das Localidades (G7) que o uso desse mecanismo legal não foi aderido em grande quantidade, devido os municípios com menos de 20 mil habitantes desse grupo, isto é, sem obrigação de elaborar Plano Diretor, representarem 85% dos municípios.

Os demais pontos abordados na gestão municipal do desenvolvimento urbano nos pequenos municípios não receberam notoriedade no que diz respeito aos canais institucionais de participação social e capacidades técnicas. Tais elementos serão tratados mais seguir e com suplementações na qual a gestão urbana será o enfoque.

3.4. A Gestão Pública como fator de Desenvolvimento Urbano

Tendo o Desenvolvimento Urbano como um processo na esfera local que carece de sustentações baseadas na infraestrutura, dinâmica econômica, financiamentos para áreas urbanas e gestão pública no mesmo meio, é destacado aqui dentre os citados, um grande agente conciliador dos processos de desenvolvimento, que realiza o cruzamento das bases do desenvolvimento urbano e intermedia os rumos do ordenamento urbano para a sociedade e entidades, a Gestão Pública.

O termo gestão em si é conceitualmente próprio do ambiente profissional ligado a administração de empresas, ou gestão empresarial (SOUZA, 2003). No Brasil, a partir da segunda metade da década de 1980, houve uma profusão do termo gestão originando outras expressões como gestão territorial, gestão ambiental, gestão urbana, gestão educacional, gestão de ciência e tecnologia e tantas outras.

Para Santos (2005 apud BONEZZI, 2008), a Gestão Pública é referente às funções da gerência pública nos negócios do governo. Ela associa-se a uma determinada

fase de mandato, portanto, em primeira análise, a gestão teria as mesmas características da administração, porém, válidas para um período de tempo determinado. Na ação do administrador público, se diferem quanto aos níveis de gerência, na qual, a administração abrange mais questões além da gestão, incluindo atos de governo no campo político e o próprio ato administrativo que condiz com a atividade neutra ligada à lei. A gestão pública implica o atendimento aos seguintes parâmetros básicos: tradução da missão; realização de planejamento e controle; administração de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros; inserção de cada unidade organizacional no foco da organização; e tomada de decisão diante de conflitos internos e externos (SILVA, 2007 apud BONEZZI, 2008).

Com base nos parâmetros da gestão pública fica clara a sua importância na realização dos interesses públicos, visto que é quem dirige o controle da eficiência do Estado nos serviços públicos para o bem comum estabelecido no aspecto político e administrativamente normatizado.

A Gestão Pública é a mesma atividade administrativa vinculada à lei ou à norma técnica e à política, realizando funções administrativas em um determinado período de tempo específico. Referir-se ao tempo, significa analisar a gestão pública de uma forma dinâmica, entendê-la como um processo decisório, cujos princípios estáticos estão envolvidos por uma sociedade que se modifica, pois as regras mudam e as práticas no território administrativo alteram-se no tempo e no espaço.

A natureza da gestão pública é a de um múnus público para quem a exerce, significando sua origem no encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens e serviços em prol da coletividade (MEIRELLES, 1995).

Os fins da gestão pública resumem-se em um único foco: o bem comum da coletividade. Toda atividade do gestor público deve ser orientada para esse objetivo. No entanto, a grande maioria dos agentes políticos desconhecem as concepções da gestão pública no modo de ação, causando prejuízos ao incorrer em gastos públicos inadequados ou equivocados, nas ineficiências da prestação de serviços públicos muitas vezes tendo o prejuízo financeiro e moral da sociedade como consequência. Por isso, o conhecimento dos intuitos da gestão pública significa o real meio da aplicação inteligente e aumento do prestígio político, pois é através da verdadeira noção de gestão pública que é possível dirigir uma pessoa ou estatal, de maneira política e administrativa, com racionalidade, objetividade e eficiência (SILVA, 2007 apud BONEZZI, 2008).

Uma organização pode ser privada ou pública, mas com interesses que afetam toda a comunidade. Portanto, pode haver “gestão pública” em organizações públicas e

privadas, embora seja bastante incomum uma preocupação real com a coletividade por parte de entes privados, destaca-se nessa questão as organizações não-governamentais (ONGs) que possuem caracteristicamente finalidades sociais que por ora são negligenciadas pelo Estado, e questões de bem comum.

Adicionalmente aos conceitos da gestão pública, os autores Bueno e Oliveira (2002 apud BONEZZI, 2008), atribuem o valor de moderno a essa prática, que confrontam com concepções tradicionais, ultrapassadas e até mesmo retrógradas, o que significa um progresso. Os novos objetivos da gestão pública moderna se apresentam como: o combate ao patrimonialismo e o clientelismo dominantes durante tantos anos; a melhora na qualidade da sua prestação de serviços à sociedade; o aprimoramento do controle social; a realização de mais ações ao menor custo possível, aumentando substancialmente a sua eficiência, pois não há recursos infinitos disponíveis para o usufruto de todas as demandas sociais. Garde (2001 apud BONEZZI, 2008) traz mais invocações para a modernização da gestão pública ao referir seus objetivos como uma novidade que trata da renovação e inovação da administração que ganha incorporações técnicas do setor privado no que se refere ao desenvolvimento de novas iniciativas e ganho da eficiência econômica e na eficácia social, indicando que a administração pública oferece oportunidades singulares para surtir melhorias nas condições econômicas e sociais da sociedade.

A gestão pública moderna, ou nova gestão pública, é pautada na informação, ao permitir ser analisada e avaliada para sua posterior divulgação e reconhecimento como base para futuras idealizações e reformas. Seus modos de operação e desempenho são melhorados quando seu conteúdo é pleno de elementos tecnológicos que facilitem sua utilização, além de ser fundamentada em conteúdo ético, moral e legal por aqueles que dela participam, objetivando em resultados positivos das políticas públicas bem como na credibilidade posta sobre aqueles que exercem (BONEZZI, 2008).

A gestão pública, seja do seu modo simples ou melhorado ao receber o adjetivo de moderno, presente na esfera municipal, é passível de focos diversos nas várias áreas de serviços prestados na cidade e município, no campo da saúde, educação, segurança, assistência social, lazer, urbano, dentre outros como fins, e nas questões meio integrando o corpo gerenciador das atividades de suporte na administração pública, seja no planejamento, orçamento, contabilidade e jurisdição.

Quando esse conceito amplo de gestão pública fica atrelado ao desenvolvimento urbano, a especialização desse modo de gerir ganha novas atribuições,

objetivos especializados, e engloba todas as questões que concernem ao modo urbano, isto é, à cidade. Uma nova chamada também é aplicada, a gestão pública como fator de desenvolvimento urbano é então reconhecida como Gestão Urbana.

3.4.1. Gestão Urbana e Desenvolvimento Urbano

A Gestão Urbana como especialização da gestão pública, segundo Souza (2003), costumou ser considerada como termo sucedâneo ao planejamento urbano. Suas significações aparentemente similares, na verdade, possuem semânticas muito distintas, mas ainda assim complementares. A gestão surgiu como termo complementar ao planejamento desde o início de sua crise, onde as críticas muitas vezes tentaram buscar uma ressignificação ou mesmo mudança do termo, no qual representou uma descrença desenvolvimentista associado a práticas maléficas no espaço urbano, por vezes segregadora e inflexível.

O controle mais democrático, a operação com base em acordos e consensos e o contraponto ao planejamento tido como tecnocrático (MACHADO, 1995 apud SOUZA, 2003), foram características positivas reconhecidas no caráter da gestão em relação ao planejamento, e que para tanto, representou o equilíbrio de conceitos na aliança Planejamento e Gestão.

As diferenças completivas entre os dois termos residem nos referenciais temporais, por surgirem em momentos diversos, e nos tipos de atividades desempenhadas. O planejamento materializa estudos na intenção de solucionar problemas futuros, prevendo a evolução de um fenômeno, é a tentativa de simulação dos desdobramentos de um processo referente à precaução contra prováveis problemas, e até mesmo intencionando o melhor aproveitamento de benefícios de prováveis sucessos. Souza (2003) ainda afirma que o planejamento exige uma reflexão prévia, como esforço de prognóstico, mas que deve evitar a concepção imóvel em que o planejamento prevê situações futuras estáticas, visto que os processos sociais são complexos e imprevisíveis, isso indica a possibilidade de um desvio do caminho às projeções imaginadas pelo planejamento.

O planejamento frente a nova colocação do conceito de gestão, é posicionado como preparação para a gestão futura, pois partindo de suas projeções, estes se apresentam como subsídios ao processo de gestão. A gestão, por sua vez, tem preocupação voltada ao presente, em administrar uma situação dentro dos marcos de

recursos disponíveis aplicáveis às necessidades imediatas. E bem como é aliado ao planejamento, a gestão é o exercício da efetivação das condições planejadas, supondo que o planejamento seja uma proposição inabdicável, conforme Matus (1996 apud SOUZA, 2003) explica:

“[s]e planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos das circunstâncias. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceita-lo seja ele qual for. (MATUS, 1996, tomo I, p.14)”.

O interesse aqui presente se faz sobre a gestão urbana tendo o planejamento como acompanhamento, ainda que esse não exista em diferentes contextos geográficos. Para entendimento das aplicações dadas a gestão urbana é suficiente a compreensão do objeto a que ele se designa, que é a cidade e sua formação. Sintetizando sua composição, a cidade no sentido do urbano é palco de movimentos e transformações que são refletidas sobre sua formação, constituída por sistemas que dão suporte às necessidades daqueles que nela habitam.

Para o tratamento do espaço urbano, a gestão se faz necessária para o ordenamento espacial no uso e ocupação do solo, bem como para disponibilização de infraestrutura necessária para as edificações e vias de circulação. Os meios utilizados para coordenação de tais atividades e serviços estão sobre formas legais, isto é, nas legislações como planos, leis, códigos dentre outros.

Referente ao sistema estrutural que viabiliza a funcionalidade da cidade, a infraestrutura urbana é essencial quando se trata da diferenciação desse espaço urbano para o rural, além de compor as características da Urbanização que é dotada de infraestrutura, equipamentos e serviços necessários para desenvolvimento das funções urbanas, segundo Zmitrowicz e Neto (1997).

As funções sociais desempenhadas na cidade, mediante infraestrutura urbana, se dividem em três aspectos. O primeiro, é o aspecto social, que visa a promoção de condições adequadas de moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e segurança; o segundo é o aspecto econômico, o qual deve propiciar o desenvolvimento de atividades de produção e comercialização de bens e serviços; e em seguida os aspectos institucionais, que deve oferecer os meios necessários ao desenvolvimento das atividades político-administrativas da própria cidade.

Os autores definem a infraestrutura urbana como condicionante à Urbanização, a qual é composta por um conjunto de equipamentos urbanos e de subsistemas de infraestrutura ou sistemas técnicos. Os subsistemas de infraestrutura são

compostos por redes de suporte e de serviços, que se dividem em: subsistema viário, subsistema de drenagem pluvial, subsistema de abastecimento de água, subsistema de esgotos sanitários, subsistema energético e subsistema de comunicação. Estes ainda podem ser categorizados de acordo com os níveis em que seus componentes são localizados, correspondendo a nível aéreo (linhas de abastecimento de energia e telecomunicação), nível superficial (vias de circulação, drenagem pluvial) e nível subterrâneo (subsistemas de esgotos e abastecimento de água).

Dentre os subsistemas supracitados o que ocupa maiores áreas e demanda maior parcela de custos para implantação e manutenção é referente ao subsistema viário, cujos componentes na sua grande maioria são implantados no nível superficial, sendo o principal responsável e condutor do fluxo de pessoas no espaço urbano entre os equipamentos urbanos e residências, por meio de arruamentos, calçadas, ciclovias e outros. Pois é através das vias de circulação, como um dos vetores de crescimento urbano, um dos mais incisivos meios de expansão do espaço, igualmente condicionado pela implantação de equipamentos e serviços urbanos, além de ser o direcionador da implantação dos subsistemas subsequentes.

Quanto aos equipamentos urbanos disponibilizados e domicílios existentes, o crescimento de suas demandas é outro fator que interfere na capacidade de efetivação do sistema de infraestrutura, isto é, a densidade urbana, que é uma das grandes preocupações nos grandes centros urbanos saturados.

Referindo-se às funções sociais, os equipamentos urbanos em uma outra definição, abrange tudo que existe funcionalmente na cidade. A NBR 9284 (1986) da ABNT sobre Equipamento Urbano define este como todo bem público ou privado, de utilidade pública, destinado à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantado mediante autorização do poder público, em espaços públicos e privados. Fica categorizado em: Circulação e Transporte, Cultura e Religião, Esporte e Lazer, Infraestrutura, Segurança pública e Proteção, Abastecimento (de armazém a supermercado), Administração pública, Assistência social (asilos, creches, reformatórios), Educação e Saúde.

Os vários equipamentos urbanos que compõem a cidade estão sob gerência de órgãos além da esfera pública, é mais comum muitos serviços serem prestados por empresas privadas, como é o caso da geração e abastecimento de energia, mas que apesar de não estar diretamente na competência do estado, é imprescindível o atendimento às demandas da população, de acordo com os ordenamentos na escala municipal e dos

demais entes federados que definem princípios e diretrizes na gestão, e normas legais estabelecidas para o controle e fiscalização.

Os procedimentos regularizados pertinentes ao controle do uso e ocupação do solo juntamente com as atividades executadas no meio urbano, fazem parte da ação de Gestão Urbana. No contexto posterior a Constituição Federal de 1988, obteve instrumentos legais em diferentes escalas de instâncias no Brasil, nas esferas nacional, estadual e municipal, segundo Furukava (2003).

A autora descreve que na esfera nacional, os instrumentos norteadores são a própria Constituição de 88, no capítulo II, que trata sobre Política Urbana, nos artigos 182 e 183 acerca de diretrizes para cumprimento da função social da cidade pelo Poder Público Municipal e sociedade, nas quais se destacam a importância do Plano Diretor, aplicação do IPTU, apropriação e desapropriação do solo urbano pelo proprietário; e a Lei Nº. 10.257 de 20 de julho de 2001, intitulada de Estatuto da Cidade, a qual dá princípios e diretrizes que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental, pela promoção da gestão democrática e do direito à cidade através do Plano Diretor, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Órgãos do Colegiado.

Na esfera estadual, os princípios são a criação da Região Metropolitana; a articulação das questões metropolitanas entre os municípios – ex: resíduos sólidos, trânsito e transporte; e o estabelecimento da função socioambiental da propriedade: como o Zoneamento Ambiental. Inclui-se também a realização de Conselhos, Consórcios, Planos Estaduais e Conferências.

No âmbito municipal, os aparatos são mais diversificados, tendo como um dos principais o Plano Diretor. A partir dele são apresentados os índices urbanísticos e o zoneamento afim de regulamentar o uso e a ocupação do solo. Nele também constam instrumentos de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), Outorga Onerosa e Operação Urbana Consorciada. Os seus princípios reiteram os existentes na lei federal, relacionaos à Função Social da Cidade e da Propriedade. Adiciona-se a estes meios ordenadores, o Código de Obras, Código de Postura e a aplicação de tributos municipais como taxas, alvarás, habite-se, IPTU, ITBI e ISS.

