

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO**  
**SOCIOESPACIAL E REGIONAL**

**JACILMARA SANTOS MELO**

**CENTRALIDADE REGIONAL E PRESSÕES INTRA-URBANAS:**  
**Produção Habitacional, Planejamento e Gestão do Solo Urbano em Chapadinha,**  
**Maranhão.**

São Luís - MA

2018

**JACILMARA SANTOS MELO**

**CENTRALIDADE REGIONAL E PRESSÕES INTRA-URBANAS:  
Produção Habitacional, Planejamento e Gestão do Solo Urbano em Chapadinha,  
Maranhão.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão como pré-requisito à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Área de Concentração: Movimentos Sociais, Território e Planejamento

Orientador: Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett

São Luís - MA

2018

Melo, Jacilmara Santos.

Centralidade regional e pressões intra-urbanas: produção habitacional, planejamento e gestão do solo urbano em Chapadinha, Maranhão / Jacilmara Santos Melo. – São Luís, 2018.

217 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, 2018.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Lago Burnett.

1. Desenvolvimento Socioespacial. 2. Rede Urbana. 3. Planejamento e Gestão. 4. Produção Habitacional. 5. Maranhão. 6. Chapadinha. I. Título.

CDU 911.375(812.1)

**JACILMARA SANTOS MELO**

**CENTRALIDADE REGIONAL E PRESSÕES INTRA-URBANAS:  
Produção Habitacional, Planejamento e Gestão do Solo Urbano em Chapadinha,  
Maranhão.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão como pré-requisito a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

**Aprovada em: 15 / 08 / 2018**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Frederico Lago Burnett (Orientador)**

Doutor em Políticas Públicas  
Universidade Estadual do Maranhão - UEMA  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional

---

**Prof. Dr. Antonio José de Araújo Ferreira**

Doutor em Geografia Humana  
Universidade Estadual do Maranhão – UEMA  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Raimunda Nonata do Nascimento Santana**

Doutora em Serviço Social  
Universidade Federal do Maranhão – UFMA  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas

## AGRADECIMENTOS

Certamente estes pequenos parágrafos não irão atender a todos que de certa forma contribuíram para que eu alcançasse mais esta etapa da minha vida. Deste modo, peço desculpas àqueles que não estão entre minhas palavras, mas estão certamente presentes no meu pensamento e na minha gratidão.

Primeiramente, agradeço à Deus por me ter dado sabedoria ao longo desta jornada, quando pensava em fraquejar e que não conseguiria, desde a seleção do mestrado até os difíceis momentos de leitura, redação de trabalhos e a conciliação com outras atividades realizadas, pois sem Ele não conseguiria ter alcançada esta conquista.

Agradeço aos meus pais, José Augusto e Rosiane Melo, pela educação que deram-me e que me possibilitou criar bases sólidas para buscar sempre o caminho do conhecimento. Agradeço ainda pelo apoio incondicional, incentivo e pela compreensão nos momentos difíceis, que não foram poucos, e por terem sido meu porto seguro. Além disso, agradecimento em especial ao meu pai por ter ido comigo realizar a pesquisa de campo.

Às minhas irmãs, Jacyara Melo e Rayane Melo agradeço pela ajuda, por serem sempre minha fonte de inspiração, pelo apoio em todos os momentos, até mesmo se oferecerem para ler textos que não tinham nenhum conhecimento ou interesse no intuito de me ajudar quando parecia que não conseguiria, pela compreensão e por terem sido pacientes em ouvir as minhas dificuldades, incertezas e ideias, mesmo sem compreender o assunto. Por sempre tentarem me ajudar no que era de seus alcances, pelos momentos de descontração quando eu estava tensa e preocupada por demais.

À minha avó Maria José que sempre me incentivou a buscar aquilo que eu queria, sempre dizendo “que tudo já tinham dado certo”.

À minha tia Margareth e os meus primos, que me receberam de braços abertos, em Chapadinha, durante a pesquisa de campo me passando informações e ajudando a conhecer a realidade do meu objeto de estudos.

Ao meu orientador Prof. Dr. Frederico Lago Burnett, por ter me ensinado a pesquisar, por meio de uma oportunidade que começou em projeto de iniciação científica, no ano de 2014, depois na minha orientação durante a monografia, na conclusão do curso em Arquitetura e Urbanismo e agora na dissertação de mestrado. Agradeço pelo apoio, pela paciência, confiança, puxões de orelha que me fizeram crescer, pelos momentos de aprendizagem durante as aulas, conversas e reuniões, que contribuíram para adquirir novos conhecimento e ir em busca de novas informações.

À Leandro Reis, pelo apoio incondicional, incentivo em todos os momentos, me mostrando que conseguiria, pois, um longo caminho já havia percorrido. Pela compreensão dos meus momentos de ausência, que não foram poucos durante estes dois anos.

Aos amigos, Aldrey Malheiros, pela paciência nos momentos que eu queria falar sobre novas descobertas e dúvidas de abordagem, pelo incentivo sempre e por ter segurado as pontas quando eu precisava, além de ter me ajudado em alguns momentos de pesquisa que tinha algumas dificuldades; a Laécio Dutra pelo apoio e por me ajudar na elaboração dos mapas, me fornecendo informações e tirando algumas dúvidas; Enéas Dias, Katarine Ribeiro (Felipe) e Luis Fernando, amigos da graduação que sempre me apoiaram e me incentivaram.

Aos professores, Antonio José e a Raimunda Nonata, que estiveram comigo na qualificação, dando importantes contribuições para a conclusão deste trabalho.

Aos gestores/técnicos das secretarias municipais de Chapadinha, que me receberam, mesmo sem devido agendamento, e contribuíram com a pesquisa respondendo os questionamentos feitos e disponibilizando informações solicitadas como Leis, Legislações Urbanísticas e demais informações referentes ao município.

À Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de mestrado concedida, que possibilitaram o desenvolvimento desse trabalho.

À Universidade Estadual do Maranhão, em especial ao PPDRS e todos seu corpo docente, pela oportunidade de acesso ao programa e a bagagem de informações/conhecimento possibilitados durante todo o mestrado; ao administrativo do curso que sempre nos ajudou em nas diversas circunstâncias e; aos amigos que adquirir durante essa jornada, pelos conhecimentos compartilhados e dúvidas esclarecidas nos momentos vivenciados.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram e me incentivaram a vencer este novo desafio e que não foram citados nestas sinceras palavras, fica o meu muito obrigada.

## RESUMO

O estudo sobre a rede urbana brasileira evidencia a diversidade das cidades, em virtude dos diferentes investimentos públicos e privados, a estruturação da rede urbana brasileira, resultado de políticas de desenvolvimento regional, que a partir da década de 1970, passou a inserir as cidades médias como nós da rede, no desempenho do papel de centro de articulação entre distintos espaços, as grandes e as pequenas cidades. As distintas configurações da estrutura espacial e econômica das regiões brasileiras impossibilita o uso de iguais padrões para identificação das cidades médias que desempenham papel de centralidades regionais, levando a necessidade de adoção de parâmetros diferenciados, no intuito de alcançar a compreensão desta realidade complexa e variável. O estado do Maranhão, localizado na região Nordeste do Brasil, possui em sua estrutura espacial a predominância de pequenos centros urbanos, com população abaixo dos 20 mil habitantes, exigindo definição própria do que sejam suas cidades médias. Chapadinha, município com população acima dos 70 mil habitantes, desempenha função regional na rede urbana maranhense e vem passando por transformações intra-urbanas diversas. Partindo do papel regional do Município de Chapadinha, o presente trabalho analisa as articulações entre planejamento e gestão urbanos para atender pressões habitacionais geradas pelas demandas intra-urbana e extramunicipal. Com base na bibliografia existente e a partir de uma evidenciação empírica, com dados secundários e de informações coletadas em campo, o texto caracteriza o desenvolvimento regional recente do Maranhão e as mudanças produzidas em sua rede urbana, analisando a dinâmica regional de Chapadinha e seu novo papel, identificando as principais transformações socioespaciais do município e suas mudanças na escala urbanas, verificando como a administração municipal, através do planejamento e da gestão, tem atuado perante as demandas por habitação no espaço urbano de Chapadinha. Como resultado principal constatamos as dessimetrias existente entre o regional e o urbano, pois o município de Chapadinha desempenhando funções importantes no espaço regional, manteve desassociado do seu crescimento a estruturação do espaço urbano, bem como das ações realizadas pelo planejamento e pela gestão urbana, acentuando as desigualdades socioespaciais.

**Palavras-chaves:** Desenvolvimento Socioespacial; Rede Urbana; Planejamento e Gestão; Produção Habitacional; Maranhão; Chapadinha

## ABSTRACT

The study about the urban network demonstrates the diversity of the cities, it due to different privates and public investments, the structuration of Brazil network urban. It is the result of regional development politics that from the 1970s passed the insert the medium cities as node of the network, on the performance of center of articulation paper between distinct space, large and small cities. The different configurations of the spatial and economic structure of the Brazilian regions make it impossible to use fixed to the identification of the middle cities, regional centralities, that need the differential identification for to reach the understanding of this complex and variable reality. The state of Maranhão, located in the northeast, has in its spatial structure numerous small urban centers, whose population is below 20 thousand inhabitants, a fact that contributes to the adoption of different standards in the definition of medium cities. Chapadinha, a city with population above 70 thousand inhabitants, considered a middle Maranhão city, playing a regional role in the urban network of Maranhão has been undergoing diverse spatial transformations. Starting from the regional role of the Municipality of Chapadinha, the present work intends to analyze the regional role of the Municipality of Chapadinha, Maranhão and the articulations between the management and the urban planning to meet the housing pressures generated by the intra-urban and extra-municipal demands. Based on the existing bibliography and from an empirical evidence, with secondary data and information collected in the field, it is sought to characterize the recent regional development of Maranhão and the changes produced in the urban network. In addition, we intend to analyze the regional dynamics of Chapadinha and its new role in the urban network of Maranhão; to identify the main socio-spatial transformations of the municipality and its consequences in the urban transformations of Chapadinha and to verify how the municipal administration, through urban planning and management, has acted to meet the demands for housing in the urban space of Chapadinha. As the main result, we verified the existing a disharmony among regional and urban since the municipality of Chapadinha, playing important roles in the regional space, kept the urban space structure disassociated from its growth, as well as the actions carried out by planning and management urbanization, accentuating socio-spatial inequalities.

**Keywords:** Socio-Spatial Development; Urban Network; Urban Planning and Management; Centrality; Housing Production; Maranhão; Chapadinha.



## **LISTA DE ABREVIATURAS**

BNH – Banco Nacional de Habitação  
CAEMA – Companhia de Água e Esgoto do Maranhão  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CF – Constituição Federal  
CMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente  
CMC – Conselho Municipal da Cultura  
CMPDP – Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo  
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social  
CVRD – Companhia Vale do Rio Doce  
EC – Estatuto da Cidade  
ETA - Estação de Tratamento de Água  
FCO - Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste  
FDA - Fundo de Desenvolvimento da Amazônia  
FDNE - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste  
FJP - Fundação João Pinheiro  
FMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social  
FND - Fundo Nacional de Desenvolvimento  
FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste  
FNO - Fundo Constitucional de Financiamento do Norte  
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana  
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
IBGE – Instituto Brasileiro Geografia e Estatística  
IMESC – Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos  
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana  
IR - Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza  
ISSQN - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza  
ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis  
MARGUSA – Maranhão Gusa  
MATOPIBA – Maranhão, Tocantins, Piauí, Bahia  
MDS – Ministério Desenvolvimento Social

MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana  
MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
PPA – Plano Plurianual  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PDP – Plano Diretor Participativo  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional  
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano  
PRODECER – Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados  
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais  
REGIC – Região de Influência de Cidades  
RIDES – Regiões Integradas de Desenvolvimento  
SEMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente  
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural  
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste  
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
UEMA – Universidade Estadual do Maranhão  
UFMA – Universidade Federal do Maranhão  
UPA – Unidade de Pronto Atendimento  
UTI – Unidade de Terapia Intensiva

## LISTA DE FIGURAS

|                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1 – Chapadinha. Mapa de localização.....                                                              | 72  |
| Figura 2 – Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas – IBGE, 1972.....                                 | 73  |
| Figura 3 – Regiões de Influência de Cidades – IBGE, 1987.....                                                | 74  |
| Figura 4 – Região de Influência de Cidades – REGIC 2008.....                                                 | 76  |
| Figura 5 – Chapadinha. Estruturação urbana da cidade. 2016 .....                                             | 96  |
| Figura 6 – Chapadinha. Vista área do Centro.....                                                             | 96  |
| Figura 7 – Chapadinha. Evolução Urbana. 1990 .....                                                           | 100 |
| Figura 8 – Chapadinha. Evolução Urbana. 2000 .....                                                           | 102 |
| Figura 9 – Chapadinha. Evolução Urbana. 2010 .....                                                           | 104 |
| Figura 10 – Chapadinha. Evolução Urbana. 2016 .....                                                          | 105 |
| Figura 11 - Chapadinha. Praça da Igreja Matriz – 19--- .....                                                 | 109 |
| Figura 12 - Chapadinha. Avenida Oliveira Roma – 19-- .....                                                   | 109 |
| Figura 13 - Chapadinha. Entorno da Praça da Igreja Matriz -.....                                             | 109 |
| Figura 14 - Chapadinha - Setor comercial na avenida Oliveira Roma - 2017 .....                               | 109 |
| Figura 15 - Chapadinha. Hospital Regional de Chapadinha .....                                                | 110 |
| Figura 16 - Chapadinha. Uso do Solo - Setor de Comércio e de Serviços .....                                  | 111 |
| Figura 17 - Chapadinha. Edificação de uso misto de até 4 pavimentos na Avenida Kennedy.<br>.....             | 112 |
| Figura 18 - Chapadinha. Construção de 4 pavimentos no centro da cidade. ....                                 | 112 |
| Figura 19 - Chapadinha. Uso do Solo - Setor Residencial 1 .....                                              | 113 |
| Figura 20 - Chapadinha. Uso do Solo - Setor Residencial 2 .....                                              | 115 |
| Figura 21 - Chapadinha. Uso do Solo - Setor Residencial 3 .....                                              | 117 |
| Figura 22 - Chapadinha. Uso do Solo - Setor Residencial 4 .....                                              | 119 |
| Figura 23 - Chapadinha. Uso do Solo - Setor Residencial 5 .....                                              | 120 |
| Figura 24 - Chapadinha. Transformações das edificações do PMCMV - Comércio .....                             | 122 |
| Figura 25 - Chapadinha. Transformações das edificações do PMCMV - Comércio .....                             | 122 |
| Figura 26 - Chapadinha. Edificação comercial à venda na região central. ....                                 | 124 |
| Figura 27 - Chapadinha. Edificação comercial à venda na região central. ....                                 | 124 |
| Figura 28 - Chapadinha. Edificação residencial à venda na região central.....                                | 124 |
| Figura 29 - Chapadinha. Edificações residenciais antigas abandonadas. ....                                   | 124 |
| Figura 30 – Chapadinha. Número de domicílios particulares permanentes - IBGE, 2010....                       | 128 |
| Figura 31 - Chapadinha. Domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar<br>per capita. .... | 129 |

|                                                                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 32 - Chapadinha. Domicílios particulares permanente - Abastecimento de água por rede geral.....                                      | 131 |
| Figura 33 - Chapadinha. Domicílios particulares permanente - Abastecimento de água por poço ou nascente na propriedade .....                | 131 |
| Figura 34 – Chapadinha. Domicílios particulares permanentes com banheiro e esgotamento sanitário via rede geral de esgoto - IBGE, 2010..... | 132 |
| Figura 35 – Chapadinha. Domicílios particulares permanentes – Existência de pavimentação, IBGE, 2010.....                                   | 133 |
| Figura 36 - Chapadinha. Domicílios particulares permanentes sem banheiro de uso exclusivo dos moradores – IBGE, 2010 .....                  | 135 |
| Figura 37 – Chapadinha. Manifestação de estudantes para realização de jogos escolares. ...                                                  | 182 |
| Figura 38 -Chapadinha. População reivindicando melhorias no bairro.....                                                                     | 182 |

## **LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS**

|                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1. Chapadinha. Produção Agrícola e Industrial em 1955 .....                                     | 81 |
| Tabela 2 – Chapadinha. Total de estabelecimentos, por setor de atividade econômica. 2000 a 2016.....   | 87 |
| Tabela 3 - Chapadinha. Estoque de empregos formais, por setor de atividade econômica. 2000 a 2016..... | 87 |
| Gráfico 1 – Chapadinha. Evolução da população - 1940 a 2010 .....                                      | 85 |
| Gráfico 2 - Chapadinha. Evolução do PIB Municipal – 1939 a 1995 .....                                  | 88 |
| Gráfico 3 – Chapadinha. Evolução do PIB Municipal – 2000 a 2015.....                                   | 89 |
| Gráfico 4 – Chapadinha. Domicílios particulares permanentes – 1970 a 2010. ....                        | 97 |

## LISTA DE QUADROS

|                                                                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 1 – Porcentagem das distribuições do PIB nas regiões brasileiras período de 1960-2010 .....                           | 33  |
| Quadro 2 - Previsão de Investimentos PAC na escala regional (2007-2010) .....                                                | 38  |
| Quadro 3 - Evolução do PIB a preço corrente, se segundo as regiões brasileiras (2003-2015) - em porcentagem.....             | 41  |
| Quadro 4 - Taxa de Crescimento do PIB a preço corrente, se segundo as regiões brasileiras (2003-2015) - em porcentagem ..... | 41  |
| Quadro 5 - Evolução do PIB per capita, segundo as regiões brasileiras (2006-2013) - em reais .....                           | 42  |
| Quadro 6 - Cidades maranhenses com maior população urbana.....                                                               | 54  |
| Quadro 7 – Participação das cidades maranhenses na arrecadação do PIB de Serviços .....                                      | 59  |
| Quadro 8 - População residente – Microrregião de Chapadinha.....                                                             | 77  |
| Quadro 9 – Distribuição do PIB – Mesorregião, Microrregião e Municípios.....                                                 | 78  |
| Quadro 10 - Produto Interno Bruto a preços correntes (Mil Reais).....                                                        | 83  |
| Quadro 11 – Distribuição da Renda da Microrregião de Chapadinha – Dados de 2010 .....                                        | 84  |
| Quadro 12 - Chapadinha. Déficit Habitacional e Domicílios vagos. 2000-2010.....                                              | 122 |
| Quadro 13 – Estrutura Administrativa Municipal .....                                                                         | 167 |
| Quadro 14 – Chapadinha. Receita Orçamentária: Impostos Municipais .....                                                      | 172 |
| Quadro 15 - Síntese dos Convênios com o Governo Federal – 2010 a 2017.....                                                   | 175 |
| Quadro 16 - Chapadinha. Quadro sintético da análise da gestão urbana municipal.....                                          | 188 |

## SUMÁRIO

|                                                                                                         |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                  | <b>15</b>  |
| <b>1 DESENVOLVIMENTO REGIONAL, REDE URBANA E NOVAS CENTRALIDADES .....</b>                              | <b>22</b>  |
| 1.1 Desenvolvimento regional do Brasil .....                                                            | 25         |
| 1.2 Centralidades regionais e a estruturação da rede urbana.....                                        | 43         |
| 1.3 Rede urbana maranhense .....                                                                        | 50         |
| 1.3.1 A dinâmica urbana e o processo de reestruturação espacial maranhense .....                        | 53         |
| <b>2 REDE URBANA E AS NOVAS CENTRALIDADE NO MARANHÃO, O CASO DE CHAPADINHA .....</b>                    | <b>62</b>  |
| 2.1 As novas centralidades em cidades médias .....                                                      | 62         |
| 2.2 O município de Chapadinha na rede urbana maranhense.....                                            | 70         |
| 2.3 A centralidade de Chapadinha .....                                                                  | 78         |
| <b>3 ESPAÇO URBANO E AS CONDIÇÕES HABITACIONAIS EM CHAPADINHA</b>                                       | <b>92</b>  |
| 3.1 As transformações urbanas em Chapadinha .....                                                       | 92         |
| 3.2 A configuração espacial de Chapadinha .....                                                         | 108        |
| 3.3 As condições habitacionais em Chapadinha .....                                                      | 126        |
| <b>4 A GESTÃO E O PLANEJAMENTO URBANO NO ATENDIMENTO DAS PRESSÕES HABITACIONAIS EM CHAPADINHA .....</b> | <b>137</b> |
| 4.1 Os novos instrumentos de planejamento e de gestão .....                                             | 138        |
| 4.1.1 A experiência de gestão e planejamento em cidades médias .....                                    | 146        |
| 4.2 Os instrumentos da Política Urbana e da Política Habitacional em Chapadinha.                        | 154        |
| 4.2.1 A questão habitacional .....                                                                      | 162        |
| 4.3 A efetivação da gestão e do planejamento urbanos em Chapadinha .....                                | 165        |
| 4.3.1 Estrutura administrativa e técnica.....                                                           | 166        |

|       |                                                                                                 |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.3.2 | Os procedimentos de gestão e planeamento urbanos no atendimento às demandas por habitação ..... | 169 |
| 4.3.3 | Participação Social e a Gestão Democrática .....                                                | 176 |
| 4.4   | Percurso do Planeamento e da Gestão Urbanos em Chapadinha.....                                  | 185 |
| 5     | CONSIDERAÇÕES FINAIS: a dessimetria entre regional e o urbano em Chapadinha .....               | 190 |
|       | REFERÊNCIAS.....                                                                                | 199 |
|       | APÊNDICE A .....                                                                                | 214 |
|       | APÊNDICE B.....                                                                                 | 215 |



## INTRODUÇÃO

No âmbito das discussões sobre o desenvolvimento regional, as cidades médias surgem como importantes nós de desconcentração econômica e populacional. Desempenhando papéis de nó de articulação entre o pequeno e o grande centro urbano, as cidades médias passam a exercer funções estruturantes na rede urbana. A análise desta categoria de centro urbano se faz cada vez mais necessária, pois podem ser determinantes no atual processo de desconcentração da economia brasileira e se colocam como alternativas de investimentos e também como espaços capazes de receber e fixar imigrantes.

Com importância no cenário nacional e internacional, as cidades médias são centros de concentração econômica e populacional, desempenhando funções essenciais no espaço regional. No entanto, como evidenciado pela Comissão Europeia (2011), as pequenas cidades também passam a ser núcleos estruturantes dessa dinâmica.

A importância das cidades de pequena e média dimensão não deve ser subestimada. Uma grande parte da população urbana vive em cidades de pequena e média dimensão distribuídas pelo continente. Estas cidades desempenham um papel nos meios de subsistência e no bem-estar não só dos seus habitantes como também das populações rurais que as circundam. São centros para serviços públicos e privados, bem como para produção de conhecimentos locais e regionais, inovação e infraestruturas.

As cidades de pequena e média dimensão têm um papel fulcral nas economias regionais. Constituem os principais pilares das regiões urbanas e conferem caráter e distinção às suas paisagens regionais.

As cidades de pequena e média dimensão são, por conseguinte, essenciais para evitar o despovoamento rural e o êxodo para as cidades e são indispensáveis para o desenvolvimento regional equilibrado. (COMISSÃO EUROPEIA, 2011, p. 5)

O desempenho desse papel central pelas cidades médias, centralidades regionais, repercute tanto no processo de reestruturação da rede urbana nacional e da região em que se inserem, quanto provoca transformações na escala intra-urbanas, devido à sua polarização e aos novos investimentos públicos e privados a ela direcionados.

A inserção dessas cidades no contexto do desenvolvimento regional brasileiro promove a desconcentração econômica do país, possibilitando a implantação por meio de incentivos fiscais, de empreendimentos industriais, assim como o desenvolvimento/ampliação da agricultura mecanizada. Além disso, promove o crescimento populacional, devido à migração campo-cidade na busca de melhores condições e oportunidades.

A importância dessa cidade para a promoção de um desenvolvimento regional, passou a ser evidenciada a partir dos Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND, da década

de 1970, e nos subsequentes planos/propostas elaboradas. No entanto, apesar dessa ideologia dominante da redução das desigualdades regionais com a transferências/relocação de investimentos para espaços externos aos principais centros dinâmicos do país, poucas mudanças foram efetivadas, principalmente, no trato às questões sociais.

A manutenção das disparidades, sociais e econômicas, ainda são observadas, sobretudo, quando se analisa regiões opostas, como a Sudeste e Nordeste do Brasil. A desconcentração pretendida ocorreu em partes, visto que o Sudeste concentrou (e ainda concentra) os melhores investimentos e exerceu papel de núcleo de gestão sobre as demais intervenções espaciais. Diante dessa situação de reprodução das desigualdades socioeconômica, posterior à “desconcentração concentrada”, Tânia Bacelar (ARAÚJO, 1984, p. 81 e 82) cita que é preciso

[...] superar a crença na industrialização como remédio para todos os males. A industrialização é necessária, mas não suficiente para resolver a questão regional. Cabe lembrar que a industrialização recente cumpriu um papel importantíssimo, ao atrelar o bonde da indústria nordestina à locomotiva da industrialização brasileira. Mas, é importante ter em mente que o esforço realizado não foi suficiente. É preciso pensar seriamente em descentralização industrial, e não só em desconcentração.

Esse desenvolvimento desigual e combinado, reproduzido no espaço brasileiro reflete a lógica de produção desigual das cidades, pois o sistema capitalista como cita Smith (1989, p. 223) “está sempre transformando o espaço à sua própria imagem”. As desiguais configurações espaciais são estabelecidas em virtude das distintas localidades, bem como dos diferentes interesses despertados, o que promoverá diversidade de possibilidades de crescimento/desenvolvimento, pois conforme Perroux (1977, p. 146):

O fato, rude, mas verdadeiro, é o seguinte: o crescimento não aparece simultaneamente em toda parte. Ao contrário, manifesta-se em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variáveis, expande-se por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre toda a economia.

As políticas regionais delineadas no decorrer dos anos, bem como planos de ação, como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, promoveram um processo de crescimento econômico em detrimento de um desenvolvimento. Estes dois conceitos, apesar de complementares são distintos, pois com cita Perroux, o desenvolvimento é “a combinação de mudanças sociais e mentais de uma população que a tornam apta a fazer crescer cumulativamente e de forma durável seu produto real e global”, enquanto que o crescimento, “existe apenas quando há aumento do produto global, e conseqüentemente da renda *per capita*.” (ANDRADE, 1977, p. 60).

Corroborando tal afirmação, Furtado (1986, p. 79) defende que “o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento superando-a”. Além disso, segundo o mesmo autor, o crescimento é tido, como uma mudança apenas nas relações econômicas e na superação dos valores e da produção, ou seja, são estruturas simples voltadas apenas para as questões produtivas. Enquanto que o desenvolvimento “se refere ao crescimento de um conjunto de estrutura complexa”, que se referem à diversidade das formas sociais e econômicas resultantes da divisão social do trabalho. Isso porque:

O crescimento é o aumento da produção, ou seja, do fluxo da renda, ao nível do subconjunto econômico especializado, e que o desenvolvimento é o mesmo fenômeno, quando observado do ponto de vista de suas repercussões no conjunto econômico de estruturas complexas que inclui o referido setor especializado. (FURTADO, 1986, p.79).

Deste modo, a análise dos indicadores sociais especializados nos mostra que o referido país passou por longo processo de crescimento em detrimento de um desenvolvimento, o que justifica as disparidades que ainda persistem. De modo semelhante, o Maranhão, reproduzindo a lógica implantada no restante do país, passou por diversos ciclos econômicos que possibilitaram seu crescimento e a sua inserção no mercado mundial, ou seja, na globalização.

A dinâmica econômica estabelecida no estado contribuiu para promover uma reestruturação da rede urbana maranhense, pois possibilitou a transformação e a consolidação de novos núcleos urbanos desempenhando papéis centrais na frágil rede de cidades. As novas centralidades regionais passam a concentrar comércios e serviços diversos, atendendo demandas dos distintos segmentos sociais e econômicos, locais e regionais. A emergência da transformação do seu papel regional, provoca mudanças na escala intra-urbanas, pois as novas necessidades – produção, consumo e moradia – demanda novas localizações. Essas condições são determinantes para o estudo da centralidade, pois cita Bueno, (2016, p.11) “para a discussão da centralidade é crucial entender as dinâmicas socioeconômicas que engendram a cidade, e, por conseguinte, seu espaço”.

Essa nova configuração espacial decorrente do novo papel que as cidades médias passam a exercer, nos levou à formulação de questionamentos tais como: Como o executivo municipal tem gerenciado estas novas centralidades regionais, decorrente da inserção mais intensa do capital na produção do seu espaço? Quais os efeitos urbanos de novas centralidades regionais no Maranhão e como as administrações municipais respondem às demandas por habitação nas cidades que passam a assumir tal papel?

Diante desses questionamentos estruturantes, o presente trabalho tem como objetivo, analisar os efeitos urbanos do novo papel regional do município de Chapadinha, Maranhão, e as articulações entre o planejamento e a gestão urbanos para atender as pressões habitacionais geradas pelas demandas intra-urbana e extramunicipal.

Para este fim definimos como objetivos secundários: caracterizar o desenvolvimento regional recente do Brasil e do Maranhão e as mudanças produzidas na rede urbana maranhense; analisar a dinâmica regional de Chapadinha e seu novo papel na rede urbana maranhense; identificar as principais transformações socioespaciais do município e suas consequências nas transformações urbanas de Chapadinha; verificar como a administração municipal, através do planejamento e gestão urbanos, tem atuado para atendimento das demandas por habitação no espaço urbano de Chapadinha.

O município de Chapadinha, localizado na Mesorregião Leste Maranhense, na microrregião de Chapadinha, com uma população de mais de 70.000 habitantes, se insere nos padrões adotados para a classificação de cidades médias maranhense. Caracteriza-se por ser a principal cidade da microrregião, apresentando maior dinâmica econômica e contingente populacional. Tal constatação, do papel regional dessa cidade no contexto em que se insere, foi identificada durante a realização de uma pesquisa entre os anos de 2014 a 2016, pelo Laboratório de Análise Territorial e Estudos Socioeconômicos – LateSE, do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão, que resultou na elaboração do livro “Planejamento e Gestão de Cidades no Maranhão: o executivo municipal e o controle do solo urbano”. Além disso, tais informações foram fortalecidas durante a elaboração do trabalho de conclusão de curso, em Arquitetura e Urbanismo, intitulado “Planejamento e gestão urbanos em municípios Maranhenses: estrutura institucional, legislação urbanística e capacidade técnica em Afonso Cunha e Chapadinha”.

Deste modo, o presente estudo, fundamentado no método do Materialismo Histórico Dialético, analisa de maneira crítica o processo desigual de produção do espaço urbano e das novas centralidades mediante a dinâmica do sistema capitalista de produção. Para isso, conforme cita Smith (1989, p.222)

[...] a presente análise não pode, de forma alguma, proclama-se uma descrição histórica precisa, da complexidade do desenvolvimento desigual. O objetivo não é reproduzir a realidade a um mero conceito, mas antes de tudo, pelo desenvolvimento do conceito teórico, iluminar a realidade do desenvolvimento desigual.

A realização desse trabalho se fundamenta na análise conjunta de fatores essenciais do processo de desenvolvimento regional, pois como cita Santos (2014, p.86), “considerar as ações separadamente ou os objetos separadamente não dá conta da sua realidade histórica”.

Com o objetivo de alcançar a proposta da pesquisa realizamos investigações bibliográficas, com o intuito de conseguirmos o referencial teórico para a construção de uma abordagem sobre o desenvolvimento regional, centralidade, rede urbana, gestão e planejamento urbano. Paralelo a isso, para complementação dessas informações teóricas foram necessárias a realização de pesquisas quantitativas, por meio do levantamento de dados em fontes secundárias como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Fundação João Pinheiro (FJP), Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – (IMESC), dentre outros.

Para complementação da pesquisa foi realizada pesquisa de campo, em dois momentos diferentes: uma no ano de 2015 na realização da primeira pesquisa e outra em 2017 para complementação dos dados. Essas pesquisas de campo serviram para o estabelecimento de contato direto com o objeto pesquisado, como forma de possibilitar a coleta de dados e informações necessárias para entendimento das questões estudadas. Além disso, foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturadas, pois este tipo de pesquisa permite uma maior espontaneidade e oferecem amplo campo de interrogativas que surgem à medida que são obtidas respostas dos seus informantes. As entrevistas foram direcionadas aos gestores municipais, responsáveis pela gestão da Política Urbana, no caso Secretarias de Infraestrutura e Meio Ambiente, num total de 2, e também, em amostragem, representantes da sociedade civil, num total de 4, de diferentes segmentos, cuja escolha ocorreu em virtude da participação em algum conselho no município, bem como, ser representante em alguma organização, a citar união ou associação de moradores, sindicatos entre outros, tendo como intuito de identificar as formas de participação social e como ela se desenvolve no município, mediante a definição da gestão democrática pelo Estatuto da Cidade. Na sistematização e apresentação dos dados optamos por dá nomes fictícios, no intuito de preservar a identidade dos sujeitos envolvidos no processo de investigação.

A sistematização desses dados ocorreu por meio representações convencionas como forma de melhor compreender a realidade social do objeto em estudo. Com isso, e de acordo com Becker (2009, p. 19), “uma representação da sociedade é algo que alguém nos conta sobre algum aspecto da vida social”. Deste modo, as formas de contar e representar a sociedade acontecerá através de elementos tanto os não vinculados a ciência, como as fotografias, quanto

os diretamente relacionados a ela, como os gráficos; tabelas; mapas, que são formas eficientes de mostrar a realidade social, onde se considera a sua dimensão espacial (BECKER, 2009).

A partir do referencial teórico-metodológico, o trabalho foi estruturado em quatro capítulos. No primeiro, **Desenvolvimento regional, rede urbana e novas centralidades**, tendo como categorias de análise o Desenvolvimento Regional, a Rede Urbana e Centralidades Regionais, procuramos fazer uma reflexão acerca do desenvolvimento regional brasileiro e seu processo de transformação até os dias atuais, bem como as implicações relacionadas à implementação, às transformações na rede urbana brasileira, as novas centralidades e o contexto das cidades médias. Por último, inserido no contexto do desenvolvimento nacional, a reestruturação da rede urbana maranhense. Para isso, utilizamos como referencial teórico Araújo (1989, 1999, 2013), Corrêa (2015), Neto (2017), Spósito (1996, 1998 e 2001), Ferreira (2017), Barbosa (2013), Brandão (2012, 2014), entre outros.

O segundo capítulo, **Rede urbana e as novas centralidades no Maranhão, o caso de Chapadinha**, dedica-se à compreensão dos efeitos das novas centralidades na rede urbana, à inserção de Chapadinha no contexto da rede urbana maranhense e às transformações espaciais resultantes do desempenho do papel regional na região em que se insere, apresentado possíveis fatores relacionados à esta inserção. Para isso, com base no referencial teórico utilizado, Corrêa (1995, 2015), Santos (2014), Spósito (1996, 1998 e 2001), Bueno (2016), entre outros. Diante disso, apresentamos as seguintes categorias: Cidades Médias; Centralidade intra-urbana; Rede urbana maranhense.

No terceiro, **Espaço urbano e as demandas sociais em Chapadinha**, destacam-se a configuração intra-urbana de Chapadinha pela análise de sua estrutura espacial, através do uso de aspectos demográficos, equipamentos urbanos, comércio e prestação de serviços. Diante da análise buscamos destacar as condições deste espaço e as transformações ao longo dos anos. Para esse fim, apresentamos como componentes de discussão teóricas as temáticas a Produção do Espaço Urbano, Segregação Socioespacial, Pressões Urbanas, tendo como base autores Corrêa (1995), Maricato (2002, 2003), Villaça (2001), Pereira (2012), e outros.

O quarto, **A gestão e o planejamento urbano no atendimento das pressões habitacionais em Chapadinha**, trazemos uma discussão sobre a gestão e o planejamento urbano, evidenciando os principais marcos da Política Urbana no contexto brasileiro e a experiência de algumas cidades. Nas discussões específicas da cidade de Chapadinha, destacamos os instrumentos da Política Urbana e seus desdobramentos, dando ênfase a questão habitacional. Além disso, apresentamos como ocorre a efetivação da gestão e do planejamento urbanos em Chapadinha. Para isso, utilizamos como categorias de análise o Planejamento e a

Gestão Urbanos, Participação Social, Direito à moradia, tendo como principais autores para essas discussões Villaça (1999, 2001, 2004), Maricato (2002, 2003), Santos Júnior e Montandon (2011), Santos Júnior (2007) e outros.

Por fim, nas **Considerações Finais**, são sistematizadas algumas conclusões sobre os aspectos mais pertinentes para a compreensão da realidade complexa das centralidades regionais, com ênfase em Chapadinha, buscando contribuir para o debate que articula espaço urbano e regional em favor de melhores condições de vida e trabalho para a sociedade. Esperamos que o trabalho possa ser uma nova fonte de informação sobre a realidade das cidades do Estado, dando subsídios para a formulação de políticas públicas, que possam ser estruturadoras de mudanças da realidade socioespacial. Além disso, que possa abrir caminhos para novas investigações, possibilitando um amplo conhecimento das condições de desenvolvimento desigual do Estado.

## 1 DESENVOLVIMENTO REGIONAL, REDE URBANA E NOVAS CENTRALIDADES

A compreensão da dinâmica do desenvolvimento regional perpassa pelo entendimento de elementos fundamentais diretamente relacionados à dinâmica do espaço e das relações econômico-sociais da complexidade da vida em sociedade. A rede urbana, instrumento articulador do processo de desenvolvimento regional através da descentralização espacial e econômica dos investimentos, dos fluxos de pessoas, mercadorias, moeda, entre outros, contribuem para a formação de centralidades espaciais.

A rede, instrumento popularmente utilizado pela sociedade para definir tanto objetos concretos, a citar as redes de pesca e de tecido, quanto as relações intangíveis e invisíveis, como as redes técnicas de internet e de comunicação. Sua compreensão básica, conforme cita Santana (2006) parte do entendimento desta como resultante do entrelaçamento de linhas.

A origem do termo rede, segundo Santana (2006) fundamentando-se em Daniel Parrochia (1993), vem do latim *retiolus* diminutivo de *retis* e que designa primitivamente um conjunto de linhas entrelaçadas, fazendo referência a objetos de uso pessoal, como tecidos, redes artesanais, de pesca, cestos. No entanto, com a evolução da sociedade o termo rede ganhou especificações mais abrangentes, se relacionando tanto à técnica, quanto à ciência, se associado ao aparelho sanguíneo e às fibras que compõem o corpo humano. (MUSSO, 2004).

A aplicação dessa generalidade da rede, na dinâmica da sociedade moderna levaria a desconsiderar a totalidade dos elementos envolvidos, como o tempo e o espaço, informação e o território, pois a estrutura da rede é complexa e envolve uma diversidade de relações e a própria sociedade, pois como cita Santana (2006, p.33) “as pessoas apenas usam as redes, e usando, as constroem e as reconstroem”.

Na passagem do século XVIII para o XIX, como cita Musso (2004, p. 20) as redes ganharam uma nova dimensão, a espacial. Segundo o autor, “a rede pode ser construída, por que ela passa a ser pensada em suas relações com o espaço. Ela se exterioriza como artefato técnico sobre o território para encerrar o grande corpo do Estado-Nação ou do planeta”.

As conexões entres linhas e as interseções por meio dos nós, aplicados tanto na ciência quanto aos objetos, também se aplica na dimensão espacial, por meio dos núcleos urbanos. Estes núcleos passam a ser pontos de importância tanto social, quanto econômica para o desenvolvimento dos espaços, permitindo mudanças de direção e fixação ao entrelaçamento.

A estruturação da rede urbana, inicialmente, se desenvolvia através de relações mais simples, mas com o avanço da técnica, esta passou a ganhar dimensões continentais, assim



como importância significativa para os espaços, através dos novos arranjos espaciais, e a sociedade, pela dinâmica da população. Deste modo, de acordo com o Roberto Lobato Corrêa (1993, p. 31) as redes são “obras criadas pelo homem e fixadas ao solo, os fixos, e o movimento de pessoas, bens e ideias, os fluxos, são aspectos mais importantes da organização espacial”.

Sendo um atributo fundamental do processo de desenvolvimento, a circulação ainda que desigual nos espaços, de pessoas, força de trabalho, informações, matéria-prima, mercadoria e dinheiro, possibilitam uma redução das distâncias sociais e em termos geográficos, permitindo uma maior comunicação, comunhão e democratização.

A circulação, motivo principal da existência das redes se fará então, de forma desigual de acordo com o desenho, quantidade, qualidade e capacidade de cada um dos pontos e linhas em transmitir os fluxos com o mínimo de retenção possível, além da própria qualidade dos elementos transporte dado por sua viscosidade e atrito dentro da rede. (SANTANA, 2006, p.46).

A circulação, para a produção e reprodução das redes contribui para que os espaços modifiquem constantemente suas estruturas, atendendo as relações estabelecidas pelos agentes sociais que o produzem, atribuindo a este características de mutáveis, ou como citado por Castells (1999, p.501) espaço de fluxos, que se caracteriza pela “organização material das práticas sociais de tempo compartilhado que funcionam por meio de fluxos”. Para o autor, o espaço é a própria sociedade, logo este encontra-se envolto por redes, cujos fluxos são constantes e dos mais diversos, a citar o fluxo do capital, fluxos da informação, fluxos da tecnologia, fluxos de interação organizacional, fluxos de imagens, sons e símbolos, que contribuem para intensos processos de transformação espacial.

As interações e intervenções humanas na estrutura das redes contribuem para a formação das redes geográficas, ou seja, a rede urbana, como denominada por Corrêa (2012). Segundo o autor, a “rede urbana pode ser definida como um conjunto de centros urbanos funcionalmente articulados entre si” (CORRÊA, 2015, p.16). Essa articulação, realizada pelas atividades e diversos usos inseridos no espaço, contribuem para que as redes urbanas sejam vistas como a síntese das demais redes expressas nas cidades, na qual sua compreensão depende da análise em diferentes dimensões: a organizacional, que compreende os elementos formadores das redes como os agentes sociais, a sua origem, a natureza dos fluxos, a construção, a organicidade e outros; a dimensão temporal, através do conhecimento da duração, da velocidade dos fluxos e da frequência; e a dimensão espacial, contendo as escalas, a forma espacial e as conexões. (CORRÊA, 2012).

As redes urbanas, como resultante dessa estrutura funcionalmente articulada dos centros urbanos “são reflexos e uma condição para a divisão territorial do trabalho” (CORRÊA, 2015,

p. 26), pois como decorrente do processo de desconcentração espacial das atividades econômicas e de urbanização, as cidades passaram a manter relações de dependência, configurando hierarquias urbanas, com centros urbanos mais desenvolvidos. Assim,

A rede urbana é simultaneamente um reflexo e uma condição para a divisão territorial do trabalho, historicamente a forma mais avançada na divisão social do trabalho. É reflexo, na medida em que em razão das vantagens locais diferenciadas verifica-se uma hierarquia urbana e uma especialização funcional caracterizadora entre outros tipos de cidades, industriais, político-administrativa ou portuária. [...] uma condição para a divisão territorial do trabalho. A cidade em suas origens constitui-se não só em uma expressão da divisão entre trabalho manual e intelectual, mas também em um ponto no espaço geográfico que, através da apropriação de excedentes agrícolas passou de certo modo a controlar a produção rural. (CORRÊA, 2015, p. 27)

O desenvolvimento desigual dos espaços, que tendiam a questões dos recursos naturais e das localizações agora é inerente à dinâmica de apropriação pelo capital (SMITH, 1988), que reproduzem na estrutura das redes às suas diversas formas de apropriação pelos agentes sociais, os capitalistas, pois estes vislumbram as melhores condições de deslocamento e oportunidades (matéria-prima e mão de obra) para ocupação, intervenções e transformações. No entanto, esta apropriação decorre da oferta de benefícios locais para a sua implantação a citar a circulação – melhores condições –, o que rompe padrões anteriormente definidos, pois no período atual, “não é mais a produção que preside a circulação, mas é esta que conforma a produção” (SANTOS, 2014, p.275).

A nova organização dos espaços resulta da necessidade do capitalismo em consolidar as suas estruturas de exploração e promover a divisão social e territorial do trabalho. Como parte da lógica do capital, há a expansão de suas fronteiras espaciais de produção, onde passa a ocupar territórios distantes e com isso há uma maior necessidade de fluidez para ampliação de suas estruturas de dominação, distribuição dos elementos diversos, tangíveis ou não. A articulação destes espaços ocorre por meio das redes – técnicas, de comunicação, de circulação.

Uma das características do mundo atual é a exigência de fluidez para a circulação de ideias, mensagens, produtos ou dinheiro, interessando aos atores hegemônicos. A fluidez contemporânea é baseada nas redes técnicas, que são um dos suportes da competitividade. Daí a busca voraz de ainda mais fluidez, levando a procura de novas técnicas ainda mais eficazes. A fluidez é, ao mesmo tempo, uma causa, uma condição e um resultado. (SANTOS, 2014, p. 274).

Além das melhores condições de deslocamento, a dominação dos espaços ocorre por meio do poder nele inserido, não o vinculando à existência de uma autoridade superior, mas ao poder do capital. Poder engendrado pelas grandes corporações capazes de se desenvolver e consequentemente possibilitar a organização espacial e o desenvolvimento de novas instalações, gerando novos usos.

Essa forma de apropriação dos espaços pelo capital e a inserção das cidades à economia mundial fazem com que as redes sejam cada vez mais globais e a compreensão das relações locais e regionais sejam incompreensíveis, quando analisadas de forma isolada, pois o seu desenvolvimento está condicionado a determinações e ações externas.

Deste modo, a articulação destes conceitos, rede urbana, desenvolvimento regional e centralidade nos permitem compreender de forma mais profunda a estreita relação existente entre estes e a necessidade de uma fundamentação teórica sobre os mesmos.

Neste primeiro capítulo pretendemos sistematizar informações e conceitos necessários para compreensão desta realidade complexa e da reestruturação recente da rede urbana local, tendo como referência o contexto nacional. Para isso, são analisadas as condicionantes do desenvolvimento regional brasileiro, suas centralidades intra-urbanas e a reestruturação da rede urbana maranhense, pois a abordagem destas categorias e seu resgate histórico permitirão entender o contexto e a lógica de sua formação e dinâmica.