O Plano Diretor fica sob competência e elaboração do próprio município, pois é nele que haverá as regulações específicas quanto à sua forma urbana referente à restrições e permissões, além de abranger o território como um todo, incluindo a definição de áreas rurais. Vale destacar os grupos de instrumentos inseridos no Plano Diretor, que

tratam de: Controle da Especulação Imobiliária, onde se situam operações urbanas e tributos sobre os direitos de moradia como o IPTU, dentre vários outros; Regularização Fundiária, quanto ao ordenamento de áreas ocupadas em estado irregular ou reurbanização de periferias, a definir Áreas ou Zonas especiais de interesse social; e Gestão Democrática, processo que amplia os direitos de cidadania e participação na gestão urbana por meio de Conselhos da Cidade, Conferências, Audiências Públicas, Orçamento Participativo e Planos Setoriais, incluindo muitos outros mecanismos fomentados por todas as instâncias da federação (FURUKAVA, 2003).

Todos os mecanismos mencionados têm como propósito o melhor uso da cidade, no exercício da democracia, cidadania e gestão urbana eficiente. E a cidade, como lugar urbanizado, é o espaço que permite a provisão de serviços e infraestrutura à todos os cidadãos, tido como objetivo. A oferta de serviços e infraestrutura, sob regulação da gestão, tem como dever o atendimento aos espaços privados no sentido unitário, que são os domicílios, e os espaços públicos, como áreas de circulação e permanência, ou seja, vias de tráfego e espaços livres. Neste sentido, é importante salientar o papel da gestão urbana no fomento ao desenvolvimento urbano, na elaboração de planos setoriais, os quais se relacionam diretamente com as questões de habitação, saneamento e mobilidade.

Para isso, se faz mister o conhecimento da capacitação e estrutura técnica da gestão urbana municipal. De acordo com o Guia da Boa Gestão do Prefeito (2012), a estrutura organizacional é composta por Órgãos da Administração Direta e Indireta, abrangendo Autarquias, Fundações e Sociedades de Economia Mista como destaque. Dentre as atividades de objetivos Meio e Fim, a questão urbana e de infraestrutura se identificam como Atividades Fim. É relevado para tais objetivos as secretarias de meio ambiente, trânsito, obras e urbanismo, com interesse determinante nas secretarias de obras e urbanismo (CFA, 2012).

“Secretaria de Obras – Implementa programas de obras municipais nas áreas de: pavimentação e recuperação de vias urbanas; construção, ampliação e reforma de imóveis públicos; construção de pontes e passarelas; iluminação pública; drenagem; etc. Outras funções como: desassoreamento de rios; limpeza de bueiros; manutenção da rede pluvial; colocação de tubos, e revestimento primário de ruas. [...]

Secretaria de Urbanismo – Estabelece as diretrizes para a realização da política urbana; ordena o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; preserva as paisagens que forma a imagem da cidade; controla a ocupação e o uso do solo; participa do planejamento urbano e da formulação das leis. (CFA, 2012)”

Apesar das diferenças reparadas entre as duas secretarias destacadas – enquanto uma tem caráter mais prático, a outra age no sentido de regulação utilizando e

desenvolvendo parâmetros legais – , um ponto observado sobre a similaridade quanto ao lugar de aplicação dos objetivos das secretarias supracitadas é que dependendo do porte da cidade, no caso de pequenas cidades, estas podem ter as atribuições da secretaria de urbanismo embutidas nas atividades da secretaria de obras, possuindo objetivos regulatórios e práticos em um mesmo Órgão.

É importante ressaltar que a estruturação da equipe de trabalho nos cargos competentes às demandas urbanas exige uma seleção com critérios técnicos, seja em ambiente interno à prefeitura, com a promoção ou transferência de funcionários já atuantes; ou externo, com a divulgação de vagas de trabalho em vias impressas ou virtuais. A possibilidade de vagas comissionadas por interesses políticos não é descartada, mas é válido frisar que esse critério não deve se sobrepor às competências que os servidores e gestores devem apresentar, pois é uma das melhores formas de se construir um quadro de valores entre a prefeitura e a população.

Dado os atributos gerais da prática da gestão urbana, ela pode apresentar particularidades de acordo com a demanda, isto é, cidades grandes, médias e pequenas fazem abordagens diferentes, cujas características próprias possam se mostrar adequadas ou com carências que, a seguir, terão relevância.

3.4.2. Gestão Urbana em Pequenos Municípios

As especificidades da Gestão Urbana em pequenos municípios passam por todos os elementos que o compõem, tanto pela sua ação quanto pelo objeto que reage à ação, isto é, pela sua estruturação administrativa, capacidades técnicas, instrumentos de apoio e sobre a cidade e sua infraestrutura, aspectos estes que, com base em formas já conhecidas, serão melhor caracterizadas e apresentadas.

A infraestrutura das pequenas cidades recebe investimentos modestos sobre as funções urbanas, as quais são mais aplicadas em serviços de pavimentação e manutenção de vias, e por isso não contam com a construção de viadutos ou cruzamentos. Os demais subsistemas estruturais referentes à prestação de serviços básicos como o abastecimento de água, rede de esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica, são sistemas com instalações incompletas. Na maioria dos casos, os pequenos municípios não possuem reservatórios de água, estações elevatórias de tratamento de esgoto, subestações de geração de energia ou aterro sanitário. As condições de saneamento se limitam a depósito ou queima de lixo em áreas abertas, abastecimento de água que parte

diretamente de poços artesianos, e com cada domicílio e edificação possuindo um destino particular de esgoto que acontece por meio de fossas sépticas e sumidouros.

Os serviços básicos de competência direta da gestão são de abastecimento de água e coleta de lixo, a rede de esgotamento sanitário e geração de energia são serviços prestados por empresas estatais e privadas, que é uma característica comum a muitas municipalidades independente do seu porte.

Quanto a essa prestação de serviços, a firmação de consórcios torna-se uma alternativa para municípios com problemas e necessidades comuns como saneamento básico, depósito de lixo em aterro sanitário, e que, dessa forma, podem financiar tais prestações locais economicamente rentáveis a todos os envolvidos.

Sobre a estrutura funcional, como já exposto anteriormente, a quantidade de secretarias nas cidades pequenas é reduzida, havendo a incumbência de atributos de um órgão ou mais comparado à gestão de cidades grandes. São secretarias de planejamento urbano, urbanismo, habitação, obras e infraestrutura que, com tais atribuições, se resumem a uma só, nomeadas como secretaria de obras ou de infraestrutura, ou com as duas chamadas.

Os gestores locais não se classificam em um padrão, constituem um elemento que dependerá da cultura local, isso quer dizer, sobre quais as práticas no âmbito da administração pública, se há um costume em comissionar cargos a pessoas com grau de parentesco muito próximo, se é devido reconhecimento do trabalho e áreas de atuação do indivíduo com capacidades compatíveis ao cargo delegado, se são concursados... A determinação de cargos comissionados é bem comum, dado o fato de que são funções de confiança e que constituem interesses políticos. O que se aponta é que as dificuldades encaradas pela prática do planejamento e gestão urbana nesses locais se dão pela estrutura técnica deficitária bem como instrumental apropriado insuficiente (CONFEA, 2004).

Tratando-se da legislação apropriada, são poucos os instrumentos legais instituídos e aplicados nas pequenas cidades. Os mais básicos se constituem como Lei Orgânica do município, que é a primeira a ser realizada a partir da instalação do município, onde se dispõe sobre organização administrativa executiva e legislativa, além de indicar áreas de regulação no município mediante leis complementares específicas, no tocante ao urbano, como Plano Diretor, Código de Postura, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código Tributário, dentre outros. As bases legais do meio urbano que o exercício de gestão se depara são pouco aplicáveis ou pouco entendidas por aqueles que devem

tomar decisões e prosseguir com as atividades do poder público em benefício da população e do desenvolvimento do município e cidade.

Na participação social, poucos canais institucionais referentes à política urbana, e que convergem para os assuntos de urbanização, são criados por iniciativa da mobilização popular. Associações sobre a produção rural tem maior força nos pequenos municípios, assim como a igreja, que também se apresenta como instituição de peso e disseminadora de crenças e motivações, além de conselhos básicos ligados à saúde, educação e proteção (conselho tutelar). Ainda assim, as relações desenvolvidas nas cidades pequenas, são mais estreitas, o que confere às populações desses núcleos urbanos, uma maior facilidade de mobilização por interesses comuns a todos.

Com todas essas características sintetizadas do que seja a gestão urbana nos pequenos municípios, buscamos expor os aspectos mais gerais do que é aplicável e de como são desenvolvidas as atividades na cidade com os recursos de que se dispõem. Com a Gestão Urbana em Marajá do Sena, não será diferente, os fatos que deram notoriedade ao município e as descrições do mesmo serão destrinchadas e irão revelar sua própria identidade com a situação atual e o que está por vir.

4. GESTÃO URBANA EM MARAJÁ DO SENA

Dada a preocupação na identificação e reflexão sobre os níveis de qualidade de vida no desenvolvimento humano e urbano das cidades brasileiras, em especial aos pequenos municípios, uma localidade é posta em evidência. Segundo os dados do PNUD (2013), Marajá do Sena apresentou o pior nível de renda per capita no Brasil, ou IDHM-renda. E assim como as demais cidades das dimensões de longevidade e educação com os piores índices, se situa nas regiões Norte e Nordeste brasileiro, enquanto os níveis mais altos de qualidade se situam no Sul e Sudeste do país (PNUD, 2013).

Figura 4 - Cidades brasileiras com maiores e menores índices de IDHM educação, renda e longevidade.



Fonte: PNUD, 2013.

Tomando como estudo de caso, o Município de Marajá do Sena, pequeno município brasileiro criado em 1994 com um dos mais baixos níveis de IDHM, este trabalho se propõe a analisar como se dá a gestão urbana a partir da legislação, estrutura funcional, capacidades técnicas da prefeitura e outras questões que competem à razão da gestão municipal. Além de ser apresentado um destaque da iniciativa de gestão, a implantação de uma nova área de expansão urbana 47% maior do que a existente e com desenho mais conformado, se mostrando um empreendimento de escala notável e que difere nas ações usuais tomadas em pequenos municípios.

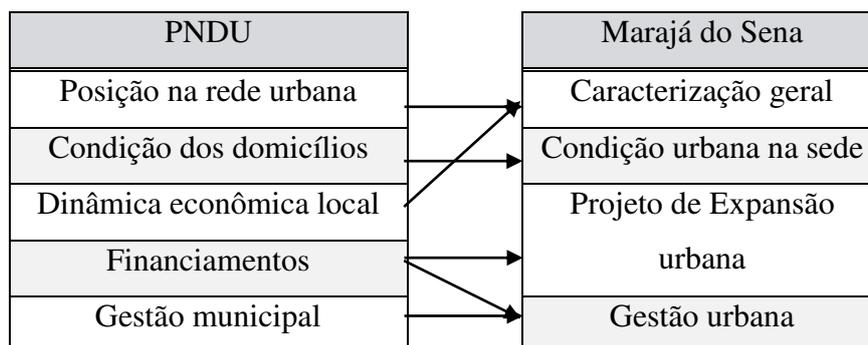
A fim de recolher informações sobre a situação do Município de Marajá do Sena, sobretudo do meio urbano, se utilizou dados do Diagnóstico Preliminar do Plano Mais IDH, que subsidiará um plano de ações estadual de superação dos problemas apontados nos índices de desenvolvimento humano de 30 municípios maranhenses, os quais apresentaram os menores índices do estado e se referem às carências em educação, longevidade e renda. Dentre os 30 municípios selecionados no Diagnóstico Preliminar do Plano, 76% deles, isto é, 23 municípios, tem emancipação recente, criados entre 1994 e 1995. O fato de utilizar os níveis de IDHM do Censo 2010, definiu o próprio nome do Plano, bem como os campos de intervenção, nas áreas de educação, saúde, renda e, adicionalmente, gestão municipal e meio ambiente.

Outra iniciativa parte dos objetivos do projeto de pesquisa “PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO MARANHÃO: O Poder Executivo Municipal e o Gerenciamento Territorial das Cidades Maranhenses no Século XXI” (BURNETT, 2014) em desenvolvimento pelo LATESE (Laboratório de Análises Territoriais e Estudos Socioeconômicos) e financiado pela FAPEMA, que tem servido de base de dados sobre a situação do planejamento e da gestão urbana em 45 municípios maranhenses, com a aplicação de questionários aos gestores e servidores municipais, específicos às práticas da administração pública no tocante ao urbano.

As informações coletadas descreverão as especificidades da atual condição urbana da sede municipal e as medidas que têm sido tomadas pela gestão do município, com relatos de gestores e servidores dos quais será possível ter entendimento da situação vivida no âmbito urbano e geral, legislações utilizadas, medidas tomadas e atividades desenvolvidas pelos gestores na operação de serviços básicos, infraestrutura e firmação de convênios estaduais e federais, bem como ações de envolvimento da participação social e outras parcerias. Também é dada importância à situação física dos trabalhos realizados com relação a suportes técnicos, interrelações e capacidades dos funcionários.

Utilizando as informações básicas das fontes citadas, a situação do desenvolvimento urbano em Marajá do Sena será apontada segundo os focos temáticos estruturados pela PNDU, mas que se conformaram na descrição desse município de forma escalonada, partindo de um conhecimento geral para as especificidades e então partindo para as características e atividades da gestão urbana de Marajá do Sena, como sugere o esquema a seguir:

Quadro 5 - Esquema de adequação dos focos do PNDU para a descrição do Município de Marajá do Sena.



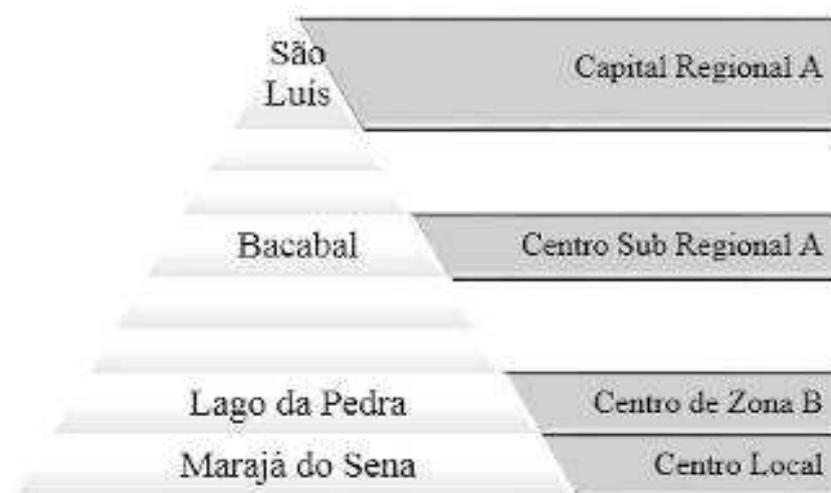
Elaboração: OLIVEIRA, Aldrey (2015).

Diante dessa esquematização, será mais claro compreender a cidade na sua dimensão partindo da visão geral para a particular, contendo os focos de desenvolvimento urbano preferidos para as cidades.

4.1. Caracterização socioeconômica e ambiental de Marajá do Sena

Caracterizar o Município de Marajá do Sena incorre em apontamentos além de suas características socioeconômica e ambiental gerais e específicas, também cabe entender aspectos representativos do município de Marajá do Sena, como por exemplo a sua posição na rede urbana regional, que de acordo com o Regic (2007) no espaço estadual, está na seguinte escala hierárquica:

Gráfico 10 - Hierarquia urbana de Marajá do Sena no Maranhão.



Fonte: REGIC (2007).

Marajá do Sena é considerado um Centro Local localizado na área de influência do Centro de Zona B, Lago da Pedra, que por sua vez está 3 níveis abaixo da hierarquia urbana exercida por Bacabal como Centro Sub Regional A e em seguida 3 níveis acima está a cidade maranhense de São Luís como Capital Regional A. Nessa posição, Marajá do Sena faz parte dos mais de 80% dos municípios brasileiros que estão inseridos no grupo Localidades (G7).

Quanto à geografia, o município de Marajá do Sena possui uma área de 1.447,675 km² (anexo A) e densidade demográfica de 5,56 hab/km², integra os biomas de cerrado e Amazônia contendo 67% do seu território inserido na bacia do Rio Grajaú e 33% na bacia do Rio Pindaré (IMESC, 2015). Localiza-se a 370 quilômetros de distância da capital maranhense São Luís e está ligado a capital ludovicense pela BR-316, MA-323 e MA-008. A sede do município encontra-se a cerca de 70 metros de altitude e seu ponto mais alto a aproximadamente 212 metros de altitude.

Figura 5 - Localização do município de Marajá do Sena no Estado do Maranhão.

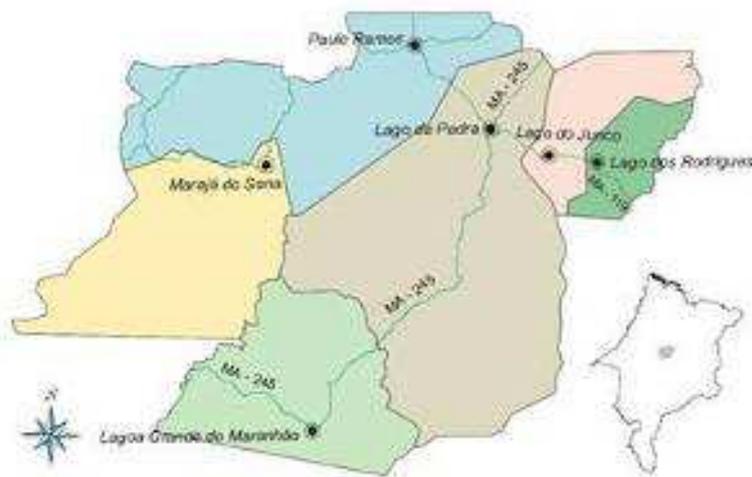


Fonte: SEINC (2012).

O município de Marajá do Sena tem como municípios limítrofes, os municípios de Paulo Ramos, ao Norte; Lagoa Grande, ao Leste; Santa Luzia, a Oeste; e Grajaú ao Sul. O seu território já pertenceu aos municípios de Paulo Ramos, Lago da Pedra, Vitória do Mearim, Viana e Alcântara (IMESC, 2010). Marajá do Sena é situado na Mesorregião Oeste Maranhense, na Microrregião do Gurupi e integra com os

municípios de Lago da Pedra, Lago do Junco, Lago dos Rodrigues, Lagoa Grande do Maranhão e Paulo Ramos a Região de Planejamento dos Imigrantes. (Figura 6)

Figura 6 - Região de Planejamento dos Imigrantes onde está situado o município de Marajá do Sena.



Fonte: IMESC (2008).

Marajá do Sena foi criado pela Lei estadual Nº 6.186, de 10 de novembro de 1994, desmembrado de Paulo Ramos. Seu nome origina-se de pontos que caracterizaram sua localização – segundo relatos de um senhor morador da localidade desde a época da emancipação do município, chamado Raimundo dos Santos Cordeiro (CURVELO, 2009) –, fato dado à presença de uma fruta pequena em forma de coquinho denominada marajá, que havia em abundância no local, associado à proximidade de um povoado chamado Sena, nome originado da planta açucena. A constância da ida dos habitantes do povoado do Sena ao local com abundância do fruto marajá, lhe deu uma primeira nomenclatura, sendo Marajá perto do Sena. A referência à localidade se tornou comum, e assim foi decidido abreviar seu nome tornando-se enfim Marajá do Sena como é hoje, ex distrito de Paulo Ramos. Após sua criação em 1994, foi instalado na sede municipal em 1997, com direito à eleição de prefeito, quando se deu início à gestão administrativa marajaense.

Sua população segundo o Censo 2010, estava contabilizada em 8.051 habitantes, sendo que aproximadamente 14% correspondia à população urbana, cerca de 1.158 moradores. A predominância étnica é de caboclos, com a maioria da população residindo em área rural, apontando uma desigualdade setorial, e com uma economia tradicional e produtiva voltada para a agricultura, atribuindo o caráter fortemente rural no

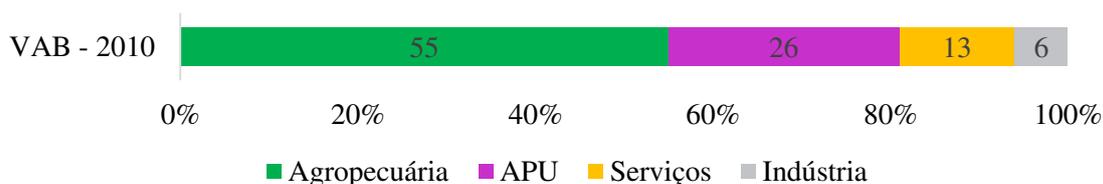
desempenho das atividades desse local, que é uma das características primárias de pequenos municípios.

Enfatizando o aspecto socioeconômico, este tem sido um tema que tem colocado a cidade no centro das atenções no cenário nacional para a discussão sobre índices de desenvolvimento humano baixíssimos e em formas de combater situações similares. O IDM é de 0,216 pontos, colocando Marajá do Sena no posto de 216º lugar no total dos 217 municípios maranhenses, assim como o IDHM é de 0,452 e abrange os eixos de educação, saúde e renda e é igualmente preocupante. Nesse ponto, ele ocupa os piores níveis de IDHM-educação de 0,299, em 2º lugar, atrás de Fernando Falcão, e IDHM-renda de 0,400, na posição de município mais pobre do estado segundo esse índice. Apenas na avaliação da longevidade, Marajá do Sena e os demais municípios entre os 30 IDH's mais baixos, mantém uma média semelhante à média do Estado e próxima da média brasileira, tendo Marajá do Sena um índice intermediário entre estes, com IDHM-saúde de 0,774. Valor esse que se predispõem a outra característica tão própria dos pequenos municípios, de que se vive mais.

Quanto ao nível do IDHM-renda que Marajá do Sena se coloca, tal dado alarmante converge as atenções para o caso de pobreza que Marajá do Sena sobrevive, com uma renda per capita de R\$ 96,25 (ATLAS..., 2010), configurando o município com o pior IDHM-renda do estado e do país. Quanto à produção, o PIB (mil) é de R\$ 41.789, o equivalente a 0,09% do PIB do Maranhão, colocado na 169ª posição (IMESC, 2010). São valores vindos do segmento produtivo e não-dinâmico da economia local, que indicam que as produções do município são oriundas de atividades básicas que protagonizam a dinâmica na escala local, e não-dinâmico, ou não-básico, por não fazerem parte do setor de indústria como bens de consumo duráveis, serviços financeiros, logísticos, de consultorias, etc., mas com base na produção de alimentos, bebidas, serviços pessoais, produtos que não exportam e agrícolas.

O Valor Absoluto Bruto (valor do PIB com impostos descontados) em 2012 de Marajá do Sena apresentou maior produção no setor da Agropecuária ocupando mais da metade da produção, seguido da APU (Administração, Saúde e Educação Públicas e Seguridade Social), Serviços e Indústria (gráfico 9). No ano seguinte, o produto com maior rendimento médio foi a mandioca com 10.000kg/ha, e o arroz (em casca) apresentou maior produção com 4100 toneladas (IMESC, 2015).

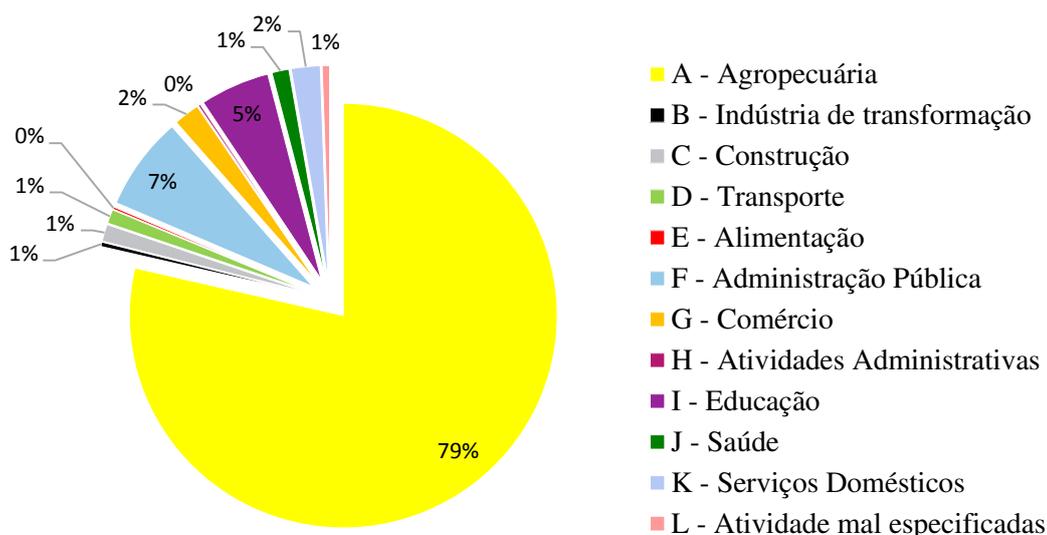
Gráfico 11 - Valor Absoluto Bruto (VAB) em % - 2012.



Fonte: IMESC, 2015.

Em Marajá do Sena, 36,8% da população em idade ativa (PIA) é economicamente ativa e 15% da PEA (População economicamente ativa) estava desocupada em 2010 (IMESC, 2015), sendo ao todo 1858 pessoas ocupadas com idade a partir dos 10 anos. A concentração da POC (População Ocupada) se aloja no setor primário (gráfico 12).

Gráfico 12 - População Ocupada por principais Seções de Atividades do Trabalho Principal - 2010.



Fonte: IMESC, 2015.

Quanto aos vínculos empregatícios, todos os empregos formais estão ligados à administração pública (gráfico 13), cuja maioria, quanto ao grau de instrução, corresponde a 46% com nível superior completo (gráfico 14). No total dos empregos do município o valor se inverte, apresentando 81,1% dos empregadores sem nenhum grau de instrução (gráfico 15).

Gráfico 13 - População Ocupada por Posição na Ocupação - 2010.

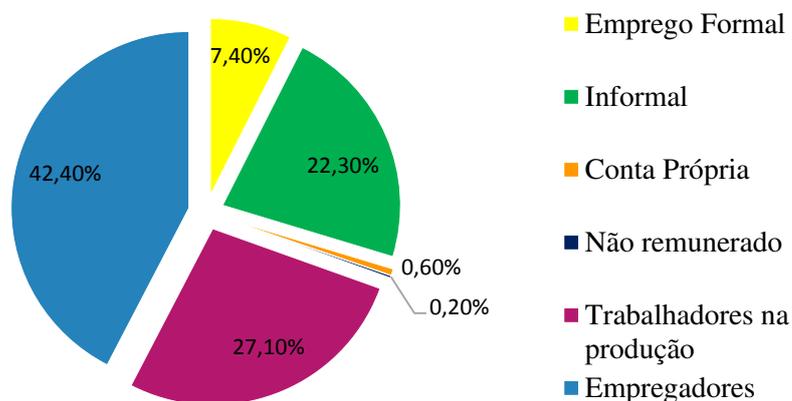


Gráfico 14 - Vínculos formais por escolaridade (administração pública) - 2013.

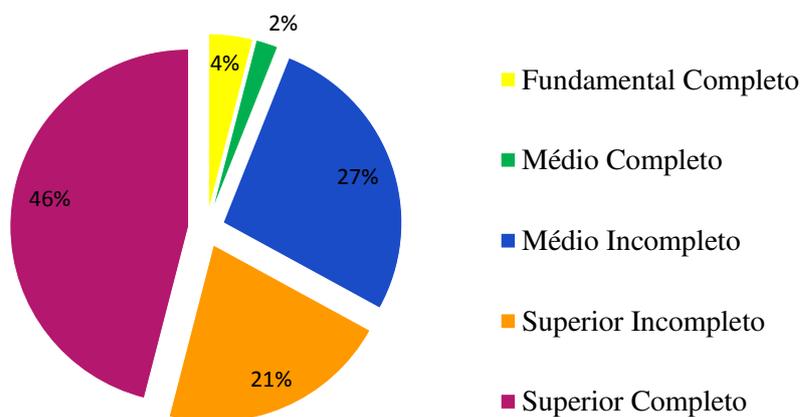
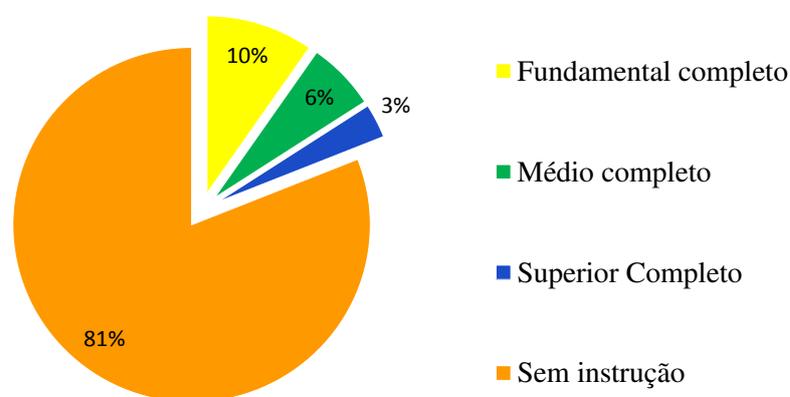


Gráfico 15 - Percentual da População Ocupada por nível de instrução - 2010.