## **1.1 Desenvolvimento regional do Brasil**

Em um contexto de expansão do capitalismo no mundo, as cidades brasileiras têm apresentado transformações espaciais decorrentes da inserção de capital na produção do espaço e no favorecimento da produção, reprodução e acumulação de riquezas. A crise da produção em países desenvolvidos e a necessidade de controle sobre países subdesenvolvidos contribuíram para que a apropriação dos recursos naturais fosse priorizada (OLIVEIRA, 1989). Para atender tais necessidades, bem como a intenção de desenvolver áreas subutilizadas, os governos, por meio de políticas mais diversas, incentivaram, e ainda incentivam, direta e indiretamente essa apropriação, pelo grande capital, dos recursos e mão-de-obra, na defesa da ideologia do desenvolvimento local, regional e nacional. (BARBOSA, 2013; STEINBERGER, 1988).

Essa forma de apropriação, no contexto nacional, leva à desconcentração das atividades produtivas e seu espraiamento em todo território, contribuindo para que estados periféricos à dinâmica do capitalismo nacional passem a ser inseridos nesse processo de acumulação e de globalização. Assim, a região Nordeste do Brasil, desde a década de 1950, através das políticas que culminaram na criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e posteriormente outras políticas de desenvolvimento nacional e regional, foi inserida na ideologia do desenvolvimento, disseminada no país, no entanto, com inúmeras

marcas de um desenvolvimento desigual (ANDRADE, 1984; OLIVEIRA, 1981; DINIZ, 2009; ARAÚJO, 1989).

Essa ideologia, associada ao crescimento e desenvolvimento econômico mundial tinha como base estruturante a concepção de que é necessário que os países subdesenvolvidos passem por um processo de industrialização, com o fito de se alcançar o desenvolvimento e resolver os problemas associados às desigualdades entre distintas regiões. Na América Latina e especificamente no Brasil, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), assumiu papel importante nesse cenário de disseminação do contexto da formação de uma economia do desenvolvimento. No Brasil, as raízes da burguesia oligárquicas e o surgimento de uma burguesia industrial foram fatores propícios para a solidificação dessa ideologia, pois como citado por Prado (2015, p.58) este foi “um terreno fértil para uma ideologia que apontava a industrialização como caminho necessário para alcançar o horizonte utópico do desenvolvimento”.

Apesar de políticas para intervir no desenvolvimento do Nordeste e corrigir as disparidades regionais, poucas foram as mudanças no que diz respeito às questões sociais e também econômicas, uma vez que, conforme Araújo (1989), o processo de industrialização pensado para o Nordeste conservou essas desigualdades, pois manteve a região com os piores indicadores como, níveis de vida, concentração de renda e como principal fonte de emprego e renda as atividades primárias.

A manutenção dessas questões como mencionado por Andrade (1989) se associa à desvinculação das políticas formuladas e implementadas, com a realidade concreta da região, em especial na política de industrialização, pois como citado pelo autor, essas diretrizes foram formuladas com base em “ideias importadas de outros países”, em detrimento de se conhecer a realidade local e elaborar modelos que busquem alternativas para superar os desafios.

A reprodução das desigualdades regionais e a expansão do capitalismo no território nacional contribuíram para que, nas décadas subsequentes, políticas urbanas e regionais fossem formuladas no intuito de promover um desenvolvimento mais equilibrado entre as regiões.

O contexto geral de expansão da produção no território brasileiro, e consequentemente maranhense, são produto de políticas regionais formuladas e implementadas desde a década de 1970 com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), da política econômica neoliberal, a I e II Políticas de Desenvolvimento Regional (PNDR), e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Tendo como lógica estruturante o desenvolvimento regional, ambas se diferenciam pela adoção de diferentes princípios, sendo que a primeira considerava as especificidades locais e priorizavam, inicialmente, a integração nacional e,

posteriormente, a integração internacional; enquanto que a segunda, compreende o território como um espaço homogêneo, sem desigualdades locais e regionais, e a total abertura ao comércio internacional. (MESQUITA, 2007). E a terceira, pela intervenção do Estado, através de incentivos fiscais, para a desconcentração da indústria e o desenvolvimento econômico das regiões brasileiras, por meio da adoção de medidas para a esfera social e econômica. (MACEDO, 2011; ARAÚJO, 2013).

Com viés nacionalista, o I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND (1972 a 1974), compreendia as diversidades regionais existentes no território brasileiro e pretendia a correção dessas desigualdades através a adoção de medidas que, considerando as especificidades das regiões, dinamizariam a economia e levaria o país ao desenvolvimento, por meio da adoção de um modelo brasileiro de desenvolvimento. (BRASIL, 1971).

Essa política, formulada e implementada no governo de Médici, período da ditadura militar (1964 -1985), pretendia a integração nacional através da adoção de estratégias regionais, na qual havia a implantação de ações no Nordeste como forma de promover seu desenvolvimento, tornando-o um polo regional agrícola-industrial, enquanto que nas região da Amazônia (Norte) o objetivo era promover a sua ocupação e a criação de um polo regional agrícola-mineral. Na região Centro-Sul, essa política previa a modernização dos polos industriais com uso de novas tecnologias e a consolidação de Regiões Metropolitanas, a grande São Paulo e a Grande Rio. (BRASIL, 1971).

Além dessas questões direcionais, o I PND previa a realização de investimentos, financiados pelo capital nacional e internacional, nas diversas áreas, como educação, plano de desenvolvimento científico e tecnológico, saúde-saneamento, agricultura-abastecimento, mineração, desenvolvimento industrial, energia, comunicação e transporte. Este quadro de investimentos, principalmente no eixo transporte, possibilitou a inserção do Maranhão na conjuntura internacional, com a construção do Porto do Itaqui, em 1973, resultado de um vislumbrado Programa de Corredores de Exportação. (BRASIL, 1971; BARBOSA 2013).

Apesar dessa ideologia presente no plano, suas reais intenções, como citado por Steinberger (1988), era a integração nacional, no sentido restritamente econômica-social, no intuito de criar um mercado interno capaz de manter um crescimento acelerado e autossustentado, para fortalecer e complementar o desenvolvimento da região Centro-Sul, especificamente a região de São Paulo e Rio de Janeiro.

Paralelo a essas ações, o Brasil consolida um processo de modernização do campo, associado com o pensamento hegemônico conservador da época e posteriormente ao pensamento neoliberal. A integração da produção agrícola com a indústria foi elemento

essencial para a consolidação desse processo, pois subordinou a produção agrícola à indústria e ao capital financeiro. Esta integração provocou mudanças na base técnica dos meios utilizados, que foram sendo materializados, com o uso de modernas técnicas de cultivo, presença de insumos químicos e sementes melhoradas e o uso de máquinas industriais (DELGADO, 2005). Segundo Graziano da Silva (1982, apud MELO; SOARES, 2006),

[...] a agricultura deixa gradativamente o seu papel de “mercado de bens de consumo” para cada vez mais assumir a posição de “meios industriais de produção”, quer como consumidora de certos insumos, quer como vendedora de outros. É a isso que chamamos processo de industrialização da agricultura brasileira, num duplo sentido: o da elevação da composição técnica nas suas unidades de produção e o da subordinação do setor aos interesses do capital industrial e financeiro.

Concomitantemente a esse processo, problemáticas gerais foram acentuadas no que diz respeito às questões relacionadas à propriedade fundiária e sua posterior concentração, pois valorizou-se a apropriação da terra pelo grande proprietário em detrimento da valorização/incentivo à produção pela agricultura familiar. Esta situação gerou impactos diretos na cidade, visto que a modernização modificou as relações de trabalho existentes no campo; a extinção das formas não capitalistas de produção (agricultura de subsistência); difusão do trabalho assalariado com baixa absorção de mão-de-obra; processo migratório oriundo de regiões produtoras em grande escala. Como resultado desta nova configuração há um acelerado processo de urbanização das regiões brasileiras. (DELGADO, 2005; MELO; SOARES, 2006).

Dando continuidade a essa política desenvolvimentista e reproduzindo ações do I PND, o II PND (1975-1979) começa a admitir em suas diretrizes a existência de fortes desequilíbrios regionais e intrarregionais no Brasil, relacionado à renda, às atividades econômicas e de qualidade de vida (STEINBERGER, 1988). O II PND definiu medidas compensatórias à esta situação, pois com olhares na desigualdade do progresso das regiões do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, em suas formulações propôs a desconcentração da produção industrial e agrícola para polos secundários de desenvolvimento, ou seja, as cidades médias. Esta proposição surge em virtude do crescente número de pequenas municipalidades que acabam por desestruturar o desenvolvimento do país, assim como a concentração de investimentos apenas nas grandes cidades, em sua maioria localizadas nas região Centro-Sul, o que levou a taxas crescentes de número de habitantes e acentuação das desigualdades socioespaciais.

Paralelo a essas ações, e com o intuito de promover a ocupação da Região Amazônica e dinamização da economia por meio da exportação de produtos industrializados, difundiu-se para o Norte do Brasil, grandes projetos minero-metalúrgicos, por meio do

Programa Grande Carajás. Somado a isso, as melhorias na política de transporte, como do transporte fluvial, rodoviário e ferroviário, possibilitaram a ampliação do Porto do Itaquí. (BARBOSA, 2013).

Apesar de suas proposições no intuito de contornar as desigualdades regionais do país, essa política, vislumbrava apenas a inserção dessas regiões pouco desenvolvidas à lógica do desenvolvimento pretendido. Com relação a essas políticas, I e II PND, como cita Steinberger (1988, p. 123):

[...] a inserção da política regional nos Planos Nacionais de Desenvolvimento, não garantiu sua perfeita articulação com as questões estruturais definidas à nível global. As grandezas físicas e financeiras contidas no PND não eram regionalizadas, e muito menos regionalizáveis. [...]. As diretrizes de desenvolvimento regional não se preocupavam em preservar e utilizar recursos materiais e humanos de cada região, de forma a permitir que todas pudessem desempenhar papel dinâmico a nível do sistema.

O processo de urbanização em que o país passou a vivenciar a partir da década de 1950, contribuiu para que essa política considerasse o processo acelerado de metropolização nacional, associado à concentração de investimentos, na qual foram instituídas metrópoles nas regiões no Nordeste, Salvador, Recife e Fortaleza, enquanto que no Norte foi incentivado o desenvolvimento das regiões metropolitanas de Belém e das cidades de Manaus e Santarém. Esse aumento da população e, conseqüentemente, agravamento dos problemas urbanos, como o aumento do número de aglomerados, poluição, congestionamentos, degradação ambiental, levaram à definição de estratégias nacionais para o desenvolvimento urbano, efetivando a importância do processo de desconcentração dos investimentos para polos secundários, com o intuito de que sirvam como núcleos de apoio ao processo de ocupação (BRASIL, 1973). Deste modo, a política previa a “descentralização das atividades produtivas, particularmente, industriais para centros periféricos de porte médio, que apresentem vantagens locais”. (PONTES, 2000, p.1).

Com total valorização das atividades nacionais, ambos os planos visavam à integração da economia ao nível internacional, com a redução das importações e aumento da exportação de produtos manufaturados e não apenas de matéria-prima e recursos naturais. Esta situação favorável ao desenvolvimento do país se articula à conjuntura internacional de expansão do volume de comércio internacional e às possibilidades de obtenção de recursos externos para realização de investimentos devido a baixas taxas de juros e farta disponibilidade de crédito no mercado externo. (MARTINS, 2016; VELOSO, et. al, 2008).

Nesse contexto, além das proposições e dos incentivos para melhoria no quadro econômico do país, com aumento do Produto Interno Bruto - PIB, tais políticas pretendiam o

desenvolvimento social, ou seja, melhorar a renda da população, através da abertura de empregos condicionados às diretrizes de implantação de polos industriais. Somado a isso, previa as melhorias na saúde, educação do nível básico ao superior com destaque à pós-graduação e também incentivo à pesquisa tecnológica. (BRASIL, 1973).

Com dimensão marcadamente intervencionista foram estabelecidos os primeiros passos rumo ao desenvolvimento em que o Estado atuava como agente indutor/produtor. Esta política compreendia que o desenvolvimento do país não se dá apenas considerando a transformação/melhorias de determinados espaços, mas a totalidade. Assim as intervenções implantadas nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste levaram a quadros de mudanças na situação existente, pois contribuiu para aumento de condicionantes como a economia, por meio do PIB. No entanto, os indicadores sociais pouco foram alterados, mantendo o quadro de pobreza e grande concentração de riqueza e terras, resultado contrário ao proposto pela política.

Os altos investimentos do Estado para promover o desenvolvimento do país e sua inserção como potência econômica mundial, o levaram a uma crise econômica nos anos 1980, chamada de “década perdida” (MARANGONI, 2012; MARTINS, 2016), resultado do aumento progressivo das dívidas internas e externas do Brasil. Tal situação econômica, aliada às eleições para presidência e à redefinição do governo, alteraram as relações intervencionista do Estado e da valorização do capital nacional em substituição ao capital estrangeiro, rompe-se o modelo de desenvolvimento ancorado em investimento estatal e financiamento externo. (MARTINS, 2016; VELOSO, et. al, 2008).

A crise econômica e política brasileira criada nessa época, associada à redução de investimentos e declínio nas economias avançadas, impactaram diretamente o desenvolvimento e a manutenção das taxas de crescimento das economias periféricas. O Brasil, neste período, vivencia uma crise generalizada afetando tanto a economia, através da queda o PIB, quanto o aumento da inflação, endividamento externo, aumento no desemprego, redução do poder de compra, ou seja, um acentuado desarranjo social. (MARANGONI, 2012; MARTINS, 2016).

A instauração dessa nova conjuntura econômica no país, as políticas neoliberais, ganharam força no final governo do então presidente José Sarney (1985-1990). Apresentada como uma solução para tal conjuntura, a abertura da economia e a redução das intervenções estatais foram um dos principais fatores firmados no Consenso de Washington em 1989. (PORTO, 2009).

Neste contexto, o país foi tomado por transformações espaciais, com a apropriação dos espaços por empresas internacionais, dos recursos naturais e minerais. O país vivenciou um quadro de privatização da esfera estatal, visto como uma solução para a crise financeira que



persistia. O planejamento e o desenvolvimento regional, anteriormente definido, passou a ser desconsiderado, acentuando as desigualdades regionais e locais, piorando os indicadores de desenvolvimento, que eram prioridades.

Apesar das políticas para melhoria no quadro social do país, definidos na Constituição Federal de 1988, as ações neoliberais valorizaram apenas os fatores econômico, favorecendo o desenvolvimento de algumas regiões, em especial a Sudeste, que passou a ser polos de gerenciamento do desenvolvimento nacional, concentrando os principais centros de comando dos núcleos instaurados nos demais estados brasileiros.

A desconcentração concentrada dessas políticas, apesar de dinamizar economicamente regiões, contribuíram para o fortalecimento econômico e financeiro da região Sudeste, em especial o estado de São Paulo, que se torna a potência dominante do país. (ARAÚJO, 1999).

A ação subsequente dos presidentes da República, como Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso, fortaleceu a implementação da política neoliberal, pelo incentivo do aumento “às importações e absorção dos recursos externos” (PORTO, 2009), marcando um retrocesso aos incentivos à valorização do produto nacional.

A estagnação das ações para a promoção do desenvolvimento regional, entre as décadas de 1980 e 1990, tiveram uma retomada, ainda que do ponto de vista econômico, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), por meio da elaboração do Plano Plurianual (1996-1999), instrumento criado na CF de 88, que faz o retorno de ações para o planejamento e formulação de políticas públicas, instituindo os Eixos Nacionais de Integração. (TAVARES, 2016; CARDOSO, 2008; SILVA, 2013). A definição desses Eixos, doze no total, “exprimem em última análise uma nova regionalização do país, superando as tradicionais divisões macrorregionais utilizadas para as decisões de investimentos e políticas públicas” (CARDOSO, 2008, p. 36).

Com uma perspectiva de superar as desigualdades regionais, segundo Silva (2013), os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foram elaborados no intuito de orientar a locação do investimento públicos e privados no território nacional; todavia, esta proposta conserva as diretrizes das políticas públicas neoliberais, instituídas na década de 1990, possibilitando um desenvolvimento concentrado.

Nesta nova conjuntura socioeconômica, além da abertura comercial e a valorização dos investimentos externos houve a extinção das superintendências criadas para a promoção do desenvolvimento das regiões brasileiras, como a SUDENE, Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e Superintendência de Desenvolvimento da

Amazônia (SUDAM), e sua substituição por agências (ADENE – Agência de Desenvolvimento do Nordeste - e ADA - Agência de Desenvolvimento da Amazônia) com atribuições limitadas (ARAÚJO, 2013; NETO, et. al, 2017). Segundo Tânia Bacelar (2013, p. 41)

[...] no que se refere às políticas regionais, as décadas finais do século XX, em especial dos anos de 1990, assistiram a seu esvaziamento motivado pela crise financeira do setor público. Símbolo desta tendência é o fechamento da SUDENE e da SUDAM, em 2001, e sua substituição depois por agências esvaziadas. Restaram como instrumentos de promoção de políticas regionais os Fundos Constitucionais criados pelo Congresso Constituinte em 1988 e que até hoje financiam empreendimentos privados no Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Apesar dessas medidas, o Brasil passou por modificações em sua estrutura e na dinâmica do seu crescimento econômico, pois possibilitou o desenvolvimento e a modernização de setores produtivos nas regiões Norte e Nordeste (NETO, 2017). Deste modo, como cita Resende, et. al (2015, p. 30) “em todas as macrorregiões do país coexistiam sub-regiões dinâmicas, competitivas, com elevados rendimentos relativos médios e sub-regiões com precárias condições de vida e sinais de estagnação”. As políticas de desenvolvimento regional que priorizavam a correção dos desequilíbrios regionais contribuíram para que o mesmo se mantivesse e também de maneira desigual.

A manutenção desse desenvolvimento desigual nas regiões brasileiras, mostra um processo de desconcentração dos investimentos no país, sendo evidenciados, por meio da reconcentração dos investimentos e da riqueza na região Sudeste, contudo, em números menores, quando comparado aos anos anteriores. Segundo cita Araújo (1999) o processo de concentração da produção do país na região Sudeste na década de 1990 é bem menor que a registrada nos anos 1970, pois segundo a autora,

Entre 1970 e 1990 o Sudeste reduziu de 65% para 60% seu peso no PIB brasileiro, enquanto o Sul permaneceu estável, respondendo cerca de 17% da produção nacional, mas o Nordeste, o Norte e o Centro-Oeste ganharam importância relativa, essas três regiões, juntas, elevaram de 18% para 23% sua participação do PIB do Brasil. (ARAÚJO, 1999, p. 146).

O processo de desconcentração produtiva pode ser observado na análise da distribuição da participação do PIB nas regiões brasileiras (Quadro 1). Ao longo dos anos, a região Centro-Oeste, apresentou constantes taxas de crescimento e participação, enquanto que a região Nordeste passou por uma taxa de decrescimento entre os anos de 1960 e 1970. Além disso, verificamos as constantes taxas de decrescimento da região Sudeste, no entanto, ainda permanece como principal região do país, concentrando maiores riquezas acumuladas e melhores tecnologia de produção.

**Quadro 1 – Porcentagem das distribuições do PIB nas regiões brasileiras período de 1960-2010**

| Região/Ano   | 1960   | 1970   | 1980   | 1990   | 2000   | 2010   |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Centro-Oeste | 2,60%  | 5,80%  | 8,40%  | 7,60%  | 8,30%  | 9,30%  |
| Norte        | 1,90%  | 1,90%  | 2,80%  | 4,10%  | 4,60%  | 5,30%  |
| Nordeste     | 12,00% | 9,00%  | 9,10%  | 11,90% | 13,00% | 13,50% |
| Sul          | 16,10% | 14,80% | 15,10% | 15,80% | 17,40% | 16,50% |
| Sudeste      | 67,40% | 68,50% | 64,70% | 60,70% | 56,70% | 55,40% |

Fonte: IPEADATA, 2017

Apesar das ações descentralizadoras instituídas desde a década de 1970, continuou-se a concentrar os investimentos privados na região Sudeste-Sul, conservando o quadro desigual de desenvolvimento regional brasileiro. Como citado por Tânia Bacelar (1999) entre os fatores associados a esta capacidade de atração dos investimentos da região Sudeste, especialmente, no que se refere às atividades industriais podem ser elencados como:

[...] a existência de mão-de-obra qualificada, a presença de competentes Centro de Ensino e Pesquisa Científica e Tecnológica, a existência de um bom clima de negócio (empresários locais abertos a parcerias e alianças estratégicas e atores públicos locais ativos), a existência de uma massa de fornecedores locais de componentes e serviços entre outros. (ARAÚJO, 1999, p.151).

Além da concentração dos investimentos privados, os investimentos públicos também acentuaram essas disparidades ao concentrarem suas ações na região mais desenvolvidas do país, pois previam facilitar a articulação e integração dos espaços dinâmicos ao mercado interno e melhorar os acessos aos centros dinâmicos, em detrimento de melhorar a sua articulação interna. Segundo Araújo (1999, p.151), por parte do Governo Federal,

[...] era se esperar ações efetivas no sentido de evitar a ampliação das disparidades já gritantes no Brasil e assegurar a compatibilização entre a inserção na globalização e a integração dos diversos espaços do País. Mas os dados parecem sinalizar para tendência de fortalecer (ao invés de contrabalançar) a concentração de novas atividades e novos investimentos em certos “focos competitivos”.

Este quadro de concentração espacial de investimentos públicos e privados e a inserção do Brasil em um mercado altamente competitivo e globalizado, requer que ações sejam tomadas como forma de mediar o aumento heterogeneidade entre as regiões e as disparidades sociais e econômicas no território nacional. Diante desta conjuntura, deveria ser implementada uma ação pública ativa como forma de conduzir a uma distribuição mais equânime de investimentos para uma inserção mais equilibrada do país no contexto econômico mundial, evitando assim “a consolidação de uma realidade onde ‘ilhas de dinamismo’ convivam com

numerosas sub-regiões marcadas pela estagnação, pobreza, retrocesso e até isolamento”. (ARAÚJO, 1999, p. 153).

Essa conjuntura econômica, associada à hegemonia neoliberal dominante no país e o quadro de inexistência de políticas regionais entre os anos de 1980 a 1995, apresenta sinais de mudança, no início dos anos 2000, com a retomada da capacidade de intervenção do Estado em políticas de desenvolvimento, inclusive as de escala regional. O marco legal desta nova conjuntura ocorreu com a eleição de novo presidente, Luís Inácio Lula da Silva, e a criação do Ministério de Integração Nacional, em 2003, órgão responsabilizado pela elaboração de políticas de desenvolvimento regional. No âmbito de sua criação e com a liderança de Tânia Bacelar, responsável pela Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, elaborou um diagnóstico contendo recomendações ambiciosas sobre a configuração regional, servindo, a posteriori, para a elaboração de uma política, no intuito de promover um equilibrado desenvolvimento regional do território nacional. (COELHO, 2017, ARAÚJO, 1999).

Diante desta proposição, houve o retorno das discussões sobre as Políticas de Desenvolvimento Regional – PNDR, elaborada com base em modelos externos à realidade brasileira, como na União Europeia, nos Estados Unidos e outros países, mas que na atual conjuntura mundial trouxeram resultados positivos de desenvolvimento regional destes países.

Como forma de propiciar um desenvolvimento mais equilibrado nas regiões brasileiras, reduzindo as disparidades, resultantes de ações políticas e econômica de períodos anteriores, a PNDR, segundo Tania Bacelar, responsável pela sua elaboração, deveria ter como um dos seus objetivos principais a redução sistemática das desigualdades regionais. Diante disso, a nova política:

[...] deve estar constituída de um lado, pelo objetivo da *equidade*, que se traduz basicamente na redução das desigualdades no que se refere a níveis de renda e oportunidades e condições de trabalho das populações regionais; e o de *eficiência*, que se traduz não só na montagem e ampliação de uma base econômica regional mas, cada vez mais, na implantação de uma estrutura produtiva capaz de competir no mercado nacional mais aberto ao capital internacional. (ARAÚJO, 1999, p. 156-157).

[...] deve ser suficientemente detalhada e rica para contemplar, devidamente, a heterogeneidade que presentemente caracteriza a realidade espacial brasileira. (ARAÚJO, 1999, p. 158).

A efetivação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, segundo Coelho (2017) se fundamentando nas palavras de Wilson Cano, deverá ser articulada por meio da elaboração de uma política nacional de desenvolvimento, pois segundo ele,

[...] uma política efetiva de desenvolvimento regional em suas formulações não pode prescindir da existência prévia de um projeto nacional de desenvolvimento em sua formulação e subsequente implantação. Esse projeto deve contemplar, além dos

objetivos nacionais mais gerais (econômicos, políticos e sociais), as linhas básicas de orientação e formulação das demais políticas: de natureza temática (distribuição de renda, saúde pública, educação e etc.); as setoriais (agropecuária, mineração, siderurgia, transporte urbano e etc.); e notadamente, as regionais, que guardadas as especificidades territoriais, redesenham os objetivos gerais, adequando-os aos principais recortes espaciais do país. (COELHO, 2017, p.68).

No ano de 2003, mandato do então presidente Lula, houve a elaboração da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, considerada uma política de governo, pois sua regulamentação ocorreu por meio de um decreto. Esta política, compreendia o espaço através de uma análise multiescalar, tendo como objetivos enfrentar a tendência geral de concentração do capital e reduzir as desigualdades regionais, a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, ativando os potenciais das regiões brasileiras. (NETO, et. al, 2017; RESENDE, et.al, 2015; COELHO, 2017).

Dentre seus objetivos, destacava-se reverter as desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira, por meio da adoção de medidas que reduzissem os desiguais acessos à renda, oportunidades e condição de trabalho, assim como a formação de uma base econômica regional para competir no mercado nacional e internacional. (COELHO, 2017).

Estruturada em um contexto mais amplo de intervenção, essa nova política tem como base fundamental para sua implementação, os investimentos provenientes de fundos constitucionais para o desenvolvimento, como os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), além dos Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), e alguns incentivos fiscais. Através do cruzamento de dados e da identificação do contexto desigual de desenvolvimento houve a classificação das microrregiões brasileiras em quatro tipos: alta renda, estagnadas, baixa renda e dinâmicas, divisão que possibilitou a definição das regiões prioritárias para a PNDR (BRASIL, 2003). De acordo com o IPEA (2009, p. 379), as áreas prioritárias de atuação foram “além do semiárido brasileiro, da faixa de fronteira, das mesorregiões diferenciadas e das Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides), as microrregiões estagnadas, as de baixa renda e as dinâmicas”.

A I PNDR inovou em suas diretrizes ao trazer uma perspectiva ampla para desigualdades regionais brasileiras e definiu a centralidade das ações como papel do Estado, contrariando as ações da política neoliberal que atribuía ao mercado tal função. Esta proposta, apesar de bem fundamentada, questões como a estrutura do Estado brasileiro, assim como a falta de articulação entre órgãos de gestão e ausência de soluções para os problemas identificados, como as desigualdades regionais, impediram sua implementação no território,

sendo postergado para o ano de 2007, aprovada no Decreto 6.047/2007. Além desses, outro fator que contribuiu para seu insucesso foi a não aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND, inserido em suas diretrizes, limitando as ações das Superintendências (SUDENE, e SUDAM), que foram recriadas, e o funcionamento do Ministério de Integração Nacional. (COÊLHO, 2017, GUIMARÃES NETO, 2006).

Apesar da macro escala de análise, esta política não foi efetivamente implantada, pois ficou em segundo plano no governo Lula. Essa condição está associada à fatores como: inexistência de recursos para sua implantação, caracterizando-a como uma política regional “com um conjunto de instrumentos sem uma política”, sem a instituição como decreto e seus instrumentos complementares com leis, que lhes são hierarquicamente superior (BRASIL, 2011, p. 89); a perda de interesses políticos no trato à questão regional, assunto adicionado à agenda governamental, mas que não ganhou prioridade dentre as políticas públicas, fator correlacionado às políticas regionais implícitas adotadas, que priorizavam mudanças de indicadores econômico (SILVA, 2015). Além disso, outro determinante foi a inexistência de articulação com outras esferas de governo, a citar os estaduais no processo de implementação da política, pois as ações estavam centradas “unicamente a um Ministério e não à uma linha de instâncias de coordenação estratégica” (ALVES; NETO, 2014, p. 317)

No intuito de assegurar melhores investimentos públicos na promoção de um desenvolvimento econômico e social foi criado no segundo mandato do governo Lula, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que previa a retomada do crescimento das regiões brasileiras, marcadas pela diversidade social e econômica. Este programa tinha como macros objetivos a promoção do crescimento econômico, o aumento das ofertas de emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira, através da adoção de medidas que pretendiam promover o crescimento econômico e o aumento do PIB nacional, por meio do incentivo aos investimentos privados, o aumento dos investimentos públicos em infraestrutura e a remoção de obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento. (BRASIL, 2007).

Com amplos objetivos, o PAC pretendia por meio de parcerias públicos e privados dinamizar a economia local e inserir o Brasil no mercado mundial de produção. Segundo dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão,

Mais que um plano de expansão do investimento, o PAC quer introduzir um novo conceito de investimento em infraestrutura no Brasil. Um conceito que faz das obras de infraestrutura um instrumento de universalização dos benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do País.

O PAC vai estimular, prioritariamente, a eficiência produtiva dos principais setores da economia, impulsionar a modernização tecnológica, acelerar o crescimento nas áreas já em expansão e ativar áreas deprimidas, aumentar a competitividade e integrar o Brasil com seus vizinhos e com o mundo. Seu objetivo é romper barreiras e superar limites. (BRASIL, 2007)

Com um montante de investimentos de R\$ 503,9 bilhões, o PAC era estruturado em 5 blocos, com amplos desdobramentos, no intuito de superar os desequilíbrios regionais e as desigualdades, a citar: 1) investimento em infraestrutura, com ações voltadas para melhorias na logística, energia e infraestrutura social e urbana, sendo estas relacionadas à habitação, saneamento e mobilidade urbana; 2) estímulo ao crédito e ao financiamento, através do desenvolvimento do mercado de crédito, elemento essencial ao desenvolvimento econômico, com destaque ao crédito habitacional e no crédito de longo prazo, fundamental para a realização dos investimentos em infraestrutura; 3) melhoria do ambiente de investimentos, com medidas destinadas a agilizar e facilitar implementação de investimentos em infraestrutura, sobretudo no que se refere à questão ambiental e o incentivo ao desenvolvimento regional com a recriação da SUDENE e SUDAM; 4) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário, através de ações para a desoneração do investimento, sobretudo em infraestrutura e construção civil, para incentivar o aumento do investimento privado e o incentivo ao desenvolvimento tecnológico e o fortalecimento das micro e pequenas empresas; e 5) medidas fiscais de longo prazo, através de ações de sustentabilidade fiscal, medidas de aperfeiçoamento da previdência social e de gestão pública. (BRASIL, 2007).

Esse programa retoma o papel do Estado como indutor do processo de crescimento e desenvolvimento da região, do país e não somente como responsável pelo estabelecimento de regras para o setor privado. Apesar da definição de seus objetivos macros, que pretendiam promover o desenvolvimento das regiões brasileiras, este não deve ser visto como um plano de desenvolvimento regional, devido à definição de conjunto de medidas que não contemplam a articulação de diversas áreas a citar no segmento da educação, saúde, tecnologia, entre outras, que necessariamente deveriam estar presentes numa perspectiva de desenvolvimento regional. Além disso, o PAC não deve ser compreendido como um programa de governo, pois suas ações se limitam a implementação/articulação por restritos órgãos de gestão, tendo com intuito a promoção de um crescimento econômico. (RICARDO, et. al., 2008).

Ainda que em sua formulação contivesse diretrizes presentes em planos anteriores, o PAC recebeu inúmeras críticas sobre as ações estabelecidas para a promoção do “desenvolvimento” do país. Formulado com uma macroestrutura, o programa definiu apenas ações para ampliar as taxas de crescimento, sem definir princípios para mudar a qualidade deste

crescimento, pois há grandes incentivos à apropriação pelo capital internacional. (CARDOSO JR, 2009; MACEDO, 2011).

Com uma distribuição de recurso em 3 grandes áreas/eixo – Logística, Energética e Social e Urbana - os investimentos iniciais do PAC tiveram como áreas prioritárias as áreas de Energética com 54,54% (R\$274,8 bilhões) do montante do investimento, Social e Urbana com 33,90% (R\$170,8 bilhões) e em menor proporção a Logística com 11,57% (R\$58,30 bilhões), com previsão de aplicação entre os anos de 2007 a 2010.

Ainda que houvesse uma compreensão das desigualdades entre distintas regiões brasileiras e tentativa de contornar as disparidades existentes, estas não foram elucidadas com o PAC, pois apesar de prever um desenvolvimento mais equilibrado, a maior soma de investimentos ficou concentrada no Sudeste, região mais dinâmica do país, conforme observado no quadro 2. Esta situação, ratifica a desarticulação entre o programa (PAC) e a PNDR, visto que esta previa maiores investimentos em regiões estagnadas e não em regiões dinâmicas. (CARDOSO JR, 2009; MACEDO, 2011).

**Quadro 2 - Previsão de Investimentos PAC na escala regional (2007-2010)**

| <b>Região</b> | <b>Logística</b> | <b>Enérgetica</b> | <b>Social e Urbana</b> | <b>Total</b> |
|---------------|------------------|-------------------|------------------------|--------------|
| Norte         | 6,3              | 32,7              | 11,9                   | 50,9         |
| Nordeste      | 7,4              | 29,3              | 43,7                   | 80,4         |
| Sudeste       | 7,9              | 80,8              | 41,8                   | 130,5        |
| Sul           | 4,5              | 18,7              | 14,3                   | 37,5         |
| Centro-Oeste  | 3,8              | 11,6              | 8,7                    | 24,1         |
| Nacional*     | 28,4             | 101,7             | 50,4                   | 180,5        |
| Total         | 58,3             | 274,8             | 170,8                  | 503,9        |

\* Projetos de característica nacional são os que não estão localizados em uma única região.

Fonte: PAC nota de imprensa apud RICARDO, 2008.

Como resultado dessas intervenções governamentais houve, de maneira desigual, uma distribuição de renda e acesso aos bens de consumo, questões associadas tanto às políticas sociais para melhoria da renda, a citar o Programa Bolsa Família, como também pelo aumento do salário mínimo real, assegurando o poder de compra e consequentemente uma oferta diversificada de produtos no mercado. A implantação das diversas ações dinamizou a economia brasileira nos diversos segmentos, indústria, agropecuária, com incentivos à produção em grande escala destinados à exportação, diversificação do comércio, na construção civil, através das obras do Programa Minha Casa Minha Vida, gerando emprego e renda. No entanto, ainda



se manteve um processo de concentração espacial dos investimentos, associados ao processo histórico da formação do território brasileiro. (ARAÚJO, 2013).

Ainda segundo Araújo (2013), o resultado dessas ações é o novo direcionamento da população no território, pois setores do Centro-Oeste, Norte e Nordeste passaram a ser adensadas economicamente e demograficamente. Além do adensamento nas grandes cidades, “outra transformação importante é que as cidades médias passaram a crescer com mais intensidade. O último Censo Demográfico registra que são elas que mais ganham peso relativo, na população total do país” (ARAÚJO, 2013, p. 46).

Apesar dessa política de crescimento econômico ditada pelo PAC, inúmeros gargalos sociais e econômicos foram mantidos e até mesmo acentuados. Diante disso, uma nova proposta para Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi elaborada em 2012, período do Governo Dilma Rousseff (2011-2016), que definia entre as diretrizes a continuidade de propostas deliberadas pelo Governo Lula, com a finalidade de proporcionar um desenvolvimento acelerado para o país, com incentivos e investimentos em segmentos sociais, econômico e produtivos. Além disso, o fortalecimento das relações externas, anteriormente definidas. (LOPREATO, 2015).

A elaboração desta nova PNDR ocorreu por meio da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), inicialmente realizada em todos os estados brasileiros, foram reunidas propostas, delineadas por 13 mil conferencistas, que culminaram na elaboração de suas diretrizes. Diferentemente da versão anterior, a PNDR II compreendia o espaço e as intervenções em uma escala macro, devido ao processo de globalização, objetivando alterar o quadro das desigualdades inter e intrarregionais, com a valorização dos recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais. Além disso, criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades existentes. (ROCHA NETO; ALVES, 2014).

O projeto de lei da II PNDR priorizou como espaço de intervenção as áreas de abrangência da SUDENE, da SUDAM e do SUDECO, assim como áreas de baixa e de média renda localizadas nas regiões Sul e Sudeste. (BRASIL, 2015).

As diretrizes da política da II PNDR enfatizam a diversidade territorial, ambiental, social, cultural e econômica definidos como elementos essenciais para consolidação de um país atrativo e competitivo, pois como citado por Rocha Neto e Alves (2014, p. 320) “a diversidade é um ativo das regiões e, ao mesmo tempo, um fator-chave para a promoção de seu desenvolvimento”.

A compreensão dessa diversidade contribuiu para a formulação de quatro objetivos principais da fundamentação desta política, a citar: a convergência, ou seja, a tentativa de reduzir as desigualdades e promover equidade no processo de desenvolvimento, sem tentar homogeneizar o espaço; a competitividade: assegurar o desenvolvimento de regiões que apresentam taxas de declínio (econômico e populacional); a diversificação: a variação da especialização produtiva caracterizadas pelo baixo valor agregado associado às exportações; as centralidade: busca de uma estruturação da rede de cidades, construção de uma rede mais harmônica entre os diferentes níveis hierárquicos, pois há uma concentração de políticas e investimentos nas grandes cidades. (BRANDÃO, 2014; ROCHA NETO; ALVES, 2014).

Além disso, outro fator inerente a esse processo, como citado por Brandão (2014), Rocha Neto e Alves (2014), é a estruturação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR), na definição de 4 âmbitos de governança (estratégico, o tático, o operacional e programático). Isto determina a importância da participação das distintas esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) para a efetivação da política, visto que o desenvolvimento e a implementação de uma política regional dependem de uma gestão compartilhadas das ações no espaço, ou seja, é necessário que se concretize a transescalaridade, a multidimensionalidade e a transversalidade de políticas voltadas à questão regional.

Com foco nas cidades médias, retomando as discussões presentes na II PND, a II PNDR tem como objetivo “construir uma rede mais harmônica entre os diferentes níveis hierárquicos, identificados e fortalecendo as centralidades que possam operar em variadas escalas”, sem desconsiderar o papel desempenhado, neste contexto regional, das pequenas cidades e os núcleos rurais. (ROCHA NETO; ALVES, 2014, p. 323). Esta ação mostra avanços no processo de desenvolvimento e reestruturação econômica do país, pois abre possibilidades de redefinir novos espaços que passam a exercer funções de centro polarizadores, oferecendo bens e serviços para a população local e do seu entorno.

Ainda que a proposta para a elaboração da PNDR II ter iniciado em 2012 foi somente em 2015 que se configurou como um projeto de lei, no entanto, sua aprovação no Senado Federal ainda caminha a passos lentos (SENADO FEDERAL, 2018). Diante disso, continua em vigor a PNDR I e os respectivos programas de desenvolvimento delineados no Governo Lula, com algumas modificações, devido à nova conjuntura econômica e política do país. Recentemente, foram divulgados pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, dados relacionados à implementação das políticas do PAC estabelecidas para o período de 2015-2018: do total de investimentos previstos até o final do ano de 2017, foram realizados 87,1% do total esperado para o período 2015-2018. (BRASIL, 2017).

A não implementação dessas políticas de desenvolvimento regional no Brasil, não impossibilitaram o crescimento econômico das regiões, embora, desiguais e desproporcionais, quando comparada com as regiões Sul e Sudeste. Este crescimento, ainda que lento, é reflexo do processo de desconcentração econômica e industrial iniciada na década de 1990. De acordo com Toppan (2017, p. 10) “apesar dos avanços tímidos na desconcentração econômica, alguns números demonstram que a desigualdade entre as regiões ainda está longe de ser sanada”, tal constatação pode ser observada na distribuição de riquezas, a citar do PIB a preço corrente e o PIB per capita das distintas regiões, conforme quadros 3, 4 e 5.

**Quadro 3 - Evolução do PIB a preço corrente, se segundo as regiões brasileiras (2003-2015) - em porcentagem**

| Região       | 2003   | 2005   | 2007   | 2009   | 2011   | 2013   | 2015   |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Norte        | 4,75%  | 4,91%  | 4,99%  | 4,99%  | 5,51%  | 5,49%  | 5,35%  |
| Nordeste     | 12,84% | 13,03% | 13,03% | 13,56% | 13,33% | 13,59% | 14,15% |
| Sudeste      | 56,45% | 57,51% | 57,36% | 56,27% | 56,11% | 55,31% | 54,02% |
| Sul          | 17,08% | 15,91% | 16,06% | 15,90% | 15,91% | 16,51% | 16,81% |
| Centro-Oeste | 8,88%  | 8,64%  | 8,56%  | 9,28%  | 9,14%  | 9,11%  | 9,67%  |

Fonte: IBGE, SIDRA, 2018

**Quadro 4 - Taxa de Crescimento do PIB a preço corrente, se segundo as regiões brasileiras (2003-2015) - em porcentagem**

| Região       | 2005/2003 | 2007/2005 | 2009/2007 | 2011/2009 | 2013/2011 | 2015/2013 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Norte        | 14,29%    | 12,84%    | 10,70%    | 20,42%    | 10,15%    | 4,73%     |
| Nordeste     | 13,24%    | 11,94%    | 12,92%    | 13,62%    | 11,44%    | 8,22%     |
| Sudeste      | 13,45%    | 11,80%    | 9,63%     | 14,43%    | 9,85%     | 4,80%     |
| Sul          | 8,48%     | 12,48%    | 10,15%    | 14,60%    | 12,44%    | 7,01%     |
| Centro-Oeste | 10,89%    | 11,43%    | 15,25%    | 13,72%    | 10,16%    | 9,26%     |

Fonte: IBGE, SIDRA, 2018

As taxas de crescimento das regiões brasileiras foram elevadas no período compreendido do governo Lula (2003-2010). A região Norte se destacou com elevadas taxas de crescimento, sendo o maior dele registrado entre 2009-2011. O Nordeste e o Centro-Oeste

apresentaram oscilações, com taxas de crescimento e decrescimento ao longo dos anos. As regiões mais desenvolvidas do país, o Sul e Sudeste, tiveram condições diferenciadas, pois, enquanto que no Sul as taxas foram de crescimento, o Sudeste apresentou principalmente taxas de decrescimento. No entanto, ainda concentra a maior porcentagem de recursos pois em 2003 seu PIB correspondia a 56, 45% e, transcorrido 13 anos, este ainda representa 54,02% do país.

A alteração neste cenário de crescimento econômico do país ocorreu entre os anos de 2009 e 2011, fato associado à crise mundial de 2008, com sérios impactos no processo de desenvolvimento brasileiro (BRANDÃO, 2014). A partir deste período, as regiões brasileiras passaram por reduções nas taxas de crescimento, sendo a região Norte a com maior perda registrada, seguido do Sul e Sudeste. O agravante desta condição é identificado no período compreendido entre 2013 e 2015 na qual as taxas passaram a corresponder a menos de 10%, valores inferiores dos registrados anteriormente.

De modo semelhante a distribuição PIB a preço corrente nas regiões e a manutenção da concentração na região Sul e Sudeste, a distribuição do PIB *per capita*, conserva a mesma estrutura. O Nordeste, segunda região mais populosa, possui o menor valor entre os demais, revelando elevados níveis de desigualdades, enquanto que as regiões Sul e Sudeste, apesar de concentrar mais de 40% da população total, reúnem os maiores valores do PIB *per capita*.

**Quadro 5 - Evolução do PIB per capita, segundo as regiões brasileiras (2006-2013) - em reais**

| Região       | 2006   | 2009   | 2011   | 2013   |
|--------------|--------|--------|--------|--------|
| Norte        | 7.989  | 10.510 | 14.637 | 17.213 |
| Nordeste     | 6.029  | 8.116  | 10.616 | 12.955 |
| Sudeste      | 16.912 | 22.308 | 29.519 | 34.790 |
| Sul          | 14.162 | 19.317 | 24.562 | 30.496 |
| Centro-Oeste | 15.552 | 22.269 | 27.530 | 32.826 |

Fonte: IBGE, SIDRA, 2018

Essa condição de crescimento econômico do país está associada ao processo de descontração de investimentos das grandes cidades. Com diretrizes estabelecidas desde o II PND, para a expansão em direção as cidades médias, tais mudanças foram sendo determinantes para assegurar o crescimento do país. De acordo com Neto, et al. (2017, p. 55) apesar da concentração de riquezas econômica e de população nas metrópoles e nos grandes centros urbanos, este tem sido reduzido, “demonstrando um crescimento mais acelerado em cidades que não estão no topo da hierarquia da rede urbana brasileira”.

As cidades médias passaram a desempenhar funções que podem “potencializar e viabilizar o desenvolvimento local-regional e ofertar de forma intermediária serviços disponibilizados apenas nas cidades maiores”. Além disso, “têm um grande papel articulador e geram mudanças nas relações de centralidade e dependência das cidades menores em relação às de menor hierarquia”. (NETO, et al. 2017, p. 56).

Deste modo, considerando a inserção das cidades médias na discussão sobre o desenvolvimento regional, o item seguinte busca compreender suas características e o papel que as centralidades passaram a desempenhar na escala da região.

## **1.2 Centralidades regionais e a estruturação da rede urbana**

O centro, termo de vastas conceituações e abordagem, reflete um conjunto complexo de relações sociais, determinadas no convívio da sociedade, relações econômicas e ideológicas impressas no território. Segundo Castells (1983, p. 311), nas análises da sociologia urbana, o centro “designa ao mesmo tempo um local geográfico e um conteúdo social”. “É o espaço que permite, além das características de sua ocupação, uma coordenação das atividades urbanas, uma identificação simbólica e ordenada destas atividades e, daí a criação das condições necessárias à comunicação entre os atores”. (CASTELLS, 1983, p. 311).

Associando o entendimento ao espaço, “o centro é esta parte da cidade onde são implantados serviços que endereçam ao maior número de consumidores ou a usuários específicos, e a proximidade espacial não intervém absolutamente na utilização dos serviços oferecidos” (CASTELLS, 1983 p. 313). Corroborando para esta análise, Spósito (1991, apud BUENO, 2016) afirma que o centro

[...] não está necessariamente no centro geográfico, e nem sempre ocupa o sítio histórico onde a cidade se originou; ele é antes e tudo o ponto de convergência, é o nó do sistema de circulação, é o lugar para onde todos se dirigem para algumas atividades e é o ponto para onde todos se deslocam para a interação destas atividades aí localizadas com outras que se realizam no interior da cidade ou fora dela. Assim, o centro pode ser qualificado como integrador e dispersor ao mesmo tempo.