Fonte: IMESC, 2015.

Os problemas mais bem pontuados no município referentes a produção econômica local também envolvem meio ambiente e a emigração de habitantes de Marajá do Sena. A não aplicação de taxas e impostos sobre as matérias primas do município incorrem em problema devido a incapacidade da gestão municipal não ter controle, além de ser uma exploração ilegal de madeira que agride o meio ambiente e ainda comercializa para o próprio município de origem da matéria-prima.

O desmatamento praticado também afetou a produção agrícola, devido o início da pecuária de corte, que devido a forma de tratamento das áreas utilizadas, denigre o solo para a agricultura. Dessa forma, os produtores rurais se veem desmotivados e migram para centros urbanos de municípios próximos como Paulo Ramos e Lago da Pedra, por oferecerem mais oportunidades de emprego, serviços e infraestrutura, evidenciando a carência da situação urbana de Marajá do Sena.

Quanto à infraestrutura de serviços prestados, as pessoas precisam se deslocar para as cidades próximas para efetuar saques e outras transferências bancárias, assim como famílias beneficiárias do Programa Federal Bolsa Família, que atinge 1532 famílias correspondendo a 72% da população, que também precisam de uma forma de locomoção às cidades próximas, seja por animais de carga e ‘paus de arara’. O alcance que políticas assistenciais tem sobre populações de baixa renda demonstra que tais auxílios são importantes na complementação da renda familiar e que se não existissem, haveria um cenário de pobreza e miséria imprevisível ou mesmo pior.

Quanto aos potenciais turísticos e culturais, o Diagnóstico Preliminar do IMESC relata em Marajá do Sena a festa do padroeiro do município, além de outros festejos religiosos que ocorrem no decorrer do ano, como festas juninas, carnaval, e o aniversário da cidade com grande programação cultural e shows. Os atrativos naturais constatados são os vastos morros e serras encontrados no município (imagem 1).

Imagem 1 - Vista aérea da sede municipal de Marajá do Sena.



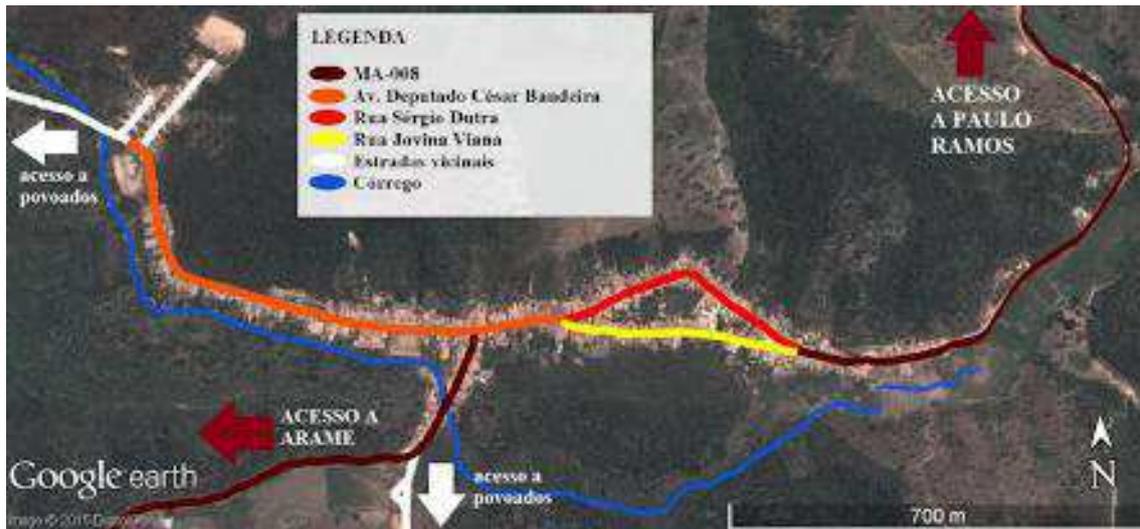
Fonte: <http://vilmarferreiralp.blogspot.com.br/2015/04/maraja-do-sena-ma-rede-record-e.html>.

4.1.1. Condição urbana da sede municipal de Marajá do Sena

A sede municipal de Marajá do Sena apresenta um desenho urbano muito simplificado e com topografia acidentada, rodeada por serras e com características de povoado ou vila, se conforma pela estrada MA-008 (linha vinho), que liga Paulo Ramos a Arame no sentido norte-sul, que logo se bifurca em duas ruas, Sérgio Dutra (linha vermelha) e Jovina Viana (linha amarela), e volta a se unificar na Avenida Deputado César Bandeira (linha laranja) que se estende até o Bairro 13, onde se limita a área urbana do município. As demais vias são vicinais (linhas brancas) que dão acesso aos povoados. Todas as vias são de mão dupla, e apenas a Avenida Deputado César Bandeira apresenta canteiro central, paralela a essa avenida está um pequeno córrego (linha azul). O trecho percorrido linearmente nas vias da área urbana é de aproximadamente 1,75km e ocupa cerca de 17 hectares.

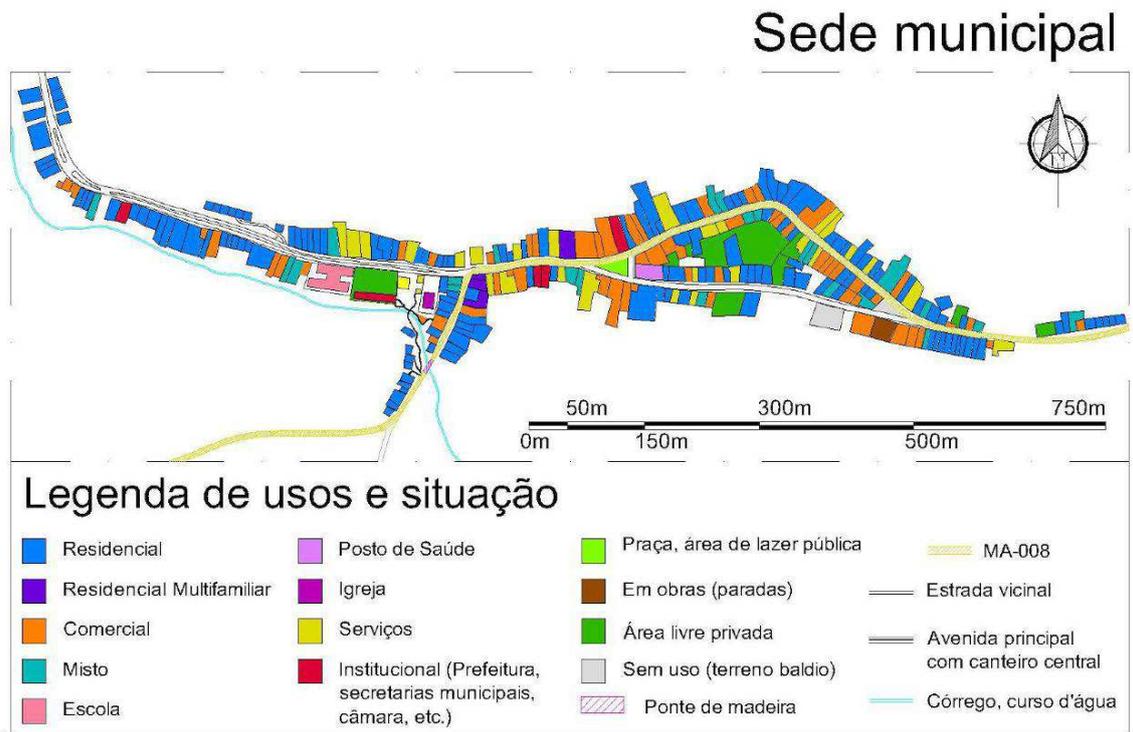
No mapa de acessos é possível ver a conformação das vias (figura 7), onde estão a Rua Sérgio Dutra e parte da Avenida Deputado César Bandeira, é feito o trajeto da MA-008 (figura 8). Na figura 8 e 9 estão dispostos os usos dos lotes com base em registros fotográficos.

Figura 7 - Mapa de acessos e vias da sede municipal.



Fonte: Google Earth Pro (2015).

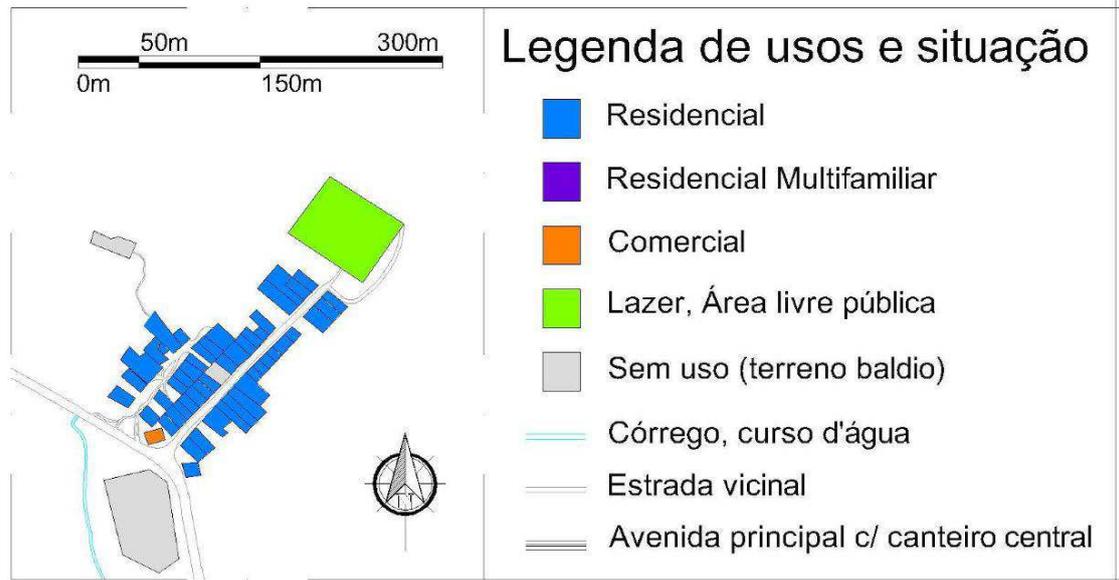
Figura 8 - Mapa de usos na sede municipal de Marajá do Sena.



Elaboração: OLIVEIRA, 2015.

Figura 9 - Mapa de usos do Bairro 13.

Bairro 13



Elaboração: OLIVEIRA, 2015.

Pelas ruas da cidade a variedade comercial e de serviços locais observada se limita a presença de lojas de armário (roupa, sapato, perfumaria, papelaria), mercados, lanchonetes, bares, salões de beleza, oficinas mecânicas etc. as quais são notadas pelo uso de coberturas de lona como beiral e placas e pinturas que sinalizam o uso comercial dos mesmos, mas nenhum que chamasse muita atenção. Contam ainda com usos institucionais como a sede da prefeitura, câmara municipal, escola, farol da educação, igreja, cemitério e posto de saúde, e áreas públicas livres como a praça e campo de futebol (no Bairro 13), e ainda canteiros de obras próximos a placas e construções inacabadas.

Imagem 2 - Entrada do Bairro 13.



Fonte: Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, 2015.

Imagem 3 – Rua Sérgio Dutra.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 4 - Avenida Deputado César Bandeira, pavimentada, com visão da topografia elevada em volta.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 5 - Sede da prefeitura de Marajá do Sena.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 6 - Câmara Municipal de Marajá do Sena.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 7 – Comércio e serviço local - Lanchonete



Fonte: Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, 2015.

Imagem 8 - Unidade Escolar Teixeira Santos, ao lado da sede da prefeitura de Marajá do Sena.



Fonte: Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, 2015.

Imagem 9 - Igreja na sede de Marajá do Sena.



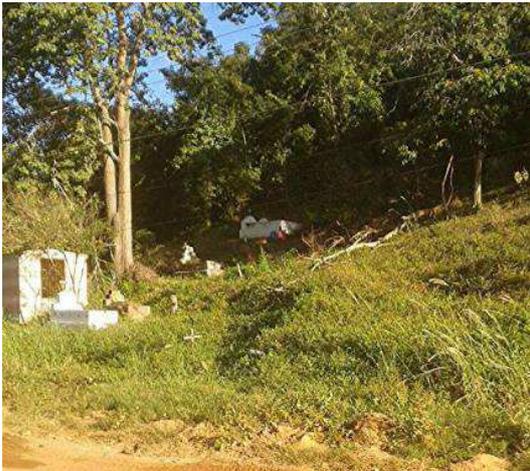
Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 10 - Farol da Educação, próximo à igreja e sede da prefeitura de Marajá do Sena.



Fonte: Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, 2015.

Imagem 11 - Cemitério.



Fonte: Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, 2015.

Imagem 13 - Praça.



Fonte: Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, 2015.

Imagem 15 - Comércio próximo à Câmara municipal e praça da cidade.



Fonte: Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, 2015.

Imagem 12 - Centro de Saúde Afonso Cordeiro, em frente à praça central.



Fonte: Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, 2015.

Imagem 14 - Campo de Futebol no Bairro 13.



Fonte: Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, 2015.

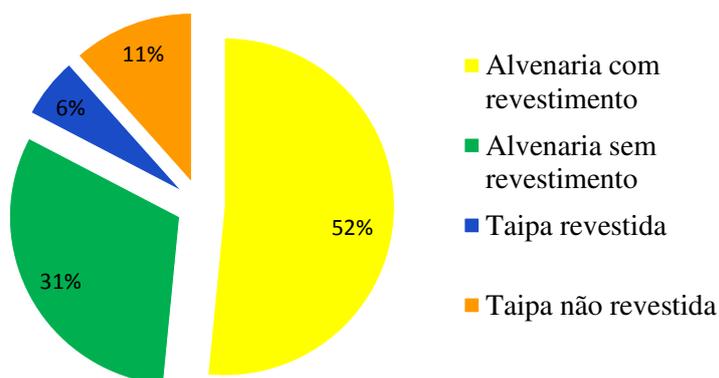
Imagem 16 - Obra inacabada de CRAS (Centro de Referência à Assistência Social).



Fonte: LATESE, 2015.

Quanto às residências, a maioria é tem alinhamento germinado, e com afastamentos estreitos entre lotes, algumas são de taipa, que segundo dados do censo 2010 (IBGE), apenas na sede municipal, foram 45 casas de taipa, correspondendo a 17% do total de domicílios particulares permanentes urbanos.

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



Fonte: IBGE, Censo, 2010.

Imagem 17 - Construção de taipa na área urbana de Marajá do Sena.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 18 - Residências da sede municipal.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 19 - Residências populares.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 20 - Construção de dois pavimentos na sede municipal de Marajá do Sena.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 21 - Início do adensamento de construções na sede municipal de Marajá do Sena.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 22 – Residências na Rua Jovita Viana.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 23 - Residências populares.

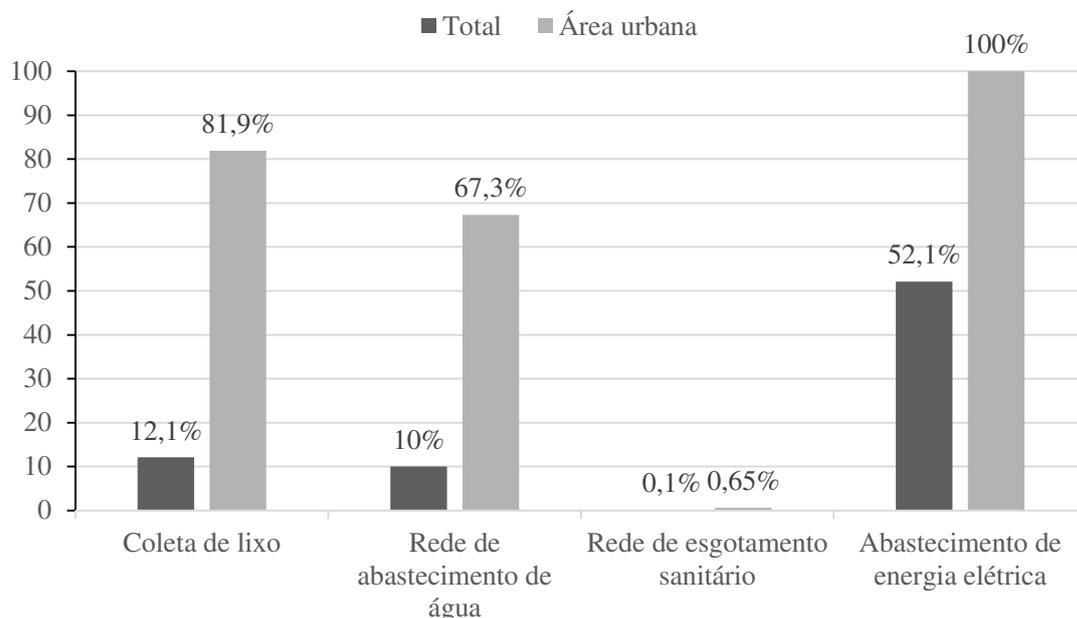


Fonte: LATESE, 2015.

Sobre a prestação de serviços aos domicílios, o ISB de Marajá do Sena é igual a 0,186 (IMESC,2010), é medido de 0 a 1 e se refere à situação da prestação de serviços básicos no município, e avalia a prestação da coleta de lixo, abastecimento de água, esgotamento sanitário e números de domicílios atendidos por energia elétrica. Com o ISB valendo 0,186, tem-se noção da precariedade que existe.

Em todo o município foram registrados 1759 domicílios particulares permanentes, sendo 260 apenas na sede municipal, correspondendo a 14% da população residente no mesmo espaço (IBGE, 2010). O gráfico a seguir apresenta o nível de alcance dos serviços prestados pela prefeitura em relação a todo município. O método utilizado para avaliar somente a área urbana, é a pressuposição de que os domicílios dessa área devem ter preferência na prestação dos serviços. Ex.: dos 1759 domicílios registrados, 916 possuem energia elétrica (IMESC, 2010), é um valor que ultrapassa a quantidade existente na sede urbana (260) e alcança domicílios da área rural (656 dos 1499 domicílios), isto é, existe abastecimento de energia elétrica em 100% dos domicílios da sede urbana e 43,76% dos domicílios rurais.

Gráfico 17 - Porcentagem de serviços básicos nos domicílios particulares permanentes do município e da área urbana (2010).



Fonte: IMESC (2010) e Censo IBGE (2010).

Dos serviços prestados na sede urbana, a coleta de lixo é prestada regularmente por uma caçamba 3 vezes por semana que descarrega os resíduos sólidos a uma área que fica a 3 km da sede. Sobre o abastecimento de água, a área urbana possui uma rede geral a partir de 5 poços artesianos, sendo que 2 deles apresentaram problemas devido à pouca profundidade que foram instalados, comprometendo assim a qualidade da água, o qual estão inutilizados, jogando toda a demanda para os 3 poços que restaram. No abastecimento de energia elétrica foi alegado como dificuldade a força da corrente elétrica, que em momentos críticos chegou a deixar o município sem eletricidade por 2 dias, além de ter queimado as bombas de água para o abastecimento. A subestação que gera energia à população é localizada no município de Vitorino Freire. O esgotamento sanitário apesar de não possuir uma rede geral que atenda a maior parte da população, não foi apontado como um problema, visto que os moradores utilizam sumidouros e fossas sépticas para este fim, no entanto foi possível observar a situação complicada de sarjetas e efluentes acumulados (imagem 24).

Imagem 24 - Acúmulo de efluentes na sarjeta da rua, MA-008.



Fonte: LATESE, 2015.

Os problemas relatados são referentes aos serviços prestados na sede, principalmente com o lixo, que também está relacionado a ação dos residentes da área, abastecimento de água, de energia elétrica, migração, produção agrícola, alagamentos, controle de animais, pavimentação de estradas vicinais, dentre outros. Todos esses fatores explicarão as condições para o desenvolvimento urbano que Marajá do Sena proporciona.

A questão do meio ambiente é latente, os casos de alagamentos e inundações graduais nos períodos chuvosos também são críticos (imagem 29), isso se dá pela topografia em que a área urbana se formou, e pela impermeabilização das vias que não possuem um sistema de drenagem adequado para o relevo do local, que é agravado pelo transbordamento do córrego paralelo a avenida principal, onde há ainda o descarte inadequado de resíduos sólidos no curso d'água pela população, elevando mais ainda os níveis de insalubridade nos períodos chuvosos. Tal calamidade fez com que algumas casas fossem construídas nas encostas das serras próximas ao córrego, o que já torna vulnerável a estabilidade das construções que incorrem ao risco de deslizamentos de terra e conseqüentemente desmoronamento das construções.

Imagem 25 - Córrego que passa sob a ponte de madeira.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 26 – Ponte de madeira sobre córrego, na MA-008.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 27 - Construções em encostas e próximas do córrego.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 28 - Construções em área de risco próximas ao córrego.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 29- Vista aérea da sede municipal, afetada por alagamentos.



Fonte:

<http://www.jornalpequeno.com.br/Fotos/JP22967.108030.A.jpg>

Imagem 30 - Sede municipal de Marajá do Sena, afetada por alagamentos.



Fonte:

<http://www.castrodigital.com.br/2013/01/fotos-cidade-maraja-sena-ma-alagada-chuva-terca-15.html#.VbupQvIViko> (2013).

A sede municipal não é o único ponto do município que passa por desastres naturais na ordem de alagamentos e inundações, alguns distritos também são afetados por essa calamidade, o que acentua um problema moderadamente generalizado no território desse município, visto que a sua topografia é bastante acentuada com a presença de serras e vales, somada à impermeabilização de dados pontos dessa municipalidade.

E enfim a MA-008, estrada que liga Paulo Ramos, Marajá do Sena e Arame, que está parada desde 2011. A estrada só possui a camada de terra batida, tornando o caminho perigoso em dias chuvosos, visto que o relevo é bastante acentuado, e rachaduras no meio da via e deslizamentos de terra são mais frequentes, além de não haver barreiras de contenção nas laterais da via. Percorrer os caminhos até Marajá do Sena partindo de Paulo Ramos é um verdadeiro teste de coragem (Imagem 26), que só é realizado caso haja necessidade, e que é praticado com costume pelos moradores marajaenses, devido a inexistência de alguns serviços como agência bancária, tendo por necessidade o deslocamento entre os dois municípios que tem maior proximidade.

Imagem 31 - Ponto de alta altitude da MA-008, sem asfaltamento e com presença de rachaduras.



Imagem 32 - Trecho com ampla área de visão do município, localizado entre o Bairro Novo Marajá e a sede municipal.



Fonte: LATESE, 2015.

4.1.2. Projeto de Expansão Urbana

Marajá do Sena, além da sede municipal, tem delimitado uma área de expansão, com topografia mais adequada para ocupação ao delimitar o desenho de uma malha ortogonal que abrange 25 hectares de terreno e um pouco distante do primeiro núcleo, a cerca de 4 km (figura 11). Essa área é um bairro chamado Novo Marajá, ao norte da sede municipal e próximo ao limite do município. No espaço definido, se tem a presença de cerca de 75 casas do programa Minha Casa Minha Vida (imagem 33), que contou inclusive com a construção de um hospital de 20 leitos financiada pelo estado desde 2011, e que em visita ao local, estava inacabado e abandonado (imagem 34).

Figura 10 - Sede municipal de Marajá ao sul e bairro Novo Marajá ao norte como nova expansão urbana.



Fonte: Google Earth Pro (2015), Paint (editado).

Imagem 33 - Casas populares do programa Minha Casa Minha Vida no bairro Novo Marajá.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 34 - Hospital de 20 leitos, conveniado pelo Estado, parado desde 2011.



Fonte: Secretaria de Obras e Infraestrutura, 2015.

Em fotos mais recentes cedidas pela secretaria de obras e infraestrutura, após a visita ao município, foi possível visualizar as construções novas acompanhando um processo de urbanização, cuja topografia oportuniza a melhor conformação do desenho urbano. Em alguns pontos é notável construções em andamento, como por exemplo uma escola de 6 salas (imagem 36).

Imagem 35 – Vista aérea do bairro Novo Marajá.



Imagem 36 – Vista área das residências do Programa Minha Casa Minha Vida no bairro Novo Marajá



Imagem 37 - Escola em construção no bairro Novo Marajá, próximo à torre oeste de telefonia.



Imagem 38 - Vista da torre leste de telefonia, à esquerda, obra inacabada de hospital de 20 leitos.



Fonte: Secretaria de Obras e Infraestrutura, 2015

Além das obras em operação e não terminadas, convênios federais têm sido firmados para o bairro Novo Marajá, dentre os quais estão um CRAS (Centro de Referência a Assistência Social), Implantação e modernização de infraestrutura esportiva, Projeto de pavimentação e qualificação de vias urbanas (croqui em anexo B), Construção do Mirante Público (localização em anexo C), Apoio a projetos de infraestrutura turística – Construção de praça pública (localização em anexo D), com recursos provenientes dos Ministérios da Cidade, do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, do Esporte e do Turismo, com vigências entre os anos de 2012 e 2015.

Outros convênios em negociação pelo Estado, foram angariados através do Plano de Ação Mais IDH, o qual prevê a construção de mais 60 casas e a perfuração de um poço artesiano no bairro Novo Marajá.

4.2. Gestão Urbana em Marajá do Sena

Na Gestão Urbana de Marajá do Sena serão analisadas a Estrutura Funcional, a Legislação Urbana, os Recursos e Capacidades Técnicas, Recursos Financeiros e Arranjos Federativos e a Participação Popular, pois a partir dessas questões será possível compreender as ações dos gestores e servidores municipais.

4.2.1. Estrutura Funcional

A Estrutura Funcional diz respeito à organização e hierarquia interna da administração, em como os funcionários e gestores municipais moldam os setores e divisões de atividades. Partindo da Prefeitura na mais alta posição da hierarquia, existem 7 secretarias no município, 4 destas estão instaladas no Centro Administrativo da Prefeitura e outras 3 secretarias tem sede alugada (quadro 5).

Quadro 6 - Instalações das Secretarias Municipais de Marajá do Sena.

Centro Administrativo	Secretaria de Assistência Social
	Secretaria de Administração
	Secretaria de Finanças
	Secretaria de Educação
Sede Própria/Alugada	Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente
	Secretaria de Obras e Infraestrutura
	Secretaria de Saúde

Fonte: LATESE, 2015.

Não existe Órgão de habitação, sendo os dados solicitados portanto de duas secretarias, a primeira é a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, e em seguida a Secretaria de Obras e Infraestrutura, que subsidiaram as bases desse capítulo, e que portanto tem relações com a gestão urbana e suas problemáticas. As questões que envolvem o urbano foram aderidas em tempos recentes, a Secretaria de Agricultura teve a atribuição do Meio Ambiente adicionada em 2009, enquanto que a Secretaria de Obras e Infraestrutura foi criada apenas em dezembro de 2014.

Quanto ao organograma das secretarias, todas têm setores indefinidos por nomenclatura, a divisão é feita pelas atividades desempenhadas como um todo, não havendo divisões setorizadas.

As duas secretarias não possuem setores de atividades meio, sendo portanto dependentes de outras secretarias do município, e comum a todos que não possuem os mesmos encargos. Muitas funções de atividades meio são subordinadas diretamente à prefeitura, as quais são ligadas ao Financeiro e a Materiais e Serviços. A função jurídica é realizada por uma empresa fora do município, por assessoria ou consultoria. Quanto a Análise/Aprovação de Projetos e Obras, a Secretaria de Obras apontou que isso acontece na Câmara Municipal (imagem 39), que é de onde prosseguem projetos e obras aprovados pelos vereadores do município. Planos, Programas e Projetos são desenvolvidos por engenheiro contratado, bem como a Execução de Obras é feita por funcionários que não são do quadro geral, isto é, por uma empresa terceirizada (quadro 7).

Quadro 7 - Relação de setores ligados a funções de atividades meio e atividades fim nas secretarias municipais entrevistadas.

Atividades Meio		Atividades Fim		
Função	Setor	Função	Sec. Agricultura e Meio Ambiente	Sec. Obras e Infraestrutura
			Setor	Setor
Jurídico	Empresa de São Luís	Análise/Indicação/Aprovação de Projetos e Obras	CODEVASF	Câmara Municipal
		Fiscalização de Obras	Sim	Próprio Secretário
Financeiro	Sec. de Finanças e de Administração	Planos, Programas e Projetos	Sim	Própria secretaria e 1 engenheiro contratado
		Execução de Obras	Não	Empresa terceirizada e regularização de estradas vicinais
Materiais e Serviços	Sec. de Administração	Limpeza Urbana	Não	Equipe de limpeza e caçamba
Planejamento	Não	Distribuição de Água	Não	Carro-pipa

Fonte: LATESE. Elaboração: OLIVEIRA, 2015.

Imagem 39 - Plenário da Câmara Municipal de Marajá do Sena.



Fonte: LATESE, 2015.

Nas atividades fim, devido a demanda da população rural ser maior, a secretaria que mais desenvolve e executa ações é a secretaria de Agricultura e Meio Ambiente que, com a parceria da CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba), realiza cadastros para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que distribuiu de kits de irrigação, sementes para o cultivo, e temas pertinentes ao incentivo à produção local no setor da agricultura. A partir de convênios

com o governo Federal foi possível solicitar máquinas para a agricultura, oriundos do PAC-Equipamentos. Com iniciativas da secretaria, foram realizadas reuniões de incentivos à agricultura familiar e cursos gastronômicos para produção de bolos e doces. Ocorre também uma parceria com a Secretaria de Educação quanto à Diversidade Cultural, onde são promovidas festividades nos povoados.