As transformações espaciais e a nova reconfiguração de centros urbanos formam novas centralidades, condição relativa à nova dinâmica social e econômica. Dentre os fatores que contribuem para a criação de novas centralidades, Spósito (1996) relata: as novas localizações dos equipamentos comerciais e dos serviços; a mudança no sistema produtivo e a dispersão econômica; expansão das ocupações espaciais para além das grandes cidades indo em direção as médias; a difusão do automóvel e o aumento da importância do lazer.

Destarte, o termo centralidade urbana está diretamente associado aos fluxos de pessoas, transportes, capital, decisões, de informações e sobretudo de mercadoria, realizados e intensificados no espaço. Com abrangência nas escalas intra e interurbana, as centralidades assumem diferenciadas funções e passam a constituir elementos estruturadores da produção do espaço urbano. Segundo Pereira (2006, p.70), “a centralidade é entendida como um processo e o(s) centro(s) como uma expressão territorial, sendo a centralidade identificada pela diversidade de fluxos e pela fluidez no território”.

Com uma compreensão diferenciada, Silva (2001) defende que a centralidade se configura através da intensificação dos movimentos no espaço, condição que se relaciona aos novos usos, as novas dinâmicas produzidas, a citar o mercado imobiliário, aumento de veículos, em especial, o individual e outros. Ainda segundo o autor, “a centralidade deve ser entendida a partir dos fluxos que geram de pessoas, automóveis, de capitais, de decisões e sobretudo de mercadoria” (SILVA, 2001, p. 108).

Diretamente associado à dinâmica do capital e ao movimento da sociedade, a centralidade no espaço intra-urbano está articulada à definição de novos usos e à reestruturação dos espaços da cidade. Essas centralidades, estruturas complementares aos principais centros urbanos, são dotadas de comércios e serviços para atendimento de determinado setor da sociedade, pois como citado por Oliveira Junior (2008, p. 212), “[...] a centralidade, expressaria, ao mesmo tempo, um conteúdo e uma forma posto que se materializa em centros, desdobramentos de centros, subcentros, dentre outras possibilidades da centralidade se materializar ao assumir formas espaciais na estrutura urbana”.

Articulando o conteúdo das centralidades às funções que este centro passa desempenhar, em virtude da dinâmica urbana das áreas centrais e a constante reprodução do espaço urbano, Bueno (2016, p.75) defende se fundamentando em Spósito (2002), que a centralidade intra-urbana pode ser entendida como “[...] especializações funcionais de algumas frações espaciais, fenômeno desencadeado pelas atividades da sociedade urbana – comércio, serviços, lazeres – no espaço citadino, que terminam por singularizar essas frações a partir da concentração e geração de fluxos permanentes de pessoas e mercadorias”.

Diante das distintas formas de compreensão de centralidade podemos dizer que seu entendimento está vinculado ao papel central, no atendimento das demandas da população, que um centro urbano passa a desempenhar no contexto local, centralidade intra-urbana, ou até mesmo no contexto regional, centralidade intrarregional. A diferenciação destes dois segmentos reside na compreensão da centralidade intra-urbana que atua na produção do espaço urbano, enquanto a centralidade inter-regional está diretamente vinculadas à produção do espaço

regional. Com forte inter-relação ao processo de descentralização da produção e da industrialização brasileira, surgem as novas centralidades regionais marcadas pelos fluxos, seja de pessoas, veículos, mercadorias e capital, associado aos novos investimentos públicos e privados, passando a desempenhar função de centro polarizador do espaço em que se inserem.

A inserção das cidades médias no contexto do planejamento regional tem origem e inspiração francesa, no século XX, com o estabelecimento das primeiras discussões sobre o seu papel na política do *aménagement du territoire*, no VI Plano de Desenvolvimento Econômico e Social. Este plano buscava uma distribuição mais equilibrada das atividades, riquezas e dos homens no espaço regional, por meio da planificação do território, com o intuito de reduzir os problemas urbanos existentes nas grandes cidades, decorrentes da concentração de capital e da intensa migração campo-cidade. (SERRA; AMORIM FILHO, 2001).

A adoção desses princípios no território brasileiro gerou impactos na organização dos espaços urbanos, como a sua reestruturação para ampliação das possibilidades de divisão internacional do trabalho. Foi somente durante o II PND (1974 -1979), período do governo do general Ernesto Geisel, e na PNDU (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano), que as cidades médias passaram a ser inseridas nas políticas de expansão territorial brasileira, mas apenas se consolida no processo de metropolização e das deseconomias de aglomeração, podendo ser compreendida como a dispersão das indústrias e dos investimentos para novos espaços vantajosos para a produção e (re) produção do capital. (COSMO, 2013).

Nas propostas gerais do II PND haviam diretrizes para o desenvolvimento urbano, no qual foram propostas estratégias para a promoção do desenvolvimento territorial, tendo como foco a ocupação e dinamização econômica e populacional dos polos secundários, ou seja, cidades médias. Essas estratégias foram, principalmente, implantadas nas cidades do Sul e Sudeste, devido à concentração populacional e de investimentos nos grandes centros urbanos; e se estendeu em menor escala, para as regiões Nordeste, tendo como estratégia o desenvolvimento acelerado das metrópoles regionais, e o Norte e Centro-Oeste a urbanização de áreas de recente ocupação e a organização de metrópoles regionais. (BRASIL, 1973).

As cidades médias contribuem para a dinamização de espaços externos aos principais núcleos de acumulação, possibilitando uma concentração populacional e de renda. No caso do estado Maranhão, seu surgimento se relaciona à presença marcante de pequenas cidades (58,52% do total, IBGE, 2010), com população de até 20.000 habitantes. Esta situação contribui para que as cidades com população superior, que possuem a capacidade de fornecer

elementos de média complexidade à população local e da sua hinterlândia<sup>1</sup> (localidades do seu entorno imediato ou não/ áreas de influência), passem a desempenhar funções de núcleos regionais, concentrando oportunidades e ofertas de serviços.

No acelerado processo de urbanização, as cidades médias passaram a servir como barreiras receptoras ao intenso fluxo migratório em direção às grandes cidades, favorecendo economias de aglomeração. Esse papel central foi fortalecido com a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em que a definição de novas centralidades foi favorecida em virtude o aumento de problemas urbanos decorrentes da intensa concentração populacional nas grandes cidades. A definição desses centros visa tanto promover o desenvolvimento local e do seu entorno, assim como reorientar o fluxo migratório e frear o crescimento demográfico das grandes cidades. (BRASIL, 2004).

No desempenho de tais funções, as novas centralidades regionais se inserem no contexto da rede urbana, assumindo papel de nó articulador nos eixos ou corredores de desenvolvimento, conectam territórios, estabelecem relações com núcleos de ordem superior e passam a ser locais de investimentos e de desenvolvimento de atividades primárias, secundárias e terciárias. Isto contribui para a desconcentração econômica e populacional dos grandes centros urbanos, devido à oferta de empregos, possibilitando a geração de renda local, oferta de equipamentos e serviços, como saúde, educação e outros.

Além disso, esses centros por estarem próximos dos núcleos urbanos menores, servindo de polos de abastecimento e fornecimento, ofertam uma “melhor qualidade de vida” e possuem em menor escala os problemas urbanos latentes nas grandes cidades. No entanto, esta condição citada, foi contestada por Pontes (2006), quando relata que, atualmente, essas cidades apresentam problemas semelhantes às grandes, como poluição, ocupação desordenada e deficitária infraestrutura urbana.

Apesar do importante papel desempenhado na rede urbana, sua identificação e reconhecimento ainda é indefinido, uma vez que sua configuração varia de região para região, pois há diferentes características espaciais econômicas e populacionais.

No contexto de produção acadêmica, inúmeras são as interpretações sobre as cidades médias e os papéis que passam a desempenhar nesta nova dinâmica econômica. Segundo Serra e Amorim Filho (2001, p.2):

---

<sup>1</sup> De acordo com o Dicionário Michaelis, o termo hinterlândia é definido com um território afastado do litoral, das margens dos grandes rios ou dos centros industriais e comerciais; interior, retroterra. (Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=hinterl%C3%A2ndia>. Acesso em: agosto de 2018).



[...] não há um consenso ou uma definição mais ou menos cristalizada de cidade média que possa ser utilizada indistintamente por sociólogos, economistas, arquitetos, geógrafos, demógrafos, entre outros, embora, dentro de cada especialidade, seja possível encontrar algum acordo sobre a matéria.

Um dos principais critérios adotados para compreensão das cidades médias são os dados demográficos, o qual possui inúmeras possibilidades a citar: segundo Spósito (2001) estas possuem uma variação entre 50.000 e 250.000 habitantes; Andrade e Serra (2001), propõem a delimitação de cidades médias, atribuindo uma variação de 50 a 500 mil habitantes, pois consideram que este recorte possibilita abranger municípios que possuem “diferentes níveis de complexidade em suas estruturas produtivas”; Santos (2005), define que há grandes diferenças quanto ao quantitativo populacional, pois o que era cidade média em 1940/1950, atualmente não se enquadra nesta categoria, logo define como parâmetro as cidades que possuem em torno de 100.000 habitantes; para Castelo Branco (2006) há uma variação entre 100 mil e 500 mil habitantes.

Esta variedade de proposições sobre o tamanho populacional, desconsidera a diversidade do quadro regional do país, que em decorrência do desigual processo de apropriação dos espaços e da urbanização, as cidades possuem diferentes especificidades, porquanto as cidades médias do Sul e Sudeste tem estruturas sociais e econômicas diferentes das existentes nas demais regiões. Como ratificado por Marcelo Lopes de Souza (2003, p. 30-31):

[...] uma cidade média em uma região pobre, como o Nordeste brasileiro, tenderá a não apresentar comércio e serviços tão diversificados e sofisticados quanto uma cidade de mesmo porte em uma região mais próspera, com uma presença bem mais expressiva de estratos de renda médios, como o interior de São Paulo ou o Sul do país, por exemplo.

Assim, inviabiliza-se a utilização do critério populacional como único fator determinante, e para isso devem ser consideradas outras variáveis. De acordo com Corrêa (2007, p. 25), “na construção de um objeto de estudo qualificado como cidade média, é necessário, que não se considere isoladamente [...] tamanho demográfico, funções urbanas e a organização do espaço intra-urbano [...], mas uma particular combinação deles.” De maneira semelhante, pesquisadores como Andrade e Serra (2001), Oliveira Júnior (2008), Amorim Filho e Rigotti (2002) e Ramos et al (2011) defendem a necessidade de utilização de diferentes elementos, além do populacional, para a conceituação de cidades média, pois as mesmas são complexas e heterogêneas. Conforme Oliveira Júnior (2008, p.207),

[...] as diferentes variáveis que embasam as definições de cidades médias e eclodem em perspectivas divergentes, em certo sentido expressam uma consistente dificuldade de congregar e sintetizar a evidente amplitude da heterogeneidade que compreende a realidade das cidades médias.

Este complexo e heterogêneo quadro que domina a estruturação dos espaços do país, que envolve tanto as pequenas, quanto as médias e as grandes cidades, são resultantes da seletividade espacial impressa pelo capital para a sua apropriação. Um desses fatores está diretamente condicionado pela circulação, base da diferenciação geográfica, na oferta de redes de infraestrutura e de comunicação, para o rápido deslocamento de matéria-prima e produtos para consumo, favorecendo a acumulação e a produção de excedentes. De acordo com Arroyo (2006, p. 74) se fundamentando em Gottman (1952) “apesar da aparente estabilidade dos cruzamentos, a circulação não para de modificar a organização e, portanto, as possibilidades de diferenciação dos espaços”. Além disso, “conforme avança a expansão capitalista, criam-se condições para que os lugares se especializem sem a necessidade de produzir tudo para sua reprodução”.

É na encruzilhada da circulação, das redes, dos fluxos que as cidades crescem e se estancam. É, através de sua capacidade de criar condições de fluidez e porosidade territorial, que elas conseguem ser pontos de confluência de diversos circuitos produtivos. É todo esse movimento, por sua vez, que lhe outorga uma vida de relações intensas. Não necessariamente esses exclusivos das metrópoles ou das grandes cidades, ao contrário, podem ser encontrados nas médias e, inclusive, tornar-se um elemento de diferenciação entre elas. (ARROYO, 2006, p. 81 e 82).

Deste modo, as atuais condições atribuídas às cidades médias por políticas e incentivos dos governos - federal, estadual e municipal -, transformam suas relações, inserindo-as no contexto mundial, com a instalação de polos industriais transnacionais e consequentemente, na “lógica extrovertida exigida pelo mundo” (ARROYO, 2006), não gerando benefícios diretos à população, pois nessas cidades não são exercidos a função de comando dos recursos oriundos do processo, estes são controlados pelas metrópoles, sede das grandes empresas. Além disso, como cita Simões e Amaral (2011, p. 554),

No caso das cidades médias emergentes industriais, são beneficiárias do processo de re-localização industrial. Em geral as cidades desenvolvidas do Sul e Sudeste atraem segmentos da indústria de transformação mais intensivos em capital e as cidades do interior do Brasil central (Nordeste e Centro-Norte) atraem os segmentos industriais intensivos em trabalho, pouco dependentes de serviços modernos, qualificação profissional e externalidades urbanas cujas empresas migrantes buscam o baixo custo da força de trabalho local acoplado a elevados incentivos fiscais.

Neste contexto, “[...] na nova hierarquia urbana, a posição da cidade depende mais da sua inserção nas redes globais do que seu tamanho populacional” (CASTELO BRANCO, 2006, p. 248). Assim, as cidades médias podem ser definidas como centros urbanos “[...] com condição de atuar como suporte às atividades econômicas de sua hinterlândia, bem como atualmente ela pode manter relações com o mundo globalizado constituindo com este uma nova

rede geográfica superposta à que regularmente mantém com sua esfera de influência”. (PONTES, 2006, p. 334).

Assim, inúmeras cidades médias brasileiras têm desempenhado função de elo entre o local, o regional, o nacional e o internacional. As distintas especificidades do território brasileiro, define diferentes características para estes polos em formação e/ou consolidação. Estas centralidades apresentam taxas de aumento populacional, no valor da participação do PIB nacional e no contexto da hierarquia urbana, definido nos estudos sobre as Regiões de Influência de Cidades - REGIC- de 2007, estas cidades exercem funções de Centro Sub-Regional, Centros de Zona e em alguns casos de Capital Regional.

No Maranhão, a fragilidade de sua estrutura espacial é observada quando identificamos a pequena porcentagem das grandes cidades e a concentração de inúmeros pequenos municípios, decorrentes do processo de criação de municípios nos pós-Constituinte Federal de 1988. Deste modo, as cidades médias têm passado a desempenhar funções regionais e servindo como elo de ligação entre os diferentes espaços, assim como de fornecimento de bens, serviços e oportunidades, reduzindo o intenso fluxo migratório em direção, principalmente, à capital, São Luís.

Nessa abordagem, o uso dos parâmetros citados por outros autores inviabiliza a identificação no território maranhense destes espaços, uma vez que a realidade espacial destas cidades é diferenciada, possuindo 95,85% dos municípios na faixa abaixo dos 100.000 habitantes (BURNETT et al. 2016). Devido à baixa concentração populacional nos municípios maranhenses, e como consequência as diferentes dinâmicas econômicas e sociais, nos leva a adotar padrões diferenciados, em alguns casos, identificar os papéis regionais desempenhados por essa cidade em detrimento de quantitativos populacionais.

Alguns pesquisadores locais como Melo (2016), no estudo sobre planejamento urbano e gestão urbana em uma pequena e média cidade maranhense, e Burnett, et. al (2016), no livro Planejamento e Gestão de cidades no Maranhão, ao abordarem o tema, utilizaram como parâmetros a classificação de cidades médias, apenas os fatores quantitativos, ou seja, uma variação populacional entre 50.000 a 100.000 habitantes, correspondendo a 33,18% dos 217 municípios. Nas demais categorias, cidades pequenas adotou-se o valor de até 20 mil (62,67%) e para as cidades grandes valor superior a 100.000 habitantes (4,15%).

Esta categorização adota como parâmetro apenas o total da população, entretanto, se adotarmos valorações diferenciadas, como apenas a população urbana, teremos que 83,87 % das cidades tem até 20.000 pessoas residindo na zona urbana, sendo considerados pequenas cidades, e apenas 1,84% tem população urbana superior a 100 mil. (BURNETT et. al, 2016).

Tal abordagem é válida, devido ao perfil populacional das cidades maranhenses que são marcadas pela forte concentração de pequenos municípios; no entanto, não é suficiente, visto que a nova dinâmica econômica especializada no território tem alterado a relação, pois as cidades pequenas e médias passaram a ser polos de desenvolvimento econômico. As funções que estas cidades passaram a desempenhar em virtude do deslocamento dos investimentos e o populacional favorecidos, tanto pelos incentivos fiscais, quanto pela infraestrutura viária, nos possibilita identificar o papel regional que passaram a exercer.

Diante disso, na categorização de cidades médias maranhenses, torna-se importante considerar os fatores quantitativos e qualitativos, com o propósito de identificar o papel regional que essa cidade exerce. Devido à presença de inúmeros pequenos municípios, considera-se na definição de cidade, a faixa populacional com variação entre 20 mil e 100 mil habitantes; a sua participação no PIB do estado, que revela a capacidade ou de concentrar investimentos ou de atuação da administração pública; a presença de equipamentos públicos e privados no atendimento das demandas locais e da hinterlândia e a função da cidade na hierarquia urbana, por meio do estudo sobre a Rede Urbana. Estas questões foram consideradas no entendimento de Chapadinha como cidade média. Deste modo, como base o cenário local o item seguinte pretende analisar o contexto da reestruturação da rede urbana maranhense.

### **1.3 Rede urbana maranhense**

As dinâmicas recentes na economia maranhense (FERREIRA, 2017; ALMEIDA, 2017; BARBOSA, 2013; MESQUITA, 2007, 2011, SOUSA, 2015) têm modificado a organização socioespacial do estado, uma vez que estas transformações são reflexos das inserções do capital transnacional na apropriação de riquezas naturais e da própria terra. Esta reestruturação urbana maranhense, identificada recentemente por Ferreira (2017), mostra um quadro de transformações das cidades. Através, principalmente, de mudanças na dinâmica do setor econômico, cidades que anteriormente apresentavam baixos índices de crescimento passaram a ocupar posições mais significativas no ranking do PIB estadual. Além da economia, outras transformações ocorreram nos setores de serviços públicos e privados com uma distribuição, ainda que desigual, dos serviços oferecidos em dados centros urbanos para atendimento das novas demandas.

Tais mudanças decorrem de políticas anteriormente estabelecidas pelo Estado com o incentivo à apropriação da terra para implantação de atividades produtivas, com o fito de promover o desenvolvimento; no entanto, este se caracteriza apenas pelo seu viés econômico.

(BARBOSA, 2013; MESQUITA, 2007). Neste contexto de transformações, as cidades maranhenses passaram a desempenhar novos papéis no quadro regional, pois com a implantação de empreendimentos industriais, como Suzano Papel e Celulose; indústria de extração de gás, parque eólico e outros, além do desenvolvimento de modernas atividades agrícolas, por meio do uso de produtos geneticamente modificados, máquinas e outras ferramentas mecânicas para produção em larga escala, novas demandas por comércios e serviços são estabelecidas, assim como há aumento no fluxo populacional, de pessoas oriundas da zona rural e urbana, em direção a essas novas áreas.

A reestruturação da rede urbana maranhense, fator resultante desta conjuntura, modifica as relações espaciais entre cidades, uma vez que tanto as centralidades antigas perdem posição, em virtude das reduções em investimentos em capital, quanto as novas centralidades são inseridas passando a exercer influência sobre outras menos desenvolvidas, estabelecendo articulação direta com as grandes cidades, constituindo nós na rede. Neste contexto, como discernido por Ferreira (2017), em função da expansão da fronteira agrícola, em escala nacional e internacional, as cidades maranhenses passam a concentrar atividades diversas e a atrair investimentos públicos e privados para seus limites territoriais. No entanto, há especialização local, visto que há cidades que se destacam pelo desenvolvimento de uma atividade em detrimento de outras, como é o caso de Pinheiro, na Baixada Maranhense, com implantação dos núcleos educacionais de ensino superior; de Santo Antônio dos Lopes e Capinzal do Norte, com a extração de Gás, Godofredo Viana, com a mineração do ouro, Porto Franco com o Distrito Agroindustrial, entre outras. (FERREIRA, 2017).

Além das atividades citadas, o setor do Agronegócio<sup>2</sup> tem contribuído para o “desenvolvimento” das cidades visto que algumas se destacam pela sua concentração e produção em grande quantidade, impactando diretamente o PIB local, como é o caso de Tasso Fragoso, Balsas, Alto Parnaíba, Anapurus entre outras (FERREIRA, 2017; GUIMARÃES, 2012). No entanto, apesar desses efeitos econômicos, que dinamizam e alteram a rede maranhense, há seletividade quanto às cidades que passaram a ceder espaços aos novos investimentos, pois apesar da ideologia da descentralização, nem todos os espaços são beneficiados por estas transformações, o que caracteriza uma desconcentração concentrada (ARAÚJO, 1999).

---

<sup>2</sup> O Agronegócio pode ser entendido como uma estrutura complexa de produção, para geração de commodities, que envolve não apenas os produtos, produzidos de forma mecanizada, ocupando extensas áreas, mas também as relações capitalistas de apropriação externa das riquezas geradas. Deste modo, corroborando com a afirmação de Fernandes (2010) o agronegócio é uma nova nomenclatura para o desenvolvimento da agropecuária capitalista, com origem no sistema *plantation*, onde as grandes propriedades são utilizadas na produção para a exportação.

Apesar dessa dinâmica, nas cidades maranhenses poucas são as mudanças sociais evidentes ou existentes, visto que a riqueza produzida não é apropriada localmente, esta é transferida para outro(s) local(is), o que contribui para permanência dos baixos indicadores sociais do Estado, mantendo-o em últimas posições no ranking nacional do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH. (MESQUITA, 2011). Ainda de acordo com o autor, os grandes projetos e investimentos implantados no território maranhense não tem contribuído para dinamizar a economia, pois,

Ao contrário do que se dizia, na época de implantação dos grandes projetos (hoje se repete o mesmo discurso) o Maranhão não se industrializou, não gerou emprego de qualidade e nem em quantidade, não atraiu outras empresas da cadeia produtiva do alumínio e do ferro, ou seja, esses megas empreendimentos voltados à exportação de commodities sob o ponto de vista da melhoria do padrão de vida proporcionou resultados pífios a economia local. (MESQUITA, 2011, p.7).

Estas relações estabelecidas, em que se evidencia a centralização da gestão dos investimentos nos espaços externos ao seu processo produtivo contribuindo para a consolidação de enclaves econômico. De acordo com Burnett (2016) se fundamentando em Cademartori (2015), os enclaves se caracterizam por meio de 6 distintas e complementares peculiaridade, que fortalecem as relações capitalistas e a apropriação externa da renda produzida, a citar: o controle externo, devido à extensão do processo produtivo, os agentes locais não controlam a produção; a importância estratégica, pois a riqueza produzida no enclave é estratégico para a economia do país, no entanto, é capturada pelas elites nacionais e estrangeiras, e não pelo mercado local; as relações capitalistas; a degradação ambiental e exclusão social; o caráter econômico e político representa as dificuldades do Estado em controlar as relações que são estabelecidas ou estas se aliam no intuito de facilitar a apropriação externa do capital se apropriando dos recursos provenientes desse processo e; a análise multiescalar relacionado às distintas escalas de apropriação.

Assim, as cidades com relativo contingente populacional, que ocupam espaços estratégicos do ponto de vista da logística, com melhores condições para a infraestrutura de transporte, devido à abertura de novas vias e adoção de outros meios de deslocamento como o ferroviário, são as que exercem função de centralidades interurbanas, pois têm a capacidade de concentrar melhores oportunidades, diversificados comércios e serviços que passam a ser ofertados às cidades menos dinâmicas.

Os estudos do IBGE sobre a rede urbana mostram um quadro de mudança no cenário nacional e no maranhense, visto que nas pesquisas realizadas na década de 1960, era constituída por poucos nós (centralidades regionais), mas, atualmente, devido às

propostas/políticas nacionais de desenvolvimento regional está sendo alterado em passos lentos, pois apesar da inserção das cidades médias as desigualdades regionais ainda são mantidas.

Diante dessas questões e compreendendo as relações de modo específico, o item seguinte apresenta o processo de formação da rede urbana maranhense e suas transformações econômicas e espaciais, decorrentes das funções que as cidades passaram a desempenhar, no contexto de desenvolvimento do estado, evidenciando a sua atual configuração.

### ***1.3.1 A dinâmica urbana e o processo de reestruturação espacial maranhense***

Fatores diversos, associados principalmente às distintas políticas de Estado (Brasil) e de governo (Maranhão), no incentivo à apropriação dos espaços pelo capital, produziram uma nova dinâmica econômica e social no território maranhense. Sua estrutura espacial, ao longo dos anos, passou por intensas transformações e na atual conjuntura dá margens aos possíveis processos de reestruturação. As novas frentes de desenvolvimento econômico, implantados em diferentes pontos no espaço contribuem para alterações na estrutura da rede urbana, uma vez que permite o surgimento de novas centralidade, assim como implica na perda de posição de outras, através da redução dos interesses e transferência de investimentos.

Compreendendo uma diversidade de relações – sociais, econômicas, institucionais, e comunicação - a rede urbana é um dos principais estruturadores do espaço, pois possibilita o estabelecimento de escalas de interação, local, regional, nacional e mundial. Ela é reflexo da ação do capital, na produção dos espaços pela divisão social e territorial do trabalho. Na sua abordagem espacial, de acordo com Roberto Lobato Corrêa (2015, p. 16), a rede urbana “pode ser definida como um conjunto de centros urbanos funcionalmente articulados entre si”.

Esta articulação espacial define e redefine centralidades e estabelece diferentes hierarquias entre espaços, devido a questões associadas aos desiguais níveis de desenvolvimento da região, estado e país. No caso maranhense, a rede possui fragilidades e grande grau de dependência entre cidades, devido a fatores históricos relacionado à deficiente infraestrutura de transporte, que acompanhou o processo de formação do Estado, sendo modificado apenas a partir de 1980, com a criação de novos eixos rodoviários e a ferrovia, uma vez que o principal meio de transporte até então existente era o fluvial. (ANDRADE, 1984; FERREIRA, 2008)

Como ratificado por Andrade (1984), as dificuldades de comunicação e de transporte contribuíram para a consolidação de uma inexpressiva rede urbana, pois inúmeras cidades estabeleceram relações de trocas com outras cidades, em alguns casos, de outros estados

e não com a capital São Luís. Isto “fez com que o Estado não unificasse econômica e socialmente em torno de um centro urbano de importância e passasse a funcionar como um conjunto de células regionais em torno de centros urbanos de pequena importância”. (ANDRADE, 1984, p. 97).

Assim, o Maranhão foi (e ainda é) constituído por inúmeros pequenos núcleos urbanos, na qual as cidades com maiores quantitativos populacionais, na década de 1960, eram apenas São Luís com 124.606 habitantes e em segundo lugar a cidade de Caxias com 19.092 habitantes. As demais as cidades possuíam população inferior, sendo predominantemente habitantes da zona rural.

**Quadro 6 - Cidades maranhenses com maior população urbana**

| Ordem           | 1950      | 1960       | 1970       | 1980           | 1991           | 2000           | 2010           |
|-----------------|-----------|------------|------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 1 <sup>a</sup>  | São Luís  | São Luís   | São Luís   | São Luís       | São Luís       | São Luís       | São Luís       |
| 2 <sup>a</sup>  | Caxias    | Caxias     | Imperatriz | Imperatriz     | Imperatriz     | Imperatriz     | Imperatriz     |
| 3 <sup>a</sup>  | Pedreiras | Bacabal    | Caxias     | Caxias         | Timon          | Timon          | Timon          |
| 4 <sup>a</sup>  | Codó      | Codó       | Bacabal    | Timon          | Caxias         | Caxias         | Caxias         |
| 5 <sup>a</sup>  | Ribamar   | Pedreiras  | Codó       | Bacabal        | Bacabal        | Codó           | Codó           |
| 6 <sup>a</sup>  | Rosário   | Imperatriz | Pedreiras  | Santa Inês     | Codó           | Bacabal        | Paço do Lumiar |
| 7 <sup>a</sup>  | São Bento | Carolina   | Timon      | Codó           | Santa Inês     | Açailândia     | Açailândia     |
| 8 <sup>a</sup>  | Viana     | Coroatá    | Ribamar    | Pedreiras      | Açailândia     | Santa Inês     | Bacabal        |
| 9 <sup>a</sup>  | Coroatá   | São Bento  | Coroatá    | Pinheiro       | Barra do Corda | Balsas         | Santa Inês     |
| 10 <sup>a</sup> | Bacabal   | Timon      | Pinheiro   | Barra do Corda | Pinheiro       | Barra do Corda | Balsas         |

Fonte: FERREIRA, 2014

Na década de 1970, em função de mudanças e ampliação do sistema viário no interior do estado, a dinâmica populacional foi alterada e novos núcleos urbanos apresentaram relativa concentração populacional. Neste período, Caxias perde posição para o município de Imperatriz que passa a concentrar mais de 30.000 habitantes residindo na zona urbana. No período posterior, década de 1980, tais dinâmicas entre cidades são mantidas, pois a concentração da população urbana tem apresentado tendência crescente contribuindo para o processo de urbanização do Estado registrado na década de 1990, no pós-Constituição Federal de 1988, que criou/desmembrou/emancipou inúmeras pequenas municipalidades (81) com diferentes quantitativos populacionais. (BURNETT et. al, 2016)

Neste processo de urbanização acentuou-se as profundas marcas de um desenvolvimento desigual, pois na década de 1990 de um total de 136 cidades, apenas 19 tinham população urbana superior a 20.000 habitantes. Os registros do ano 2000 mostram mudanças, pois o número de cidades com mais de 20.000 subiu para 29 (do total de 217 cidades). No



entanto, as desigualdades inerentes ao processo foram mantidas e os investimentos, catalizadores de dinâmica econômica e populacional, ainda se mantiveram concentrados em localizações estratégicas do ponto de vista da logística e dos interesses do capital. Além disso, novos problemas são evidenciados, devido a pressões no espaço urbano por novas demandas de bens, serviços – educação, saúde, habitação, saneamento básico – e alimentos (MESQUITA, 2011).

O crescente do número de cidades com mais de 20.000 habitantes é resultado do quadro de investimentos tanto públicos quanto privados distribuídos no espaço, estando as principais localizadas às margens da Estrada de Ferro Carajás, construída na década de 1980, mas que influenciou e ainda influencia a destinação de investimentos no Estado. Como citado por Mesquita (2011) e Ferreira (2017) a maioria das principais cidades maranhenses, em termo populacional e econômico, estão margeada pela Estrada de Ferro, na qual concentram grandes investimentos que necessitam de rápidos instrumentos de escoamento da produção, assim como de produtos para produção.

Apesar disso, outros fatores têm contribuído para transformações espaciais, pois os eixos de crescimento passaram a ser direcionados para algumas cidades médias, principalmente as localizadas em pontos estratégicos que favorecessem melhores condições logísticas, oferta de mão-de-obra barata, além de incentivos fiscais. O Maranhão, em um contexto mais recente, está expandindo para além da Estrada de Ferro Carajás, na qual novas potencialidades são identificadas e consequentemente novos núcleos de desenvolvimento são criados, como é o caso dos municípios de Balsas, Tasso Fragoso, Barra do Corda e Grajaú, localizadas no cerrado sul do Maranhão; as cidades de Chapadinha, Santo Antônio dos Lopes, Pinheiro e Bacabal, consideradas enclaves, pois se situam distantes da articulação espacial dos eixos de desenvolvimento econômico (FERREIRA, 2017).

A expansão do processo produtivo e a apropriação dos espaços para a produção agrícola, agropecuária e industrial dinamizaram a forma de ocupação, pois incorporaram áreas que não possuíam expressão econômica (MESQUITA, 2011). Isto influenciou diretamente a ocupação de espaços com potenciais produtivos, com extensas áreas para produção e com baixo custo de compra. No entanto, há preferências quanto às localizações como cita Mesquita (2011, p. 11):

A indústria continua preferindo a grande São Luís, Santa Inês, Açailândia e Imperatriz; Caxias, Codó, Porto Franco, Timon, Balsas e Pindaré. Na agropecuária, Açailândia, São Raimundo das Mangabeiras, Santa Luzia e Grajaú. Quanto aos serviços e comércio acompanha a dinâmica destes dois setores, a Região Metropolitana de São Luís, Açailândia, Imperatriz, Santa Inês, Balsas, Caxias, Codó e Timon.

Essa transformação da rede urbana, tanto local quanto em nível nacional, tem sido objeto de estudo do IBGE desde a década de 1970, que através da pesquisa inicialmente denominada Divisão do Brasil em regiões urbanas funcionais, publicada no ano de 1972, influenciou na publicação de mais 3 estudos, sendo a mais recente o publicado em 2008, cognominado Região de Influência de Cidades - REGIC. Ao longo desses anos, o Maranhão, apresentou um quadro de mudanças constante em sua hierarquia urbana. A dinâmica entre as cidades que desempenhavam funções centrais foi sendo modificada em virtude de novos investimentos, assim como melhoria na oferta de bens e serviços à população local e ao atendimento das demandas dos outros municípios.

O crescente número de cidades exercendo funções de centros Sub-Regionais e Centros de Zona, registrado no último estudo do REGIC, revela um processo de desestruturação de centros que apresentavam relativo crescimento econômico e concentração de serviços. Em uma comparação com as pesquisas dos anos anteriores, verificamos a perda de posições entre cidades, devido ao deslocamento ou à implantação de novos investimentos para outras áreas. No caso do Maranhão destacamos as cidades de Brejo, Coroatá, Itapecuru-Mirim, Coelho Neto, Dom Pedro entre outras, que deram origem a novas centralidades urbanas ou que perderam importância em virtude do surgimento de um novo núcleo urbano melhor estruturado, como foi o caso de Chapadinha que tem sua origem neste novo quadro de desenvolvimento econômico. Além deste, como identificadas no REGIC de 2008, destacam-se as cidades de Açailândia, Governador Nunes Freire, São João dos Patos, Balsas, Colinas, São João dos Patos entre outras.

Em função desse processo dinâmico e dos ciclos do capital, nos recentes estudos realizados por Ferreira (2017) há indícios de transformação desta realidade, com uma reestruturação da rede urbana e na hierarquia entre cidades. Nesta nova dinâmica, além da ocupação dos espaços das grandes e médias cidades, os novos investimentos estão sendo direcionados aos pequenos núcleos urbanos, inserindo-os na dinâmica da apropriação, sem a conversão de melhorias e desenvolvimento local, contribuindo para a manutenção dos baixos índices de desenvolvimento social do estado, assim como na distribuição da renda.

Este fato também condiciona o aumento da população pois, como registrado no último levantamento do IBGE (2010), o crescimento da população urbana elevou para 35 o número de cidades com mais de 20.000 habitantes. Apesar desta progressiva taxa, a concentração de renda ainda persiste, revelando um quadro de crescimento sem desenvolvimento, pois são poucos os núcleos urbanos que contribuem com mais de 1% na composição do PIB estadual. Além disso, apenas 4 municipalidades possuem alto IDHM (0,700

– 0,799) e 153 estão inseridos na faixa do baixo IDHM (0,500 - 0,599) (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2010).

Apesar do aumento populacional, ainda existe no referido estado inúmeros pequenos centros urbanos, cuja dinâmica econômica apresenta forte características rurais. Ao considerar o levantamento populacional de 2010 e adotando uma categorização para compreensão do porte das cidades, como feito por Burnett et. al. (2016) e Melo (2016), verificamos que apenas 4,15%, das 217 cidades maranhenses, podem ser consideradas grandes, ou seja, têm população superior a 100.000 habitantes e as pequenas cidades correspondem a mais de 50%, ou seja, população de até 20.000 habitantes.

Este quadro reflete diretamente na distribuição do PIB estadual, uma vez que pelo levantamento referente ao ano 2010, apenas 10 cidades possuíam participação superior a 1%, sendo principalmente as grandes e as médias, em que se destacam pela arrecadação na prestação dos serviços. Com levantamento realizado em 2014, esta dinâmica apresenta quadro de mudanças, pois subiu para 12 o número de cidades com participação de até 1% no ranking do PIB estadual e neste destacam-se as cidades de Santo Antônio dos Lopes, que passou a ocupar a 11ª colocação com maior arrecadação no setor da indústria e a cidade de Tasso Fragoso, que passou a ocupar a 12ª das cidades com maiores PIB devido à arrecadação no ramo da agropecuária, especificamente produção de soja. (IMESC, 2016).

As transformações econômicas do estado estão associadas não somente à modernização e à apropriação dos espaços pela indústria e pelo deslocamento da oferta e das melhores condições de serviços, mas também às novas linhas de produção agrícola, pois desde a década de 1990, no Maranhão foi introduzido a plantação de soja, direcionada à exportação, inicialmente, ocupando áreas na Região Sul do Estado. Com sua origem no Sul do Brasil, a expansão da produção da soja, conforme citado pelo IMESC (2014, p. 73), está associada a duas razões, no caso,

[...] a conjuntura favorável do mercado externo que diante da crescente demanda ampliou os mercados produtores; e os incentivos fiscais federais e estaduais por meio de programas oficiais destinados à promoção do desenvolvimento da produção agrícola em larga escala nas áreas do cerrado, caso do Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para Desenvolvimento Agrícola do Cerrado – PRODECER.

Os incentivos fiscais ofertados pelo Estado, bem como as condições fisiográficas favoráveis para o desenvolvimento dessa cultura, facilitou a incorporação de novas áreas neste processo, no caso na direção da Região Leste Maranhense, nos anos 2000, tornando-a o segundo polo da agricultura de grãos no Maranhão. Ocupando áreas da Microrregião de Chapadinha e

do Baixo Parnaíba Maranhense, tem-se como polos de destaque os municípios de Buriti, Chapadinha, Anapurus e Mata Roma (IMESC, 2014).

O desenvolvimento de novas atividades industriais e ampliação da oferta de serviços vem alterando a realidade maranhense e permitindo uma nova espacialização no território. A cidade de São Luís, mantém-se ainda como o principal polo industrial do Estado, seguido das cidades de Imperatriz (Construção Civil e Indústrias de Transformação – Frigoríficos, papel e celulose), Santo Antônio dos Lopes (Produção de Gás), Açailândia (Indústria de Transformação – metalurgia e indústria de cimento de produtos minerais não metálicos), Estreito (Construção Civil e a Usina Hidroelétrica), Balsas (Construção Civil e Indústria de Transformação – adubo, defensivos, sementes e alimentos), São José de Ribamar (Indústria da Construção Civil), Timon (Indústria da Construção Civil e de Transformação – Frigoríficos) e Bacabeira (Indústria da Construção Civil), Governador Edison Lobão (Indústria da Construção Civil – Produtos têxteis, artigos de vestuário, calçados e curtimentos), Codó (Indústria de Transformação – fabricação de cimento) e Porto Franco (Indústria de Transformação – moagem e fabricação de produtos de origem vegetal). (IMESC, 2016; FERREIRA, 2017).

Além da localização dos centros regionais pautados na localização das indústrias, como proposto por Alfred Weber (1909)<sup>3</sup> e Perroux (1955)<sup>4</sup>, a oferta de bens e serviços também condiciona a posição de espaços polarizadores, como proposto por Walter Christaller (1933), com a teoria das Localidades Centrais. Nesta teoria, base fundamental dos estudos do IBGE sobre a Rede Urbana, a definição das centralidades e das hierarquias entre cidades estão condicionadas à sua capacidade de ofertar bens e serviços à sua população e à sua hinterlândia, fatores direcionadores para a compreensão da atual rede urbana.

Desta maneira, como referenciado por Christaller, a oferta de serviços atua como fator determinante para a reestruturação da rede urbana, em especial a maranhense, uma vez

---

<sup>3</sup> Nos estudos de Alfred Weber sobre a Rede Urbana, definiu a Teoria da Localização Industrial, em que buscava uma melhor localização para estes polos com o intuito de ter melhor aproveitamento das riquezas e menor custo nos deslocamentos, da matéria-prima e da mão-de-obra. Assim buscava uma localização equilibrada entre os pontos de abastecimento, produção e consumo.

<sup>4</sup> François Perroux, teórico contemporâneo influenciado pelos novos estudos econômicos fundamentado nas ciências regionais. Sua Teoria, denominada Teoria dos Polos de Crescimento Econômico, pautando-se na compreensão da dinâmica e na economia regional, compreendia que o crescimento e o desenvolvimento ocorria de forma irregular, gerando desequilíbrios sociais, econômicos nas regiões, pois para ele “o crescimento não aparece simultaneamente em toda parte, ao contrário, manifesta-se em pontos ou polos de crescimento com intensidade variáveis, expande-se por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre toda a economia” (PERROUX, 1977, p.146). Sua teoria, exerceu grande influência na organização do território de regiões subdesenvolvidas, a citar o brasileiro, pois tornou-se importante ferramenta para dinamizar o crescimento de regiões com baixo dinamismo econômico.

que as novas demandas, associadas as novas oportunidades de emprego e o desenvolvimento contribuíram para o surgimento de centralidades ou à transformação das existentes, passando a serem núcleo de concentração e fornecimento de bens e serviços para estes polos industriais. Isto possibilita uma maior distribuição, ainda que desigual, desses segmentos nos espaços regionais, como observado na análise da distribuição do PIB de Serviço nas municipalidades, quadro 7, na qual algumas cidades ascenderam, concentrando novas atividades, e outras perderam posições.

**Quadro 7 – Participação das cidades maranhenses na arrecadação do PIB de Serviços**

| <b>Posição</b> | <b>PIB 2010<br/>Municípios</b> | <b>PIB 2014<br/>Municípios</b> |
|----------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 1              | São Luís                       | São Luís                       |
| 2              | Imperatriz                     | Imperatriz                     |
| 3              | Balsas                         | Balsas                         |
| 4              | Caxias                         | São José de Ribamar            |
| 5              | Timon                          | Caxias                         |
| 6              | Açailândia                     | Timon                          |
| 7              | Santa Inês                     | Açailândia                     |
| 8              | São José de Ribamar            | Santa Inês                     |
| 9              | Codó                           | Bacabal                        |
| 10             | Pinheiro                       | Codó                           |
| 11             | Paço do Lumiar                 | Paço do Lumiar                 |
| 12             | Chapadinha                     | Pinheiro                       |
| 13             | Barra do Corda                 | Chapadinha                     |
| 14             | Presidente Dutra               | Barra do Corda                 |
| 15             | Pedreiras                      | Presidente Dutra               |

Fonte: IMESC, 2014

Neste processo verificamos que as cidades de São Luís, Imperatriz e Balsas mantiveram em suas posições, demonstrando uma distribuição dos recursos e melhor acesso à população, pois são cidades localizadas em diferentes pontos do espaço maranhense, sendo respectivamente nas mesorregiões Norte, Oeste e Sul. A cidade de São Luís, por ser capital, concentra melhor infraestrutura de comércios e serviços, no qual se inclui hospitais de maiores complexidades, universidades, faculdades, sede das Secretarias Estaduais e órgão federais, diversidade de agências bancárias e entre outros.

Seguido de São Luís, temos Imperatriz, definido pelo REGIC (2008) como Capital Regional B, apresentando grande dinâmica em função da sua localização, divisa do estado, o que permite estabelecer contato com cidades de outro estado na qual recebe forte influência. Além disso, concentra diversidade de atividades e serviços públicos e privados, dentre os quais

recentemente, através da Lei Estadual nº 10.525 de 3 de novembro de 2016, no município foi implantado um campus da Universidade Estadual da Região Tocantina – UEMASUL, sendo a terceira Universidade do Estado. (MARANHÃO, 2016).

A redistribuição dos serviços públicos e privados dinamizaram outras cidades, induzindo para que essas configurem como polos regionais e influenciem nas áreas do seu entorno. Dentre elas destaca-se as cidades de Pinheiro que devido à ampliação das redes de ensino, pela implantação e expansão dos polos das Universidades, tanto a Estadual quanto a Federal e o Instituto Federal atraíram novos habitantes, investimentos em habitação, que oneram o custo do m<sup>2</sup>, e demandam locais para alimentação e diversificação do setor comercial. Como citado por Ferreira (2017, p. 108):

Com efeito, os serviços de educação superior da cidade de Pinheiro de um lado a qualifica como geradora de conhecimento, capacidade de desenvolvimento inserida na modernidade e “abertura para o mundo” [...] enquanto de outro ampliaram a importância regional desse município tendo em vista que induziram novos fluxos migratórios, os quais construíram grupos novos de consumidores de serviços e produtos urbanos.

Além disso, o município também passou a concentrar outras atividades inerentes a essas demandas, como agências bancárias, Corpo de Bombeiros, Batalhão da Polícia, Agência do INSS, hospital regional e estabelecimentos comerciais presente em cidades mais estruturadas, como lojas da Cacau Show, Carmen Steffens e outras. (FERREIRA, 2017).

Outra cidade que teve sua dinâmica alterada passando a ser um centro polarizador da Região do Alto do Munim foi a cidade de Chapadinha, que tem seu crescimento registrado desde os anos 2000, com o deslocamento/ampliação da produção de soja no interior do estado. Apesar de não ser o papel de principal produtor da região, o município se destacou pela capacidade de atrair e fornecer para a sua hinterlândia bens e serviços de média complexidade. Segundo Ferreira (2017, p. 110 e 111) através do levantamento do setor de comércio de Chapadinha foi verificado que

[...] a demanda é atender não só a população da zona rural e da sede, mas também a dos municípios carentes no setor comercial principalmente os menos dinâmicos, como Anapurus, Mata Roma, Brejo, Afonso Cunha, Buriti e São Benedito do Rio Preto. Constatou-se que a cidade de Chapadinha atende população que se situa além da área de sua influência direta (Região de Planejamento do Alto do Munim), a exemplo de Urbano Santos, Araíoses e Barreirinhas.

Com o progresso da rede comercial, Chapadinha vem recebendo, entre outros empreendimentos, a instalação de instituições financeiras (agências e postos de atendimento) que ofertam uma gama de serviços e facilitam crédito para lojistas, os sojicultores, demais agricultores e a população em geral, revelando a importância dessa cidade, em termos da concentração de diversos equipamentos e ampliando a prestação de bens e serviços; [...].