Já na Secretaria de Obras e Infraestrutura, as competências se concentram na fiscalização de obras, execução de obras (manutenção de estradas vicinais), limpeza urbana e distribuição de água pelos povoados do Município. Apenas essa secretaria apontou como ações padronizadas a Fiscalização Periódica, que são visitas a obras em andamento e serviços de raspagem das estradas vicinais, realizada a cada 5 dias pelos povoados, atividade essa que é praticada pelo próprio gestor do Órgão por moto particular. E a ação Educativa na colocação de lixeiras em cada poste, e placas dispostas nas margens do córrego próximo à sede municipal, proibindo o despejo de lixo nos cursos d'água, mas não há cobranças de multas caso essa sinalização seja violada.

Em ambas as secretarias não há planejamentos setoriais nas áreas de urbanismo, habitação, do saneamento ou mobilidade; também não desenvolvem diagnóstico urbano, o conhecimento sobre os problemas do município e da cidade é tido pela convivência diária e que portanto não há registros formalizados.

4.2.2. Legislação Urbana

O município não possui Plano Diretor, Lei de Zoneamento, Código de Obras, Código de Posturas, dentre outros, também não possui Cadastro imobiliário informatizado. A secretaria de Agricultura e Meio Ambiente é o Órgão que realiza o cadastro de demanda habitacional, pelo contingente ser maior nas áreas rurais, onde estão os beneficiários do Minha Casa Minha Vida.

A única legislação encontrada e desenvolvida para Marajá do Sena foi a Lei Orgânica de 1997, do ano da instalação da sede municipal onde é hoje, disponível na Câmara municipal. Existem ainda duas leis não vigentes, a Lei de perímetro urbano, elaborada pela secretaria de agricultura e meio ambiente, que zoneou a área urbana, mas ainda não foi aprovada pela Câmara Municipal (desde 2013), e Lei de Preservação Ambiental que está em elaboração.

Dos processos desenvolvidos de análise, aprovação e fiscalização para cumprimento da legislação (a qual inexistente no município mas que utilizam das leis estaduais e federais, além das disposições da Lei Orgânica), a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente acompanha o projeto do Programa Minha Casa Minha Vida, com o envolvimento de secretarias municipais, agentes financiadores e sindicatos, como Secretaria de Assistência Social, CAIXA Econômica Federal, Banco do Brasil, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Comitês Técnicos. A Secretaria de Obras e Infraestrutura acompanha a maior parte das obras públicas conveniadas pelo Estado e União, e também acompanha obras de projetos desenvolvidos por um engenheiro contratado. As obras públicas são as únicas que passam pelos processos desenvolvidos, devido a demanda por construções na sede urbana ser quase inexistente, que por não haver formalidades e leis próprias do município não há uma fiscalização rígida por parte da prefeitura quanto ao ordenamento do solo.

4.2.3. Capacidade e Recursos Técnicos

As duas secretarias, de Agricultura e Meio Ambiente, e de Obras e Infraestrutura, apresentaram um quadro técnico variado em termos de quantidade e de funções. A primeira é composta por 5 pessoas, das quais apenas 2 possuem nível superior e estão ligadas à assistência a produtores e famílias da zona rural, enquanto que na segunda, os trabalhos se concentram na limpeza urbana, raspagens e regularização de estradas vicinais e pontes pelos operadores de maquinários (imagem 40), coleta de lixo e abastecimento de água por carro-pipa para os povoados.

Imagem 40 - Maquinário utilizado para manutenção das estradas vicinais do Município.



Fonte: Secretaria de Obras e Infraestrutura, 2015.

Quadro 8 - Quantidade de Funcionários de acordo com cargo/função e grau de instrução de nível superior - 2015.

Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente		Secretaria de Obras e Infraestrutura	
Cargo/Função	Qtd.	Cargo/Função	Qtd.
Gestora	1	Gestor	1
Técnico	2	Recepcionista	1
Digitador	1	Operador de maquinários	3
Zeladora	1	Motorista (caçamba, carro pipa)	4
Total	5	Empregado para limpeza urbana	12
Estatutário	2	Engenheiro civil (terceirizado)*	1
Com Nível Superior	2	Total	22**
		Estatutário	-***
		Com Nível Superior	1**

Fonte: LATESE, 2015.

*Não faz parte do quadro fixo de funcionários, mas realiza trabalhos para a secretaria e município.

Inclui os serviços do engenheiro civil, mesmo não fazendo parte do quadro de funcionários do município. *Não informado

Na Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, os funcionários estatutários são os mesmos que possuem nível superior completo, enquanto que na segunda secretaria, não foi informada a existência de funcionários concursados nem mesmo se possuíam nível superior completo. O valor mais positivo está na Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente que possui em seu quadro geral 40% de funcionários estatutários e de nível superior completo.

Sobre os recursos técnicos e dificuldades na organização e suporte para os funcionários das secretarias, as questões elencadas pelos gestores municipais foram bem convergentes, alguns problemas são mais específicos e diferentes enquanto outros se apresentam muito comuns (quadro 8):

Quadro 9 - Relação da ordem de problemas internos apontados nas secretarias.

PROBLEMAS INTERNOS DAS SECRETARIAS						
		Obras e Infraestrutura	Agricultura e Meio Ambiente	Comuns		
Mais Problemáticos ↑		Equipamentos Técnicos	Número de Funcionários	Equipamentos Técnicos	Mais Problemáticos ↑	
		Espaço Físico	Logística	Logística		
		Sistema Informatizado	Equipamentos Técnicos	Sistema Informatizado		
		Mobiliário	Remuneração	Problemas ponderados		
		Logística	Sistema Informatizado			
Menos Problemáticos ↓		Base de Dados/Diagnóstico	Base de Dados/Diagnóstico	Base de Dados/Diagnóstico		Menos Problemáticos ↓
		Remuneração	Mobiliário	Remuneração	Mobiliário	
		Capacidade Técnica	Espaço Físico			
		Número de Funcionários	Capacidade Técnica	Capacidade Técnica		

Fonte: LATESE. Elaboração: OLIVEIRA, 2015.

Imagem 41 - Fachada da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 42 - Placa nova na fachada da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente.



Fonte: Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, 2015.

Os problemas comuns identificados foram a dificuldade na aquisição de equipamentos técnicos, logística pouco eficiente e ausência de sistema informatizado ou

debilitado/insuficiente. Não foram apontados como problema a falta de uma base de dados/diagnóstico devido ao tamanho da cidade que, segundo eles, não abre necessidade de se mapear problemas que todos têm conhecimento, e a capacidade técnica devido as funções exercidas mais voltadas para as práticas da rotina diária de trabalho, que acontece na Secretaria de Obras e Infraestrutura, apesar de uma funcionária dessa secretaria ter apontado essa questão como um problema, mencionando a necessidade de cursos profissionalizantes. Já na secretaria de agricultura e meio ambiente, a capacidade técnica não foi apontada devido a existência de profissionais de nível superior e técnicos nas áreas de geografia, agropecuária e similares, e que portanto são ideais para o campo de trabalho em que atuam.

Quanto aos problemas específicos, a secretaria de obras tem problema com o espaço físico, devido a sua implantação ser próxima ao córrego que transborda em períodos chuvosos, e por não conter espaço suficiente para estacionar maquinários e armazenar equipamentos técnicos necessários para as atividades da secretaria, sendo necessário utilizar espaços privados emprestados como uma fazenda próximo dali.

Imagem 43 - Fachada da Secretaria de Obras e Infraestrutura.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 44 - Fundos da Secretaria de Obras, aonde passa o córrego.



Fonte: LATESE, 2015.

Na Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente o número de funcionários é insuficiente devido à grande demanda populacional dos setores do campo e pelo próprio tamanho do município que exige o deslocamento dos funcionários até os povoados distantes uns dos outros.

Dos problemas apontados, as secretarias têm tomado medidas que envolvem parcerias com outras secretarias na questão de logística, quando da necessidade de se dirigirem com veículo emprestado para os povoados do município, além de pedidos direcionados à Secretaria de Administração requisitando materiais para uso da secretaria nas atividades diárias, como equipamentos técnicos.

Imagem 45 – Espaço interno de atendimento e espera da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente.



Fonte: LATESE, 2015.

Imagem 46 - Ambiente interno da secretaria de Obras e Infraestrutura.



Fonte: LATESE, 2015.

Quanto à situação do município e condição urbana da sede, as secretarias têm feito esforços sobre os problemas de abastecimento de água, preservação ambiental, energia elétrica, pavimentação e ocupação desordenada, nas quais foi possível trazer melhorias e projeções de entrada para licitação de dois poços artesianos na sede, realização de denúncias de desmatamento ilegal para o IBAMA ou SEMA (últimas vez que visitaram o município foi em 2006 e 2007), manutenção anual das vias dos povoados/distritos por raspagem com maquinários especiais, cobranças a CEMAR devido oscilações de energia, e orientação às pessoas que ocupam áreas desordenadamente, que não passam de avisos simples sem cobranças de multas, justamente por não haver legislações para o controle e ordenamento das construções.

Os gestores e servidores municipais das secretarias visitadas apresentaram níveis de conhecimento diferentes entre si, no que se refere ao grau de instrução, mas demonstraram o grande envolvimento que eles têm com os problemas da cidade e do município e como, com ajuda de financiamentos e convênios estaduais e federais, tem viabilizado os investimentos em urbanização e habitação no local. Quanto ao meio ambiente, mais esforços deverão ser feitos para combater as irregularidades e danos cometidos, buscando o auxílio imprescindível dos Órgãos do Estado e União, bem como o apoio popular deve ser sempre incentivado para se criar e manter uma população mais consciente e envolvida com os problemas locais a ponto de elaborarem soluções locais e viáveis.

4.2.4. Recursos Financeiros e Arranjos Federativos

Quanto aos Recursos Financeiros ou Financiamento do Município, a partir dos dados do SINCONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, 2014) foi possível consultar as receitas orçamentárias anuais do município de Marajá do Sena, assim como as receitas e despesas orçamentárias dos demais municípios brasileiros também são disponibilizados. Os valores a seguir são referentes às composições da receita orçamentária no ano de 2014.

- ¿ Receita orçamentária total – R\$ 21.687.321,17
- ¿ Cota - FPM – 28%
- ¿ Receita orçamentária per capita – R\$ 2.693,74
- ¿ Receita tributária – 2%
- ¿ Investimentos na despesa orçamentária – 33,54%
- ¿ Gastos em funções urbanas na despesa orçamentária – 3,08%
 - 0,62% em infraestrutura urbana;
 - 2,46% em saneamento básico urbano.

Os percentuais listados apresentam médias bem inferiores das informações avaliadas pelo PNUD nos períodos pesquisados (2001-2004 e 2005-2008). Os investimentos em 2014 apresentaram uma percentagem razoável, mas quando se refere às funções urbanas não cumprem satisfatoriamente os investimentos em um quadro geral. Da receita tributária arrecadada, o único tributo informado que é recolhido é o Alvará de Funcionamento, cobrado pela Secretaria de Administração de Marajá do Sena.

Referente ao financiamento do município, vale citar os convênios realizados por parte do Estado e da União, em andamento, concluídos e em negociação além dos já citados no bairro Novo Marajá. Os gestores dos Órgãos de Obras e Infraestrutura e de Agricultura e Meio Ambiente citaram alguns convênios em andamento pelo Governo Federal como CRAS, postos de saúde, quadra de esportes, escolas e 120 casas, nos povoados de Caititu e Chapada do Cantinho. Pelo Governo Estadual através do Plano de Ação Mais IDH foram ofertados uma cozinha comunitária no lote da prefeitura e 10 colégios para os povoados do município.

Além das obras citadas, existem outros em tramitação que podem ser acompanhados pelo Portal da Transparência (que direciona para o portal SICONV) e pelo

sítio eletrônico do PAC2 (Programa de Aceleração do Crescimento 2) do Governo Federal, que são:

- ¿ Recuperação de 40 km de estradas vicinais de acesso aos povoados (Conquista, Novo Mundo, Lagoa da Veada, Lagoa do Angico, Três Lagoas e Marajá do Sena), pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (2014);
- ¿ Construção de quadra poliesportiva, pelo Ministério do Esporte (2013-2015);
- ¿ (2013-2015);
- ¿ Creches e pré-escolas - tipo C, pelo Ministério da Educação (2014); e
- ¿ UBS I (Unidade Básica de Saúde I), pelo Ministério da Saúde.

Boa parte dos convênios firmados extrapolam os prazos estabelecidos mas conseguem ser prorrogados por meio de aditivos.

Outra forma de angariar recursos ou parcerias está nos Arranjos Federativos, os quais dizem respeito a consórcios e parcerias entre municípios para o Desenvolvimento Urbano, aos consórcios em habitação e meio ambiente. No entanto, em Marajá do Sena, não há consórcios estabelecidos nesses âmbitos. O mais próximo dessa tentativa de acordos intermunicipais esteve com a Lei que instituiu as Regiões de Planejamento no Maranhão, em 2008. A qual foi desenvolvida como base para coleta de dados e aplicação de políticas específicas para grupos de municípios maranhenses, que apresentassem características socioeconômicas e ambientais similares, bem como proximidade. Apesar de ter sido uma ação estadual de propósitos concebidos em esferas superiores, é uma medida que pode ser relevada pelos municípios, em grupos de regiões de planejamento, que possa ser indutor de arranjos entre os municípios de uma região de planejamento, como pode incorrer da relação de Marajá do Sena com outros municípios da Região de Planejamento dos Imigrantes, a qual ele está inserido (figura 6). No entanto, as regiões de planejamento nunca foram efetivadas, após a queda do Governo Jackson Lago, a lei foi mantida, mas não houve planejamento regional no Maranhão (informação verbal)⁵.

⁵ Informação fornecida pelo Prof. Frederico Lago Burnett, FAU – UEMA em julho de 2015.

4.2.5. Participação Popular

Quanto aos canais institucionais de participação, tem-se a formalização do Conselho da Cidade, coordenada pela Secretária de Agricultura e Meio Ambiente, uma das entrevistadas pela pesquisa. Das ações realizadas pelo Conselho, foram discriminados os tipos de participação social promovidos, que são consultivos, deliberativos e fiscalizadores. A eleição de conselheiros é realizada por conferência municipal, além de reuniões e comitês técnicos efetuados bienalmente, mensalmente e dependendo da demanda de questões levadas a discussão. As contribuições da participação social apontadas se referem à necessidade que é reconhecida pelos gestores, pois é a população quem tem maior conhecimento das dificuldades e exige soluções, além do que, alguns projetos formais precisam passar pela aprovação do Conselho para serem executados.

Existem ainda, no município, outros Conselhos de Políticas Públicas e Órgãos Colegiados como Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Agricultura, e a presença da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), e entidades da sociedade civil organizada, como a Associação de Pescadores de Marajá do Sena.

Imagem 47 – Sede da Associação de Pescadores de Marajá do Sena ao centro.



Fonte: LATESE, 2015.

4.3. Possibilidades de Desenvolvimento Urbano em Marajá do Sena

Com base nos métodos e ações da gestão municipal sobre o meio urbano de Marajá do Sena, as possibilidades que se pode observar sobre o suporte em que as secretarias trabalham apontam para a necessidade de novos mecanismos legais de aplicação das normas e ordenamento do uso e ocupação do solo.

A Lei Orgânica de Marajá do Sena, instituída em 1997, dá disposições gerais sobre a iniciativa de leis, que descreve como leis complementares no âmbito urbano a criação de Código de Obras, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Código de Posturas como competência da Câmara Municipal, que na Seção I sobre Política Urbana e Rural dispõe que no Plano Diretor, no art. 82º, devem ser realizadas disposições sobre o parcelamento do solo, seu uso e ocupação, construções, edificações, alturas de gabarito, proteção ao meio ambiente bem como efetuação de licenciamentos e fiscalização com base em parâmetros urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilidade pública. Determina também como importância, a criação de áreas de especial interesse urbanístico e demais parâmetros supracitados; normas de loteamento e arruamento que deverá exigir reserva de áreas para zonas verdes e logradouros públicos, vias de tráfego e de passagem de canalizações públicas de esgotos e águas pluviais nos fundos dos vales; e ainda passagem de canalizações públicas de esgoto e de águas pluviais com largura mínima de dois metros nos fundos dos lotes, cujo desnível seja superior a um metro da frente para o fundo. No art. 83º, a Lei Orgânica aponta como forma de assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade medidas sobre solo urbano não edificado ou não utilizado, sob pena de haver o parcelamento ou edificação compulsória, aplicação de imposto progressivo no tempo e desapropriação.

Apesar de ser uma única lei que trata sobre política urbana e competências que devem ser dadas ao poder público, as mesmas que são citadas nesse documento devem ser iniciadas e reforçar as indicações que nele constam. A apropriação da própria Lei Orgânica sobre o controle do solo urbano não é feita, a ênfase é dada às questões políticas quanto às decisões tomadas e por quem serem tomadas.

A elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento municipal também deve constar como objetivo a ser cumprido pelo município, independentemente de onde parta a iniciativa. No seu processo de elaboração devem ser organizadas reuniões com a

comunidade local para responder a três perguntas-chave: Que município temos? Que município desejamos? Que acordo podemos afirmar para alcançar essa situação desejada? (CONFEA, 2004) E dessa forma definir localmente quatro aspectos de caráter geral e prioritário: identificação dos problemas prioritários adequados à realidade; leitura e articulação na escala regional; integração e apoio institucional da esfera estadual e federal para realização do Plano Diretor por pessoal qualificado e sistemas de informações estruturados; e dimensão política do planejamento, reconhecimento de sujeitos e interesses distintos no contexto local, ênfase na construção aberta para definição de valores comuns e democráticos.

Quanto à estrutura funcional, está baseada na Lei de Organização Administrativa da Prefeitura, e faz parte das disposições legais e transitórias. Tal lei pode sofrer alterações, mas fica a cargo do prefeito que é quem dispõe sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração municipal. Isto é, de acordo com a demanda de trabalhos e questões a surgirem no município, se faz necessária o acréscimo ou diminuição de secretarias e funções na administração do município, e que, portanto em Marajá do Sena, há pouca demanda devido a quantidade de órgão ligados ao prefeito, que são ao todo sete secretarias. Mas ainda assim, é notável a necessidade de um órgão de planejamento, que não existe, a menos que as demais secretarias de atividades meio tenham essa função embutida e fragmentada, o que traz à tona a precisão de um entrosamento entre os órgãos, e que de fato ocorre entre alguns.

Sobre a estrutura técnica, referente ao suporte de materiais necessários para ação da gestão, ainda há muitas carências em termos de quantidade, como a insuficiência de equipamentos e sistema informatizado e de apoio geral como meio de transporte e materiais de expediente dentre outros. Quanto à capacidade técnica, o incentivo à profissionalização se faz imprescindível, por essa ser uma das melhores maneiras de se obter soluções que partam dos próprios funcionários e gestores locais, que tendo conhecimentos técnicos e específicos, serão mais capazes de propor melhorias para a cidade e garantindo assim uma autonomia na proposição de soluções alternativas e sustentáveis para as mazelas do meio em que vivem.

Aliando as capacidades técnicas nas iniciativas de gestão com os financiamentos do município, a exemplo está o Projeto de Expansão Urbana no bairro Novo Marajá, onde estão sendo feitos esforços pela gestão municipal juntamente aos convênios estabelecidos com o Estado e a União, para urbanizar uma área mais adequada

para um desenho urbano na cidade. Tais proposições visam o crescimento do município na provisão de serviços básicos e no direito à moradia, mas que ainda terá um longo percurso para atingir o pleno atendimento à população quanto à infraestrutura e equipamentos urbanos, além de proporcionar melhores condições para os domicílios

Com todas essas questões, também entra em conformação a participação social, que por ser um pequeno município com poucos habitantes, deve ter essa característica a favor da realização de consultas, reuniões de conselhos e tudo o mais ao envolver a participação cidadã, que supõe uma organização ao alcance de todos devido sua quantidade ser menor em relação às cidades maiores, o que facilita o entendimento e debate das questões em pauta. A gestão municipal entra como incentivadora na promoção da instituição de canais de participação social como atualmente o Conselho da Cidade e a realização de conferências, além das já existentes no meio de produção rural e dos direitos básicos como saúde, educação e proteção (Conselho Tutelar). Campanhas de conscientização cidadã deveriam ser fomentadas desde a educação nas escolas do município até os encontros casuais entre gestores e população, pois é a partir da consciência individual que o despertar coletivo se move.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Gestão Urbana em Marajá do Sena, pequeno município no Oeste Maranhense, tem revelado alguns padrões na estruturação técnica e funcional que apontam para uma simplicidade tão característica do local. Os funcionários da administração municipal são residentes da cidade em que atuam, isso contribui no valor de comprometimento que eles tem ao se depararem com os problemas que ali existem. No entanto, o incentivo à capacitação técnica dos agentes reguladores e mediadores das atividades e investimentos na cidade, deve ser uma meta da gestão como um todo.

Das legislações vigente e em elaboração, é preciso que haja uma apropriação dos mesmos, pois são bases legais que, se bem desenvolvidas, serão um modo mais adequado de assegurar o melhor ordenamento do solo urbano. Bem como a elaboração do Plano Diretor, independente de quantos habitantes residam no município, deve ser implantado e incluir a participação da população local.

Dos problemas situados na cidade e no município, a economia local baseada na produção agrícola, pecuária, e até mesmo extrativista, deve ser fortificada como base de apoio aos investimentos em todo o território assim como para a área urbana e de expansão em vista. Tais investimentos possuem muitas áreas de aplicação como, na solução de drenagem da área impermeabilizada da sede que inunda em períodos chuvosos, e destinação guiada para escoamento; na adequação de infraestrutura básica aos domicílios, com projetos sustentáveis e econômicos.

O intuito é evitar a emigração de moradores da zona rural para os municípios próximos como Lago da Pedra e Paulo Ramos que, oferecem uma gama maior de serviços e infraestrutura na área urbana. Inclusive o financiamento para problemas pontuais podem se mostrar como maiores viabilizadores de desenvolvimento, isso é percebido pela situação que está a estrada MA-008, que liga Paulo Ramos a Arame, cujas condições de trafegabilidade dessa via são precárias. Neste sentido, suscitar o sentimento de pertencimento ao lugar através de projetos sociais que envolvam os vários atores da cidade, poder municipal, regional, estadual, privado e sociedade com o fomento à produção local seja por meio de cooperativas ou negócio privado que incremente no nível de empregabilidade e a organização de eventos culturais e festivais, são primordiais no desenvolvimento da localidade.

Tendo esse perfil traçado de Marajá do Sena, um pequeno município de recente emancipação no Maranhão, pode se justificar como base comparativa no estudo de outras localidades seguindo a mesma temática ou similar. Que esse método de diagnóstico do lugar onde se confronta com problemas no âmbito urbano, e por vezes rural, possa servir de apoio para estudos futuros que almejem conhecer e propor alternativas sobre o bem-estar e a qualidade de vida nas pequenas cidades maranhenses e brasileiras.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Regis Rodrigues de. **Hierarquia e rede urbana no Brasil**. Disponível em: <<http://www.alunosonline.com.br/geografia/hierarquia-rede-urbana-no-brasil.html>>. Acesso em junho de 2015.

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Marajá do Sena, MA**. 2010. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/maraja-do-sena_ma>. Acesso em julho de 2015.

BRANDT, Cristina Thedim. **IMPACTO DA CRIAÇÃO DE PEQUENOS MUNICÍPIOS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988 SOBRE A REPARTIÇÃO DE RECURSOS DO FPM**. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-impacto-da-criacao-de-pequenos-municipios-apos-a-constituicao-de-1988-sobre-a-reparticao-de-recursos-do-fpm> . Acesso em junho de 2015.

BREMAEKER, François E. J. de. **ESTIMATIVAS DAS COTAS DO FPM MARANHÃO**. Disponível em: <http://www.informacoesmunicipais.com.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/0689651E-96EE-5B46-3887573EA31CAA6D17062015053403.pdf&i=2978>. Acesso em junho de 2015.

BONEZZI, Carlos Alberto e PEDRAÇA, Luciléia de Oliveira. **A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: reflexão sobre o papel do Servidor Público do Estado do Paraná**. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/artigos/administracao_e_previdencia/a_nova_administracao_publica.pdf>. Acesso em julho de 2015.

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.

CAVALCANTI, Carolina Baima. **POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. PROGRAMA DE REABILITAÇÃO DE ÁREAS URBANAS CENTRAIS**. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, DF. 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100705oficinamobildadeiphan.pdf>>. Acesso em julho de 2015.

CFA. **Guia da Boa Gestão do Prefeito**. Conselho Federal de Administração. Brasília, DF. 2012.

CONFEA. **PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO**. guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Plano Diretor para Pequenos Municípios. Ministério das Cidades. 2004.

COSTA, Heloísa S. M e MONTE-MÓR, Roberto L. **Diversidade ambiental urbano-rural no contexto da grande indústria: saneamento e qualidade de vida**. CEDEPLAN e ECMVS, Universidade Federal de Minas Gerais. 1992-1996.

CRIVELARO, Sérgio Henrique Rezende. **Espaço vivido, cotidiano e qualidade de vida em pequenos municípios. Caso: município de Urupês (SP)**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Área: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial. Instituto de Geociências. Universidade Estadual de Campinas. SP. 2008. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000433985&fd=y>>. Acesso em julho de 2015.

CURVELO, Heloísa Reis. **TOPÔNIMOS MARANHENSES: testemunhos de um passado ainda presente**. Dissertação de Mestrado em Linguística. Universidade Federal de Pernambuco. Fortaleza, PE. Bg. 2009.

FINBRA. **Consulta de Contas Anuais**. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso em julho de 2015.

FURUKAVA, Camila e ALESSANDRO, Luis. **OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA NA ESCALA URBANA E METROPOLITANA**. Aula. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2003. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/3754964/instrumentos-de-gestao-urbana>>. Acesso em julho de 2015.

GARCIAS, Carlos Mello e BERNARDI, Jorge Luiz. **AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE**. Revista Direitos Fundamentais e Democracia. UniBrasil - Faculdades Integradas do Brasil. V. 4. Curitiba, PR. 2008.

GONÇALVES, Luciléa Ferreira Lopes. **Emancipações municipais e aplicação de recursos públicos: um estudo de caso no setor educacional em Cinelândia e São Pedro da Água Branca no Maranhão**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciência da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Curitiba, 2010.

IBGE. **Indicadores sociais municipais**. Uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/tabelas_pdf/tab1.pdf> e <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000006475711142011571416899473.pdf>>. Acessos em junho de 2015.

_____. **IBGE mostra a nova dinâmica da rede urbana brasileira**. IBGE. 2008. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/pt/noticias?view=noticia&id=1&idnoticia=1246&busca=1&t=ibge-mostra-nova-dinamica-rede-urbana-brasileira>>. Acesso em junho de 2015.

_____. **Municípios novos**. Disponível em: <<http://7a12.ibge.gov.br/pt/voce-sabia/curiosidades/municipios-novos>>. Acesso em junho de 2015.

IMESC. **Plano de ação mais IDH: diagnóstico preliminar**. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos, Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. São Luís, 2015.

_____. **PLANO POPULAR DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DO MARANHÃO-PPDR**. Estudos de Regionalização n. 7. São Luís, MA. 2008.

_____. **PRODUTO INTERNO BRUTO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO. Período: 2006 a 2010.** São Luís, MA. V. 8. p. 1-100. 2012.

Indicadores Sociais. Atlas do Estado de Goiás. 2014. Disponível em:

<http://www.sieg.go.gov.br/RGG/Atlas_IMB_2014/3%20-%20Indicadores%20Sociais.pdf>. Acesso em julho de 2015.

KLERING, Luis Roque; KRUEL, Alexandra Jochims; STRANZ, Eduardo. **Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão.** Revista de Administração da PUCRS. Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 31-44, jan./abr. 2012.

Disponível em:

<http://revistaseletronicas.pucrs.br/te/ojs/index.php/face/article/view/11433> . Acesso em junho de 2015.

LENCIONI, Sandra. **OBSERVAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE CIDADE E URBANO.** GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 24, pp. 109 - 123, 2008.

Disponível em: < [http://citrus.uspnet.usp.br/geousp/ojs-](http://citrus.uspnet.usp.br/geousp/ojs-2.2.4/index.php/geousp/article/view/206/88)

[2.2.4/index.php/geousp/article/view/206/88](http://citrus.uspnet.usp.br/geousp/ojs-2.2.4/index.php/geousp/article/view/206/88)>. Acesso em julho de 2015.

LOPES, Diva Maria Ferlin. **Cidade pequenas são urbanas? O urbano possível.**

Revista Bahia Análise & Dados (Cidades: Conceitos, Processos e História, p.395-412), Salvador, SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, V. 19, N. 2. Salvador, BA. 2009.

MAIA, Doralice Sátyro. **CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS DO NORDESTE: CONFERÊNCIA DE ABERTURA. CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS: TEORIAS, CONCEITOS E ESTUDOS DE CASO.** Série Estudos e Pesquisa. Publicações SEI. Salvador, BA. 2010. P. 13 a 36.

MAGALHÃES, João Carlos. **EMANCIPAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE MUNICÍPIOS NO BRASIL.** Departamento de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <

http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Capitulo1_30.pdf> . Acesso em junho de 2015.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1995. RESUMO. Disponível

em:<<http://homes.dcc.ufba.br/~leotavo/index.html/concursos/bacen/Direito%20Administrativo%20-%20Apostila%20Completa.pdf>>. Acesso em julho 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.** Plano de Trabalho. UEMA. São Luís, MA. 2015.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento.**

Rev. FAE, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002.