Este intenso processo de reestruturação atrelado a condições diversas, como Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, investimentos em capital estatal e privado, produzem novas configurações e gera possibilidades para o desenvolvimento econômico do estado do Maranhão. A subordinação ao mercado externo ocasiona períodos de oscilação que podem levar ao retrocesso ou a avanços no desenvolvimento, visto que se defende a ideia de que o desenvolvimento está condicionado à apropriação pelo capital nacional e internacional, em detrimento do local. Assim, há uma total desvalorização ou não incentivo para produção local e inexistência de indicações das possibilidades de mudança deste sistema, o que acaba por dificultar mudanças nos índices sociais de desenvolvimento.

A persistência no contexto do desenvolvimento do Estado atrelado à apropriação externa, como cita Ferreira (2017) aponta para a continuidade deste cenário, mas também indícios de um quadro de mudanças, vinculadas à ampliação de eixos rodoviários que permitirão maior logística para áreas desconexas dos eixos existentes, que possibilitará a descoberta de novas áreas, que poderão ser apropriadas e inseridas na lógica da produção e geração de riqueza.

Além disso, tais condições apontam para um processo de redefinição e reorganização da hierarquia de cidades, em que outros centros urbanos em virtude das novas demandas passarão a ceder espaços para instalação de novos equipamentos e para atendimento das necessidades que crescem. Contudo, este *boom* da expansão urbana poderá ocasionar inúmeros problemas urbanos e acentuar ainda mais as desigualdades econômicas e sociais. De acordo com Ferreira (2017, p. 138 e 139) a ampliação das demandas por áreas destinadas ao estabelecimento desses investimentos contribuirá para que haja uma

[...] maior pressão por imóveis, emergirá e/ou crescerá a especulação imobiliária, ampliação da prestação de bens e serviços, bem como o incremento demográfico; este resulta, principalmente, da procura por emprego e, decerto, concorre para aumentar a pressão por moradia e saneamento básico, cujas demandas se não forem atendidas culminarão no avanço da ocupação na direção de áreas frágeis ambientalmente [...].

Na atual conjuntura, de incentivos e abertura comercial, novos polos regionais em ascensão poderão produzir significativas alterações e facilitar o acesso de bens e serviços essenciais à população, o que poderá gerar melhoria nos indicadores sociais; no entanto, isto ocorrerá quando subsidiado por um planejamento estadual e municipal. Destarte, essas novas centralidades em ascensão assumem importante papel para o desenvolvimento do estado, assim o contexto da evolução de Chapadinha, recorte espacial da pesquisa, na rede urbana maranhense, torna-se objeto da nossa próxima análise.

## **2 REDE URBANA E AS NOVAS CENTRALIDADE NO MARANHÃO, O CASO DE CHAPADINHA**

O papel exercido pelas cidades médias como nós articuladores entre os diferentes espaços, o grande e o pequeno, configura distintas formas de apropriação e como consequência estruturas espaciais. Com a inserção das cidades médias na política regional, estas foram caracterizadas como núcleos urbanos complexos, estruturados e até mesmo segmentados, podendo reproduzir disparidades semelhantes às grandes cidades, ao invés de amenizá-las.

A heterogeneidade do território brasileiro e as diferentes formas de apropriações pelo capital financeiro, industrial e comercial, configura distintas estruturas espaciais entre centralidades regionais, assim como podem conformar centralidades intra-urbanas decorrentes da forma de organização e os níveis de intervenção/captura do espaço pelo capital.

Diante disso, o presente capítulo pretende discutir as transformações espaciais nas novas centralidades em cidades médias através da análise da dinâmica desses espaços em virtude de condicionantes, como as possibilidades de circulação, a economia e a diversificação dos setores comércio e serviços. Além disso, neste contexto sobre centralidade em cidades médias apresentamos aspectos que levaram à definição de Chapadinha, cidade média maranhense, como centralidade na microrregião em que se insere, bem como no estado do Maranhão.

### **2.1 As novas centralidades em cidades médias**

A compreensão do espaço como “um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistema de ações” (SANTOS, 2014, p.63), reflexo das relações e do movimento da própria sociedade, reproduz um processo dinâmico na estruturação da cidade. O atendimento das demandas provenientes dos novos usos e ocupações, constitui novas centralidades na escala regional e/ou centralidades intra-urbanas. Evidenciadas pela descentralização das atividades produtivas, tanto nas grandes quanto nas médias cidades, o espaço urbano se reestrutura modificando as relações sociais e econômicas.

Assim como nas grandes cidades, o espaço das cidades médias se transforma através da dinâmica e apropriação, pelo capital e pela sociedade, proveniente das escalas espaciais diversas, como a intra-urbana, inter-regional e a global, reproduzindo diferentes níveis de centralidades espaciais.



A centralidade inter-regional tem como referência a cidade e/ou a aglomeração urbana principal em relação ao conjunto de cidades e/ou a rede urbana, enquanto que a centralidade intra-urbana se expressa pelas diferentes formas de intervenção e estruturação da cidade por meio da difusão do seu centro ou dos seus centros. (SPÓSITO, 1998).

O fator localização é determinante para a constituição de novas centralidade, pois se originam das condições de fluxo – pessoas, produção, capital e mercadorias - assegurando a divisão territorial do trabalho e a produção e reprodução de capital. Deste modo, segundo Oliveira Júnior (2008), as centralidades devem ser compreendidas a partir dos fluxos que geram de pessoas, de automóveis, de capitais, de decisões de informações e sobretudo de mercadorias. Além disso, os fluxos são condições necessárias para o estabelecimento de relações de troca, comunicação e competitividade entre espaços, como cita Santos (2014, p.274)

Uma das características do mundo atual é a exigência de fluidez para a circulação de ideias, mensagens e produtos ou dinheiro, interessado aos atores hegemônicos. A fluidez contemporânea é baseada nas redes técnicas, que são um dos suportes da competitividade. Daí a busca voraz de ainda mais fluidez, levando à procura de novas técnicas ainda mais eficazes. A fluidez é, ao mesmo tempo, uma causa, uma condição e um resultado.

A fluidez de pessoas, mercadoria, capital e comunicação, reproduz transformações espaciais na escala da cidade e determinam a sua inserção na escala regional. As modificações inerentes a este processo é a ampliação dos centros de gestão, produção e de concentração de riqueza, causando impactos diretos no espaço intra-urbano, uma vez que define novos usos, novas localizações, concentração populacional e de renda, além das alterações nos limites urbanos municipais, possibilitando o surgimento de novas centralidades intra-urbanas.

A expressão completa deste processo é a diversificação das expressões da centralidade intra-urbana e ainda, da centralidade interurbana, visto que novas formas de comércio promovem novos fluxos entre cidades de diferentes portes, permitindo a emergência e uma **centralidade múltipla e complexa**, no lugar da centralidade principal e muitas vezes única, que marcava a estruturação interna das cidades até algumas décadas. (SPÓSITO, 2001, p. 236, grifo da autora).

No espaço intra-urbano, o processo de descentralização regional e o direcionamento da produção para as cidades médias, modifica relações anteriormente definidas e impõem outras, que eram característicos dos grandes centros, como um espaço urbano fragmentado e descontínuo tecido urbano, fruto da ação dos diferentes interesses econômicos. As novas pressões socioeconômicas e o crescimento populacional determinam novas necessidades, influenciando a transformação do centro principal, pois este sozinho não consegue acompanhar

o crescimento da cidade, fator atrativo de novos investimentos de capital local, nacional e internacional. (OLIVEIRA JÚNIOR, 2008; PEREIRA, 2002; LOPES JÚNIOR, et. al, 2010).

As alterações espaciais e as novas funções atribuídas ao centro tradicional foram favorecidas pelo desenvolvimento de meios de transportes mais flexíveis, que acelerou e ainda acelera a descentralização das áreas centrais da cidade, incentivando a implantação de novos investimentos e o desenvolvimento de atividades nas áreas periféricas, reproduzindo centralidades intra-urbanas. Tais condições foram possíveis devido às mudanças da escala do pedestre para a escala do automóvel, o que permitiu o fim da centralidade única e a formação de novas centralidades, caracterizada pela melhor fluidez e pelo poder de compra, disseminando a segregação socioespacial. (SPÓSITO, 1998).

De acordo com Spósito, a centralidade no interior das cidades, ganha maior relevância devido a quatro dinâmicas principais, a citar: as novas localizações dos equipamentos comerciais e de serviços de grande porte, concentrados em áreas específicas, modificam o papel do centro principal e redefinem as relações centro-periferia; a velocidade nas transformações econômicas geram mudanças na escala intra-urbana; redefinição da centralidade urbana, em virtude do deslocamentos/ampliação das atividades econômicas; “a difusão do automóvel e o aumento da importância do lazer e do tempo de consumo redefinem o cotidiano das pessoas e a lógica da localização dos equipamentos comerciais e de serviços”. (SPÓSITO, 1998, p. 28).

Assim, o centro tradicional se reestrutura e passa a concentrar atividades econômicas voltadas ao consumo, uma vez que o processo de valorização no preço da terra e dos imóveis, leva os grandes investidores (proprietários dos meios de produção) a se deslocarem para áreas mais periféricas, caracterizados pelo baixo custo de compra, instalação e funcionamento, elevando seus lucros e reproduzindo subcentros, no desempenho de funções locais e/ou regionais. Além desses, outros fatores estão associados ao processo de desconcentração, como: os elevados congestionamentos e o aumento no custo dos sistemas de transporte e de comunicação; inexistência de espaços para a expansão dos polos industriais; restrições legais no uso do espaço; a perda da qualidade de vida e bem-estar social e principalmente “eliminar as deseconomias gerada pela excessiva centralização nas áreas centrais”. (CORRÊA, 1995, p.45).

Essas novas formas de ocupação e produção do espaço, redefinem o uso do centro tradicional, para atendimento das novas demandas socioeconômicas, pois como cita Corrêa (1995, p. 45), estes centros passam a concentrar atividades “capazes de transformar custos

locacionais elevados e ampla acessibilidade em lucros maximizados: são atividades voltadas para um amplo mercado nacional, regional ou abrangendo toda cidade”.

No entanto, a formação de novas centralidades não se associa apenas à expansão das atividades econômicas, pois como citado por Oliveira Junior (2008) “não apenas a descentralização de determinadas atividades correspondem à criação de novas expressões de centralidade. Essas se criam essencialmente em decorrência dos fluxos que as atividades geram e dos quais decorrem sua própria descentralização”, mas também ao crescimento demográfico dessas cidades, provocando o deslocamento da função residencial para o seu interior, as áreas periféricas, que passam a ser ocupadas pelas diferentes classes sociais, porém de forma fragmentada.

Essa expansão urbana desconcentrada produz um espaço complexo, segmentado e segregado. As marcas da segregação urbana são evidenciadas nas diferentes formas de apropriação do espaço e nas diferentes atividades que passa a desenvolver. As possibilidades de melhor rede de fluxo e de concentração em outros espaços são um dos fatores determinantes, assim como proximidade ao público alvo destinado a essa desconcentração.

O deslocamento das atividades produtivas, atraem consigo diversos outros equipamentos econômicos e sociais. Nesses espaços em construção, instalam-se filiais de grandes e/ou pequenas empresas comerciais e serviços especializados – médicos, consultorias, escritórios -, além de

[...] de novos loteamentos urbanos destinados a engendrar diferentes padrões ocupacionais; construção de grandes conjuntos habitacionais associados ou não a instalação de pequenos equipamentos e de outros centros de consumo imediato; aparecimento de grandes equipamentos e outros centros de atividade mais complexos que incluem a presença de sedes de empresas, serviços de hotelarias e espaços para a realização de eventos de toda natureza. (SPÓSITO, 1998, p. 30).

Associado à expansão horizontal das cidades, a difusão dos shoppings centers, local de consumo e de lazer, são elementos propulsores da formação de novas centralidades (VILLAÇA, 2001; SPÓSITO, 1998; CORRÊA, 1995). Sua localização, assim como outras melhorias incorporadas a esse novo setor da cidade marca um processo de refuncionalização do uso do solo, resultante dos interesses dos produtores imobiliários que preveem e/ou impulsionam a valorização dos espaços e o estabelecimento de novas relações de consumo.

Em decorrência disso, há a desvalorização do centro tradicional e a realocação de atividades econômicas, bem como residenciais para áreas que podem passar por rápido processo de verticalização. A verticalização, se associa à presença de espaços vazios, com baixo custo de compra e a flexibilidade devido à possibilidade de transformação dos espaços em construção.

O centro tradicional, dotado de infraestrutura urbana, próximo de pontos referenciais da cidade, com melhor atendimento dos sistemas de transporte, se populariza; no entanto, nesta “área permanece uma diversidade e quantidade de estabelecimentos, voltados para o atendimento de toda a cidade, em contraposição às vias especializada e subcentros que se destinam a uma clientela mais restrita”. (PEREIRA, 2006, p. 64).

Os novos usos atribuídos ao centro, em substituição ao residencial, conferem àquele espaço a expressão de “centro de negócios” (CASTELLS, 1983) em que se realizam principalmente transações econômicas, de gestão e de troca de informações.

A distribuição dos novos subcentros em pontos diversos e específicos são definidos em virtude da proximidade dos setores residenciais de alta renda. Contudo, há a formação de outros subcentros, ainda que menores, nas áreas periféricas, para atendimento de parte das demandas das classes médias e baixa, sem que haja a necessidade de realizar grandes deslocamentos, para atendimento das atividades imediatas. (BUENO, 2016).

Esses subcentros, desempenhando diferentes atividades devido aos distintos perfis socioeconômicos, asseguram um melhor acesso à população no atendimento de suas necessidades. Nas áreas periféricas, as desiguais condições socioeconômicas, definem distintos níveis de acessibilidade no espaço urbano, pois o transporte coletivo não atende a todos igualmente, existem áreas mais favorecidas do que outras, como citado por Villaça

Nesta sociedade, as diferentes classes sociais têm condições distintas de acessibilidade aos diferentes pontos do espaço urbano [...]. Algumas possuem automóveis, outras não. Algumas podem tomar ônibus, outras são obrigadas a se deslocar a pé. Algumas estão próximas a ruas por onde passam cinco a seis linhas de ônibus; outras estão perto de vias onde passa apenas uma [...] sendo objeto de disputa entre classes, o centro se torna mais acessível a uns do que outros [...]. (2001, p.243)

As novas localizações periféricas, reproduzem e acentuam o desenvolvimento desigual dos espaços urbanos, pois “parecem setores que mais se justapõem do que se articulam. Produz-se uma paisagem urbana recortada, com fortes desequilíbrios e sem estreita ligação entre habitação, trabalho e comércio”. (SPÓSITO, 1998, p. 31). A produção do espaço urbano nessas novas centralidades, favorece o desenvolvimento de atividades ligadas aos comércios e serviços, no intuito de oferecer elementos necessários ou para os setores industriais, estritamente capitalistas ali localizados, ou demandas externas oriundas da sua articulação e seu papel principal no contexto regional.

Essas cidades, configuram-se cada vez mais em função dos interesses estritamente econômicos, de geração de riquezas e estabelecimento de novas frentes de consumo, em

detrimento do atendimento e a manutenção de relações sociais e as melhores condições de qualidade de vida, podendo ser assemelhada às grandes cidades; no entanto, há exceções.

As transformações espaciais decorrentes desta conjuntura em cidades médias são as mais diversas e estão diretamente conexas às distintas funções exercida por essas centralidades. Exemplificando esta situação temos a cidade de Passo Fundo, Rio Grande do Sul – RS, caracterizada como cidade média que teve seu crescimento condicionado a melhorias em rede de infraestrutura, a ferrovia, e o processo de industrialização do campo, por volta de 1960, com a introdução da cultura da soja/trigo e posteriormente, a implantação de setores industriais relacionados às atividades agropecuárias. (SOBARZO, 2010, p. 42).

O intenso processo migratório campo-cidade definiu uma reestruturação urbana, com a expansão da cidade e a construção de subcentros. A cidade adquiriu “importância regional como núcleo urbano que concentra a produção do seu entorno e que oferece para essa hinterlândia serviços e produtos, seja para os espaços rurais ou para os centros urbanos menores da proximidade”, passando a desempenhar papel de intermediação na rede urbana. (SOBARZO, 2010, p. 42).

Além de fornecer e concentrar os comércios – varejista – e os serviços especializados – saúde, financeiro e educação –, a cidade passa a ser polo de apoio às atividades do campo, fornecendo instrumentos necessários para a realização das atividades produtivas, como maquinaria, produtos e insumos em geral, e capacitação profissional, direcionado às atividades produtivas da região. (SOBARZO, 2010).

Outra cidade média que tem seu crescimento condicionado ao desenvolvimento do agronegócio e outras atividades produtivas de alta tecnologia é Mossoró, Rio Grande do Norte. Com uma população de 259.815 habitantes, no Censo de 2010, essa cidade se destaca no cenário local, nacional e mundial com desenvolvimento das atividades do agronegócio da fruticultura, extração de petróleo e gás e a extração e beneficiamento do sal. Tais condições econômicas contribuíram para intensificação dos fluxos de matéria-prima, pessoas, mercadorias e a consequente difusão do comércio e dos serviços especializados, redefinido a estrutura urbana da cidade para suprimento das demandas intra e interurbana. A expansão do setor terciário, associado ao crescimento populacional e à “revolução do consumo”, foi fator propulsor do crescimento e de sua função como polo regional, pois passou a concentrar atividades antes restritas às grandes cidades. (ELIAS; PEQUENO, 2010).

Em ambas as cidades, Passo Fundo e Mossoró, a reestruturação do espaço urbano surge com o desenvolvimento de novas atividades, seja produtiva ou comerciais. O surgimento de centralidades intra-urbanas está associada à expansão do tecido urbano e ao deslocamento

dos conjuntos habitacionais destinados às diferentes classes sociais, mas também por shoppings, hipermercados e prestação de serviços especializados. A estruturação desses novos espaços, configura subcentros com diferentes escalas e ofertas, atendendo necessidades imediatas, com um pequeno tempo de deslocamento. O centro tradicional, dotado de infraestrutura, ganha novas funções, entretanto, ainda concentra atividades direcionadas à toda cidade, bem como à hinterlândia.

No território maranhense, as cidades têm desempenhado funções regionais associadas tanto ao desenvolvimento das atividades primárias, com a agricultura mecanizada, quanto as terciárias. A cidade de Balsas, principal polo de produção agrícola do Maranhão, localizada na mesorregião Sul do estado, como cita Sousa (2015), tem sua dinâmica devido ao desenvolvimento das atividades do agronegócio, a cultura da soja, realizado tanto nos seus limites territoriais, assim como nos municípios do seu entorno e o estímulo às atividades terciárias. Segundo Sousa (2015, p. 381):

Este segmento tem inclusive contribuído para movimentar a economia terciária de Balsas, apresentando implicações diretas na reestruturação urbana e regional desta cidade. Este fato é perceptível na paisagem urbana de Balsas. Ao observar a estrutura comercial e de serviços desta cidade logo se deduz que são estreitos os laços que unem os interesses das atividades terciárias com as atividades agrícolas modernas.

Nessa cidade há a concentração das principais atividades comerciais ao longo da Avenida do Catulo. Além de ceder espaços para estabelecimentos comerciais de grande e pequeno porte, para atendimento das necessidades imediatas da população, há também a presença de estabelecimentos comerciais voltados a atender os interesses e necessidades do agronegócio. Esta correlação de diferentes atividades no espaço, evidencia a interdependência entre as atividades terciárias e as atividades agrícolas reguladas no agronegócio. A estrutura da cidade, mostra que a constituição do seu espaço intra-urbano foi pensado para abrigar à lógica moderna do campo. (SOUSA, 2015).

Somado a isso, a cidade teve uma acelerada taxa de crescimento, com ampla extensão do seu tecido urbano e da periferização, resultante dos incentivos para a ocupação do campo pelas atividades agrícolas, em detrimento da habitação. Esses novos espaços caracterizam-se pela deficiente ou inexistente oferta de infraestrutura como pavimentação, rede de abastecimento de água, rede coletora de esgoto, coleta de lixo e drenagem urbana, além da total desassistência por parte da gestão municipal, na promoção de um planejamento urbano. (SOUSA, 2015).

Outra cidade maranhense, que passou por rápido crescimento socioeconômico, desempenhando um papel de Capital Regional B pelo REGIC, é Imperatriz, localizada na

Mesorregião Oeste Maranhense, com população total de 247.505 habitantes, no Censo de 2010 e teve seu crescimento associado às intervenções do governo militar, através de programas econômicos<sup>5</sup>, a partir da década de 1950, na Amazônia brasileira. Apesar da fragmentação do seu território, com o desmembramento e a definição de novos municípios<sup>6</sup>, Imperatriz se destaca em virtude da capacidade de concentrar setores comerciais e de prestação de serviços, em maior escala e complexidade, quando comparado às cidades do seu entorno. (SOUSA, 2015)

O acelerado processo de urbanização de Imperatriz, registrado desde 1991, contribuiu para a refuncionalização do uso do solo, com a substituição das atividades primárias por setores de atividades terciárias. O atendimento das demandas locais e regionais ocorrem com a oferta diversificada dos setores públicos e privados na área da educação, saúde e instituições financeiras. Além desses, outros setores de atividade, como a construção civil e indústrias de transformação.

Em síntese, a definição de novas centralidade em cidades médias reproduzem duas escalas de centralidade, a da cidade no contexto da região que se insere e a centralidade intra-urbana, disseminada pelos diferentes subcentros desenvolvidos nos espaços internos da cidade devido à ação de capital imobiliário, adoção de melhorias de infraestrutura e à expansão dos meios e sistemas de transporte, em especial o individual. A expansão horizontal da cidade e a verticalização são fatores associados à valorização imobiliária, adensamento populacional e redução no tempo de deslocamento, favorecendo o consumo.

A redefinição do papel do centro e a alteração nas relações centro-periferia são parte do processo de produção social da cidade, devido ao intenso movimento propiciado pelos fluxos e as transformações dos elementos fixos, em virtude das necessidades determinadas pelas relações capitalistas.

Essa configuração acentua a segregação espacial e evidencia o desenvolvimento desigual das diferentes áreas, pois as normas ditadas pelos produtores do espaço, contribuem para a valorização de uns setores, em detrimento de outros, que podem ser caracterizados pela deficiente ou inexistente rede de infraestrutura e a ocupação pela classe média e, principalmente, a baixa.

---

<sup>5</sup> Segundo Sousa (2015, p.323) dentre estes programas destaca-se “a construção da rodovia Belém-Brasília, projetos minero-metalúrgicos, como é o caso da difusão da siderurgia no município de Açailândia que até o início da década de 1980 era parte integrante de Imperatriz e os projetos de colonização”.

<sup>6</sup> Município emancipados, a partir do território de Imperatriz são Açailândia, Cidelândia, Davinópolis, Governador Edison Lobão, João Lisboa, Montes Altos, São Francisco do Brejão, São Pedro da Água Branca, Vila Nova dos Martírios. (SOUSA, 2015).

Apesar disso, é importante enfatizar que, essas transformações espaciais citadas assumem diferentes formas e escalas em função do contexto que a cidade se insere. As cidades médias do Sul, Sudeste e as localizadas em regiões metropolitanas, apresentam em sua estrutura estes determinantes. No Nordeste, especificamente as cidades maranhenses assumem comportamento diferenciado, devido às diferentes formas de utilização do espaço, que é pouco marcado pela apropriação das grandes empresas de capital industrial, no entanto há a presença, em setores específicos como a mesorregião Leste e Sul, com o desenvolvimento da agricultura mecanizada. Essas atividades, conseqüentemente demandam estruturas diferenciadas e as cidades se organizam para atender o seu entorno, através do suprimento de atividades comerciais e prestação de serviços associados ou não à atividade mecanizada, e às demandas locais. Deste modo, compreendendo essas condicionantes, o próximo item busca identificar a definição da cidade de Chapadinha como centralidade regional, tendo como base de análise os estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, entre os anos de 1960 e 2017.

## **2.2 O município de Chapadinha na rede urbana maranhense**

O contexto do município de Chapadinha na rede urbana maranhense está relacionado ao entendimento de sua inserção na escala espacial do estado, através de suas dinâmicas, divisões e processo de regionalização, esta última remontando à década de 1990, realizada pelo IBGE. Segundo dados do Instituto, no período entre 1990 e 2017, a regionalização do Maranhão era (e ainda é) feita através da definição de 5 Mesorregiões (Norte, Leste, Oeste, Centro e Sul) e 21 Microrregiões, que se caracterizam por apresentarem especificidades geográficas ou maior proximidade territorial.

Nessas escalas de divisão e através das retrospectivas dos estudos anteriores sobre hierarquia de cidades, evidenciamos uma desequilibrada estrutura da rede urbana (que ainda se mantém), devido a presença de poucas cidades exercendo a função de centralidades regionais, uma vez que as distintas formas de apropriação do território estabeleceram ao longo dos anos reestruturações espaciais, através da definição de diferentes cidades como principais centros de concentração populacional e econômica.

Por meio da dinâmica especializada do capital, ao longo do processo de formação dos núcleos urbanos, favorecidos pelas melhorias no sistema de transporte, inúmeras cidades maranhenses passaram a exercer importantes papéis na hierarquia da rede. Algumas dessas cidades, que em momentos específicos tiveram um desenvolvimento acelerado, têm na



atualidade pequena expressão, devido à redefinição de interesses, contribuindo para que outras cidades passem a assumir novos papéis e funções, modificando suas estruturas espaciais; outras se mantiveram dinâmicas e atrativas, ampliando suas relações no quadro de desenvolvimento capitalista.

Essa redefinição de espaços de polarização está relacionada ao desenvolvimento do capitalismo e seu poder de definir, através de interesses econômicos e produtivos, localizações propícias ao desenvolvimento, pois como cita Brandão (2012, p. 82):

O capitalismo continuamente desenha e redesenha “novas geografias” produzindo escalas, novos pontos nodais, rearranjando as forças da polarização, da heterogeneidade e da dominação regionais. Muda o padrão de articulação da diversidade regional. Mudam os núcleos dinâmicos e geram estratégicos pontos, eixos e nós de maior ou menor potência.

Caracterizando a escala espacial da análise, é possível observar a ocorrência desse fenômeno socioespacial no município de Chapadinha, localizado à margem direita do Rio Munim, está inserido na Mesorregião Leste Maranhense, na Microrregião de Chapadinha<sup>7</sup>, na Região de Planejamento Alto do Munim<sup>8</sup> e na Região de Desenvolvimento do Baixo Parnaíba<sup>9</sup> apresentou nos últimos anos um quadro de rápido crescimento econômico e populacional, associado à sua proximidade à São Luís (250 km), ao Porto do Itaqui e à oferta de infraestrutura rodoviária que permite melhor circulação/logística para escoamentos os insumos gerados pelo Agronegócio. Sua implantação ocorre sobre um relevo plano, denominado Chapadas Baixas, com condições favoráveis à sua ocupação, assim como expansão urbana. (CORREIA FILHO, 2011).

Constituída por 44 municípios, a Mesorregião Leste do Maranhão possui divisa com o estado do Piauí, com quem estabelece conexão por meio da rodovia (BR e MA), pois o município de Timon faz fronteira com a capital daquele estado, compondo a Região Integrada

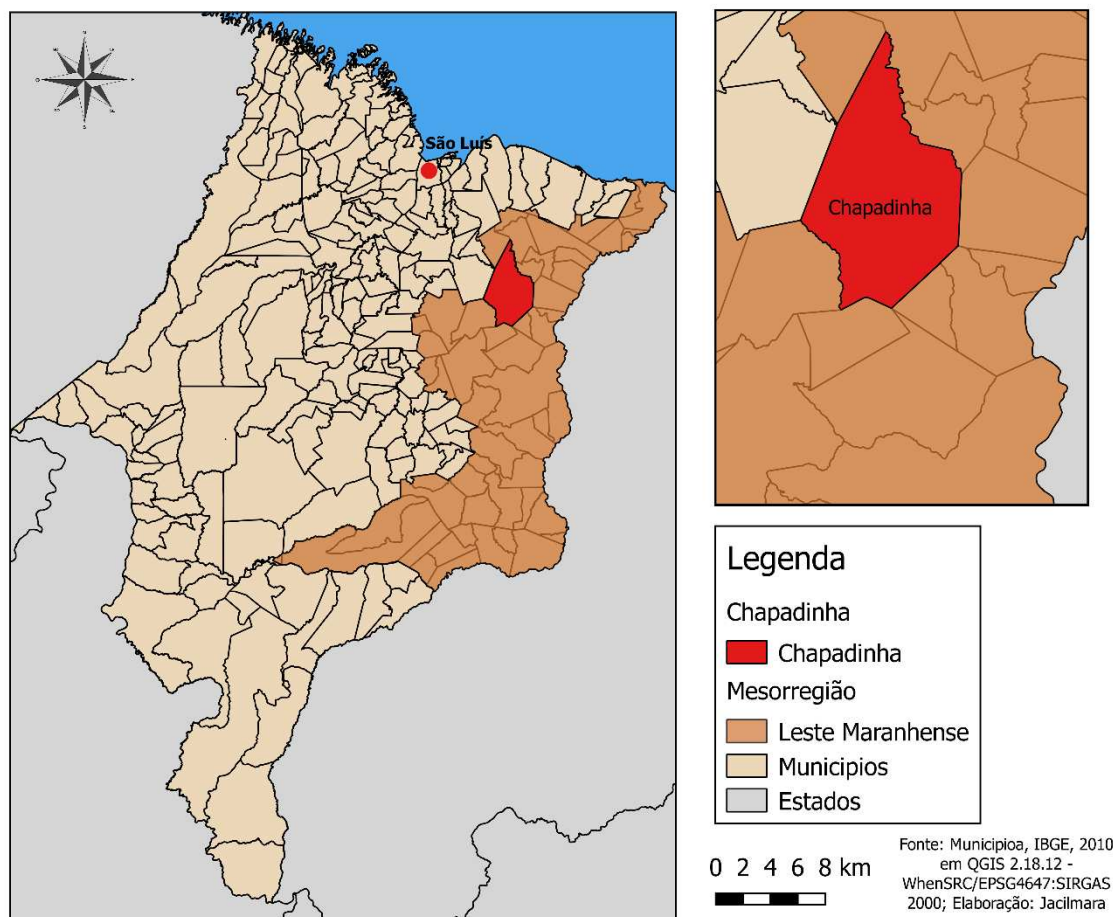
<sup>7</sup> O IBGE através da divulgação do volume, Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas de 1990, institucionalizado para fins estatísticos, agrupa os entes federados em conformidade com a suas delimitações política-administrativas. Este documento define as mesorregiões como uma área individualizada em uma unidade da federação que apresenta formas de organização do espaço geográfico definidos pelo processo social e as redes de comunicação e de lugares, enquanto que as microrregiões são partes integrantes das mesorregiões que apresentam especificidades quanto à organização do espaço associadas as estruturas de produção agropecuária, industrial, extrativista mineral ou pesca. (IBGE, 1990).

<sup>8</sup> A instituição das Regiões de Planejamento, 32 no total, é uma forma de regionalização estabelecida pelo Governo do Estado, que tinha dentre os seus objetivos, potencializar o desenvolvimento regional e territorial, além de melhorar a efetividade de políticas públicas implementadas no Estado para assegurar o desenvolvimento sustentável e a valorização do potencial endógeno das regiões. (MARANHÃO, 2008).

<sup>9</sup> O Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos, elaborou no ano de 2015 uma proposta de regionalização do Maranhão, através do agrupamento de Regiões de Desenvolvimento. Elaborado no intuito de unificar a regionalização do estado para a efetivação de ações conjuntas no território estadual, promovendo o planejamento regional e o desenvolvimento equilibrado do estado. (IMESC, 2015).

de Desenvolvimento – RIDE de Teresina. A microrregião de Chapadinha, agrupa nove municípios, dentre os quais o de Chapadinha, concentrando maior economia e população.

**Figura 1 – Chapadinha. Mapa de localização**



Elaboração: Melo, 2017

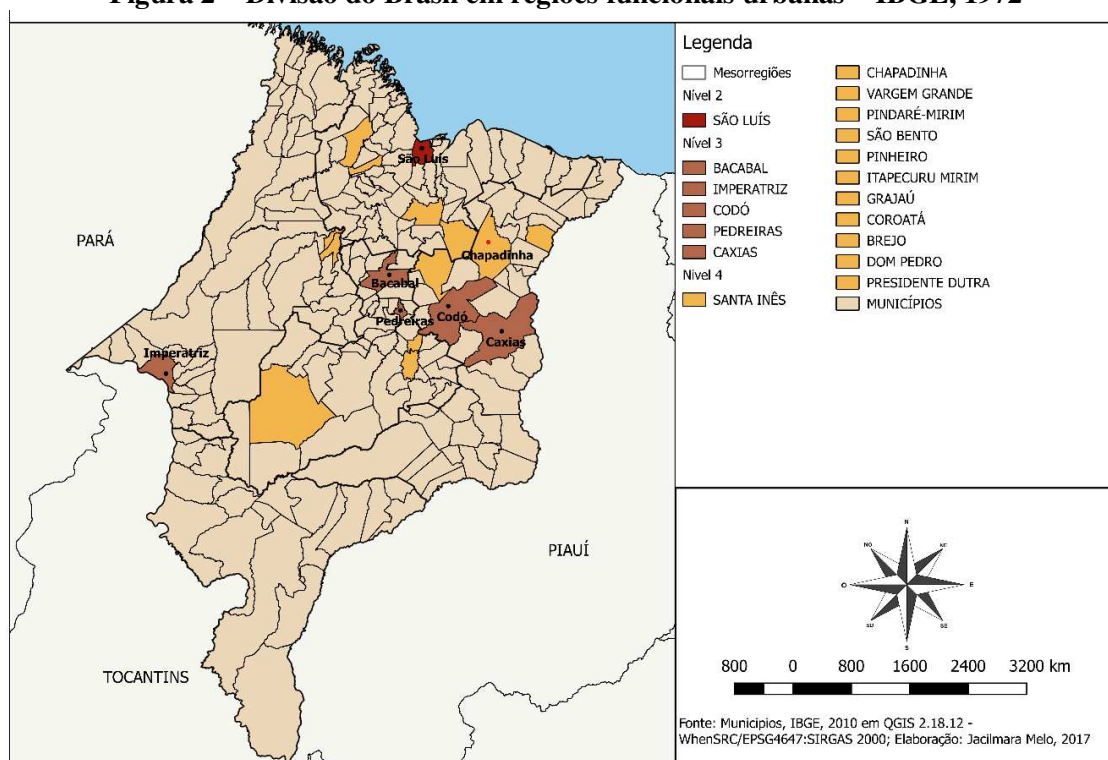
O crescimento de Chapadinha, assim como de outras cidades está associado a fatores diversificados, destacando-se os diferentes investimentos em capital – industrial, financeiro, mercantil – as melhorias na rede de infraestrutura, a modernização do sistema de produção e a ampliação das ofertas de serviços, que apontam novos eixos de desenvolvimento e de concentração. Isto é evidenciado, quando analisamos um processo retrospectivo a estrutura da rede urbana brasileira e maranhense, presente nas diferentes pesquisas realizadas pelo IBGE, que datam de 1966, a Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas, até 2017, com a Região Geográfica Imediatas.

Conforme o IBGE, o Maranhão, devido às metodologias utilizadas no reconhecimento e definição de centralidades, apresentou diferentes quadros de cidades desempenhando papéis regionais. Na pesquisa divulgada em 1972, utilizando dados da pesquisa realizada em 1966, esta buscava identificar os municípios e as relações que estabelecia com os

demais e, também, quais eram as ligações existentes, a citar os fluxos agrícolas, de bens e serviços, entre outros. Com a identificação das hierarquias e subordinação dos centros, definiu-se 4 níveis de centros (1 - grande metrópole nacional, metrópole nacional, centros metropolitanos regionais, centros macrorregionais; 2 – centros regionais; 3 – centros-sub-regionais e 4 - os centros locais) (IBGE, 2008).

O Maranhão, nessa pesquisa, tinha apenas 5 cidades exercendo níveis de centralidade, dentre as quais Caxias, Codó, Imperatriz, Bacabal e Pedreiras, ocupando a posição de Centros Sub-Regionais distribuídas no espaço geográfico. As outras cidades, com exceção de São Luís, capital regional, foram definidas como Centros Locais, ou seja, exercia influências apenas no seu entorno imediato. O município de Chapadinha era um centro de nível 4b - Centro Local -, centro que dá suporte às pequenas localidades próximas, como observado na figura 2.

**Figura 2 – Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas – IBGE, 1972**



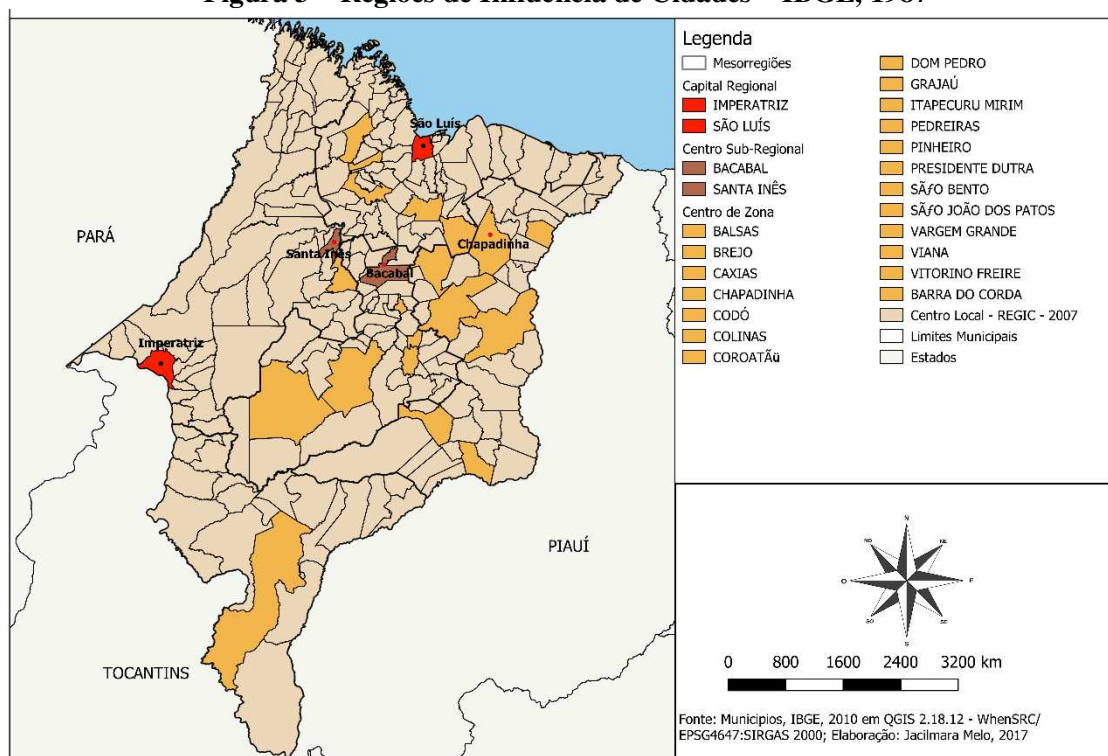
Elaboração: Melo, 2017

Com a utilização da teoria das localidades centrais de Walter Christaller, a pesquisa do IBGE, denominada Regiões de Influência de Cidades - REGIC, realizado em 1978 e divulgado em 1987, buscou através das demandas identificar a localização diferenciadas dos bens e serviços, pois os bens de consumo mais frequentes estão localizados em centros acessíveis e próximos à população, enquanto que os de uso mais raros, tem mercado mínimo e alcance espacial maiores, localizados em centros de hierarquia mais elevada. A pesquisa foi

realizada nos municípios que exerciam níveis de centralidade e também nos centros que na pesquisa anterior foram definidos como de mais baixo nível hierárquico, sendo os resultados agrupados em 5 níveis: Metrópole Regional, Centro Submetropolitano, Capital Regional, Centro Sub-Regional, Centro de Zona. (IBGE, 2008).

Através da REGIC, mudanças foram observadas e a dinâmica econômica favorável a novos investimentos no Maranhão permitiu através da mudança de posição de núcleos urbanos, o progresso de alguns núcleos, e o regresso de outros. Neste caso, São Luís se inseria na categoria de Centro Submetropolitano; a cidade de Imperatriz passou à categoria de Capital Regional; como Centro Sub-Regional foram definidas apenas as cidades de Santa Inês e de Bacabal. As cidades que anteriormente foram definidas como Centro Sub-Regional foram redefinidas como Centro de Zona e outras foram inseridas, passando a conter 21 cidades, dentre elas Chapadinha, como observado na figura 3. Do conjunto dos centros urbanos polarizados por Chapadinha destacam-se, nesse estudo, de 1978, Anapurus, Mata Roma, São Benedito do Rio Preto e Urbano Santos. Esta nova definição espacial mostra uma desconcentração de atividades em dados núcleos urbanos fazendo com que outros apareçam e sejam inseridos no contexto do desenvolvimento do estado.

**Figura 3 – Regiões de Influência de Cidades – IBGE, 1987**



Elaboração: Melo, 2017

Na pesquisa realizada em 1993, divulgada apenas em 2000, denominada de Regiões de Influência de Cidades (REGIC), o IBGE utilizou uma metodologia que pretendia identificar

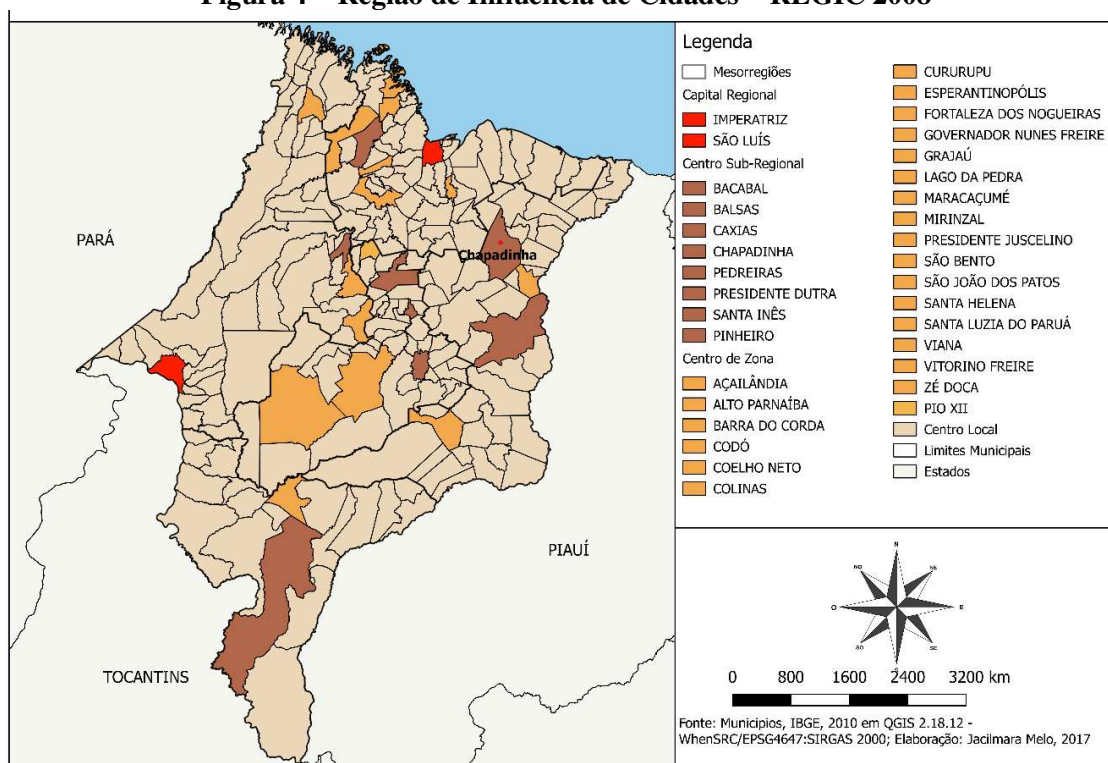
em um conjunto de funções, o nível de centralidade das cidades brasileiras. Para isso, foram definidas 46 funções centrais, raras ou frequentes, a serem identificadas nos municípios, através da categorização, a citar: de baixa complexidade e frequente; geradora de fluxos de média e elevada complexidade; e fluxos na busca de serviços de informação. A definição dos municípios ocorreu por meio do estabelecimento de dois critérios: o primeiro, o desempenho de um nível de centralidade e o segundo ter população superior a 20.000 habitantes, com a finalidade de identificar a procedência e do destino da população na busca por bens e serviços. (IBGE, 2000).

Através dessa metodologia foram identificados centros em diferentes estágios, nos quais pode ser verificado tanto suas atuais definição quanto as possíveis tendências. Assim, ratificou-se a localização de São Luís, como Centro Submetropolitano e apontou a cidade de Imperatriz como um centro com características predominantemente de Capital Regional. Além disso, como centros Sub-Regionais as cidades de Caxias e Bacabal, e como centros tendendo a categoria Sub-Regional as cidades de Chapadinha e Santa Inês. Os Centro de Zona, a pesquisa identificou os municípios de Dom Pedro, Pedreiras, Pinheiro, Presidente Dutra, Viana e São João dos Patos. Ademais definiu outros municípios cuja configuração os inseria na categoria de centros tendendo a Centro de Zona, como Codó, Coroatá, Itapecuru-Mirim, Rosário, Lagoa da Pedra, Coelho Neto. (IBGE, 2000).

A atualização da REGIC, divulgada em 2008, teve como fundamentação metodológica a pesquisa divulgada em 1972, privilegia no reconhecimento das centralidades a função gestão do território, na qual busca inicialmente classificar o tipo de centro para a posteriori, definir sua área de atuação. Nesta investigação foram confirmadas as perspectivas apontadas na pesquisa anterior na qual as cidades de São Luís e de Imperatriz foram classificadas como Capitais Regionais. As projeções dos centros Sub-Regionais foram confirmadas, no caso Chapadinha e Santa Inês. Além disso, outras cidades foram inseridas como Balsas, Presidente Dutra e Pedreiras e mantidas Caxias e Bacabal. Outros 24 centros foram definidos como Centros de Zona, exercendo influência direta em centros menos dinâmico do seu entorno imediato, conforme figura 4. Ocupando uma posição superior na hierarquia de cidades, Chapadinha exerce uma maior polarização nos espaços do seu entorno, no qual o seu raio de influência compreende 5 municípios, a citar, Anapurus, Belágua, Mata Roma, São Benedito do Rio Preto e Milagre do Maranhão. (IBGE, 2008).



**Figura 4 – Região de Influência de Cidades – REGIC 2008**



Elaboração: Melo, 2017

O resultado dessa pesquisa permite identificar o processo de evolução do município de Chapadinha no contexto da rede urbana, pois este passou de Centro Local (IBGE, 1972) para a posição de Centro Sub-Regional (IBGE, 2008) e cuja atual estruturação (espacial, econômica e populacional) aponta para a manutenção do seu quadro de crescimento e desenvolvimento em anos posteriores.

A síntese desses estudos nos mostra que nas 5 mesorregiões a expressão das centralidades regionais são pontuais e específicas, o que revela um quadro de centralização espacial dos ônus advindos do processo de desenvolvimento. A baixa presença das centralidades melhores estruturadas nas diferentes mesorregiões mostram um grau de dependência e de articulação no espaço, além de evidenciar o aumento das pressões intra-urbanas para o atendimento das demandas inter-regionais.

Esse processo aparece modificado nos recentes estudos realizados pelo IMESC (2015), sobre o processo de regionalização do Estado, estudo que coincide grande parte com a nova proposta de regionalização do IBGE de 2017. Na identificação das 21 Regiões de Desenvolvimento, mostrou uma descentralização espacial das ofertas e demandas nos espaços urbanos. Nesse estudo, a cidade de Chapadinha se manteve no controle do espaço e na oferta de bens e serviços às municipalidades do seu entorno imediato, assim como centro de controle e de gestão do território. Esse quadro decorre de fatores como crescimento populacional e

econômico, subsidiado por investimentos em infraestrutura rodoviária, em capital industrial, agropecuária, novas ofertas por comércios, bens e serviços.

Assim como na Mesorregião, em que seu papel de centro de gestão e de nó de articulação é evidenciado, na Microrregião, Chapadinha ganha maior importância. A Microrregião de Chapadinha é formada principalmente por pequenos municípios, com população na faixa abaixo dos 20.000 habitantes (5 no total); Chapadinha passa a desempenhar um papel central, sendo o município mais populoso, ainda que não apresente a maior taxa de crescimento, como observado no quadro 8. Este contexto, contribuiu para que esta cidade tenha um espaço urbano complexo, em que a sua produção é dinâmica e passe por constante reestruturação, para atender necessidades locais e inter-regionais.

**Quadro 8 - População residente – Microrregião de Chapadinha**

| Município                 | Ano    |        |          |        |          |
|---------------------------|--------|--------|----------|--------|----------|
|                           | 1991   | 2000   | % cresc. | 2010   | % cresc. |
| Anapurus                  | 10.249 | 10.280 | 0,03%    | 13.939 | 3,09%    |
| Bélagua                   | ...    | 5.253  | —        | 6.524  | 2,19%    |
| Brejo                     | 27.153 | 27.513 | 0,60%    | 33.359 | 1,95%    |
| Buriti                    | 22.856 | 24.126 | 0,60%    | 27.013 | 1,14%    |
| Chapadinha                | 56.862 | 61.322 | 0,84%    | 73.350 | 1,81%    |
| Mata Roma                 | 10.607 | 11.799 | 1,19%    | 15.150 | 2,53%    |
| Milagres do Maranhão      | ...    | 5.149  | —        | 8.118  | 4,66%    |
| São Benedito do Rio Preto | 15.057 | 16.442 | 0,98%    | 17.799 | 0,80%    |
| Urbanos Santos            | 23.388 | 17.603 | -3,11%   | 24.573 | 3,39%    |

Fonte: Dados do IBGE 2010. SIDRA, 2017

Com uma economia pautada nas atividades primárias, como a agricultura, a pecuária e extrativismo, a microrregião referida tem baixa expressão de atividades industriais, contribuindo para uma baixa participação do PIB na mesorregião, conforme quadro 9. As principais atividades industriais se concentram na cidade de Chapadinha, assim como a arrecadação pelo setor de serviços, no caso públicos e privados, sendo diferenciado no setor agropecuário, pois no município de Brejo registra a maior arrecadação na produção de soja, direcionada à exportação.

**Quadro 9 – Distribuição do PIB – Mesorregião, Microrregião e Municípios**

| Mesorregião Geográfica e Microrregião Geográfica | Ano - 2014    |               |                |                |
|--------------------------------------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
|                                                  | AGROPECUÁRIA  | INDÚSTRIA     | SERVIÇO        | TOTAL          |
| <b>Leste Maranhense</b>                          | 1.111.597     | 912.285       | 7.274.349      | 9.298.230      |
| <b>Microrregião de Chapadinha</b>                | 249.662       | 94.382        | 1.126.506      | 1.538.575      |
| <b>%</b>                                         | 22,5%         | 10,3%         | 15,5%          | 16,5%          |
| Anapurus                                         | 27.653        | 8.730         | 85.095         | 129.967        |
| Belágua                                          | 4.650         | 1.558         | 29.559         | 36.328         |
| Brejo                                            | 61.525        | 19.457        | 166.823        | 256.862        |
| Buriti                                           | 41.228        | 7.148         | 104.996        | 156.497        |
| <b>Chapadinha</b>                                | <b>46.268</b> | <b>36.900</b> | <b>445.932</b> | <b>564.614</b> |
| Mata Roma                                        | 23.209        | 5.752         | 76.620         | 108.930        |
| Milagres do Maranhão                             | 16.382        | 2.094         | 28.313         | 47.311         |
| São Benedito do Rio Preto                        | 10.375        | 5.973         | 71.005         | 89.540         |
| Urbano Santos                                    | 18.372        | 6.770         | 118.163        | 148.526        |

Fonte: IBGE, SIDRA, 2017

Apesar da cidade de Chapadinha não ser o principal centro produtor do agronegócio, seu principal papel na rede urbana é de articulação e fornecimento de serviços e comércios, suprimindo as demandas dos espaços locais e regionais. Tal configuração reflete diretamente a produção do espaço urbano uma vez que as novas demandas necessitam de novas localizações para a sua implantação, contribuindo para uma expansão no tecido urbano e a transformação do existente, elemento que será discutido no item seguinte.

### 2.3 A centralidade de Chapadinha

A identificação da centralidade de Chapadinha ratifica-se, como citado anteriormente, pelo REGIC de 2008, quando este se consolida como Centro Sub-Regional, desempenhando um papel central na rede urbana maranhense. O município destaca-se no contexto regional como polo de concentração de bens e serviços. Este importante papel está associado ao processo de crescimento, caracterizado pelo desenvolvimento de atividades comerciais, prestação de serviços para atividades urbanas.

O contexto de ocupação da Microrregião de Chapadinha faz referência ao processo de colonização do Maranhão, com a ocupação de áreas interioranas, a citar as vilas de Brejo de Anapurus e São Bernardo da Parnaíba, e a consequente descoberta de indígenas na região. A ocupação dessas áreas, pelos colonizadores, e a instituição de duas freguesias propiciaram o



aumento populacional e a elevação das povoações à categoria de vila em 1821. (GASPAR, 2010).

Por volta dos anos de 1870, a Vila de Brejo de Anapurus foi elevada à categoria de Município, por meio da Lei Provincial nº 11, sendo a principal localidade da região. Outra freguesia criada no período, 1843, foi a de Santana do Buriti através de Lei Provincial nº157, onde se localizava o povoado de mesmo nome e que, posteriormente, integrou-se ao município de Brejo. (GASPAR, 2010).

Este processo contribuiu para a sua ocupação e, posteriormente, a formação do município de Chapadinha. Em meados do século XIX, por volta de 1873, era um pequeno lugarejo habitado por descendente de índios Anapurus, cujo território era pertencente aos municípios de Brejo e Vargem Grande, em uma área denominado Aldeias. A partir deste período ocorre a ocupação do local por comerciantes, atraídos pela riqueza produtiva da terra e para o atendimento das demandas da população, passando o povoado a ser denominado de Chapada das Mulatas<sup>10</sup>. O seu crescimento contribuiu para a criação da freguesia de Nossa Senhora das Dores, subordinada à Jurisdição da Paróquia de Vargem Grande, então comarca de Itapecuru-Mirim, no ano de 1802. (IBGE, 1959).

Subordinado à Vargem Grande, a freguesia de Nossa Senhora das Dores da Chapadinha foi alvo da Balaiada, no período de 1836, sendo local de refúgio após a apropriação das armas e munições do quartel do município de Vargem Grande.

No ano de 1890, através do Decreto Estadual de nº 36, de 17 de outubro, o povoado foi elevado à categoria de vila sob a denominação de Vila de Chapadinha, sendo desmembrado dos municípios de Brejo e Vargem Grande. (IBGE, 1959).

Com o desenvolvimento de atividades econômicas extrativas, como a cera de carnaúba e a amêndoas de babaçu, o comércio progrediu promovendo o crescimento da vila, em termos econômicos e populacionais, registrando uma população de 8.130 habitantes em 1908 e 13.924 em 1936, contribuindo para sua elevação à categoria de cidade no ano de 1938. (IBGE, 1959).

No período registrado da década de 1920, o município de Chapadinha passou pelo processo de industrialização, para o beneficiamento do algodão, pois de acordo com Almeida (1999), no município registraram 6 unidades industriais instaladas, que estavam localizadas na Avenida Getúlio Vargas; Rua Gustavo Barbosa; Praça Cel. Luiz Vieira; Rua Benjamin Ferreira; e Rua Cunha Machado. (ALMEIDA, 1999).

---

<sup>10</sup> O nome Chapada das Mulatas, segundo IBGE (1959) foi devido às primeiras mulheres habitantes do local serem mulatas e o terreno onde se agrupavam os moradores era caracterizado por uma topografia plana.

O crescimento de Chapadinha está relacionado a fatores, como a facilidade de deslocamentos proporcionado pela construção da rodovia, interconectando espaços geográficos distintos, a citar São Luís, pois segundo dados de 1929, sobre estradas no Maranhão, a principal articulação do município com o restante do estado era através de estradas carroçáveis, ligando-o às cidades de Brejo e Buriti. Neste mesmo ano havia uma proposta de construção de uma via interligando a cidade à Vargem Grande dando acesso à São Luís, posteriormente concretizada, tornando um fator decisivo para seu adensamento e ocupação. (SANTIAGO, 1929).

De acordo com Almeida (1999), a construção dessa rodovia passou a ser um aspecto favorável para o desenvolvimento do município registrado a partir de 1938, pois a referida rodovia (BR 222), que cortava o centro da cidade, “proporcionou acesso fácil a municípios vizinhos, inclusive à cidade de Brejo, à capital do Estado, São Luís, bem como servindo de via natural ao tráfego de boiadas e transeuntes procedentes dos Estados do Piauí e Ceará”. (ALMEIDA, 1999, p. 51).

De acordo com Pessoa (2008) no período compreendido dentre os anos de 1944 a 1949, momento em que os prefeitos não eram mais nomeados, o município de Chapadinha teve seis prefeitos municipais, cujo tempo de gestão variou entre um ano e cinco meses; e também com variação de dois até seis meses.

Com uma atividade econômica voltada principalmente para a produção agrícola e nas atividades extrativistas, em especial para as amêndoas de babaçu e carnaúba. Os dados disponibilizados pelo IBGE (1959) para o ano de 1955, mostram o processo industrial, desenvolvido de modo rudimentar, instalado no município para a produção destinados à exportação, como sintetizados na tabela 01, em que destaca-se a produção de arroz em casca, milho e laranja, e no processo industrial, a produção de farinha e amêndoas de babaçu.

**Tabela 1. Chapadinha. Produção Agrícola e Industrial em 1955**

| PRODUTO                    | UNIDADE      | VOLUME    | VALOR DA PRODUÇÃO (Cr\$) |
|----------------------------|--------------|-----------|--------------------------|
| <i>Produção Agrícola</i>   |              |           |                          |
| Arroz em casca             | saco de 60kg | 32.300    | 3.553.000                |
| Cana-de-açúcar             | tonelada     | 1.100     | 165.000                  |
| Banana                     | cacho        | 14.300    | 214.000                  |
| Mandioca Brava             | tonelada     | 1.600     | 400.000                  |
| Milho                      | saco de 60kg | 65.800    | 780.000                  |
| Laranja                    | centro       | 27.600    | 552.000                  |
| <i>Produção Industrial</i> |              |           |                          |
| Cêra de Carnaúba           | kg           | 52.273    | 1.713.810                |
| Farinha de Mandioca        | kg           | 397.330   | 1.017.664                |
| Arroz pilado               | kg           | 156.000   | 672.000                  |
| Aguardente de cana         | litro        | 41.120    | 475.380                  |
| Aguardente de mandioca     | litro        | 21.900    | 211.650                  |
| Amêndoa de babaçu          | kg           | 2.800.000 | 16.800.000               |

Fonte: IBGE, 1959

Possuindo extensão territorial de 4.200km<sup>2</sup>, o município de Chapadinha passou por uma fragmentação do território em dezembro 1961, quando este, através do processo de desmembramento, deu origem ao município de Mata Roma, passando a ter uma extensão territorial de 3.247,385km<sup>2</sup>.

O desenvolvimento de atividades produtivas de grande escala na microrregião de Chapadinha tem início em 1980 com a ocupação de extensas áreas de chapada e o cultivo de mudas de eucalipto, destinadas à extração da celulose e a transformação em carvão vegetal. Apesar de distante da região de influência do Programa Grande Carajás, tais investimentos estava diretamente a ele relacionado. Inicialmente, a ocupação foi comanda pela Suzano Papel e Celulose, grupo de São Paulo, e pela MARFLORA, grupo ligado à Siderúrgica Maranhão Gusa – MARGUSA, cuja instalações era no município de Rosário. A ocupação dessas áreas, iniciou o processo de especulação e grilagem da terra, razões que levaram à expulsão de agricultores locais para as cidades, a citar Chapadinha e Brejo, devido à comercialização ilegal de sua propriedade. Esta forma de acumulação, posteriormente favoreceram o desenvolvimento de novas atividades agrícolas na região. (GASPAR, 2010).

A articulação entre os diferentes espaços do território maranhense são fatores determinantes para o seu processo de crescimento, pois permitiu o desenvolvimento de relações econômicas e sociais. Na atual configuração da economia do país e a ampliação das relações de

troca, produção e consumo, Chapadinha está inserida no entorno de um polo produtor da agricultura mecanizada para a produção de soja destinada à exportação, *commodities*<sup>11</sup>.

A produção da soja no Maranhão tem início nos anos 1970, ocupando vastas áreas do cerrado maranhense no Sul do estado, inicialmente no município de Balsas. A intensificação da produção somente ocorreu na década de 1990, somado aos incentivos fiscais, a conjuntura favorável do mercado externo e a infraestrutura intermodal de transporte (rodovia/ ferrovia/ porto) o que derivou da política territorial do PRODECER<sup>12</sup>, em sua 3ª fase. Nos anos de 1993, inicia-se o processo de exportação da produção, sendo apenas em 1995 a maior produção e comercialização. (BOTELHO; DINIZ, 2012; GUIMARÃES, 2012).

No cenário da Mesorregião Leste Maranhense, a expansão da produção de soja ocorreu no início do século XXI, com a sua implantação no município de Anapurus, se expandindo para outras áreas como Mata Roma, Brejo, Buriti e Chapadinha. Apesar de não concentrar a maior produção de soja da Microrregião, Chapadinha centraliza os equipamentos necessários para o funcionamento deste sistema, a citar comércio diversificado, instituições financeiras, entre outros. (BOTELHO; DINIZ, 2012; GUIMARÃES, 2012; ALMEIDA, 2017). Enquanto Chapadinha centraliza os setores de comércio e serviços, o município de Anapurus concentra os equipamentos e maquinarias para a produção agrícola, além dos escritórios de multinacionais, a citar a Cargill, Bunge, a CHS e do grupo Algar Agro. (ALMEIDA, 2017).

Nessa região, a introdução da cultura da soja foi impulsionada por interesses e recursos privados, sem incentivo do governo na adoção de melhorias em infraestrutura ou qualquer outro benefício. Este crescimento teve fortes relações com a instalação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), atual Vale, no Maranhão (1985) e a implantação de uma estrutura de exportação de soja no Porto do Itaqui. (GUIMARÃES, 2012).

Além disso, em período mais recente, a região ganha um novo incentivo para a realização das atividades agropecuárias, através da elaboração do Plano de Desenvolvimento Agropecuários do MATOPIBA, cuja sigla se refere aos 4 estados de sua abrangência Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, tendo como finalidade "promover e coordenar políticas públicas

---

<sup>11</sup> O termo *commodities* é utilizado para se referir aos produtos de origem primária que são transacionados no mercado internacional. São normalmente produtos em estado bruto ou com pequeno grau de industrialização, com qualidade quase uniforme e são produzidos e comercializados em grandes quantidades, podem ser estocados, sem que haja perda de qualidade e propriedades durante um período. As principais commodities são os grãos (milho, soja e trigo), o álcool, o algodão e carnes (meia carcaça e cortes congelados). (WAQUIL, 2010; CASTELO BRANCO, 2008).

<sup>12</sup> O Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados – PRODECER – tem sua origem associada à baixa produção de grãos por volta de 1970. Em parceria, Brasil e o Japão, e setores público e a iniciativa privada foi estabelecido o referido programa no intuito de: estimular o aumento da produção de alimentos; contribuir para o desenvolvimento regional do país; aumentar a oferta de alimentos no mundo e desenvolver a região do Cerrado. (YOSHII, et. al, 2000)

voltadas ao desenvolvimento econômico sustentável fundado nas atividades agrícolas e pecuárias que resultem na melhoria da qualidade de vida da população" (BRASIL, 2015).

Com apropriação de áreas dos distintos biomas, o Cerrado (90,9%), a Amazônia (1,64%), e a Caatinga (7,2%), o MATOPIBA engloba 31 microrregiões, 337 municípios e uma área total de 73.173.485 hectares. Inserido neste amplo plano de desenvolvimento de atividades primárias, as áreas produtivas do Maranhão correspondem a 33% do total, divididas em 15 microrregiões e 135 municípios, no qual se insere a Microrregião de Chapadinha e seus 9 municípios. A perspectiva deste investimento é o aumento da produção agropecuária, através da expansão da produção para nova fronteira agrícola brasileira, áreas que se caracterizavam por um baixo dinamismo produtivo e econômico.

A introdução da cultura da soja na Microrregião de Chapadinha contribuiu para o aumento do PIB dos municípios, como identificados no quadro 10. No entanto, não há distribuição da riqueza oriunda da produção pois os municípios dessa mesorregião, com exceção de Chapadinha, concentram mais de 50% da população pobre, uma renda *per capita* que varia de R\$107,14 a R\$251,75 e alto nível de concentração de renda, como demonstrado pelo Índice de Gini<sup>13</sup>, conforme quadro 11. Desses municípios os principais beneficiados no desenvolvimento das atividades da agricultura mecanizada foram Anapurus, Brejo, Buriti, Mata Roma e Urbano Santos.

**Quadro 10 - Produto Interno Bruto a preços correntes (Mil Reais)**

| Estado e Municípios       | Ano        |            |            |            |            |            |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                           | 2002       | 2005       | 2008       | 2011       | 2014       | 2015       |
| Maranhão                  | 15.924.003 | 25.104.209 | 37.932.402 | 52.143.535 | 76.842.028 | 78.475.166 |
| Anapurus                  | 17.066     | 31.380     | 96.654     | 79.454     | 127.885    | 105.998    |
| Belágua                   | 6.980      | 11.553     | 21.327     | 33.967     | 35.589     | 36.434     |
| Brejo                     | 55.488     | 69.811     | 144.337    | 168.753    | 253.370    | 221.854    |
| Buriti                    | 34.587     | 52.593     | 146.811    | 126.486    | 154.220    | 147.951    |
| Chapadinha                | 114.432    | 165.593    | 228.775    | 386.263    | 560.481    | 554.949    |
| Mata Roma                 | 17.995     | 29.768     | 56.192     | 76.529     | 107.176    | 103.993    |
| Milagres do Maranhão      | 10.987     | 16.030     | 30.073     | 38.980     | 47.688     | 43.850     |
| São Benedito do Rio Preto | 17.192     | 24.540     | 45.687     | 63.764     | 87.289     | 88.965     |
| Urbano Santos             | 22.676     | 37.062     | 61.185     | 102.375    | 145.385    | 142.982    |

Fonte: SIDRA, 2017

<sup>13</sup> De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano (2010) o Gini "é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar".

Organização: Melo, 2017

**Quadro 11 – Distribuição da Renda da Microrregião de Chapadinha – Dados de 2010**

| Municípios                | Índice de Gini | % pobres | Renda per capita |
|---------------------------|----------------|----------|------------------|
| Anapurus                  | 0,56           | 54,45%   | R\$192,80        |
| Belágua                   | 0,63           | 74,85%   | R\$107,14        |
| Brejo                     | 0,65           | 59,40%   | R\$200,25        |
| Buriti                    | 0,62           | 65,31%   | R\$157,21        |
| Chapadinha                | 0,60           | 48,38%   | R\$251,75        |
| Mata Roma                 | 0,58           | 58,31%   | R\$161,49        |
| Milagres do Maranhão      | 0,54           | 64,26%   | R\$144,42        |
| São Benedito do Rio Preto | 0,63           | 66,57%   | R\$147,34        |
| Urbano Santos             | 0,61           | 58,13%   | R\$186,07        |

Fonte: ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2010

Organização: Melo, 2018

O aumento do PIB gerado pela apropriação do território pelos grandes produtores de soja na Microrregião, trouxe como fatores importantes de serem considerados na análise os conflitos de terra oriundo das relações camponeses locais e as extensas áreas desmatadas para o cultivo da monocultura, destinado à exportação e para fins industriais. Esses conflitos foram identificados no estudo realizado por Almeida (2017), o qual destacou, que além dos conflitos pela posse da terra houve uma significativa redução das áreas destinadas ao cultivo para a agricultura familiar, assim como nas áreas destinadas ao extrativismo. De acordo com o autor:

Além da concentração fundiária, da interdição do uso das chapadas, ocasionada pelo avanço da soja, outro problema enfrentado pelos camponeses da região diz respeito à redução da área plantada e, por conseguinte, a diminuição da produção agrícola de produtos como arroz e mandioca, fundamentais na dieta alimentar destes grupos. (ALMEIDA, 2017, p. 89)

[...] a agricultura camponesa desses locais está passando por um verdadeiro processo de asfixia à medida que a produção de grãos, sobretudo da soja, vem se expandindo nos últimos anos. (ALMEIDA, 2017, p. 90)

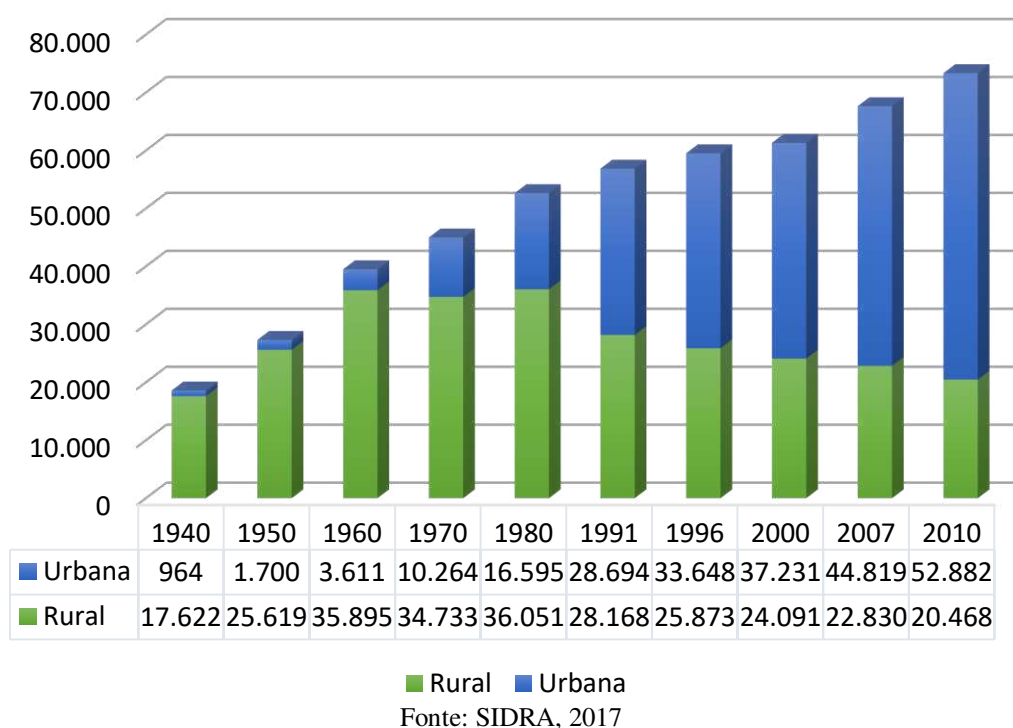
Com um direcionamento para uma especialização no atendimento às atividades terciárias, Chapadinha surge como centralidade regional da Microrregião de Chapadinha, destacando-se pela capacidade de reter em seus espaços atividades de média e baixa complexidade no atendimento da população local e regional, sendo espaço de polarização.

O setor do agronegócio, situado nos municípios dessa microrregião, não configura em Chapadinha uma reestruturação espacial direcionando espaços para o atendimento das demandas por produtos e insumos, como ocorre em Balsas - MA e Passo Fundo - RS, mas se

posiciona através das necessidades nos setores de atividades terciárias e de prestação de serviços, a exemplo de Imperatriz – MA.

As principais questões associadas a esse crescimento é a capacidade de oferta desses elementos para o espaço regional. O município de Chapadinha, por meio de dados retrospectivos populacionais, desde 1940, mostra a sua concentração inicial na zona rural, associado ao desenvolvimento de atividades agrícolas e ao extrativismo. O lento processo de crescimento da população urbana foi observado nos anos subsequentes, 1950, 1960, 1970, 1980, sem a relativa perda do contingente populacional da zona rural. (Gráfico 1)

**Gráfico 1 – Chapadinha. Evolução da população - 1940 a 2010**



O maior crescimento da população urbana foi registrado nos anos de 1991, representando uma taxa de crescimento médio de 5% nos 11 anos, período também que Chapadinha inicia o seu processo de urbanização, apesar da diferença entre a população rural e a urbana ter sido pouco superior a 500 habitantes. Essa transformação urbana está relacionada a fatores como a dinâmica da população do campo em direção à cidade devido à mecanização das atividades produtivas, com a introdução da cultura da soja, antes concentrada na região Sul do estado; a busca por melhores condições e oportunidades e, também, possíveis mudanças no limite do perímetro urbano do município, incorporando espaços antes definidos como rurais. Além disso, como citado por Sousa (2015, p.274), este crescimento urbano está relacionado

[...] a forte poder de atração dos núcleos urbanos. As cidades, de modo geral, abrigam os melhores equipamentos e infraestrutura, quando comparados ao campo, podendo oferecer às populações serviços de educação, saúde, equipamentos culturais, lazer e etc.

Nos anos de 2000 e 2010, o aumento da população foi acentuado, sendo o maior registro em 2010, quando o município ganhou 12.028 novos habitantes, saltando de 61.322 (2000) para 73.350 habitantes (2010). A diferença neste período é o aumento da população urbana, que foi de 37.231 habitantes para 52.882. Esse aumento populacional é alusivo ao seu crescimento vegetativo, uma vez que pelos registros de migração, disponibilizados pelo Censo de 2010, correspondia a apenas 3.040 novos habitantes, provenientes das regiões Norte, em maior proporção, seguido da região Sudeste e o Centro-Oeste. Além disso, a migração campo-cidade foi pequena, perda de apenas 3.623 habitantes na zona rural, e com relação às outras cidades do entorno não houve significativa perda populacional (IBGE, Censo Demográfico, 2010). As projeções para 2017 mostram a manutenção do crescimento, pois aponta a existência de 78.965 habitantes.

O crescimento urbano registrado no ano de 2010 marca a urbanização do município, uma vez que apenas 27,90% da população total residiam na zona rural. Uma urbanização marcada por condições desiguais, assemelhando ao contexto nacional, visto que as áreas ocupadas por essa nova população são, principalmente, as áreas periféricas ao centro principal, resultado de ocupações irregulares, caracterizadas pela baixa ou inexistente oferta de infraestrutura urbana e elevada concentração de pessoas de baixa renda, condições que serão apresentadas no capítulo seguinte.

Com a concentração da população no espaço urbano se torna propício ao desenvolvimento de novas atividades econômicas. As atividades comerciais e os serviços, ganham maior expressão em virtude do novo padrão de consumo ditado pela sociedade, como o aumento da procura por bens de consumo duráveis, não duráveis e de lazer. Como consequência, o espaço urbano se reestrutura com o aumento do quantitativo de estabelecimentos, em especial o comércio, que passa a se especializar, atendendo necessidades e interesses específicos e coletivos.

Os dados divulgados pelo Ministério do Trabalho Emprego (Relação Anual de Informações Sociais – RAIS), Tabela 2, revelam que foi crescente o número de estabelecimentos, entre os anos de 2000 a 2015, nos diversos setores e atividades, como a Indústria de Transformação; Construção Civil; Serviços e Comércio. A crise econômica recente, com início no segundo trimestre de 2014, provocou uma desaceleração da economia através da redução do valor do produto *per capita* e o aumento da inflação (BARBOSA FILHO,



2017), impactou diretamente o quantitativo de estabelecimentos distribuídos no espaço, pois dados de 2016, mostram uma redução, afetando setores da Indústria de Transformação, a Construção Civil e o Comércio.

**Tabela 2 – Chapadinha. Total de estabelecimentos, por setor de atividade econômica. 2000 a 2016**

| Setor de atividade                        | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2016 |
|-------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Extrativa Mineral                         | 0    | 0    | 2    | 1    | 1    |
| Indústria de Transformação                | 4    | 7    | 15   | 21   | 19   |
| Serviços Industriais de Utilidade Pública | 2    | 3    | 2    | 2    | 2    |
| Construção Civil                          | 0    | 7    | 8    | 11   | 9    |
| Comércio                                  | 74   | 136  | 219  | 290  | 274  |
| Serviços                                  | 20   | 38   | 57   | 97   | 96   |
| Administração Pública                     | 4    | 4    | 3    | 2    | 1    |
| Pesca                                     | 0    | 6    | 7    | 7    | 11   |
| Total                                     | 104  | 201  | 313  | 431  | 413  |

Fonte: MTE/RAIS, 2017  
Organização: Melo, 2017

**Tabela 3 - Chapadinha. Estoque de empregos formais, por setor de atividade econômica. 2000 a 2016**

| Setor de atividade                           | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2016 |
|----------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Extrativa Mineral                            | 0    | 0    | 2    | 1    | 1    |
| Indústria de Transformação                   | 4    | 43   | 196  | 261  | 230  |
| Serviços Industriais de Utilidade Pública    | 75   | 99   | 178  | 169  | 164  |
| Construção Civil                             | 0    | 42   | 127  | 24   | 22   |
| Comércio                                     | 337  | 758  | 1072 | 1425 | 1291 |
| Serviços                                     | 261  | 343  | 380  | 452  | 525  |
| Administração Pública                        | 1554 | 2904 | 2211 | 2132 | 1929 |
| Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca | 0    | 21   | 47   | 19   | 23   |
| Total                                        | 2231 | 4210 | 4213 | 4483 | 4185 |

Fonte: MTE/RAIS, 2017  
Organização: Melo, 2017

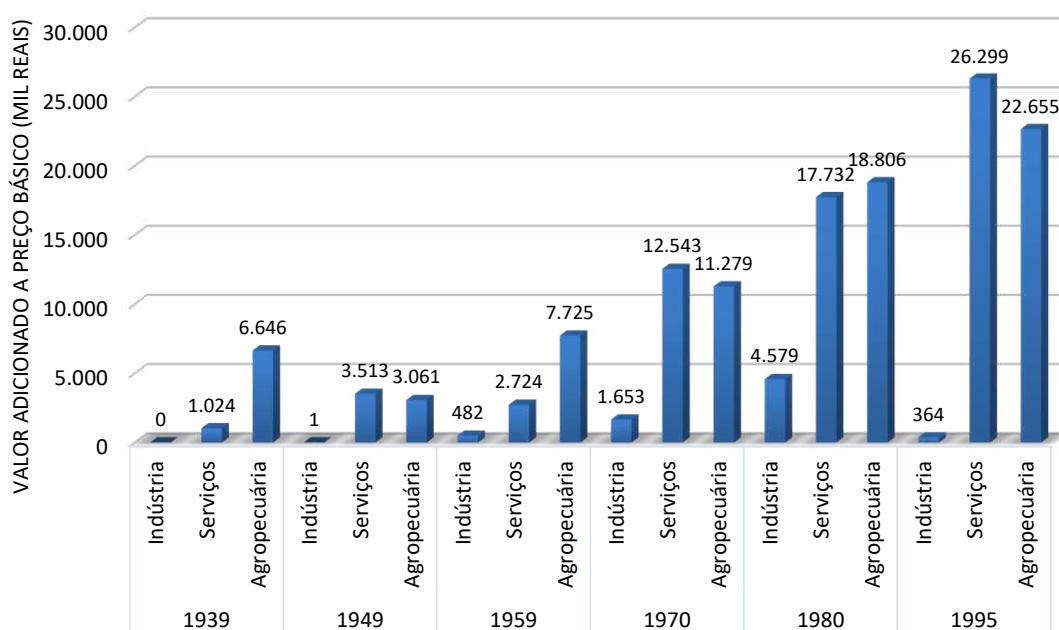
Somado a esse processo, há o aumento no número de pessoas com empregos formais, o que possibilita um aumento na renda *per capita* local e aumento no poder de compra. De maneira semelhante ao número de estabelecimento, há registro de crescimento entre os anos de 2000 e 2015, nos setores da Indústria de Transformação, Indústrias de Utilidade Pública, na Construção Civil e no Comércio, com taxas média de crescimento variando entre 10,09% no Comércio e 32,12% na Indústria de Transformação. Apesar disso, há uma regressão em 2016,

com destaque a Indústria de Transformação, que pode estar vinculado à redução dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento. (Tabela 3).

Aliado a este crescimento há variações positivas nos valores do PIB municipal, pois conforme análise dos dados do IBGE, verificamos que, inicialmente, a maior arrecadação do PIB era em função das atividades agropecuárias, identificado nos anos de 1939 com R\$ 6.646; 1959 com um valor de R\$7.725 e em 1980 com R\$ 18.806.

O aumento na arrecadação do PIB da agropecuária referente ao ano de 1980, se justifica pelo aumento na área colhida, 25.668 hectares, quando comparado ao ano de 1974 que era 11.598 hectares. Além deste, a oferta dos produtos da pecuária oscilou no período compreendido, visto que uns aumentaram produção do bovino, ovino e caprino, enquanto outros uma redução como os suínos e galináceos. (Gráfico 2).

**Gráfico 2 - Chapadinha. Evolução do PIB Municipal – 1939 a 1995**



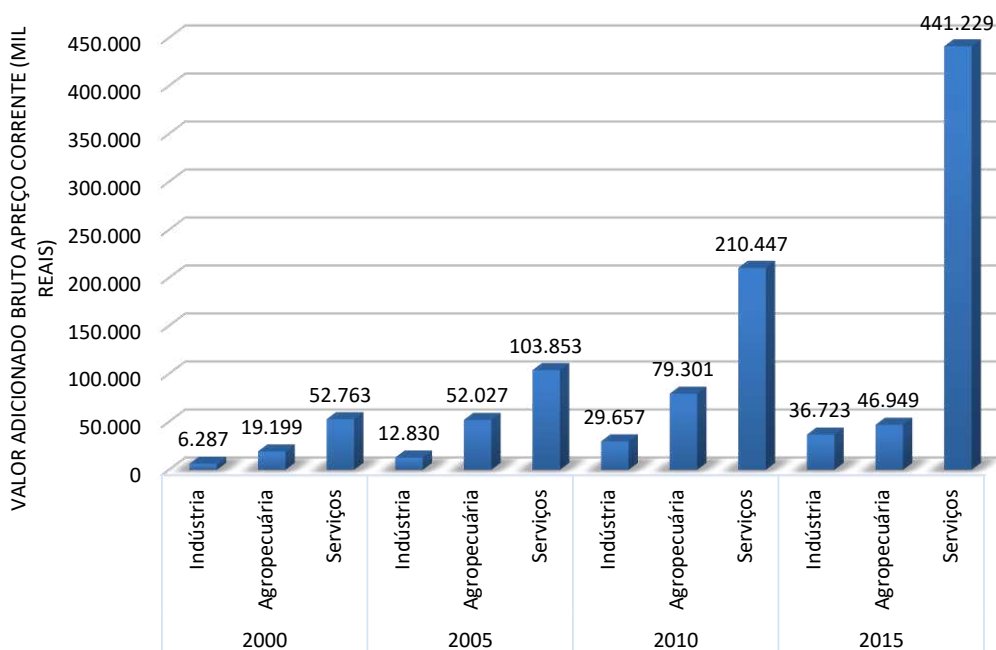
Fonte: IBGE; IPEADATA, 2017

Organização: Melo, 2017

O crescimento do setor de serviços na composição do PIB evidencia-se a partir da década de 1970, registrando um aumento de 15% em relação ao ano de 1959. A partir de 1995 esse setor assume função de principal elemento estruturante, pois passa sobrepor todos os demais segmentos. Tal situação é confirmada ao analisarmos os dados a partir de 2000, pois neste período este valor saltou para R\$ 52.763 e com relação ao ano de 2015 foi para R\$ 441.229, um crescimento de mais de 800%, enfatizando o caráter urbano deste município, conforme gráfico 3. O segmento da indústria, apesar de pouco expressivo no município,

apresentou valores crescentes, indo de R\$ 6.287 em 2000 para R\$ 36.723 em 2015. Enquanto estes apresentaram oscilações positivas, o setor da agropecuária teve um comportamento anormal, pois entre os anos de 2000 e 2010, os valores foram crescentes em uma média de 15% em dez anos, sofrendo uma redução entre os períodos de 2010 a 2015.

**Gráfico 3 – Chapadinha. Evolução do PIB Municipal – 2000 a 2015**



Fonte: SIDRA, 2017; IMESC 2017  
Organização: Melo, 2017

Com a intensificação do setor serviços no espaço municipal, eleva-se o quantitativo de instalações financeiras no município. No ano de 2006 haviam 3 agências bancárias, passando para 4 em 2010 - Bancos do Brasil, Bradesco, Nordeste e Caixa Econômica Federal – que somados geram em uma poupança em torno de R\$ 84.949.400,00, dados referentes a 2016. Em períodos anteriores, a cidade de Brejo concentrava a agência bancária da região, a qual Chapadinha era subordinado. Na atualidade, este município, que já foi polo regional, conta com apenas duas agências bancárias – Banco do Brasil e do Bradesco. (IBGE CIDADES, 2017; BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017).

Esse dado mostra que Chapadinha concentra o maior número de agências da microrregião, pois segundo os dados do Banco Central do Brasil (2017), há 10 agências distribuídas na microrregião, sendo que 4 estão concentradas em Chapadinha e as outras 5 distribuídas nos municípios de Brejo (2), Buriti (1), Mata Roma (1) e Urbano Santos (1). A cidade de Anapurus dispõe de 1 posto de atendimento, enquanto em Belágua, São Benedito do

Rio Preto e Milagres do Maranhão não dispõem deste serviço, cujas necessidades da população são atendidas em outros locais.

Além desses serviços, Chapadinha centraliza outros setores de atividades como Ministério Público, o Fórum, o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Os serviços de saúde e educação são também melhores atendidos em Chapadinha. O município possui uma unidade do Corpo de Bombeiros, bem como uma Unidade Regional da Polícia Civil no atendimento das municipalidades do entorno.

Na distribuição dos serviços de saúde, como aludido por Guimarães (2012, p. 69), na microrregião este tipo de serviço “é incompatível com as demandas da população e sua atuação está voltada quase que exclusivamente para medidas curativas, em detrimento das preventivas”. Esta situação se confirma com a análise de dados do IBGE, pois segundo levantamento de 2010, não haviam hospitais de média e alta complexidade, apenas unidades de saúde de baixa complexidade, na qual o município de Chapadinha há concentração 30 estabelecimentos, situados na zona urbana e rural, destacando-se entre eles o hospital municipal e a Unidade de Pronto Atendimento -UPA. A oferta de um hospital de maior complexidade será assegurada com a conclusão da construção do hospital regional, com 50 leitos, UTI e centro de hemodiálise, localizado em Chapadinha, resultado de uma política do Governo do Estado, no intuito de oferecer serviços de alta complexidade à população local e do seu entorno, cuja previsão era no ano de 2016; no entanto, foi transferido para 2018.

No que se refere aos serviços do setor educação, Chapadinha possui um total de 151 escolas; destas, a maioria são escolas municipais (137), seguidas das escolas privadas (10) e da esfera estadual (4 escolas), voltadas para o atendimento das demandas da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. (IBGE, 2017). A educação superior é um fator de especialização na microrregião de Chapadinha, pois apenas o município de Chapadinha concentra esse nível de educação, atendendo as demandas da população local e do seu entorno, com o Campi da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, na oferta de cursos voltados às atividades mais rurais como Agronomia, Zootecnia, Engenharia Agrícola e Ciência Biológicas, e uma da esfera privada, a Faculdade do Baixo Parnaíba, com cursos para as áreas de Administração, Ciências Contábeis, Letras, Pedagogia, Serviço Social e Gestão Esportiva e de Lazer. Além dessa modalidade presencial existem algumas instituições que fornecem esse serviço na modalidade à distância, a citar: Centro Universitário Leonardo da Vinci (UNIALSSELVI); Universidade Anhanguera (UNIDERP); Universidade Paulista (UNIP). (MEC, 2018)

A centralidade exercida por Chapadinha deve-se à sua capacidade de concentrar e oferecer para sua hinterlândia os equipamentos e serviços essenciais para atendimento das demandas locais e regionais. Os fluxos possibilitados, pela oferta de infraestrutura urbana-regional contribuíram para a consolidação de sua centralidade, no atendimento de demandas do setor de serviços para o setor do agronegócio, e do comércio.

Esses novos elementos implantados da cidade refletem diretamente na configuração do seu espaço urbano, pois os fluxos (pessoas, mercadorias e serviços) contribuem para que haja maiores investimentos em infraestrutura, passando esse espaço por transformações para uma adequação dos novos investimentos, a intensificação dos fluxos diários de pessoas e o crescimento demográfico, no entanto as desigualdades inerentes ao processo de crescimento são acentuados, bem como os problemas relacionados a ocupação desordenada e sua extensão para as áreas periféricas.

As novas condições socioeconômicas de Chapadinha, com aumento de populacional e o número de negócios, passa a favorecer diretamente para alterações na sua estrutura espacial, pois isso onera o custo do espaço urbano (uso, compra, aluguel e venda), fato que incentiva a ocupação das periferias, promovendo dessimetrias entre a sua centralidade regional e a centralidade intra-urbana. Deste modo, o item seguinte apresentará o processo de transformação do espaço urbano de Chapadinha ao longo deste crescimento e do desempenho de suas funções como polo regional.

### **3 ESPAÇO URBANO E AS CONDIÇÕES HABITACIONAIS EM CHAPADINHA**

Diante da compreensão do papel regional que a cidade de Chapadinha passou a exercer na rede urbana maranhense, as transformações inerentes a esse processo modificam as relações inter-regionais e intra-urbanas, uma vez que há aumento dos fluxos diversos, bem como uma ocupação mais intensa do espaço urbano.

Em virtude das boas condições locacionais, do ponto de vista da topografia e de distância em relação à São Luís, e de mobilidade, possuir boa rede de infraestrutura rodoviária que facilita os deslocamentos no espaço regional, o município passa por transformações espaciais, registrando sua expansão populacional em variados eixos territoriais, crescimento que se relaciona a diferentes fatores e solidificam distintas características. Os maiores esclarecimentos sobre esta situação serão apresentados neste capítulo, em que pretendemos discutir as transformações urbanas de Chapadinha, na identificação dos eixos de expansão e possíveis tendências; apresentar a atual configuração urbana do município e a sua setorização espacial, decorrente dos diferentes padrões de ocupação do espaço e, por último, identificar as condições urbanas dessas áreas por meio das análises dos setores censitários do IBGE, no que se refere à densidade habitacional, atendimento por rede de infraestruturas básicas, como abastecimento de água, saneamento, pavimentação urbana.

#### **3.1 As transformações urbanas em Chapadinha**

O espaço urbano caracterizado por conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si (CORRÊA, 1995), conserva em sua estrutura características do passado e do presente que se transformam em função das diferentes necessidades e perspectivas futuras. Estruturado por um “conjunto de fixo e fluxos” (SANTOS, 2014, p. 61), o espaço passa por mudanças e se reestrutura para atender novos padrões de produção e consumo e o aumento e/ou redução da população que dele se apropria.

Segundo Santos (2014, p. 61), “os elementos fixos, fixados em cada lugar, permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos ou renovados que recriam as condições ambientais e as condições sociais e redefinem cada lugar”. A dinâmica expressa por este movimento e as novas demandas definidas pelas relações sociais e econômicas, transforma o espaço em um sistema de objeto e ações marcado pelas mudanças do ambiente natural e nos elementos fixos, que pelas novas técnicas de produção, novos padrões de consumo, facilidade na circulação e acelerada comunicação demandam maior velocidade nos resultados, o lucro.

O duelo entre os fluxos - a circulação - e os fixos - as edificações/ usos - estruturam e reestruturam as cidades. A dinâmica populacional e as novas possibilidades de estabelecimento de relações comerciais e de trocas definem novas formas de uso e ocupação e/ou são readaptadas às existentes, pois como citado por Santos (2014, p. 63) “o sistema de objeto condiciona a forma como se dão as ações e de outro, o sistema de ações leva a criação de novos objetos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma”.

As cidades, produto da conexão dos fixos e fluxos, refletem na sua configuração espacial os interesses dos diferentes agentes que produzem e reproduzem os espaços. Além de ser um reflexo das relações entre trabalho e capital é também um espaço de conflitos entre os que “usam a cidade como valor de uso (para morar), ou como valor de troca (como mercadoria)”. (PEREIRA, 2012). Assim, a cidade ganha novas configurações espaciais e reproduz com maior intensidade o processo de desenvolvimento desigual na apropriação da terra urbana.