PALONI, Nelson Alexandre. **O Estudo de Viabilidade Municipal e seu impacto no Desenvolvimento Nacional.** Dissertação, mestrado em Filosofia do Direito e do Estado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2008. Disponível em:

<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp072231.pdf>>. Acesso em julho de 2015.

Plano Diretor em Municípios de Pequeno Porte. Secretaria Nacional de Planejamento Urbano. Ministério das Cidades.

PNAS. POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PNAS/ 2004.
NORMA OPERACIONAL BÁSICA NOB/SUAS. Brasília, DF. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>>. Acesso em julho de 2015.

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_II/deliberacoes_2_conferencia_cidades.pdf>. Acesso em junho de 2015.

PNUD. ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>>. Acesso em julho de 2015.

Relatório das Cidades. **O estado das cidades no Brasil. Relatório 2000-2009.** Disponível em: <<http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Estado-das-cidades-Brasil-PR-web.pdf>>. Acesso em julho de 2015.

RESOLUÇÕES DA 2ª CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES. POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_II/deliberacoes_2_conferencia_cidades.pdf>. Acesso em julho de 2015.

ROLNIK, Raquel e KLINK, Jeroen. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?** Novos estudos. – CEBRAP. N. 89 São Paulo Mar. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002011000100006&script=sci_arttext>. Acesso em junho de 2015.

SARAIVA, Camila Pereira. **Como compreender as velhas periferias? um exercício de reflexão relacional.** Revista eletrônica e-metropolis. Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais. N. 20, ano 6, março de 2015. Setembro, 2014. p.13. Disponível em: <http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n20_v2.pdf>. Acesso em julho de 2015.

SEINC. PERFIL MUNICIPAL – MARAJÁ DO SENA – 2014. Região dos Imigrantes. Secretaria de Estado Do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – SEDINC. São Luís, MA. 2014.

SERAFIM, Lizandra. **Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010).** Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP: [s. n.], 2013. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/2013%20participao%20no%20governo%20lula.pdf>>. Acesso em julho de 2015.

SILVA, Mariana Polidoro; ANDRADE, Patrícia Adriana Marques de; e PRIORI, Priscila. **TOPOFILIA E PRESERVAÇÃO TERRITORIAL: IDENTIDADE LOCAL E GLOBALIZAÇÃO.** Artigo. Jornada dos Cursos de História, Geografia e

Arquitetura: Espaço, História e Globalização. Universidade Sagrado Coração. USC. 2009. Disponível em: <http://www.usc.br/biblioteca/pdf/jor_2009_hga_topofilia_e_preservacao_territorial_identidade.pdf>. Acesso em julho de 2015.

SOUZA JR, Paulo Roberto de. **O reconhecimento do município como ente federado: competência da instituição de tributos municipais e sua repercussão na prestação do serviço público de interesse local.** In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 114, jul 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13426&revista_caderno=9>. Acesso em abril de 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. P.45-82. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/97853683/Marcelo-Lopes-de-Souza-Mudar-a-Cidade-Uma-introducao-critica-ao-planejamento-e-a-gestao-urbanos#scribd>>. Acesso em julho de 2015.

STENNER, Cláudio. **Tendências da Rede Urbana: Região de Influência das Cidades.** Workshop: Rede Estratégica de Cidades. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=1be23b5a-bf49-48f3-b79e-5b1b5cb57481&groupId=10157>. Acesso em junho de 2015.

STN, Secretaria do Tesouro Nacional. **O QUE VOCÊ PRECISA SABER SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.** Cartilha. Fundo de Participação dos Municípios – FPM. MINISTÉRIO DA FAZENDA. 2012. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf>. Acesso em junho de 2015.

VIVIANI, Oswaldo. **Municípios do MA criados em 1994 registram piores indicadores sociais.** Blog do Cutrim. Política. Jornal Pequeno online. Julho, 2011. Disponível: <<http://blog.jornalpequeno.com.br/johncutrim/2011/06/19/municipios-do-ma-criados-em-1994-registram-piores-indicadores-sociais/>>. Acesso em junho de 2015.

THEIS, Ivo M e ALBUQUERQUE, Andréia B. **DESENVOLVIMENTO URBANO, POBREZA E MEIO AMBIENTE: ESTUDO DE UMA EXPERIÊNCIA DE RECICLAGEM DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS EM LAGES, SC.** Departamento de Economia e Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental, Universidade Regional de Blumenau. 2015.

ZHONGQIAO, Duan. **Market Economy and Socialist Road.** III Conferencia Internacional La Obra de Carlos Marx y los desafíos del Siglo XXI. Disponível em: <http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso06/conf3_zhonquiao.pdf>. Acesso em julho de 2015.

ZMITROWICZ, Witold e NETO, Generoso De Angelis. **Infra-Estrutura Urbana.** Texto Técnico. Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo – 1997. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/5246010/infra-estrutura-urbana>>. Acesso em julho de 2015.

"desenvolvimento", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/DLPO/desenvolvimento>>. Acesso em julho de 2015.

ANEXO A – Mapa Municipal de Marajá do Sena.

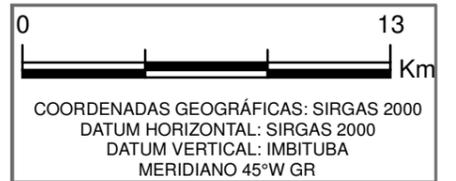
ATLAS DO MAIS IDH

MAPA MUNICIPAL DE MARAJÁ DO SENA



CONVENÇÕES CARTOGRÁFICAS

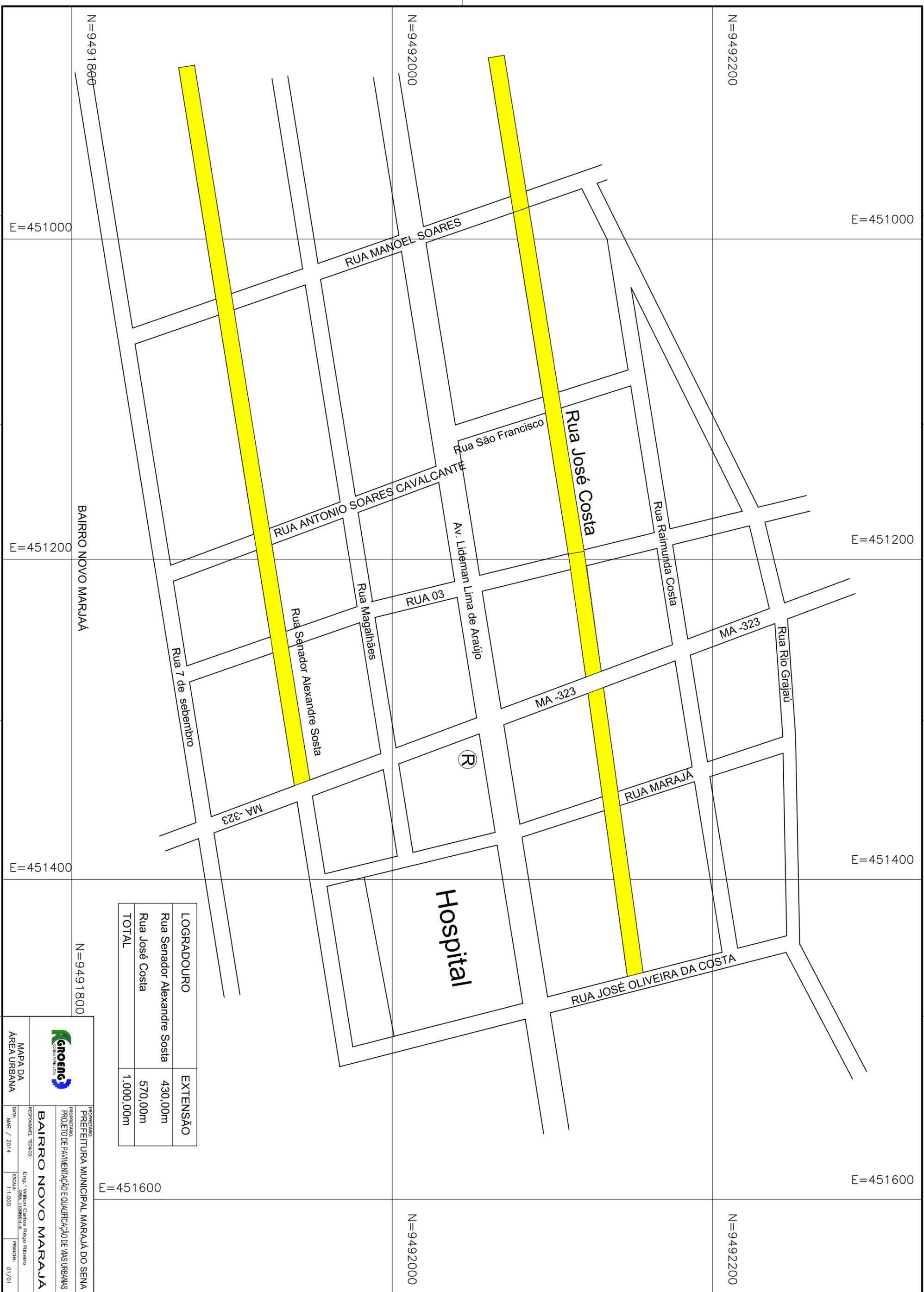
- | | | | |
|--|------------------|--|------------------------|
| | Povoados | | Sede |
| | Rodovia Federal | | Limites Municipais |
| | Rodovia Estadual | | Limites Marajá do Sena |
| | Estrada Vicinal | | |



GOVERNO DO MARANHÃO
GOVERNO DE TODOS NÓS

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO MARANHÃO - SEPLAN
INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS - IMESC

ANEXO B – Croqui de Projeto de pavimentação e qualificação de vias urbanas no
bairro Novo Marajá.



LOGRADOURO	EXTENSÃO
Rua Senador Alexandre Sosta	430,00m
Rua José Costa	570,00m
TOTAL	1.000,00m

BAIRRO NOVO MARAJÁ



MAPA DA
ÁREA URBANA

BAIRRO NOVO MARAJÁ

PROFESSOR RESPONSÁVEL TÉCNICO:
Eng.º Valton Carlos Rego Ribeiro
ESCALA: 1:1.000
DATA: MAR / 2014
PROJETO DE PAVIMENTAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE VIAS URBANAS
PREFEITURA MUNICIPAL MARAJÁ DO SENNA
PÁGINA: 01/01

ANEXO C – Localização da Construção do Mirante Público no bairro Novo Marajá.



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAJÁ DO SENA
C.N.P. J: 01.555.070/0001-79
Av. Dep. César Bandeira, s/n – Centro. - CEP. –65714-000 Marajá do Sena-MA

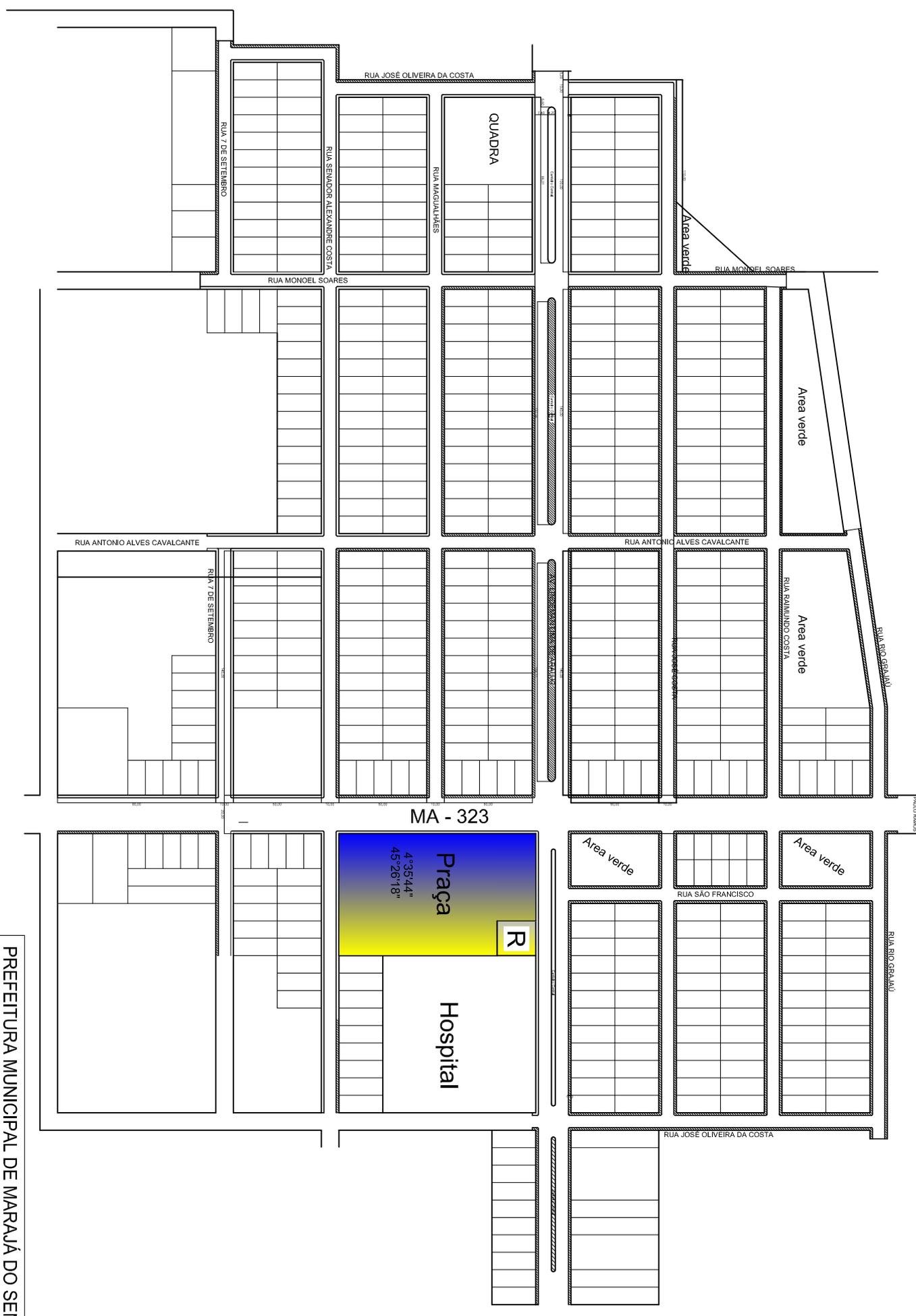




ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAJA DO SENA
C.N.P. J: 01.555.070/0001-79
Av. Dep. César Bandeira, s/n – Centro. - CEP. –65714-000 Marajá do Sena-MA



ANEXO D – Localização da Construção de praça pública no bairro Novo Marajá.



MA - 323

Praça
 4°35'44"
 45°26'18"
 R
 Hospital

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAJÁ DO SENA
 LOCALIZAÇÃO DA PRAÇA

DATA: _____
 ÁREA: _____
 ESCALA: 1:2.000
 PRANCHA: 01/03