A segregação socioespacial assume maiores dimensões à medida que o Estado age no atendimento de interesses particulares em detrimento do coletivo, promovendo distintos arranjos espaciais em virtude das diferentes ofertas dos elementos básicos para a dinâmica urbana, a citar rede de infraestrutura (pavimentação, abastecimento de água e esgotamento sanitário), sistemas de transporte, equipamentos públicos entre outro. Assim, há uma valorização dos espaços e acentua-se o afastamento da população pobre para as franjas urbanas, pois como citado por Pereira (2012, p. 449) “à medida que são feitos mais investimentos, o valor da terra tende a aumentar, trazendo como consequência uma gradual exclusão dos grupos de baixa renda e uma sociedade cada vez mais hierarquizada, que tem como referência sua capacidade político-financeira”.

O Estado, atuando com promotor imobiliário, exerce forte influência na estruturação da segregação, uma vez que através dos investimentos em setores específicos da cidade, valoriza espaços e atribui nova dinâmica, influenciando a redefinição dos usos. Apesar da existência de legislação específica, o Plano Diretor, em cidades com mais de 20.000 habitantes, para a definição das formas de uso e ocupação dos espaços, ela está sujeita às modificações inerentes a interesses externos aos moradores e usuários do espaço.

O Estado atua associado ao setor privado para atender aos interesses deste setor, mas justifica sua atuação com o argumento de que o crescimento da cidade irá beneficiar a todos os grupos sociais, trazendo-lhes empregos, fortalecendo sua base tributária e produzindo recursos para a ampliação das políticas sociais. Através do desejo de desenvolvimento, cria-se o consenso e cobrem-se de lícitude as concessões de

subsídios a empreendedores, a permissividade da legislação de uso do solo, a facilitação dos processos de licenciamento municipal e estadual. Desta forma, consegue-se convencer a sociedade de que o objetivo da política urbana é viabilizar o crescimento através do favorecimento das elites capitalistas. (PEREIRA, 2012, p.449-450).

Assim, como citado por Corrêa (1995, p. 63), os terrenos de maiores preços serão utilizados para as melhores residências, “atendendo apenas uma pequena demanda solvável”. Os terrenos com menores preços, pior localização, serão utilizado na construção de residências com padrões construtivos baixo, habitadas pelos que dispõem de menor renda. A face da segregação torna-se evidente, não apenas pelo fato dos distintos preços associados à terra urbana, mas também pela localização dessa ocupação, pois aos segmentos sociais de baixa renda cabem os espaços periféricos, distante do centro da cidade, em que os serviços de infraestrutura urbana são limitados ou inexistentes, assim como as condições de acesso ao trabalho formal são precárias, como citado por Maricato (2003, p. 152)

A segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes da desigualdade e parte promotora da mesma. A dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidade de profissionalização, maior exposição à violência (marginal e policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável.

A segregação, não se associa apenas à concentração da população de menor renda nas periferias urbanas, mas também à elite local, que em busca de melhores localizações e pelas boas condições de mobilidade, uso do veículo particular, passam a ocupar áreas distantes ao centro, no entanto dotada de infraestrutura urbana que assegure facilidade de deslocamento e acesso aos diversos espaços da cidade (VILLAÇA, 2001). Essa face da segregação, está relacionada à popularização das áreas centrais.

O processo de segregação não se associa apenas a relação centro-periferia, mas também a fatores como as condições de acesso aos serviços públicos, à rede de infraestrutura básica (água, esgoto, pavimentação e coleta de lixo), condições de mobilidade, que assegurem qualidade de vida nos distintos aspectos – lazer, educação, saúde, renda. A segregação assume assim uma ampla conotação, pois ela se relaciona aos desiguais processos de urbanização, em que os fatores como a dinâmica imobiliária e da produção de moradia, mercado de trabalho e estrutura social e as políticas estatais, são determinantes. Essa condição foi corroborada por Lojkin (1987, p. 167), em que distingue três tipos distintos da segregação urbana:



1. Uma posição entre o centro, onde o preço do solo é o mais alto que a periferia. O papel-chave dos efeitos de aglomeração explica, a nosso ver a importância dessa “renda de acordo com a localização”.
2. Uma separação crescente entre as zonas e a moradia reservada às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular.
3. Um esfacelamento generalizado das funções urbanas, disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais especializadas; zonas de escritórios, zona industrial, zona de moradia, etc. é o que a política urbana sistematizou e racionalizou sob o nome de zoneamento.

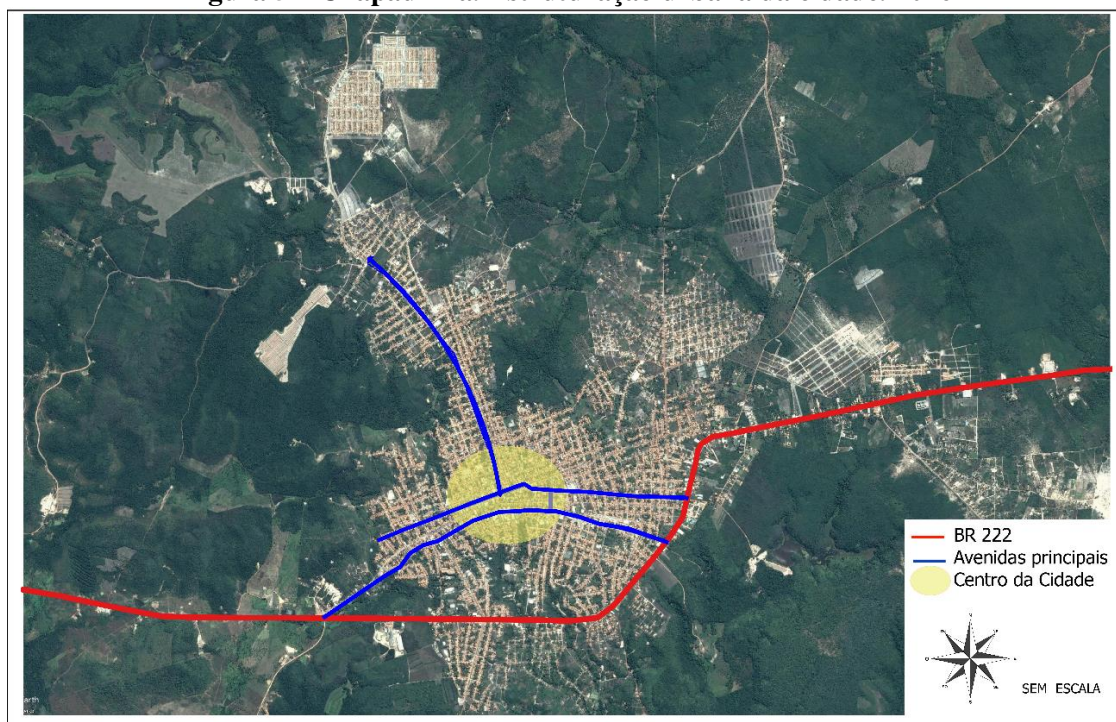
Diante desses fatores estruturantes da configuração socioespacial da cidade, que identificamos na dinâmica da produção do espaço, as transformações na cidade de Chapadinha, que é resultado da expansão e modernização dos elementos fixos e da intensificação dos fluxos intra-urbano e inter-regional, de pessoas, de capital e de mercadorias, contribuindo para seu crescimento populacional e a sua definição como centro regional, no espaço em que se insere. O aumento populacional e a produção do espaço urbano são elementos determinantes dessa transformação, uma vez que o incremento da população urbana gera novas demandas, tanto espaciais quanto econômicas.

As pressões urbanas instituídas e intensificadas com a urbanização não impacta apenas as novas necessidades por áreas destinadas à moradia, mas também todos os elementos que a ela estão articulados, ou seja, novos espaços para comércio, serviços e outros. Além disso, atendimento por redes de infraestrutura, esgotamento sanitário, coleta de lixo, abastecimento de água, e redes de infraestrutura.

Com uma localização favorável, no que se refere à topografia, com relevo plano, que propiciou facilidade à sua implantação e sua expansão, a cidade de Chapadinha tem como principal acesso a BR 222, que contorna parte da cidade, não influenciando atualmente a organização do centro principal. Como eixos estruturantes de acesso do município temos algumas avenidas principais, como a Oliveira Roma, Presidente Vargas, Presidente Sarney e Ataliba Vieira de Almeida, caracterizadas por apresentarem maiores dimensões (largura) e receberem sinalização vertical, para melhoria dos fluxos internos e os acessos externos, além de concentrarem os principais setores comerciais e de serviços do município, como observado na figura 5. No entorno dessas avenidas há uso misto, ou seja, concentração comercial, de grande e pequeno porte; de serviços, como escolas do nível fundamental, médio e superior, instituições públicas e privadas, clínicas médicas, os hospitais municipais e particulares; praças públicas, a igreja católica matriz, outras igrejas menores e setores residenciais de baixa, média e alta renda.

O processo de crescimento e desconcentração do centro principal reproduz o espraiamento da cidade, que ganha novas dimensões espaciais, no entanto, há forte presença de vazios urbanos no interior desse espaço consolidado, como observado na figura 5 e 6.

**Figura 5 – Chapadinha. Estruturação urbana da cidade. 2016**



\*A BR representa o seu atual traçado, em que contorna cidade não influenciando diretamente a região central, é resultado de mudanças ocorridas.

Fonte: Google Earth, 2016

Elaboração: MELO, 2017

**Figura 6 – Chapadinha. Vista área do Centro**

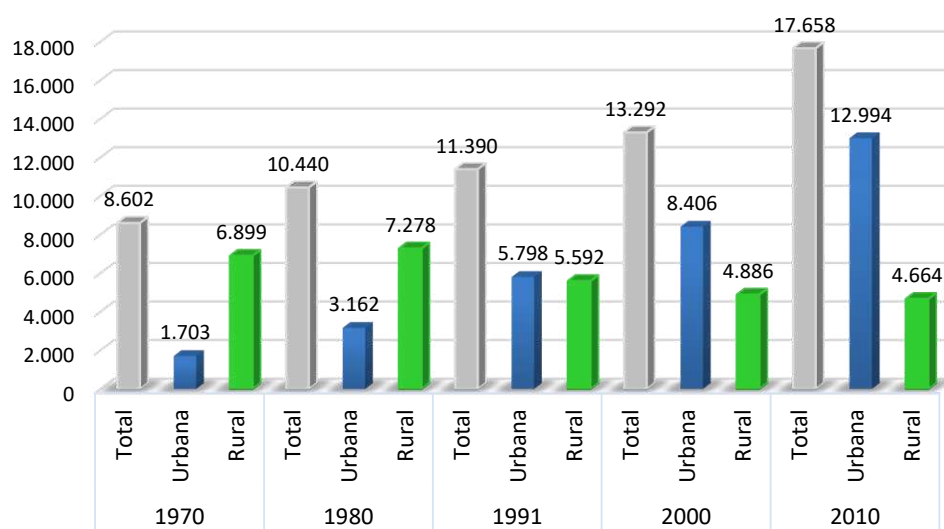


Fonte: Ely Silva, 2016

Disponível em: <http://www.blogwilliam.com.br/2016/03/chapadinha-vista-de-cima-fotos-e-videos.html>

A atual dimensão espacial da cidade de Chapadinha é resultado de um acelerado processo de expansão dos eixos de concentração populacional, somado às alterações no perímetro urbano do município. O crescimento da população levou à expansão do espaço urbano para as áreas distantes ao centro, associada às novas demandas por moradia. Esta questão é evidenciada quando observamos o aumento no número de domicílios particulares permanentes no setor urbano e uma redução no quantitativo na zona rural, de acordo com dados do gráfico 4.

**Gráfico 4 – Chapadinha. Domicílios particulares permanentes – 1970 a 2010.**



Fonte: IBGE - SIDRA, 2017

A redução de domicílios na zona rural, registrado a partir dos anos de 1980, está associada ao fluxo migratório que no município tem maior intensidade entre os anos de 1991, período em que houve uma perda de 7.883 moradores da zona rural e o incremento na zona urbana, como observado no gráfico 1 (pág. 85). O período de maior concentração de domicílios urbanos foi registrado em 2010, pois este quantitativo saltou de 8.406, em 2000, para 12.994 domicílios particulares permanentes em 2010, um crescimento de 54,58%.

Essa situação urbana é subsidiada por fatores como o adensamento populacional nas áreas centrais e a expansão do perímetro urbano e dos eixos de ocupação em direção aos setores periféricos. Diferentemente de inúmeras cidades capitalistas que passam por um rápido processo de adensamento populacional, em virtude do processo de verticalização, Chapadinha ainda concentra uma forma de expansão horizontal, que constituindo espaços periféricos, contribuindo para o distanciamento entre os setores residenciais, de serviço e de comércio. Este distanciamento, onera os custos do deslocamento e incentiva o aumento da frota de veículos

(automóveis e motocicletas)<sup>14</sup>, uma vez que não dispõe de um sistema de transporte público, demandando de uma melhor rede de infraestrutura viária intra-urbana.

Assim como aconteceu em Chapadinha, o processo de expansão da cidade subsidiada pelas distintas possibilidades de deslocamento, é característico de outras cidades, não se associando apenas aos modos de transporte, mas também aos processos de industrialização, pois como cita Corrêa (1995, p. 46 e 47):

A descentralização foi viabilizada pelo desenvolvimento de meios de transporte mais flexíveis, como ônibus, caminhões e automóvel, não mais presos aos trilhos. Resultou também dos interesses dos proprietários fundiários e dos promotores imobiliários. Mas é preciso considerar, entretanto, a própria dinâmica capitalista, que, de modo ponderável atua subjacentemente aos fatores de repulsão e atração [...]. Nesta dinâmica também estão presentes os interesses dos industriais e do setor de transporte.”

O aumento no número de habitantes e, conseqüentemente, de domicílios no espaço urbano, devido à dinâmica econômica, como as plantações de eucalipto, introdução da soja e a implantação de novos serviços e comércios trouxeram diferentes configurações espaciais ao município e apontam novos eixos de expansão. Os mapas seguintes, elaborados com o uso de imagens de satélite, LANDSAT<sup>15</sup>, mostram o processo de crescimento da ocupação da cidade de Chapadinha, desde 1990 a 2016, e as redefinições, ao longo dos anos, do seu perímetro urbano municipal compreendido como a linha divisória entre o espaço urbano e o rural.

Na delimitação dos perímetros municipais tivemos como perspectiva inicial utilizar as definições presentes nas leis municipais, documento legal que contém as delimitações espaciais estabelecidas e aprovadas em Câmara Municipal. Entretanto, diante das dificuldades de obtenção das informações georreferenciadas dos limites urbanos antigos, a citar a identificação na Lei Municipal nº 973/2003 apenas marcos referenciais do limite, sem a identificação de coordenadas geográficas, dificultando a delimitação da referida área.

Diante disso, optamos pelo uso dos limites urbanos presentes na definição dos marcos do Setores Censitários do IBGE; no entanto, é importante compreender que esses setores nem sempre correspondem ao real perímetro definido na lei municipal. Segundo o IBGE (2010), os setores censitários são “a unidade territorial estabelecida para fins de controle cadastral, formado por área contínua, situada em um único quadro urbano ou rural”. A

---

<sup>14</sup> Nos dados divulgados pelo Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN (2016), o município de Chapadinha no período de 10 anos (2006 a 2016) teve um crescimento da sua frota de veículo em 14,50%. As maiores taxas média de crescimento se referem a caminhonetes (20,17%), motocicletas (14,27%) e automóvel (13,14%). IBGE, CIDADES (2017).

<sup>15</sup> As imagens LANDSAT (Land Remote Sensing Satellite) é um conjunto de mapeamento multispectral em alta resolução da superfície da Terra.

utilização do perímetro urbano, definido em lei municipal, somente foi viabilizada por meio da lei 1.169 de 2013, e contém as coordenadas geográficas definidas e inscritas no instrumento legal, sendo deste modo inseridas na análise do trabalho.

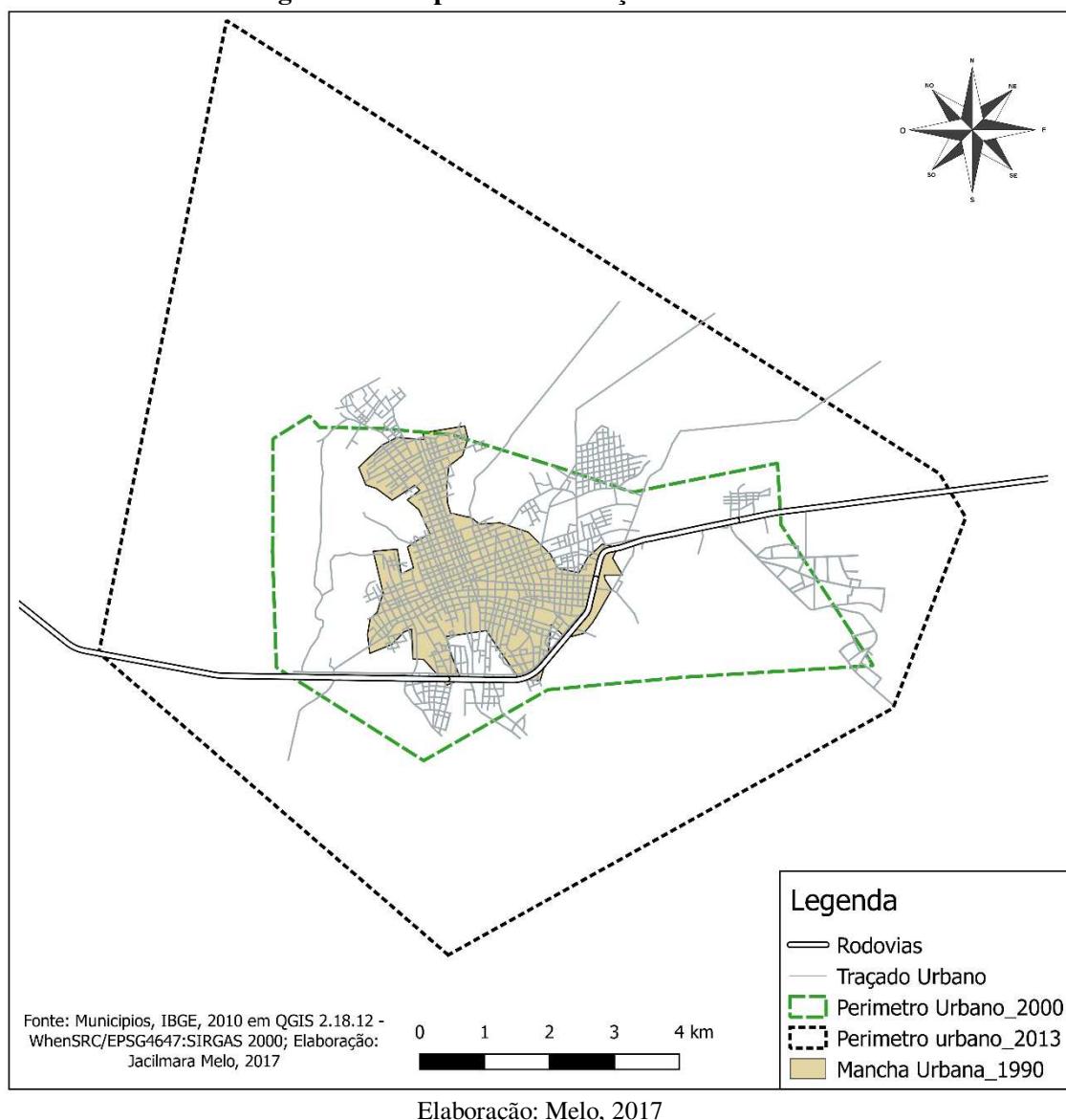
No ano de 1990 verificamos uma ocupação compacta em torno do núcleo urbano central, associado à pequena dinâmica urbana. Há uma pequena extensão para setores mais periféricos, em direção ao eixo Noroeste, conforme a figura 7. Apesar da atual localização da BR 222, seu traçado inicial cortava o centro da cidade, condição que assemelha essa estrutura ao padrão de ocupação de algumas cidades brasileiras, na qual as rodovias ou estradas interurbanas definiram/direcionaram eixo de expansão e crescimento da cidade e como consequência foram posteriormente absorvidas pelo crescimento, transformando-se em vias urbanas. Essa transformação espacial das vias regionais foi mencionada por Villaça (2001, p.82):

A via regional, surgida a partir de uma demanda extra-urbana constitui o motor inicial que provoca a causação circular, entre a oferta e a demanda de transporte urbano de passageiro ao longo de seu traçado. Essa via surge em função de uma demanda estranha e externa à cidade, ou melhor, às necessidades intra-urbanas. A própria locação intra-urbana de tais vias é ditada pela posição da região por elas atendidas em relação a cidade. O transporte intra-urbano surge, então, como um subproduto do sistema interurbano, representado por uma parte desse sistema que a cidade recebe não só antes da demanda, mas também gratuitamente.

À medida que a cidade cresce, ela se apropria e absorve os trechos urbanos das vias regionais, como nos casos das rodovias antigas que, com o tempo, se transformaram em vias urbanas. É a mudança de função de via (que passa a ter tráfego intra-urbano) e não sua localização (dentro ou fora da cidade), que transforma uma via regional em uma via urbana.

Este núcleo urbano consolidado concentra os principais estabelecimentos comerciais e de serviço do município, a citar a Igreja matriz, o prédio da prefeitura municipal, instituições financeiras e inúmeras construções habitacionais e comerciais antigas.



**Figura 7 – Chapadinha. Evolução Urbana. 1990**

O núcleo mais central apresenta tecido urbano regular, com quadras bem definidas, embora com dimensões variadas, coexiste com áreas que possuem um tecido urbano mais orgânico, resultante do processo de ocupação e autoconstrução pelos moradores que se apropriam dos espaços, estabelecendo arruamentos sem precisões geométricas no seu traçado, não-ortogonais, e estabelecendo uma variedade de dimensões, ângulos e alinhamentos entre as edificações. Conforme o mapa, neste período, a mancha de ocupação correspondia a apenas 7,50 km<sup>2</sup>, apenas 0,23% da área total do município que equivalia a 3.247 km<sup>2</sup>, em uma proporção de 3.825,87 hab./km<sup>2</sup>.

Apesar da existência de uma concentração urbana no sentido Noroeste do município, identificado na mancha de 1990, foi a partir dos anos 2000 que novos eixos de crescimento são estabelecidos e adensados nos anos posteriores. Neste período, figura 8,

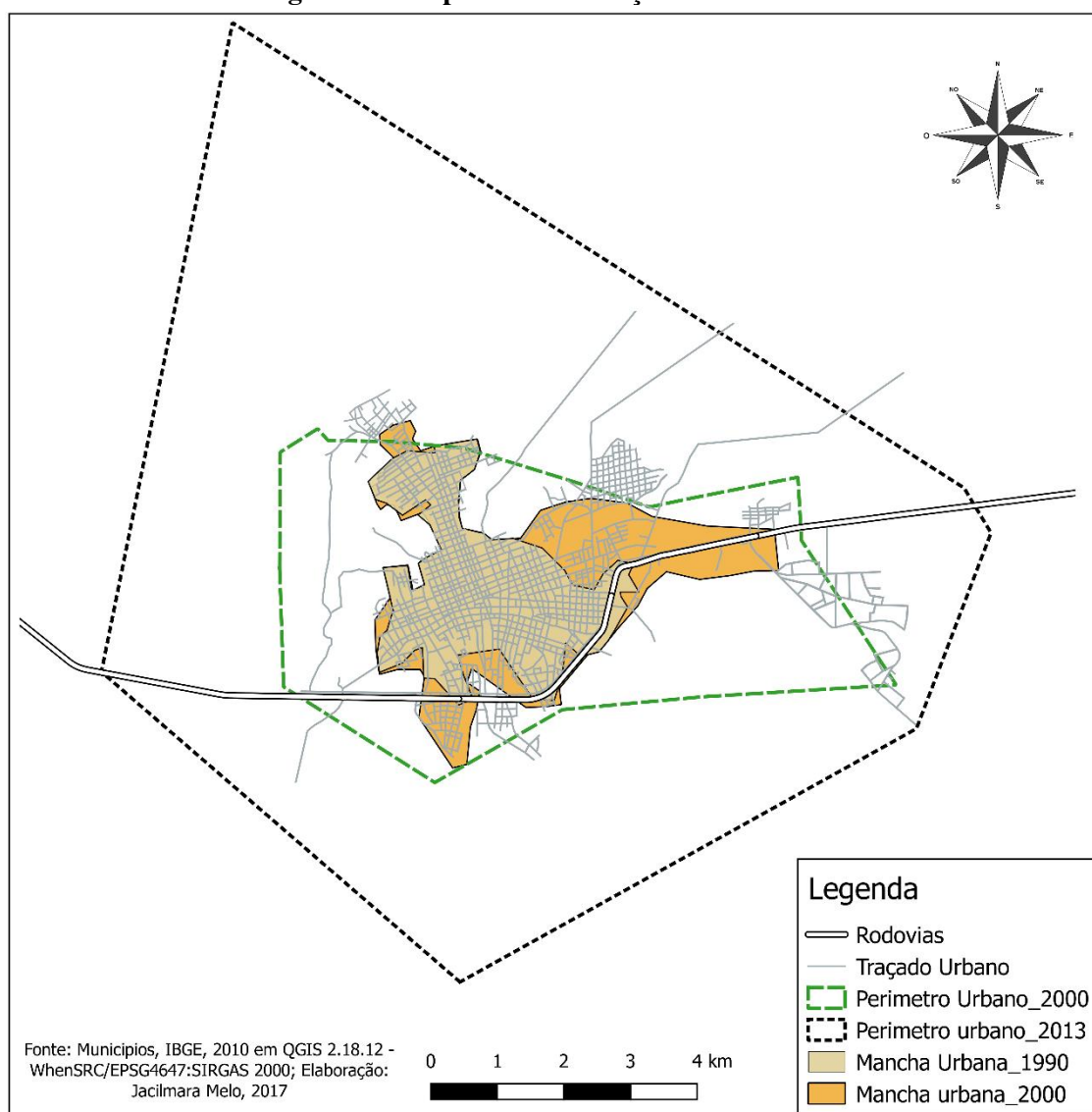
verificamos que a expansão da cidade ocorreu, no sentido Nordeste/Leste, sendo este influenciado pela localização da BR 222 e as condições de deslocamento entre municípios. O aumento da produção da soja na microrregião de Chapadinha a partir de 1990, é um fator determinante para o seu crescimento urbano, uma vez que houve a intensificação do fluxo migratório do campo para a cidade e, conseqüentemente, incremento da população urbana.

Este aumento populacional e a conseqüente ocupação das periferias urbanas deram início ao processo de formação dos assentamentos precários, que conforme o Guia de Mapeamento e Caracterização dos Assentamentos precários (BRASIL, 2010), são entendidos como:

[...] porções do território urbano com dimensões e tipologias variadas, que têm em comum:

- o fato de serem áreas predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda;
- a precariedade das condições de moradia, caracterizada por inúmeras carências e inadequações, tais como: irregularidade fundiária; ausência de infraestrutura de saneamento ambiental; localização em áreas mal servidas por sistema de transporte e equipamentos sociais; terrenos alagadiços e sujeitos a riscos geotécnicos; adensamento excessivo, insalubridade e deficiências construtivas da unidade habitacional;
- a origem histórica, relacionada às diversas estratégias utilizadas pela população de baixa renda para viabilizar, de modo autônomo, solução para suas necessidades habitacionais, diante da insuficiência e inadequação das iniciativas estatais dirigidas à questão, bem como da incompatibilidade entre o nível de renda da maioria dos trabalhadores e o preço das unidades residenciais produzidas pelo mercado imobiliário formal.

**Figura 8 - Chapadinha. Evolução Urbana. 2000**



Elaboração: Melo, 2017

Neste período, conforme a figura 8, verificamos que houve uma desconcentração da região central com o surgimento de áreas nas periferias urbanas. No eixo Nordeste/Leste houve o crescimento descontínuo do tecido urbano, se estendendo para o entono da rodovia que conecta o município nos demais da microrregião e do estado. Além disso, no mesmo eixo há uma ocupação marcada pela presença de quarteirões e arruamento de dimensões variadas, resultado de ocupações espontâneas e loteamentos clandestinos/irregulares.

Estes loteamentos irregulares são caracterizados pela presença de lotes com dimensões irregulares, em glebas parceladas irregularmente, que estão localizados em áreas de periferias adequadas ou não à urbanização (BRASIL, 2010). Marcadas por um “traçado urbano regular com vários problemas de drenagem e trafegabilidade; precariedade das demais redes de infraestrutura” (BRASIL, 2010, p. 20). Além disso, as habitações são resultantes de um



processo de autoconstrução, com inexistência de acabamentos e materiais de baixa qualidade, instalações hidráulica e elétrica, com regularidade ou não.

Outro eixo de expansão é no sentido Sul/Sudoeste, região logo abaixo dos limites da BR 222, com características urbanas semelhantes à citada anteriormente. Todo espaço ocupado estava inserido na delimitação do perímetro urbano municipal, conforme limite estabelecido pelos setores censitários do Censo do IBGE de 2000.

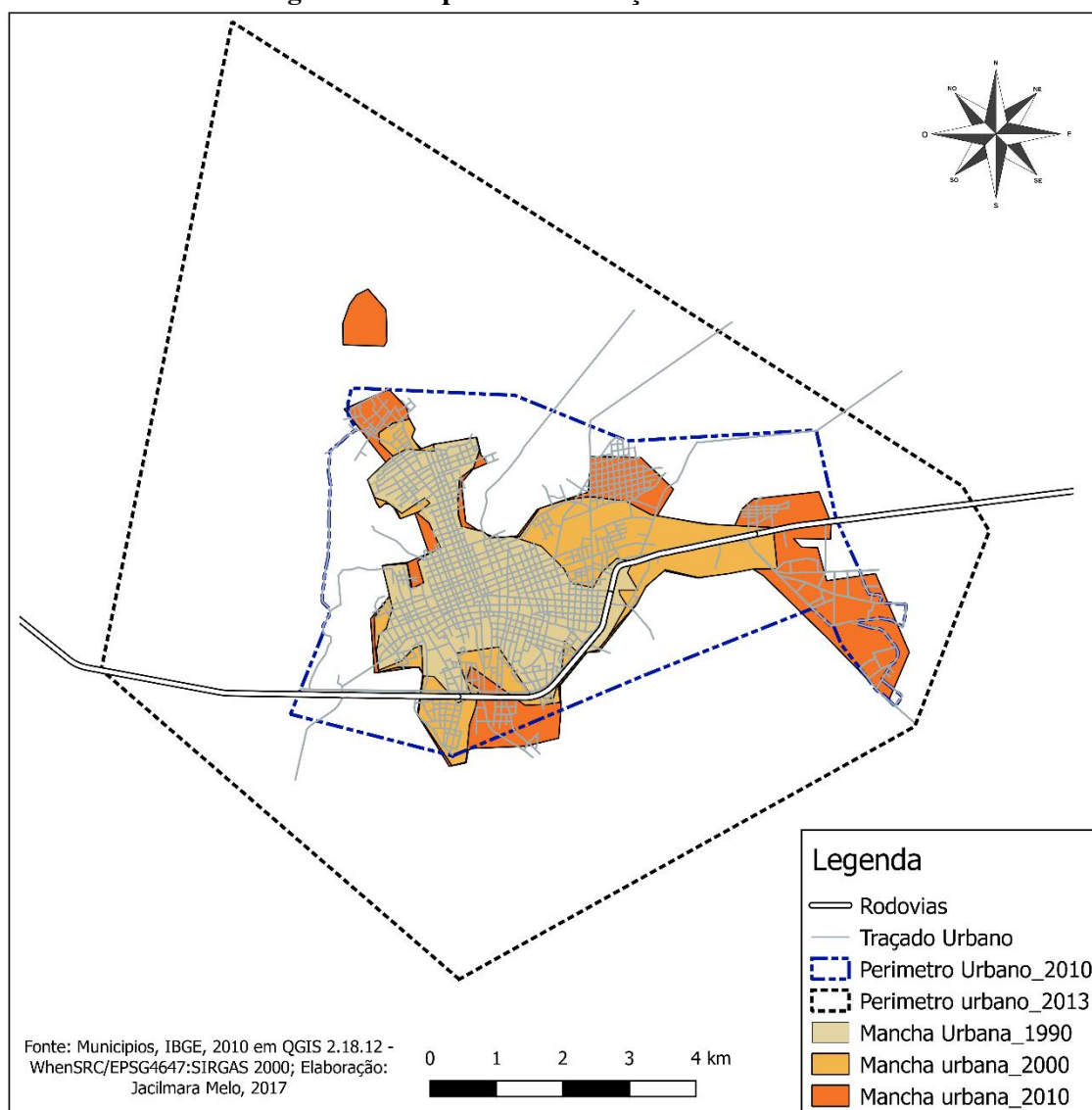
O limite urbano do município nos anos 2000 correspondia a uma área de 31km<sup>2</sup>, cerca de 1% do total do território municipal. A porção da mancha urbana ocupada, com área de cerca de 10km<sup>2</sup>, correspondia a 32,26% do espaço urbano e apenas 0,96% do território do município. No que se refere à distribuição populacional, verificamos que com relação à mancha urbana ocupada há 3.723,10 hab./km<sup>2</sup>, o que enfatiza o processo de desconcentração da populacional e uma expansão urbana, quando comparamos com o ano de 1990.

Os novos eixos espaciais de expansão urbana mostram uma tendência do crescimento da cidade, bem como o adensamento populacional em áreas periféricas. Esta situação foi observada no ano de 2010, conforme figura 9. Naquele ano, a cidade de Chapadinha ganha maiores dimensões urbanas, com ocupações em outros eixos, dos até então consolidado. Apesar dessa expansão, é importante ratificar o processo de adensamento dos espaços livres no interior da cidade.

A maior intensidade de ocupação foi no sentido Leste/Sudeste, nas proximidades da BR 222, marcada por um tecido urbano totalmente descontínuo, quando comparado às demais regiões criadas no período em análise. No eixo Norte/Sul, ampliou-se a área consolidada com a abertura de novas vias e a construção de novas edificações.

O crescimento urbano no eixo Noroeste, espaços cuja ocupação ocorreu nos anos anteriores foi induzido, no período mais recente, pelas ações dos proprietários dos meios de produção com a localização do empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida, na construção de mais 1.000 de casas destinadas à população de baixa renda. A localização desse conjunto habitacional extrapola os limites urbanos municipais, identificados pela demarcação dos setores censitários urbanos do IBGE, Censo 2010.

**Figura 9 - Chapadinha. Evolução Urbana. 2010**



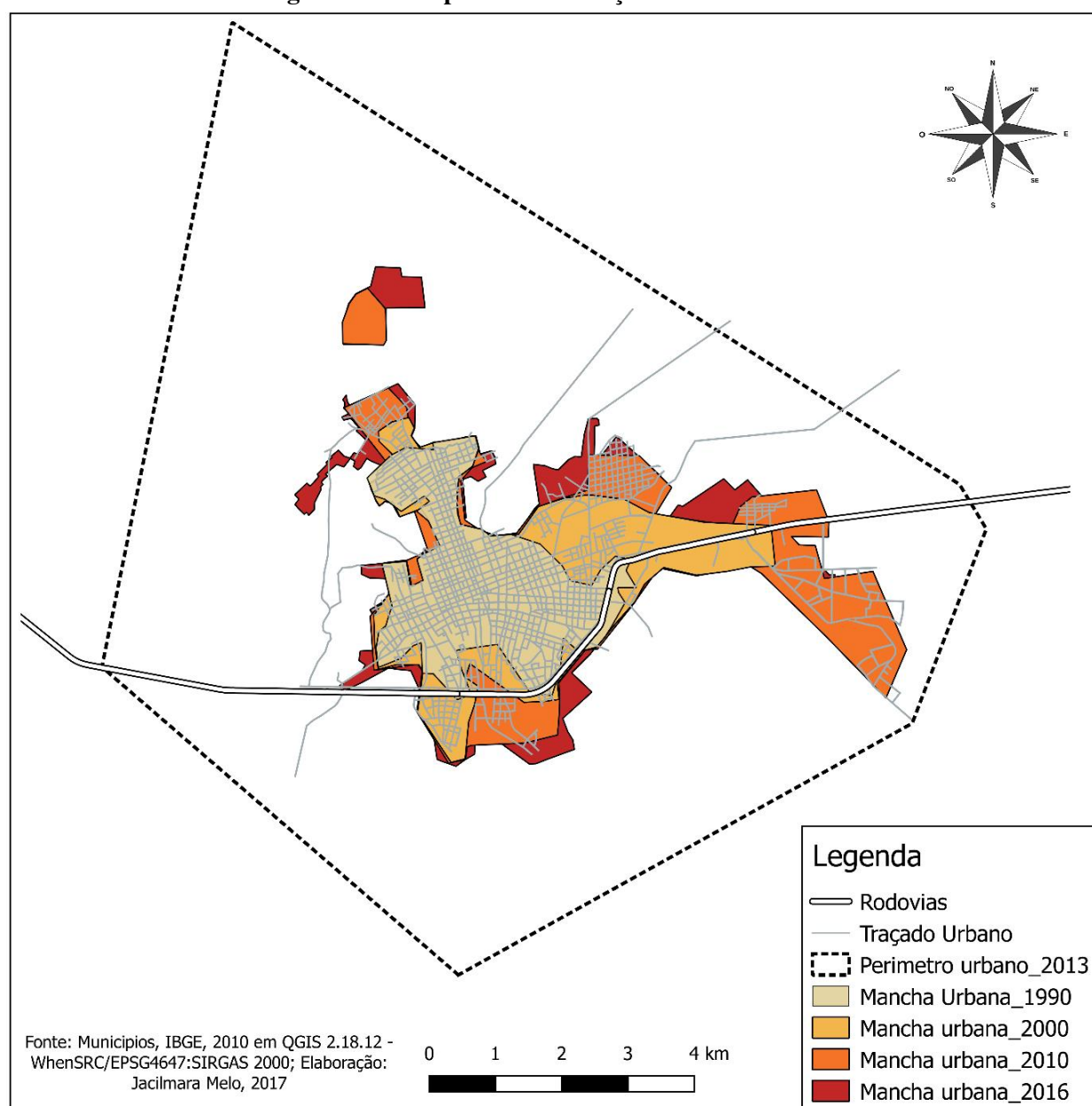
Elaboração: Melo, 2017

Com a tendência de crescimento do município em dois sentidos, o Norte/Noroeste e o Norte/Leste/Sudeste, Chapadinha foi ganhando grandes proporções da mancha urbana ocupada, quando comparada com o perímetro urbano do ano de 2000. Em 2010, o perímetro urbano municipal correspondia a aproximadamente 33km<sup>2</sup>, enquanto que a área da mancha ocupada correspondia a 19 km<sup>2</sup>, valor superior aos anos anteriores, e que corresponde a 58% do total do espaço urbano, representando uma proporção de 2.783,26 hab./km<sup>2</sup>. Neste período verificamos o processo de crescimento da cidade e a consolidação do processo de segregação, evidenciado, inicialmente, pelo fator localização, mas que não se desassocia das condições de infraestrutura urbana.

No ano de 2016, as transformações urbanas foram menores quando comparadas aos anos anteriores, estando as marcas da expansão localizadas nas franjas dos limites consolidados

em 2010, como observado na figura 10. Apesar disso, houve maior adensamento dos espaços vazios existentes. A tendência de expansão, nos dois eixos principais identificados foram mantidos, o eixo Norte/Noroeste ganhou novos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida. A localização desses empreendimentos, nas áreas periféricas, o consolida como um dos principais eixos de expansão urbana e/ou adensamento populacional, uma vez que a região recebeu altos investimentos em infraestrutura como pavimentação e rede de energia elétrica, condições propícias para novas ocupações.

**Figura 10 – Chapadinha. Evolução Urbana. 2016**



Elaboração: Melo, 2017

Em função da localização dessas unidades habitacionais, setores periféricos ao núcleo central, ratifica um processo inerente a este programa, a conversão de terras rurais em terras urbanas, assegurando maiores margens de lucros aos promotores imobiliários.

Esta nova configuração surgida em virtude das políticas públicas, em especial de habitação, que por meio da ação dos promotores imobiliários definiu no contexto nacional a localização periférica para empreendimentos habitacionais destinados às famílias de baixa renda, excluídas do mercado formal para aquisição de moradia em virtude dos baixos salários, foram e ainda são realocados para pontos distantes do espaço central, deram abertura para novos usos e tipologias arquitetônicas.

[...] atualmente são os promotores imobiliários privados que promovem a periferização dos conjuntos habitacionais com a administração especulativa do estoque de terras das cidades. Assim, ainda que estes conjuntos possam resultar em um importante valor de usos para os beneficiários dos subsídios, a tendência é a expansão geográfica da urbanização capitalista no Brasil, mantenha o padrão periférico de segregação socioespacial. (SILVA, 2016, p.156)

Uma mudança nesse processo de espacialização da cidade, ou seja, formação de extensas periferias resultado de ocupações espontâneas, ocorre com a construção/comercialização de um loteamento residencial, com padrões urbanos diferenciados dos até então espaços construídos, pois o mesmo é resultado de uma ocupação direcionada, de uma mercadoria resultante de um trabalho marcado por relações capitalistas. Neste espaço identificamos a ação dos proprietários dos meios de produção definindo interesses e estabelecendo novos eixos de concentração populacional. Além disso, ratifica o processo de segregação, em que a população de maior poder aquisitivo passa a ocupar áreas distante do centro, porém com diferencial, no caso a presença de infraestrutura urbana.

A aprovação da Lei Municipal de nº 1.169 de junho de 2013, que dispõe sobre o perímetro urbano do Município de Chapadinha, insere as áreas de urbanização periférica no espaço urbano do município. Com uma área de aproximadamente 110km<sup>2</sup> o novo limite do espaço urbano, incluiu extensas áreas rurais e incentiva o processo de valorização da terra. Este processo de expansão em mais de 200%, quando comparamos os anos de 2010 e 2013, nos faz questionar quais os interesses vinculados à gestão municipal<sup>16</sup> na redefinição e ampliação do perímetro urbano, uma vez que esta condição onera os custos dos investimentos públicos, no que se refere à oferta dos elementos como: infraestrutura viária, abastecimento de água, rede de

---

<sup>16</sup> Em conversa informal no município foi levantado a indicação de que a mudança da lei sobre o perímetro urbano e a expansão desse limite tem forte relação aos interesses do antigo gestor municipal na valorização de terras de seu interesse/posse.

esgotamento sanitário e a coleta dos resíduos sólidos. Além disso, existe dentro desse limite espacial definido em 2010, vazios urbanos que podem ser adensados, sem que houvesse a necessidade de mudança desse perímetro.

Com uma área de 21 km<sup>2</sup>, a atual mancha urbana corresponde a apenas 19% do total da área do espaço urbano municipal definido na lei de 2013. Esta desproporção entre a área urbana total e a mancha da ocupação, evidencia a prevalência de interesses privados na produção do espaço urbano. Além disso, ratifica essa informação na identificação da proporção do número de habitantes (dados de 2010) por quilometro quadrado, ao considerar a mancha urbana ocupada, temos 2.518,19 hab./km<sup>2</sup> e ao considerarmos o limite urbano teremos apenas 480 hab./km<sup>2</sup>.

O crescimento de Chapadinha ao longo desses anos foi marcado por uma ocupação espontânea predominantemente no sentido Norte/Nordeste e o Nordeste/Leste/Sudeste, caracterizados por um tecido urbano espontâneo e ocupação cada vez mais periférica em relação ao núcleo central consolidado.

Esses eixos, como identificado nas análises anteriores, são possíveis tendências de expansão do município: o primeiro devido ao deslocamento de redes de infraestrutura, no entendimento às casas dos conjuntos habitacionais, e no segundo pela construção do loteamento residencial. No interior desses espaços há forte disposição ao adensamento, uma vez que existem inúmeros espaços vazios no interior da mancha urbana consolidada. Entretanto, determinadas condições, como a valorização dos espaços e o aumento do preço da terra, podem consequentemente incentivar a manutenção dos vazios e a formação de novas áreas de crescimento desordenado.

Essa configuração espacial em Chapadinha revela uma face desse processo de segregação em que, de modo semelhante à outras cidades brasileiras, sofre influência do sistema capitalista. As cidades passaram por uma desconcentração dos seus espaços através do deslocamento, dos meios de produção e, principalmente, da população menos favorecida que passou a residir distantes dos centros, constituindo as periferias urbanas, que se caracterizam pela deficiente/inexistente oferta de serviços e infraestrutura urbana.

Deste modo, com a identificação desses eixos de expansão urbana e as características deste processo, o item seguinte pretende identificar a configuração espacial deste espaço em transformação através da análise da organização espacial da cidade de Chapadinha.

### 3.2 A configuração espacial de Chapadinha

A organização espacial da cidade de Chapadinha, ocupando extensas áreas na região central e com expansão na direção dos eixos Norte/Noroeste e Nordeste/Leste/Sudeste, configura uma forma de desconcentração da ocupação e também um processo de segregação socioespacial. O seu crescimento urbano desacompanhando de assistência por parte da gestão, na promoção de melhores condições de vida, configura desiguais condições de acesso à terra urbana, bem como aos serviços, como infraestrutura e saneamento básico.

A extensa área urbana, se estendendo por uma área de aproximadamente 21km<sup>2</sup>, reproduz desiguais condições de acesso aos serviços e comércios, assim como nos deslocamentos. Apesar de ser considerada uma cidade média, diferentemente de outras cidades como Passo Fundo e Mossoró, o centro comercial e de serviços da cidade está concentrado apenas no núcleo central, constituindo uma única centralidade intra-urbana. No entanto, devido ao crescimento no eixo Norte/Noroeste há indícios de uma descentralização de atividades e o início da formação de uma nova centralidade intra-urbana, com a presença de alguns comércios de médio e pequeno porte e serviços, a citar, órgão da prefeitura e, principalmente, os hospitalares, como Hospital do Municipal, a Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Apesar desta tendência, este novo centro ainda não possui autonomia devido à baixa capacidade de oferta quando comparado ao centro principal.

O centro do município, local de convergência das principais avenidas e de toda população que busca atendimento às suas necessidades, como saúde, educação superior, instituições financeiras e outros, passa por uma redefinição dos seus elementos fixos, pois novas construções são edificadas em substituição às existentes, dialogando assim, o velho com o novo. Neste local a ocupação consolidada dá margem para a implantação de novos usos, onde há a substituição do setor residencial e do comércio de pequeno porte, e são intensificados os fluxos – de pessoas, veículos, mercadorias. A cidade passa a ter nova configuração espacial.

O centro, definido não como centro geográfico, mas como centro de gestão e de negócios (SPÓSITO, 1998), dotado de uma melhor infraestrutura se valoriza, tornando atrativo de investimentos comerciais, de prestação de serviços públicos e privados, e instituições financeiras. O seu caráter residencial é transferido para bairros do seu entorno e para outras localidades periféricas, conforme observado nas figuras a 11 a 14.

**Figura 11 - Chapadinha. Praça da Igreja Matriz – 19---**



Fonte: Acervo Fotográfico do IBGE

**Figura 12 - Chapadinha. Avenida Oliveira Roma – 19--**



Fonte: Acervo Fotográfico do IBGE

**Figura 13 - Chapadinha. Entorno da Praça da Igreja Matriz -**



Fonte: Melo, 2017

**Figura 14 - Chapadinha - Setor comercial na avenida Oliveira Roma - 2017**



Fonte: Melo, 2017

Com uma diversidade de opções comerciais, bem como complexidade entre o porte do empreendimento, o centro de Chapadinha mistura os dois circuitos da economia como cita Santos (2004), o circuito superior e o inferior. Segundo ele, esses dois circuitos são caracterizados pelas diferenças nas estruturas técnicas, econômicas, resultado da forma desigual de apropriação da renda e da própria divisão social e territorial do trabalho.

O circuito superior, associado ao progresso técnico-científico-informacional e modernização, é aquele constituída pelos bancos, comércios e serviços modernos, indústria moderna e de exportação, cujas atividades estão ligadas a comandos e demandas externas. De maneira diferenciada, o circuito inferior está associado ao comércio não moderno de pequena dimensão, com formas de fabricação com capital não intensivo, serviços não modernos fornecidos ao varejo, visando atendimento das demandas da população local e mais pobre, cuja divisão do trabalho é resultado das articulações locais.

A centralidade desse espaço, como será observado na figura 16, localiza-se em torno da Avenida Oliveira Roma, que concentra uma diversidade de atividades, como lojas ofertando diferentes produtos – roupas, calçados, perfumaria, eletrodomésticos entre outras -, grandes e pequenos supermercados. Além desta, outra avenida paralela, a Avenida Ataliba



Vieira de Almeida, concentra outros comércios, destinados, principalmente, ao reparo e manutenção dos veículos automotores, assim como comercialização de peças e veículos, não sendo exclusivamente esse tipo de comércio, além de supermercados, a rodoviária e outros. Esta situação, conforma um único centro urbano, atendendo as necessidades individuais e coletivas da população local e da sua hinterlândia.

Os setores de serviços hospitalares também estão concentrados ao longo deste eixo, a citar os hospitais municipais, a Unidade de Pronto Atendimento – UPA, Centro de Especialidade Benú Mendes, o Hospital Regional Antônio Pontes Aguiar, além de clínicas médicas e odontológicas, laboratórios e outros. Uma exceção à localização dos serviços médicos é a construção, nas margens da BR 222, de um novo Hospital Regional de Chapadinha para atendimento especializado das demandas da microrregião, figura 15.

Além dos setores comercial, formal e informal, o centro da cidade de Chapadinha concentra outros serviços destinados ao atendimento da população local, assim como de outras pessoas provenientes de outros municípios, como as Instituições Financeiras (Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal, Nordeste), Fórum, Cartórios, Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), Ministério Público, Posto da Receita Federal e Agência do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). (Figura 16).

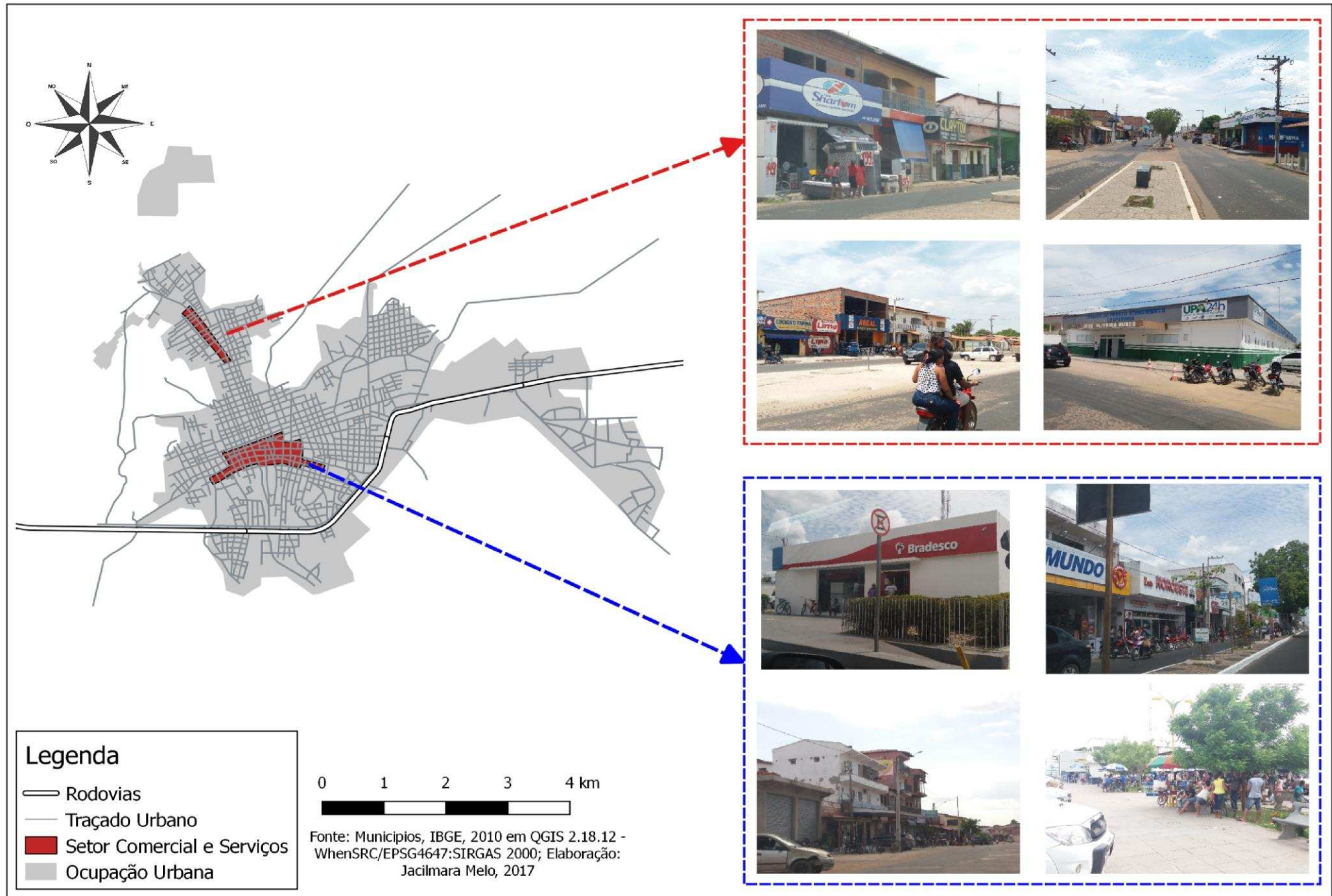
**Figura 15 - Chapadinha. Hospital Regional de Chapadinha**



Fonte: Melo, 2017



Figura 16 - Chapadinha. Uso do Solo - Setor de Comércio e de Serviços



Nesse espaço, em paralelo às atividades comerciais e de serviços, há também construções para fins habitacionais, como hotéis e pousadas. O setor residencial, se caracteriza por possuir diferentes padrões de ocupação, no que se refere à infraestrutura e tipologia/padrão das habitações, o que nos levou a agrupá-los em 5 diferentes setores, com díspares características, ainda que possam haver algumas similaridades. Este agrupamento, não tem relação com os setores definidos na Lei de Zoneamento Uso e da Ocupação Solo Urbano, Lei 1.068/2007, pois a mesma não possui mapas para a espacialização das suas zonas. A setorização estabelecida foi no intuito permitir a identificação e uma melhor compreensão da organização do espaço e dos usos do solo urbano.

O Setor Residencial 1, localizado na região central, sede de Chapadinha, está presente no mapa de ocupação urbana desde 1990, caracteriza-se por possuir um maior adensamento populacional e edificação de diversos padrões construtivos. Devido à sua localização, essa região passa por um processo de verticalização, com construções de até 4 pavimentos, destinados à usos diversos, como habitação, através da oferta de quitinetes e pequenos apartamentos, assim como comércios e serviços. Sua distribuição aleatória, causa impactos visuais na paisagem urbana, como observado nas figuras 17 e 18, pois há forte contrastes entre habitação e/ou comércio de pequeno e médio porte e as grandes edificações ocupando todo o terreno, sem definição de taxas mínimas livres do lote (afastamentos frontais e laterais, espaços livres para absorção da água), que deveriam estar definidos na legislação urbanística do município, especificamente, a Lei de Zoneamento do Uso e da Ocupação do Solo Urbano. (Figura 19)

**Figura 17 - Chapadinha. Edificação de uso misto de até 4 pavimentos na Avenida Kennedy.**



Fonte: Melo, 2017

**Figura 18 - Chapadinha. Construção de 4 pavimentos no centro da cidade.**



Fonte: Melo, 2017





Nessa área há uma mistura entre padrões de ocupação, com casas em materiais diversos, como alvenaria tradicional e adobe. As habitações possuem diferenciados tamanhos, ora ocupando apenas o térreo e ora com o pavimento superior, o que não configura diretamente uma segregação socioespacial, pois diferentes padrões de renda ocupam o mesmo espaço. Essa condição espacial foi identificada por Villaça (2001, p. 142 e 143), pois segundo ele não há mais exclusividades quanto a localização da camada de mais alta renda, “outras classes podem estar presentes numa mesma região geral onde se concentram as camadas de alta renda e até crescer com velocidade maior que a velocidade de crescimento dessas camadas”.

O Setor Residencial 02, figura 20, apresenta um padrão diferenciado de organização espacial. Este setor possui um tecido urbano descontínuo, resultado de processo de ocupação espontânea e grande adensamento populacional, evidenciado pela densidade de habitações e a presença de poucos vazios urbanos, configurando uma forma de assentamento precário. Em uma parte deste setor, localizada na região Sul, há alguns setores com uma topografia pouco favorável para a ocupação devido a presença de aclives e declives, configurando áreas de risco para instalação de moradias ou qualquer outro tipo de uso destinado ao solo.

Essa forma de ocupação, comum em grandes cidades, caracteriza uma das faces da exclusão social, uma vez que são áreas de desinteresse do mercado imobiliário e ambientalmente frágeis, são ocupadas pela população de baixa renda, pois como citado por Maricato, ainda que aplicável às grandes cidades, tem reflexos nos espaços das cidades médias.

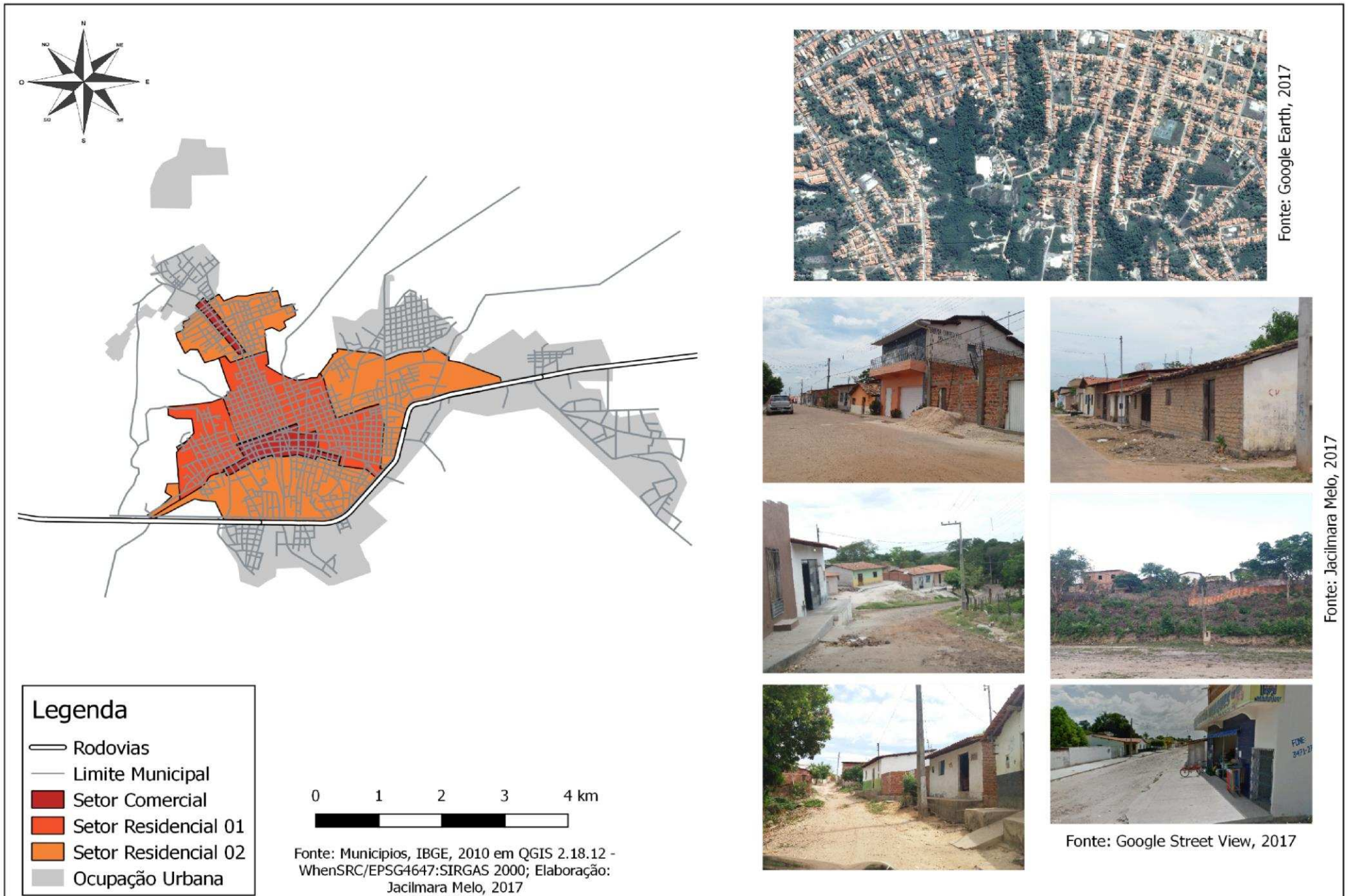
É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou... áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização). (MARICATO, 2003, p. 154)

Neste setor encontramos tipologias diferenciadas de habitação, bem como materiais construtivos diversos, como alvenaria ora aparente, ora revestida, em alguns casos, a taipa-de-mão e o adobe, mostrando um processo de segregação no espaço. Além da habitação existem pequenos comércios locais, para atendimento imediato das necessidades dos moradores.

Algumas ruas não possuem uma delimitação através de meio-fio ou calçada, havendo larguras variáveis, assim como diferente alinhamento entre edificações, fazendo com que tenham diferentes larguras. Além disso, são poucas as que têm cobertura asfáltica, sendo em sua maioria em terra batida ou pedras compactadas.



Figura 20 - Chapadinha. Uso do Solo - Setor Residencial 2



No Setor Residencial 3, espaço de ocupação mais recente, com registro na mancha urbana de 2010, conforme figura 21, é resultado de uma desconcentração das regiões centrais e pode estar vinculada ao aumento da população urbana no município. Com tecido urbano descontínuo, as edificações localizam-se em pontos mais dispersos e ocupam lotes maiores. Por ser uma configuração espacial recente, existe um maior número de espaços vazios entre as habitações, mostrando que sua ocupação ainda não ocorreu de forma efetiva e dá indicações que futuramente poderá ser adensada.

Com a ausência de um parcelamento do solo urbano, os lotes possuem dimensões irregulares, assim como as vias urbanas que são, em sua maioria, em terra batida, sem presença de calçadas e alinhamento entre as edificações. O espaço foi/vai sendo ocupado de forma irregular pela população, configurando a “cidade ilegal” (MARICATO, 2002), espaço sem lei, sem ordem, resultado de uma ocupação espontânea, com a presença de edificações autoconstruídas.

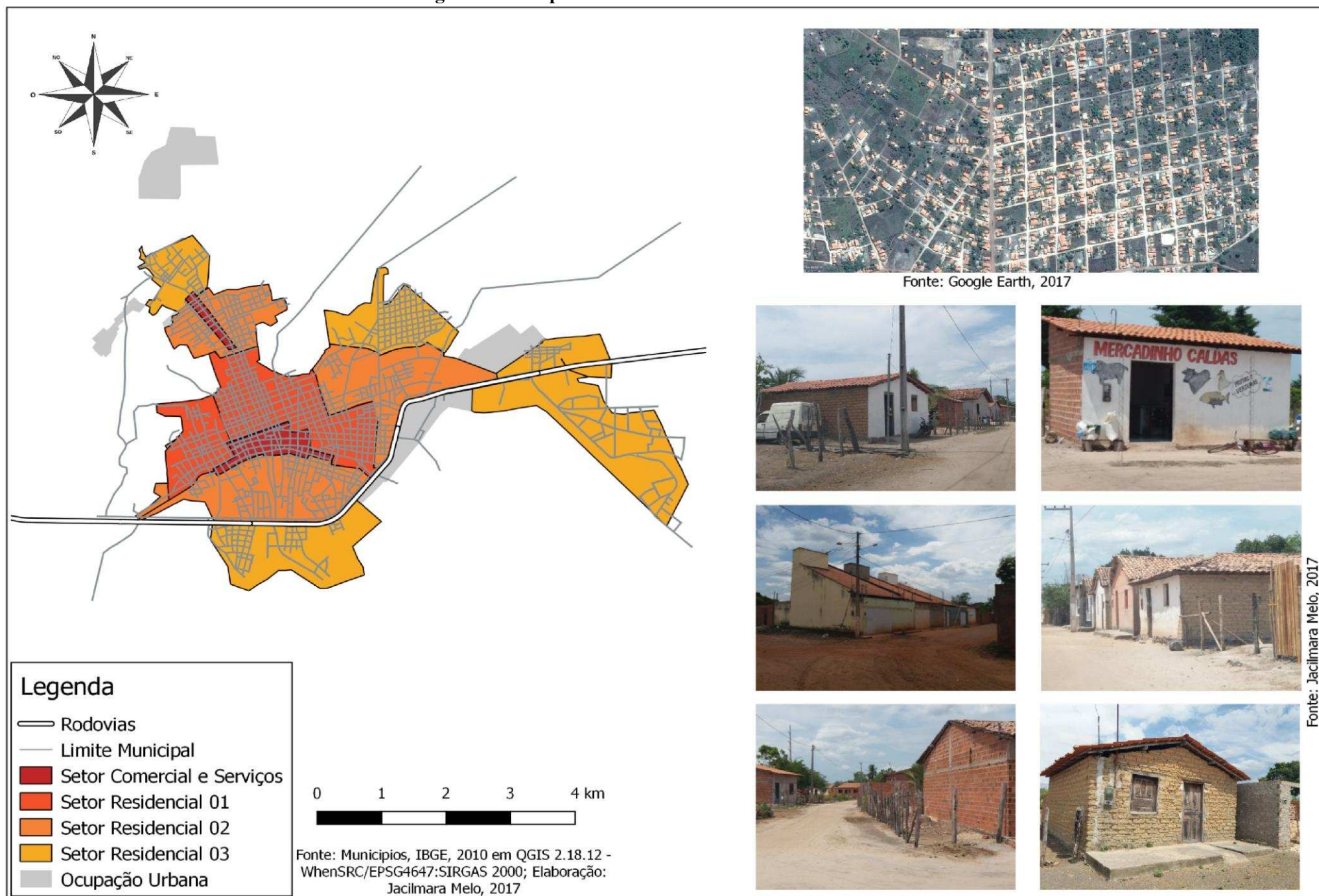
As moradias são, predominantemente, térreas e possuem materiais de construção diversos, com habitações em taipa-de-mão e adobe, materiais de fácil acesso e manuseio pela população local, que de modo empírico realizam a autoconstrução de suas moradias. Essa situação urbana, está associada à baixa renda média domiciliar deste setor, onde há a predominância de até 1 salário mínimo, impossibilitando o acesso ao mercado formal. Essas questões relacionadas a moradia já foram identificadas por outros autores, a citar Maricato, que relacionou essas condições habitacionais à inexistência de políticas estatais e os baixos rendimentos da população.

[...] se o salário não cobre os custos da habitação de acordo com as leis do mercado imobiliário privado e se as políticas estatais dirigem seus investimentos ou sua produção para as camadas restritas da sociedade que tem poder aquisitivo mais alto, a população trabalhadora é obrigada a apelar para seus próprios recursos e suprir essa necessidade de habitação, repetindo tradicionais hábitos rurais. (MARICATO, 1982, p.76)

Neste caso, há a junção de duas estrutura distintas no mesmo espaço, o urbano sendo ocupado por relações típicas do espaço rural, que vão além da construção da moradia, mas também a configuração espacial do seu espaço, pois como citado por Maricato (1982, p.79) “a autoconstrução se estende portanto para a produção do espaço urbano e não se restringe aos meios de consumo individual”.



**Figura 21 - Chapadinha. Uso do Solo - Setor Residencial 3**



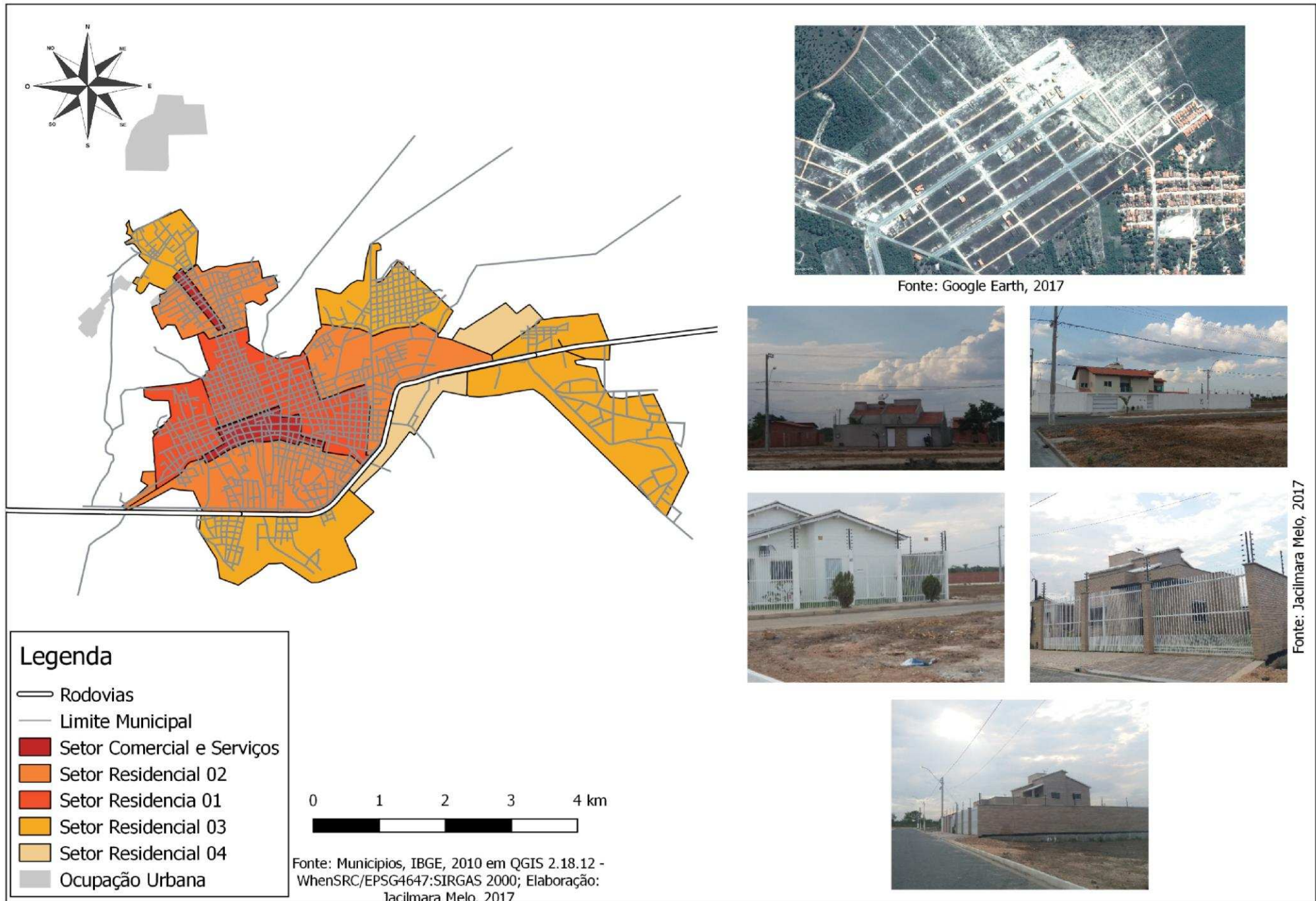
A segregação socioespacial nesse município é evidenciada com o Setor Residencial 4, figura 22, localizado a Nordeste/Leste da mancha urbana nas proximidades da BR 222. Caracteriza-se por ser uma região com edificações predominantemente de maior padrão, no que se refere a materiais construtivos e dimensões da edificação. As divisões dos lotes são em tamanho padrão, caracterizado por um processo regular de parcelamento do solo urbano.

Nesse setor, de modo diferenciado aos outros setores, onde os espaços foram configurados por um processo de apropriação pelos grupos sociais excluídos, houve a ação dos produtores do espaço com o parcelamento do solo por meio de um loteamento. Os loteamentos são compreendidos com a divisão de glebas em lotes destinados à edificação com abertura de novas vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamento dos existentes, além de modificações ou ampliações das vias existentes. (BRASIL, 1979). Esse loteamento residencial, denominado Esplanada, devido à estrutura e características das edificações existentes, como revestimentos e tipologia é resultado da elaboração de projetos arquitetônicos, destinado à população de maior renda per capita.

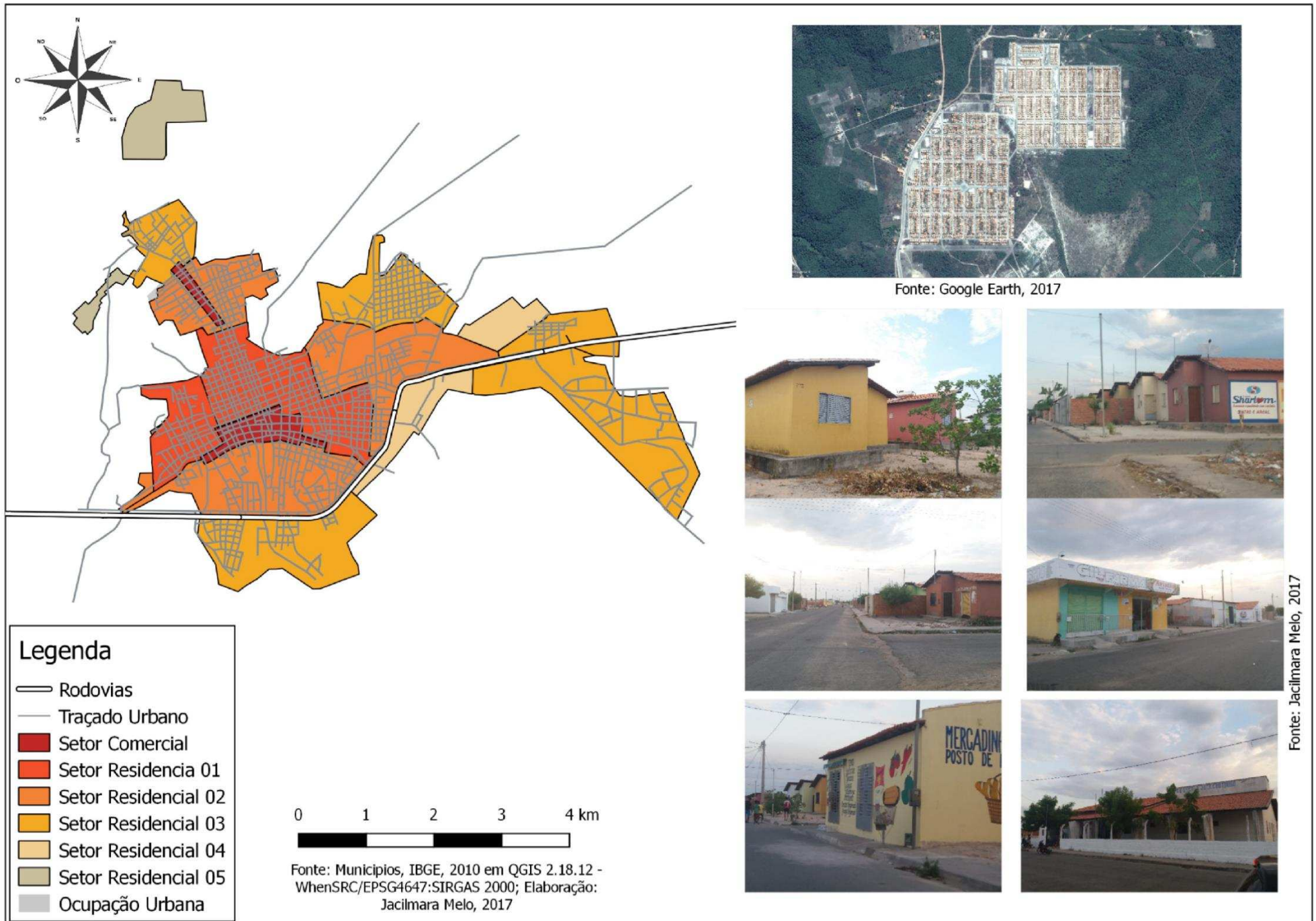
Apesar de desconexo do centro principal da cidade, esse espaço não é tido como um problema para a mobilidade intra-urbana, pois como citado por Spósito (2006) ainda que o tecido urbano se torne difuso, as distâncias não se tornam um grande problema, condição que difere as cidades médias das grandes. Além disso, “a descontinuidade do tecido urbano pode se realizar, sem que custos econômicos e o dispêndio de tempo, decorrentes de deslocamentos maiores, sejam, ainda um entrave aos interesses fundiários e imobiliário [...]”. (SPÓSITO, 2006, p. 186).



Figura 22 - Chapadinha. Uso do Solo - Setor Residencial 4



**Figura 23 - Chapadinha. Uso do Solo - Setor Residencial 5**





O setor residencial 5, como observado na figura 23, é resultado de um processo de ocupação induzido pelos produtores do espaço, os proprietários dos meios de produção, com a implantação de projetos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em grandes glebas e baratas localizados na periferia urbana. No município, essa construção está localizada a aproximadamente 5km do centro da cidade, reproduzindo a lógica do mercado imobiliário para construções de baixa renda, em áreas pouco adensadas e distantes dos equipamentos urbanos e serviços públicos, e conforme citado por Maricato (2018) são áreas que irão levar décadas para serem integradas ao espaço urbano consolidado.

Ao contrário do mercado imobiliário de alta renda, a produção habitacional popular conta com valor e características construtivas do imóvel pré-determinado e clientes já selecionados por faixa de renda, fazendo com que o segredo para lucros passe pelo preço da terra, mas mantendo a concentração da produção, ou seja, levando ao máximo permitindo o número de unidades habitacionais em um mesmo local. (BURNETT, 2012, p. 45).

Esta nova condição de produção do espaço urbano, em que o mercado imobiliário dita as regras, põe as prefeituras municipais em condições desfavoráveis, pois essas novas construções demandam novos investimentos em infraestrutura urbana, bem como atendimento aos serviços públicos. Essa situação foi confirmada por Fix (2011, p. 143), ao relatar que

O espraiamento resultante desse modelo tem alto custo para o poder público, uma vez que a rede de infraestrutura (sistema viário, água, saneamento, energia, etc.), transportes e serviços (escola, cultura, lazer, etc.) terá que ser estendida. O pacote foi inicialmente lançado sem estímulo à ocupação de imóveis construídos vagos, apesar dos inúmeros edifícios vazios existentes nos centros urbanos e das políticas urbanas já elaboradas para favorecer seu uso. Prevalece, assim, a lógica de produção que interessa ao setor da construção.

Com espaços destinados à habitação e reserva das áreas institucionais, previsto na lei do parcelamento do solo, Lei 6.766/79, sua localização, distante aos principais pontos de comércio, incentiva um processo de transformação do padrão da construção do conjunto para adaptações destinadas à suprir necessidades imediatas da população, como mercados, padarias, lojas de materiais de construção e outros, como observamos nas imagens 24 e 25.

É por meio desta forma espacial de organização e expansão do espaço que se confirma o processo de captura da ideologia do programa, não no intuito de assegurar o acesso à moradia para as populações desassistidas e excluídas do processo formal e restrito, mas pelo mercado imobiliário, por meio das riquezas geradas na especulação da terra. As conquistas asseguradas com o retorno das discussões sobre a Reforma Urbana, e as consequentes aprovação e regulamentação do Estatuto da Cidade, que será apresentado no capítulo 4, foram contrárias à atuação do programa, pois conforme Fix (2011, p.145)

O MCMV não se propôs a enfrentar a questão fundiária, tema central da reforma urbana, e não mobilizou os instrumentos do Estatuto da Cidade. Ao contrário, dá espaço para que as empresas procurem maximizar os ganhos por meio de operações especulativas com a terra. A tendência é que parte do fluxo de capitais viabilizado com o aumento do crédito – inclusive os subsídios oferecidos com verba do orçamento público – seja capturada na forma de renda da terra.

**Figura 24 - Chapadinha. Transformações das edificações do PMCMV - Comércio**



Fonte: Melo, 2017

**Figura 25 - Chapadinha. Transformações das edificações do PMCMV - Comércio**



Fonte: Melo, 2017

O aumento dos números domicílios, anteriormente ao PMCMV, e a expansão da mancha ocupando extensas áreas da periferia, não foram suficientes para reduzir os números do déficit habitacional do município, pois de acordo com os dados de 2010 da Fundação João Pinheiro – FJP<sup>17</sup>, manteve-se elevado. Na comparação entre os anos de 2000 e 2010, ratificamos o aumento no número de domicílios no município e em paralelo, um aumento do déficit habitacional, pois em 2000, seu valor absoluto, era 5.232, passando para 6.351 em 2010, como indicado no quadro 12. A maior incidência deste déficit está concentrada na zona urbana no município, pois concentra 4.273 do total de 6.351 domicílios, equivalendo a 67,28% do total.

**Quadro 12 - Chapadinha. Déficit Habitacional e Domicílios vagos. 2000-2010**

|             | DOMICÍLIOS | DÉFICIT HABITACIONAL BÁSICO |        |       | DOMICÍLIOS VAGOS |        |       |
|-------------|------------|-----------------------------|--------|-------|------------------|--------|-------|
|             | Absoluto   | Absoluto                    |        |       | Absoluto         |        |       |
|             | Total      | Total                       | urbana | rural | Total            | urbana | rural |
| <b>2000</b> | 13.292     | 5.232                       | 1.277  | 3.955 | 1.428            | 895    | 533   |
| <b>2010</b> | 17.658     | 6.351                       | 4.273  | 2.078 | 2.198            | 1.441  | 757   |

Fonte: Fundação João Pinheiro – FJP  
Elaboração: Melo, 2017

<sup>17</sup> O uso dos dados de 2010 são em virtude da inexistência de informações mais recentes a nível municipal, uma vez que os dados referentes aos anos posteriores a 2010 são a nível das regiões geográficas, estados e regiões metropolitanas.

Associado ao crescimento da dinâmica urbana e do intenso fluxo migratório do campo para a cidade, os números ainda são tendenciosos ao aumento, uma vez que as pressões advindas do campo, em virtude de sua captura pelos grandes produtores rurais, contribuem para que esse deslocamento se intensifique. As ofertas de moradia para a população de menor renda, no intuito de superar do déficit, através das políticas de Estado, revela um lado oculto do processo, a não superação do déficit, mas a captura dessa política pelo mercado imobiliário.

Segundo Domingos e Fernandes Júnior (2016) os dados coletados posteriormente, à aplicação dos recursos pelo PMCMV, em nível nacional, mostram que ao invés de promover a redução elevaram o quantitativo do déficit dos segmentos de menor renda, pois este correspondia a 5.581.969 em 2011 subiu para 6.068.061 domicílios em de 2014. Essa situação como citado pelos autores, se fundamentando em Maricato (2012) está relacionada “a incapacidade de atender as famílias com renda inferior a três salários mínimos é um dos principais pontos negativos do PMCMV, de modo que tal negligência pode estar diretamente ligada a estruturação capitalista do mercado”.

Embora preveja subsídio total para as faixas de 0 a 3 salários mínimos, o programa perde aderência ao déficit já no desenho original, pois enquanto essa faixa constitui 90% do déficit de moradias no país, cerca de 40% das unidades previstas para serem construídas dentro do programa (400 mil) são destinadas a essa faixa. Para as faixas situadas entre 6 a 10 salários mínimos, correspondente a 2,4% do déficit de moradia, o pacote prevê a construção de 200 mil unidades, isto é, 25% do total (MARICATO, 2012, p. 72).

Paralelo a esse déficit habitacional houve um aumento no número de domicílios vagos tanto na zona urbana, quanto na zona rural. Na zona rural esse aumento está associado à migração do campo-cidade, enquanto que na zona urbana se relaciona à expansão horizontal da cidade e às novas localizações para moradia, pois estas saem da eixo central, em virtude das novas possibilidade de uso e a rentabilidade que podem proporcionar no aluguel ou venda do imóvel. A comparação da presença de domicílios vagos na zona urbana entre os anos de 2000 e 2010, evidencia o crescimento deste indicador em 61%.

Dado contraditório a esta conjuntura é a comparação entre o número do déficit com o quantitativo de domicílios vagos, na qual verificamos que 50% dos valores do déficit poderiam ser sanados, caso houvessem políticas direcionadas a esta forma de ocupação. No entanto, este processo não se consolida pois, devido à ação capitalista no mercado imobiliário, propicia o abandono das áreas centrais, figuras 26 a 29.

**Figura 26 - Chapadinhã. Edificação comercial à venda na região central.**



Fonte: Melo, 2017

**Figura 27 - Chapadinhã. Edificação comercial à venda na região central.**



Fonte: Melo, 2017

**Figura 28 - Chapadinhã. Edificação residencial à venda na região central.**



Fonte: Melo, 2017

**Figura 29 - Chapadinhã. Edificações residenciais antigas abandonadas.**



Fonte: Melo, 2017

O processo de deslocamento da habitação das regiões centrais, como citado por Burnett (2012) e Villaça (2001), está associado à mistura de usos no centro e à sua ocupação pela população de menor renda, fatores gerais que propiciaram a definição de novas possibilidades de localização residenciais, principalmente, para a população de maior poder aquisitivo. Além deste fator, a presença desses espaços vazios não se desvincula do preço da terra, uma vez que a sua localização, define o valor da compra/venda ou aluguel, o que inviabiliza o acesso/aquisição pela população de baixa renda.

No município de Chapadinhã, o preço estabelecido para compra/aluguel<sup>18</sup> não condiz com o rendimento médio da maioria das famílias, pois grande parcela da população é beneficiária do Bolsa Família (14.615 famílias, 79% do total conforme dados de 2010), e

<sup>18</sup> Levantamento realizado em sites de venda e aluguel e imóveis, verificamos que o preço médio de aluguel de um domicílio na região central do município é em torno de R\$ 250 a 350 com 1 dormitório; R\$ 450 a 850 com dois dormitórios; com três ou mais varia de R\$ 600 a 1.500. Os pontos comerciais tem aluguel variando entre R\$1.200 e 1.500. Os terrenos/edificações à venda tem preços variados, as habitações, variação entre 140.000 e R\$ 250.000 no Centro da cidade e os pontos comerciais entre 360.000 e 750.000. Fonte: <http://www.terrabrazilimobiliaria.com.br>. Acesso: dezembro de 2017.

recebem um valor de cerca de R\$85,00. (MDS, 2018). Essa situação econômica local e a intensificação da migração do campo-cidade, justifica este processo de expansão urbana e a formação das áreas periféricas, resultante de ocupações espontâneas, e as dificuldades/impossibilidades de acesso às habitações nos espaços centrais e ao mercado imobiliário privado.

As transformações espaciais das áreas centrais, como já mencionado, são inerentes a este processo, pois são realizadas adaptação/demolições de construções que eram destinadas à moradia, passando a ceder espaços para novos usos e ocupações, a citar as atividades comerciais e de serviços públicos e privados, além da própria especulação imobiliária.

Nas áreas de expansão urbana de Chapadinha, os novos espaços são marcados pela concentração de habitação autoconstruídas, com materiais distintos, como em alvenaria tradicional, taipa-de-mão e adobe, ratificando a segregação, uma vez que maioria dos seus habitantes são de baixa renda. O contraste desta forma de ocupação é evidenciado com a construção/comercialização do Loteamento Esplanada, destinado à população de maior renda, identificado pelos padrões construtivos utilizados, bem como a configuração espacial do loteamento e o seu valor comercial.

Essa acentuada e dispersa ocupação periférica revela um processo desigual de apropriação do solo urbano, das redes de infraestrutura urbana, diretamente associada à distribuição de equipamentos sociais, como será evidenciado no item seguinte. Além disso, enfatiza as disparidades socioespaciais no acesso aos equipamentos sociais, que estão, predominantemente, concentrados no centro e nos bairros vizinhos. A forma como se consolida a ocupação do território mostra um descompasso entre a organização do espaço, a oferta de redes de infraestrutura, saneamento básico e o crescimento da cidade.

O crescimento da cidade é resultado de um processo descontrolado e desigual, constituindo inúmeras cidades ilegais, resultante de um processo espontâneo de ocupação, sem devido atendimento por parte da gestão para a produção do espaço urbano. Esta situação dificulta o acesso ao direito à cidade<sup>19</sup>, compreendido como o direito de todos os cidadãos usufruir dos benefícios por igual, como moradia, saneamento, transporte, infraestrutura, acesso aos serviços públicos.

Os novos investimentos, públicos e privados, ditaram novas regras, como a especulação imobiliária, elevando a valorização dos espaços centro da cidade e como consequência a expulsão da população pobre para as periferias urbanas. Desse modo, a cidade

---

<sup>19</sup> O direito à cidade foi definido na Constituição Federal de 1988 e regulamentada no Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001.

de Chapadinha cresceu horizontalmente, ocupando extensos espaços, distantes do centro principal, com baixa e/ou deficiente infraestrutura urbana, acentuando as faces da segregação. Diante dessa configuração espacial, buscamos no item seguinte compreender as condições das moradias nos distintos espaços urbanos do município e identificar as ações definidas pelas gestões municipais para suprir demandas da população que ocupa distintos espaços urbanos.

### 3.3 As condições habitacionais em Chapadinha

O crescimento do espaço urbano demanda novas redes de infraestrutura, de saneamento e condições satisfatórias para ocupação, no entanto, nem sempre a oferta condiz com a expansão da cidade. Por meio da análise de variáveis associadas às condições de moradia, podemos identificar que o acelerado processo de expansão horizontal da cidade de Chapadinha consolidou um processo de desenvolvimento desigual do seu espaço, a intensificação de problemáticas intra-urbanas, que podem ter reflexo na escala regional.

Este quadro de ampliação e apropriação do espaço urbano em Chapadinha revela as desiguais condições de acesso aos elementos básicos para assegurar aos cidadãos, os direitos sociais definidos na Constituição Cidadã de 1988, que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”, presentes no seu artigo 6º.

A promoção do direito fundamental, à moradia, como definido pela CF, é de competência tanto da União, como Estados e Municípios assegurar à população a elaboração de programas de construção de moradias e/ou a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, CF de 88).

A amplitude dessa questão essencial aos cidadãos e a promoção da dignidade foi mencionado no Comentário nº 4/1991 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, este considera uma moradia adequada, aquela que cumpre as seguintes finalidades:

- Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
- **Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura:** a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
- Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
- Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.



- Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta.
- Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.
- Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (*Grifo nosso*. UNITED NATIONS, 1991, apud BRASIL, 2013).

Deste modo, o entendimento do direito à moradia não se limita apenas às questões da habitação em si, como ao material construtivo e à sua tipologia, mas se amplia aos elementos necessários à promoção de qualidade de vida e dignidade humana, que envolve elementos como a oferta de infraestrutura, saneamento básico, acesso ao sistema de transporte, renda, e outros. A questão da tipologia e dos materiais construtivos, ainda visto de forma preconceituosa, deve seguir os princípios da adequação cultural, ou seja, as edificações devem ser construídas com materiais de construção, estruturas e possui uma disposição espacial que reproduza a identidade cultural e a diversidade dos vários indivíduos e grupos que a habitam. (BRASIL, 2013).

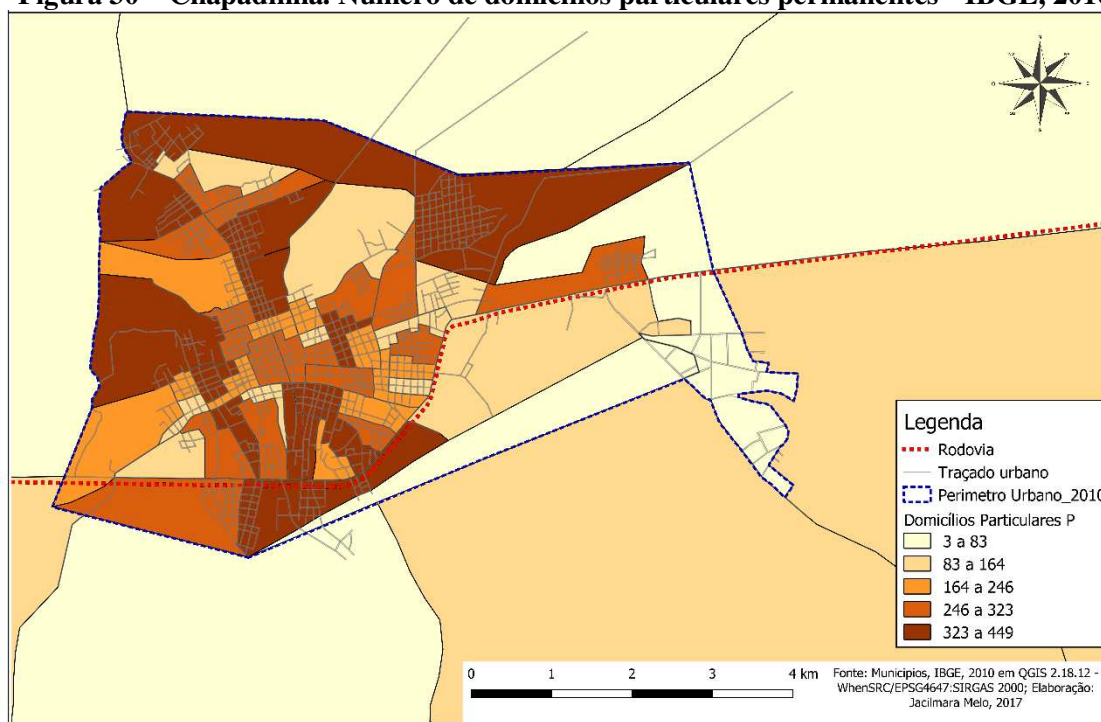
Diante dessas questões e compreendendo o papel que as municipalidades passam a exercer com a promulgação da CF de 1988, compete aos municípios o atendimento das demandas locais, promovendo assim o acesso aos direitos dos cidadãos no que se refere às condições para ocupação do espaço urbano.

A expansão horizontal da cidade de Chapadinha, assim como o adensamento populacional em vários pontos do espaço, deveria ser atendida por serviços básicos de infraestrutura, saneamento, abastecimento de água e outros, que são de competência municipal. Com a análise dos dados do IBGE dos setores censitários de 2010 é possível verificar as diferenças espaciais resultado das desigualdades no atendimento às demandas locais, bem como a segregação socioespacial.

O uso dos setores censitários nesta análise nos permite identificar áreas com deficiente oferta de infraestrutura, com maiores incidências de pobreza e com baixa condições de acesso aos serviços públicos, bem como as áreas melhores beneficiadas por esses serviços e a concentração de riqueza. Além disso, pode-se caracterizar as condições habitacionais dos diferentes setores do espaço urbano.

A atual configuração espacial urbana de Chapadinha, resultado de sua expansão horizontal, mostra a intensificação do processo de construção de domicílios nas áreas periféricas, limites com espaço rural municipal. Essas localizações, nos eixos Norte, Sul e Oeste, segundo dados dos setores censitários do IBGE de 2010, concentram o maior número de domicílios particulares permanentes, com uma variação entre 323 e 449 domicílios, quantitativo superior às regiões centrais mais antigas, conforme observado na figura 30.

**Figura 30 – Chapadinha. Número de domicílios particulares permanentes - IBGE, 2010**

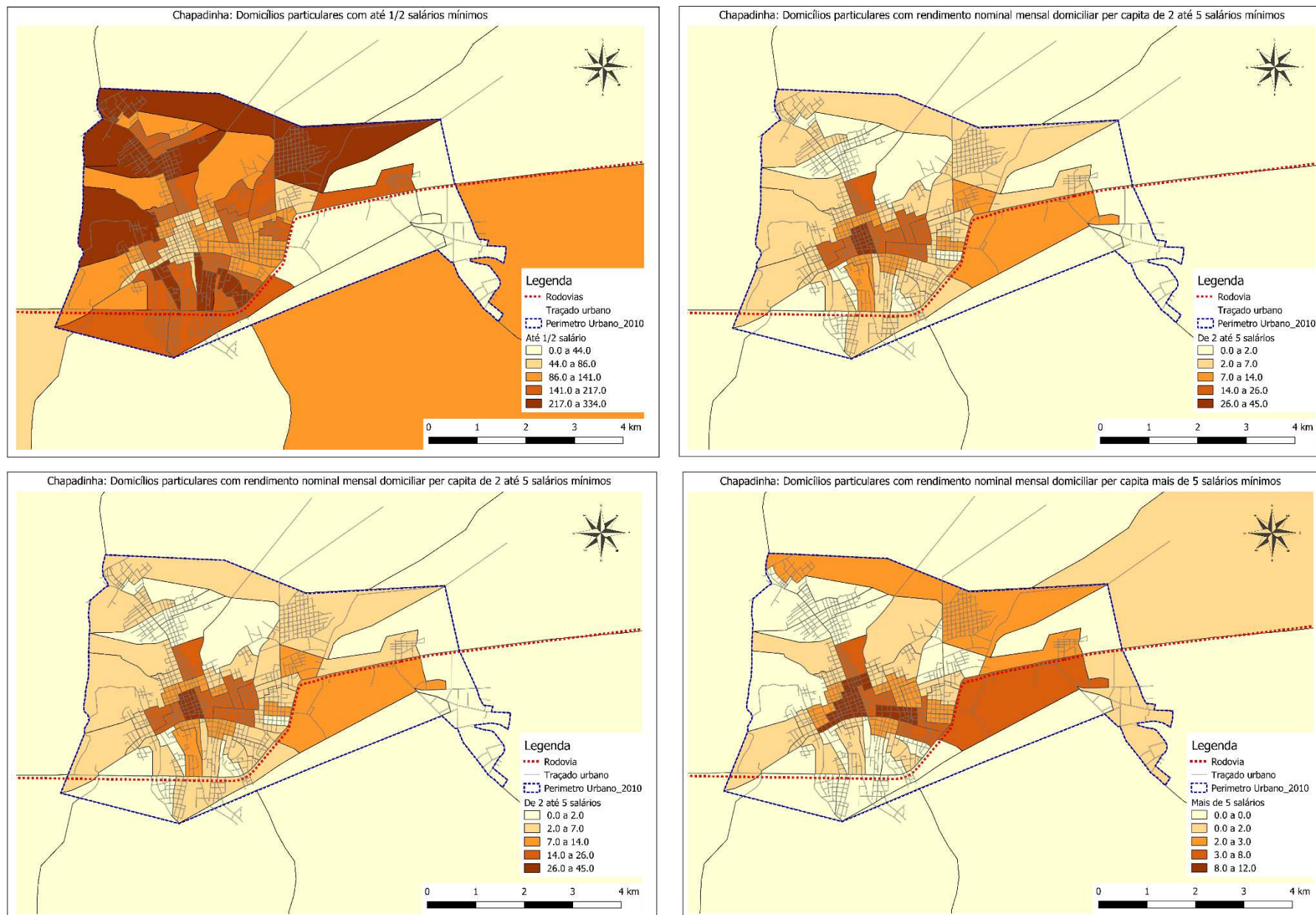


Fonte: IBGE, Setores Censitários 2010.  
Elaboração: Melo, 2018

Essas novas localizações para construção de moradias podem estar diretamente ligadas a fatores como baixo custo na aquisição da terra, bem como processo de invasão de lotes não utilizados. A ocupação desses espaços periféricos nos permite identificar áreas de segregação socioespacial em Chapadinha, que podem ser confirmadas com a análise da distribuição da renda neste município, pelo do uso dos setores censitários.

Com agrupamento dos dados do IBGE, sobre a renda nominal domiciliar per capita, verificamos que a população com menor renda per capita, com até  $\frac{1}{2}$  salários mínimos, está localizada, principalmente, nas áreas periféricas, distantes do centro urbano, ratificando um processo de exclusão, pois quanto mais distante do centro, menor o rendimento nominal mensal dos domicílios particulares permanentes, conforme figura 31. Além disso, são nessas áreas que identificamos a maior concentração de domicílios particulares permanentes. Esta concentração da população de menor renda pode estar associada à presença de inúmeras famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, cujo valor recebido é em torno de R\$ 85,00 e também de maior concentração da população oriunda da zona rural, que tem/tinham como principal fonte de renda a produção agropecuária.

**Figura 31 - Chapadinha. Domicílios particulares com rendimento nominal mensal domiciliar per capita.**



Fonte: IBGE, Setores Censitários 2010.

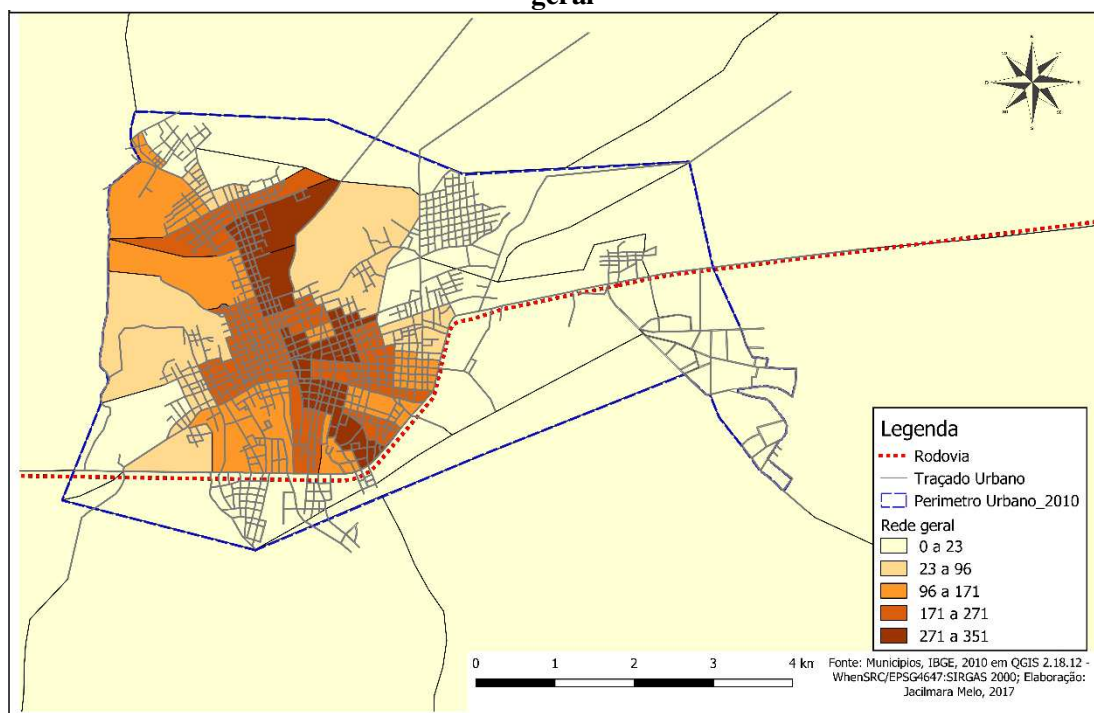
Elaboração: Melo, 2018

Na área central e seu entorno podemos encontrar domicílios com rendimento nominal de até 2 salários mínimos. No entanto, é também nesta área que se localizam os domicílios com rendimento variando de 2 a 5 salários e os com mais de 5 salários mínimos. Apesar da concentração espacial, existe nas áreas periféricas, ainda que com menor intensidade, domicílios com renda superior a 5 salários, ocupando espaços próximo à rodovia – BR 222, como observado na figura 31, condição que pode estar ligada à posse de terrenos com maiores áreas e que inexistem no setor central. Esta desconcentração concentrada da população de maior renda, é uma tendência que pode ser intensificada e evidenciada nos próximos levantamentos do IBGE, devido à construção do Loteamento Residencial Esplanada, localizado em um setor mais periférico do município.

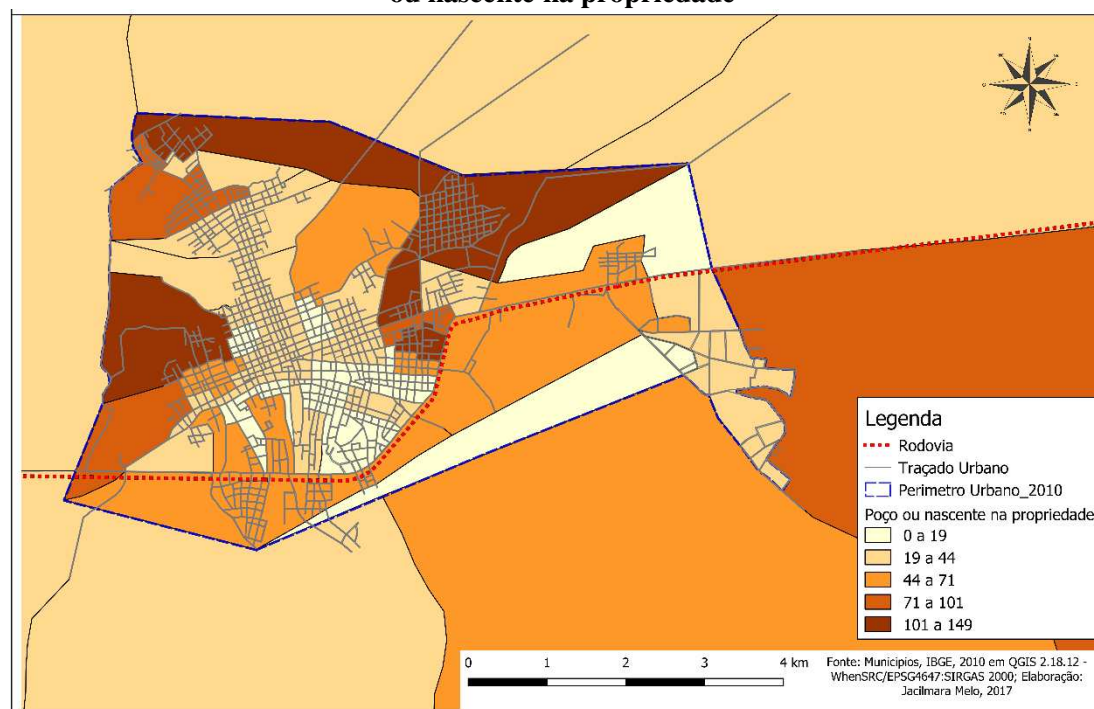
Na sobreposição desses dois dados, identificamos que as áreas de maior concentração de número de domicílios são as que possuem menor renda per capita nominal mensal, enquanto que as áreas de maior renda são as que possuem menor número de domicílios. Essa situação ratifica a segregação devido às diferentes condições de acesso à renda, bem como à terra urbana, pois os pobres residem, principalmente, nos espaços periféricos da cidade de Chapadinha e ocupam regiões que possuem condições desfavoráveis a ocupação.

Além da desigual distribuição da renda per capita, há diferentes oferta de serviços públicos no espaço, evidenciando um atendimento também desigual por parte do poder público, de serviços que deveriam ser comuns nos diversos setores/bairros do município. Com relação ao abastecimento de água no município, o seu fornecimento para consumo é proveniente da Estação de Tratamento de Água - ETA, com a captação de água da represa Itamacaoca, em operação desde 1980 (CHAPADINHA, 2015). A gestão da ETA, bem como a distribuição da água no município, é realizada pela Companhia de Água e Esgoto do Maranhão – CAEMA. A complementação deste sistema é feita por poços artesianos tubulares gerenciados pela prefeitura. Na espacialização desses dois serviços verificamos que o acesso à rede geral de abastecimento de água ocorre de maneira desigual, não atendendo a todos, pois este se concentra nas proximidades da área central e também em alguns setores periféricos no sentido Leste e Sudeste, como observado na figura 32 e 33.

**Figura 32 - Chapadinha. Domicílios particulares permanente - Abastecimento de água por rede geral**



**Figura 33 - Chapadinha. Domicílios particulares permanente - Abastecimento de água por poço ou nascente na propriedade**



Fonte: IBGE, Setores Censitários 2010.  
Elaboração: Melo, 2018

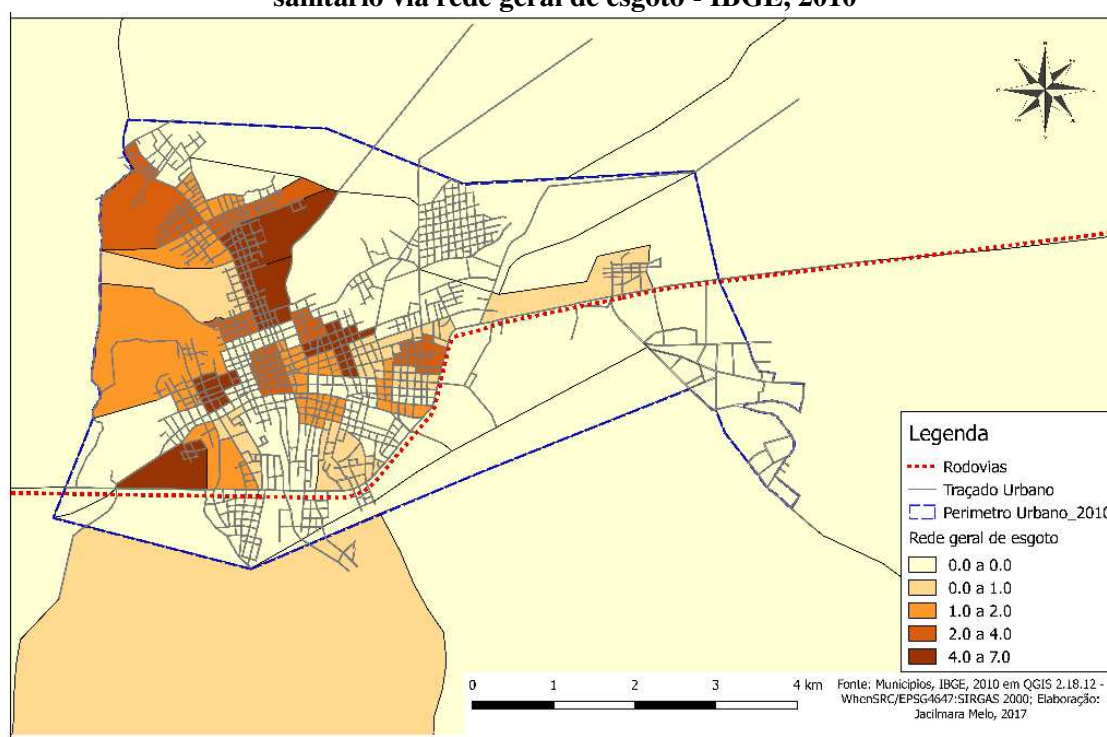
Os setores urbanos mais periféricos, assim como os setores rurais são menos assistidos por este serviço, logo caracterizam-se por possuir poço ou nascente na propriedade



para suprimimento das suas necessidades. Esta condição mostra a desassistência deste serviço em parte do espaço e também à incapacidade/dificuldade da gestão em suprir as demandas inerentes ao processo de crescimento urbano do município de Chapadinha.

Se analisarmos outra condicionante, como a existência e o atendimento da rede de esgoto no município, verificamos que este serviço é inexistente, pois os quantitativos de domicílios atendidos por este sistema são irrisórios quando comparados às outras formas de destino deste resíduo, a citar a fossa séptica, figura 34. Os setores identificados que são atendidos por este sistema se concentram distantes do núcleo central, em regiões periféricas, fato que é questionável uma vez que nos setores centrais, geralmente, são os dotados de infraestrutura urbana.

**Figura 34 – Chapadinha. Domicílios particulares permanentes com banheiro e esgotamento sanitário via rede geral de esgoto - IBGE, 2010**



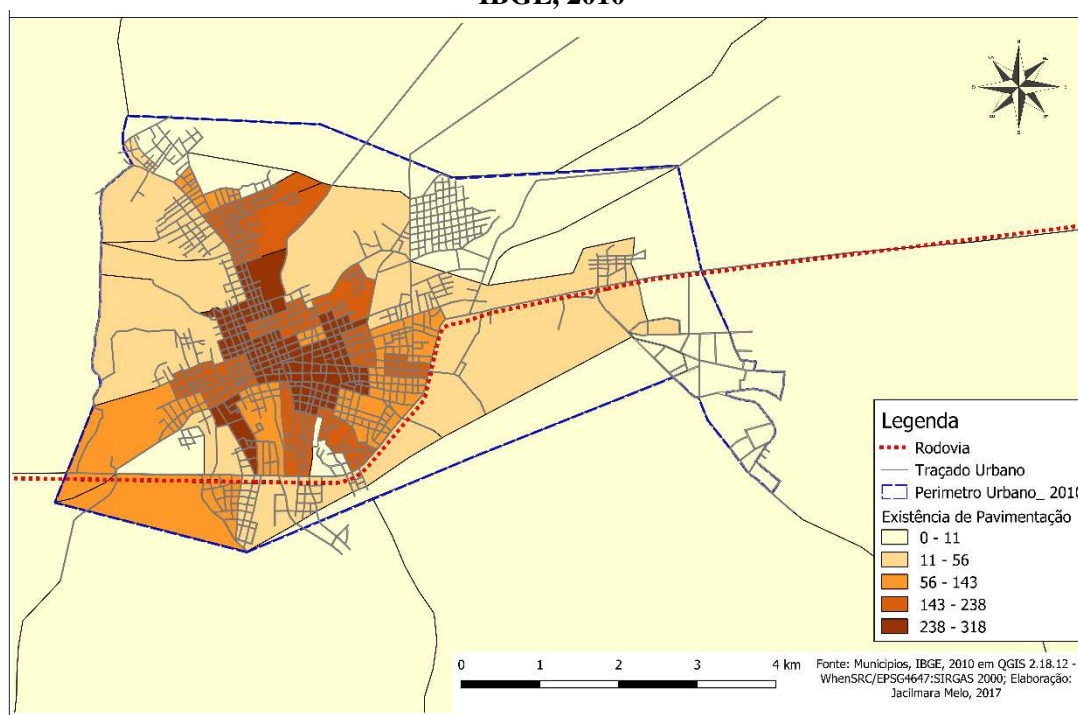
Fonte: IBGE, Setores Censitários 2010.  
Elaboração: Melo, 2017

A principal forma de destino do esgoto no município é através da fossa rudimentar, também conhecida como fossa negra, revelando um precário sistema de saneamento e a não adoção de medida ao longo dos anos pela gestão municipal para o suprimimento desta demanda essencial na promoção de melhor qualidade de vida à população urbana, uma vez que este sistema usual de despejo dos efluentes pode causar a proliferação de doenças, assim como a contaminação das águas superficiais e subterrâneas.

A inexistência desse serviço público foi enfatizada no Relatório do Plano Municipal de Saneamento Básico do Município, elaborado em 2015, bem como o sistema de drenagem pluvial. Essa situação faz com que os efluentes sejam lançados em vias públicas, áreas livres e particulares, ou despejados em fossas sépticas ou fossas rudimentares. (CHAPADINHA, 2015). O descaso na oferta do sistema de esgotamento sanitário pode apresentar resultados melhores, caso as diretrizes e definições do Plano Municipal de Saneamento Básico sejam implantadas no município nos próximos anos.

Somado a esse quadro de desigualdade na oferta dos serviços de saneamento básico, como água e esgotamento sanitário verificamos que os serviços de infraestrutura, no caso a pavimentação, são também ofertados de maneira desigual no município, conforme podemos observar na figura 35. A maior oferta desse serviço ocorre nas áreas centrais, onde localizam-se os setores de comércio, serviços e o institucional, no caso bancos e instituições públicas e privados, além dos setores residenciais.

**Figura 35 – Chapadinha. Domicílios particulares permanentes – Existência de pavimentação, IBGE, 2010**



Elaboração: Melo, 2017

Algumas áreas centrais também pouco dispõem desse tipo de serviço, sendo que em grande parte existem apenas a colocação de pedras e a sua compactação. As áreas periféricas, nos sentidos Nordeste, Sudeste e Noroeste são as menos atendidas, fato também observado nas pesquisas *in loco*. Estas áreas são caracterizadas pela ocupação espontânea dos

espaços, sem atendimento por parte da prefeitura na definição de larguras mínimas de rua e até mesmo o alinhamento correto das edificações.

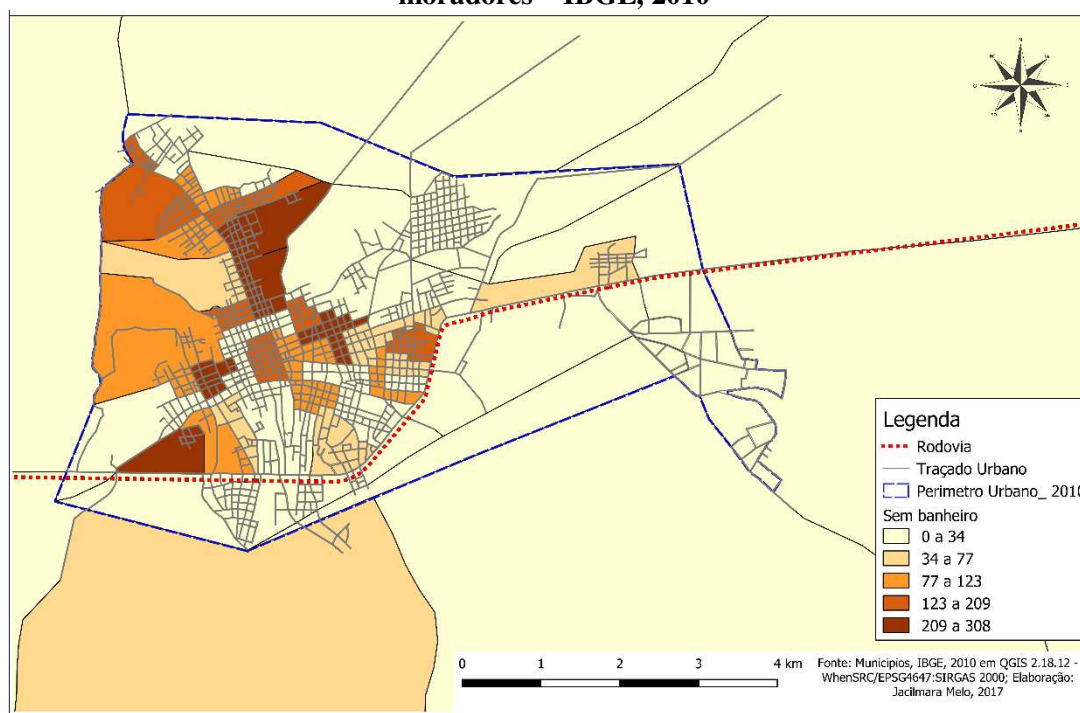
Esta realidade atual de Chapadinha, com a não oferta da infraestrutura básica característico dos espaços urbanos mostram que este espaço, apesar da sua grande dimensão e da complexidade das relações existentes, ainda conserva elementos do espaço rural no espaço urbano. A transição rural-urbano, possibilitada com a ampliação do seu perímetro urbano, somado ao poder de atração da cidade de pessoas vinda do campo na busca de melhores condições, não conseguiu ser superada pelos traços rurais ainda existentes, tais como inúmeras casas em taipa e adobe, ruas sem pavimentação e/ou calçamento adequado, inexistência de redes de abastecimento de água e coleta de esgoto e outros elementos característicos do espaço urbano.

A situação supracitada é confirmada ao analisarmos as condições de saneamento domiciliar, ou seja, o número de domicílios urbanos que não possuem instalações sanitárias de uso privativo no interior da edificação, conforme a figura 36. Essa condição urbana nos leva a identificar áreas em que a precariedade nas condições de habitabilidade é mais grave, pois a inexistência de banheiro está vinculada à condição de moradias de baixo padrão, associadas aos materiais utilizados na construção e inadequado acesso às infraestruturas urbanas.

A inexistência das instalações sanitárias no município é presente, principalmente, nas regiões periféricas, situadas à Norte e Sul do perímetro urbano. São áreas caracterizadas por descontínuo tecido urbano, que podem ter sido resultado de ocupações espontâneas, por população originária dos espaços rurais do município ou do seu entorno, evidenciando a presença de habitações rurais no espaço urbano, pois nesses tipos de moradia é comum a inexistência deste cômodo no interior da edificação.



**Figura 36 - Chapadinha. Domicílios particulares permanentes sem banheiro de uso exclusivo dos moradores – IBGE, 2010**



Fonte: IBGE, Setores Censitários 2010  
Elaboração: Melo, 2017

Destarte, esta condição no espaço urbano de Chapadinha configura um arco de pobreza e de precariedade nas condições da habitação na faixa urbana do município, evidenciando o descumprimento dos princípios do direito à moradia. Em levantamentos posteriores esta situação poderá ser modificada em virtude da implantação de conjuntos habitacionais, do Programa Minha Casa Minha Vida, no setor Noroeste da cidade.

Analisando essas condições citadas, verificamos a espacialização do desigual acesso aos serviços públicos e a localização de áreas de concentração da pobreza no município. Os setores urbanos mais periféricos, localizados no eixo Norte, Noroeste, Oeste, e também o eixo Sul, separado pela BR 222, são os que apresentam maiores números de domicílios e consequentemente maiores deficiências quanto ao acesso aos serviços públicos, além de concentrarem a maior parte da população com renda média domiciliar abaixo de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo.

A não oferta desses serviços mostra que as transformações urbanas e o processo de expansão horizontal da cidade foram desassistidos de políticas urbanas para a promoção de um melhor acesso à terra, o direito à cidade, à propriedade e à habitação. O crescimento desordenado e a presença de inúmeras áreas com descontínuo tecido urbano evidenciam a

desassistência por parte do poder público no ordenamento dos espaços e na oferta de rede de infraestrutura, saneamento e de abastecimento de água.

As transformações recentes não acompanharam o aumento da população urbana nos últimos anos, ocasionando a presença de características do espaço rural nos espaços urbanos; assim, podemos dizer que, a cidade de Chapadinha cresceu, entretanto grande parte de suas áreas urbanas predominam as características rurais. Deste modo, a gestão pública municipal não tem acompanhado a urbanização, pois o crescimento demográfico não foi acompanhado pelo aumento na oferta de infraestrutura.

A promoção do direito à moradia manteve-se em um plano distante do contexto da realidade local, pois a população chapadinhense continua desassistida dos seus direitos sociais definidos na CF e enfatizada em posteriores documentos legais, a citar o Estatuto da Cidade (EC) e a Lei nº12.424/2011, que prevê a delimitação da ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. A tentativa de mudar este quadro ocorreu mediante o PMCMV, no entanto, sua implantação revela um lado oculto da moeda, o não atendimento das demandas sociais, mas sim do mercado, em especial o imobiliário e da construção civil.

Diante desta condição socioespacial na produção do espaço urbano de Chapadinha, o próximo capítulo busca compreender como o planejamento e a gestão urbanos procuram atender as demandas urbanas do município, marcado por grandes áreas de ocupação irregular e que passa por transformações em virtude do seu papel na escala regional.

#### **4 A GESTÃO E O PLANEJAMENTO URBANO NO ATENDIMENTO DAS PRESSÕES HABITACIONAIS EM CHAPADINHA**

Este capítulo discute como o município de Chapadinha, através dos novos instrumentos de gestão e planejamento urbano estabelecidos pela Constituição Federal de 88, no capítulo da Política Urbana, artigo 182 e 183, e o Estatuto da Cidade (EC), Lei 10.257/2001, tem direcionado e desenvolvido suas atividades e ações e/ou perspectivas na promoção de espaços urbanos mais sustentáveis, a fim de assegurar o direito à cidade e a propriedade, presentes nas normativas supracitadas.

Com a autonomia municipal assegurada pela CF de 88, aos municípios foram atribuídas competências essenciais para garantir um ordenamento do espaço, o planejamento e a gestão urbanos, através dos princípios da política urbana. Como estabelecido, no artigo 30 da CF de 88, compete aos municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988).

A regulamentação dos princípios estabelecidos no capítulo da Política Urbana e o cumprimento das questões relacionadas ao ordenamento territorial foram regulamentados com a aprovação do Estatuto da Cidade que determina a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor e institui outros instrumentos complementares a serem elaborados, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Planos Setoriais entre outros. Diante disso, o município de Chapadinha, com uma população de mais de 70.000 habitantes, se insere dentre os princípios da obrigatoriedade municipal no que se refere a elaboração dos instrumentos da Política Urbana.

É importante destacar que a existência deste instrumento não significa sua real aplicação na prática, pois no contexto geral do planejamento urbano brasileiro vários planos foram elaborados, no entanto, ou não traduziram a real situação urbana e/ou não foram

devidamente aplicados, fazendo do espaço uma complexa estrutura resultante de desiguais formas de apropriação e de aplicação arbitrária da lei (MARICATO, 2002, 2003), favorecendo interesses, principalmente, financeiros e políticos.

Diante dessas questões, o capítulo se estrutura no intuito de compreender o contexto histórico do planejamento e da gestão e urbanos em cidades, identificando as diretrizes estabelecidas pela política urbana e os seus desdobramentos em cidades médias. Para uma compreensão da realidade de Chapadinha, buscamos identificar quais os instrumentos de planejamento e de gestão existentes e as suas principais características, diretrizes estabelecidas para promover o ordenamento territorial e as políticas de habitação. E para finalizar, apresentamos os dados relativos à pesquisa de campo, onde descrevemos como o planejamento e a gestão urbanos tem sido desenvolvido no município no atendimento às demandas para a promoção do direito à cidade e o desenvolvimento local.

#### **4.1 Os novos instrumentos de planejamento e de gestão**

O histórico inicial do planejamento urbano em cidades brasileiras tem origem no século XIX com os planos de embelezamento e melhoramento, aplicados, inicialmente, nas cidades de São Paulo, o Plano Prestes Maia, e do Rio de Janeiro, o Plano Pereira Passos e Plano Agache, sendo este considerado o primeiro Plano Diretor na escala nacional. Esses planos de origem e inspiração parisiense, pretendiam o melhoramento e a valorização dos espaços centrais da cidade. Elaborados sob a coordenação da elite local, os planos continham diretrizes gerais que o caracterizavam não apenas como um discurso, pois refletia ações concretas do Estado nas intervenções do espaço. (VILLAÇA, 2004; MARICATO, 2002).

Os planos refletiam diretamente nos interesses para produção do espaço urbano. Através da rede de infraestrutura viária e a consequente remodelação dos espaços urbanos, por obras de urbanização, pretendia-se expulsar a população pobre e a classe trabalhadora do centro da cidade para as periferias urbanas. (VILLAÇA, 2004; MARICATO, 2002).

A década de 1990 marca o início de um novo quadro do planejamento urbano brasileiro. O agravamento dos problemas urbanos decorrentes do processo de exclusão socioespacial e a implementação de projetos favorecendo interesses das classes dominantes, direcionam as ações do Estado, passando a ser caracterizado como um plano discurso, pois começaram a ocultar as ações definidas nos planos e a execução dos seus projetos, uma vez estes não atendiam as demandas da maioria da população. (VILLAÇA, 2004; MARICATO, 2002).

Os planos subsequentes, sob diversas denominações – Plano Urbanístico Básico, Planejamento Integrado, Plano Municipal de Desenvolvimento, Plano Diretor – assumiram diferentes características e formas de ação, indo de uma escala mais pontual, para outra mais ampla, incluindo todo o espaço. Apesar desta escala macro, os Planos foram perdendo seu caráter local, pois eram elaborados em contexto externo, trazendo apenas diretrizes gerais e de difícil implementação, como cita Villaça (2004, p.212):

Os planos passaram a serem elaborados fora das administrações municipais, fora de suas rotinas, fora dos interesses urbanos das classes dominantes. Passam então a despejar sobre a administração uma verdadeira enxurrada de “recomendações”, cálculos, padrões técnicos, modelos a serem absorvidos pelos diversos órgãos públicos envolvidos, presumindo sua paralização por vários meses, apenas para que fossem lidos, estudados, debatidos e absorvidos pelo funcionalismo público.

A não implementação desses planos acentuaram as desigualdades sociais no território, pois nas áreas centrais a ocupação manteve-se direcionada à elite local e à população de maior poder aquisitivo. As margens dessas áreas valorizadas, constituíram-se inúmeras áreas periféricas, denominada cidade ilegal, com a ausência de infraestrutura, saneamento e condições dignas de vida à população, que se encontrava totalmente desassistidas pelas leis municipais e pelas ações do poder público, como cita Maricato (2002, p.122): “para a cidade ilegal não há lei, não há ordem. Aliás, ela não é conhecida em suas dimensões nem características”.

No período do Regime Militar (1964-1985), apesar de caracterizado por uma política centralizadora, foram criadas propostas ações para atendimento das demandas urbanas por habitação, associada ao aumento do déficit habitacional. Tais ações foram formuladas através da criação do Banco Nacional de Habitação – BNH e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, com o intuito de promover o desenvolvimento local. Contudo, o pensamento tecnocrático, ainda persistente, inviabilizou tais ações e manteve os diferentes acessos aos serviços urbanos - desenvolvimento desigual dos espaços intra-urbanos. A obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor que foi instituída em troca dos benefícios oriundos do BNH, elevaram o número de municípios com o referido plano. (VILLAÇA, 2004).

Com a persistência deste quadro de desigualdades, a intensificação dos problemas urbanos e a insatisfação da população frente ao não atendimento por parte do poder local na resolução dos problemas, contribuiu para que na década de 1980, com a abertura política, ressurgisse a ação dos movimentos populares na luta pelos seus direitos, dentre eles o movimento social pela reforma urbana, que teve início na década de 1960, porém estagnou durante quase duas décadas em função da repressão militar.

Esse Movimento teve abrangência nacional por meio do Fórum Nacional pela Reforma Urbana – FNRU, o qual reuniu “movimentos populares, organizações não-governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa em torno da defesa da reforma urbana, da gestão democrática e da promoção do direito a cidade” (SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 297), contribuindo, assim, diretamente para a formulação dos atuais princípios determinantes da questão urbana brasileira. Segundo Santos Júnior (2007, p.297), o FNRU foi protagonista:

[...] na elaboração da emenda constitucional de iniciativa popular em torno do capítulo da política urbana durante a Constituinte de 1987-1988; [...] na discussão e aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que regulamentou os instrumentos que definem a função social da cidade e da propriedade; [...] na elaboração do Projeto de Lei de iniciativa popular, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, reunindo um milhão de assinaturas sancionadas no governo Lula, em 2005, depois de mais de 10 anos de tramitação; e [...] na criação do Ministério das Cidades, em 2003.

Essa emenda constitucional, que reuniu mais de 130 mil assinaturas, continha “tanto reivindicações das massas urbanas quanto as questões fundamentais como propriedade imobiliária, habitação, transporte e gestão urbana” (VILLAÇA, 2004, p. 232). Entregue ao Congresso Nacional para deliberações e após perda de inúmeras proposições foi incorporada à Constituição Federal de 1988, contendo apenas dois magros artigos, o 182 e o 183, constituindo o capítulo da Política Urbana. (VILLAÇA, 2004; SOUZA, 2015).

Sendo elemento diferencial no contexto da gestão urbana brasileira, os dois artigos definem elementos para a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, atribuindo competência aos municípios, que passaram a ser entes federados autônomos e responsáveis pelo atendimento aos interesses locais. Dentre os objetivos desta política estão: “ordenar do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes”. (BRASIL, 1988).

O atendimento deste objetivo é salvaguardado pela elaboração do Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. Além desse, outros elementos foram definidos e incorporados ao plano como: a desapropriação de imóveis urbanos, o parcelamento ou edificação compulsórios; implementação de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, entre outros.

A ideia deste instrumento normativo para a gestão do solo urbano, como citado por Villaça (1999), mostra a complexidade das relações envolvidas e das metas e princípios a serem cumpridos. Ainda com base no autor, este instrumento seria:

[...] um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (VILLAÇA, 1999, p. 238).

De acordo com Santos Júnior e Montandon (2011), na nova ideologia definida nos novos princípios para a elaboração do Plano Diretor, há uma clara tentativa de planejadores e de urbanistas e do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) em promover uma nova forma de planejar as cidades, através das novas diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e para sua gestão democrática.

A regulamentação dos princípios definidos pela CF/1988 ocorreu, apenas em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, após mais de 10 anos de tramitação no Congresso Nacional. Resultante das ações do MNRU, o Estatuto da Cidade faz a regulamentação dos dois artigos da Política Urbana, trazendo inovações e definindo novos instrumentos para garantir o cumprimento da função social da cidade, compreendida como o exercício do direito dos cidadãos à cidade, através da oferta de moradia digna, infraestrutura, equipamentos e serviços públicos necessários e suficientes à melhoria da qualidade de vida urbana, bem como ao patrimônio ambiental e cultural do município, e da propriedade urbana, “entendido como a subordinação de interesses privados do titular da propriedade urbana aos interesses públicos e sociais constitucionalmente relevantes” (LACERDA, et. al, 2005, p.60).

Essa nova lei, segundo Rolnik (2001, p.5) “delega esta tarefa aos municípios, oferecendo para as cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre seus territórios além de uma nova concepção de planejamento e de gestão urbanos”.

O EC objetiva a justa distribuição de benefícios e ônus decorrente dos processos de urbanização, como forma de reduzir as desigualdades e a segregação social, promovendo regularização fundiária para a população de baixa renda que reside em áreas desfavorecidas (STEFHAN, 2009). Em seu primeiro artigo, o Estatuto estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Nas suas diretrizes, institui que o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana ocorre por meio da implementação das normativas estabelecidas, que visam ao acesso igualitário da população às questões que lhes são de direito, tais como moradia, infraestrutura, saneamento, que foram privilégios atribuídos a uma pequena parcela da população, decorrente do urbanismo excludente característico território brasileiro.

Além disso, define que a efetivação da função social da cidade e da propriedade ocorrerá mediante a promoção da garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática por meio da participação popular; o planejamento do desenvolvimento da cidade; da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território; a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidade da população local; a ordenação do controle e uso do solo urbano; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e outras diretrizes. (BRASIL, 2001, Art. 2º, EC).

Outro tema definido no EC é a competência atribuída aos municípios de elaborar e fazer a gestão dos instrumentos do parcelamento, uso e ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; e planos de desenvolvimento econômico. Além disso, ficou estabelecido que compete aos municípios a implementação e arrecadação dos recursos tributários e financeiros - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); contribuição de melhorias; incentivos e benefícios fiscais e financeiros; institutos jurídicos e políticos - desapropriação, tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; o estudo de prévio de impacto ambiental (EIA), o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), entre outros. (Art. 4º, BRASIL, 2001).

Na regulamentação do Plano Diretor, previsto inicialmente na CF/88, na qual definia a sua obrigatoriedade apenas para cidades com mais de 20 mil habitantes, o Estatuto da Cidade, conforme seu artigo 4º, estabeleceu que este será obrigatório também para os municípios integrantes de regiões metropolitanas, pertencentes à áreas de especial interesse turístico e quando inseridas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Com abrangência em todo território municipal, zona urbana e rural, respeitando os limites de ação entre as diferentes esferas públicas, sendo que o plano deverá ser revisado a cada 10 anos.

No seu processo de elaboração e fiscalização, os Poderes Legislativos e Executivo, conforme artigo 40º, deverão promover audiências públicas e debates com a população e associações representativas dos vários segmentos da sociedade; publicidade e fácil acesso às informações, assegurando uma gestão democrática e participativa.

Esses princípios participativos atribuído ao plano cumpre o seu papel de Estado de Direito, pois assegura a participação da população nos processos decisórios e direciona as ações



e atividades do poder público na definição de soluções para os dilemas urbanos. De acordo com Mencion (2007, p. 98):

É possível concluir que a gestão democrática das cidades deve ser considerada uma decisão coletiva, compartilhada entre a administração pública e a sociedade, resultando em um pacto social, em que os vários interesses envolvidos sejam ponderados de maneira a ordenar o território de forma sustentável, assegurando basicamente à população espaços adequados ao lazer, transporte, habitação e trabalho.

Apesar dessas novas diretrizes e da perspectiva de mudanças radicais na estrutura do planejamento e da gestão urbanas, bem como a expectativa da resolução dos inúmeros problemas latentes em nossas cidades, o Estatuto da Cidade ainda apresenta inúmeras dificuldades de ser implementado em todo território nacional. Pensado na escala das grandes cidades que possuem uma complexidade na estrutura do seu espaço urbano, há inúmeras barreiras a serem vencidas nas médias e pequenas cidades para a implementação dessa política.

Essas definições para a gestão das cidades levantaram algumas críticas por parte de estudiosos da área sobre a sua real aplicabilidade. Uma delas reside no fato de que a aprovação do Estatuto da Cidade se deu de maneira unânime, pois foi aprovado no Congresso Nacional com o veto de apenas 6 artigos. Os diversos segmentos responsáveis pela produção do espaço encontraram nessa lei e nos seus instrumentos complementares, determinantes que continuam a favorecer a sua apropriação do espaço, a citar as operações urbanas consorciadas, as zonas de interesse social, o zoneamento e outros. (BASSUL, 2011).

Além disso, há fortes ideologias na crença de que o Plano Diretor é um instrumento poderoso para a gestão das cidades, responsável pela promoção do seu desenvolvimento, organização dos espaços e por assegurar acesso mais igualitário à terra e aos demais direitos urbanos. No entanto, como cita Villaça (2005), a sociedade brasileira sempre foi marcada pela presença de inúmeros Planos elaborados para as cidades, porém esses apenas serviram para intensificar os problemas sociais e a segregação urbana.

Nossa sociedade está encharcada de ideias generalizadas de que o Plano Diretor é um poderoso instrumento para a solução dos nossos problemas urbanos e de que em grande medida, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não estão conseguindo ler e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. (VILLAÇA, 2005, p. 10).

Um diferencial a ser considerado na elaboração do Plano Diretor, no período pós-EC e que dá indicações de mudanças dessa tradicional forma, está relacionado ao processo participativo, passando ele a receber uma nova nomenclatura Plano Diretor Participativo. Com a inserção da população na elaboração desse plano é considerado que o mesmo terá maiores relações com a configuração espacial, os anseios locais e as demandas inerentes ao processo de

urbanização. Deste modo, serão identificados os principais problemas urbanos e o plano não terá apenas diretrizes técnicas concebida ou por técnicos locais ou por empresas terceirizadas, mas um conjunto de princípios adequados à realidade urbana local.

Com esses princípios é estabelecido uma estrutura de gestão compartilhada, pois insere os atores sociais na definição da política urbana municipal e lhes assegura a possibilidade de participar da construção de uma cidade sustentável. Além disso, como citado por Reis e Venâncio (2016, p. 1217): “o plano diretor deve ser concebido como uma ferramenta do poder público municipal na gestão eficiente e sustentável da cidade, sendo certo que esta gestão deve compreender a participação de todos os munícipes”.

Ainda que haja a formalização de um processo participativo para a definição dos instrumentos para o planejamento e a gestão urbana, no intuito de compreender as condições do espaço urbano, bem como as demandas da sociedade, não apenas de setores específicos característico dos períodos anteriores, inúmeras são as dificuldades frente a essas questões. Uma das principais, não sendo a única, é a não compreensão pela sociedade, bem como dos gestores (prefeitos e vereadores), com algumas exceções, sobre o que seria este instrumento de gestão a ser aplicado à cidade e a importância de sua aplicação. Em consequência disso, como citado por Santos Júnior (2007, p.303) “os novos processos de discussão dos Planos Diretores não conseguem mobilizar as maiorias, as classes populares, embora se deva contextualizar essa generalização, tendo em vista a diversidade regional e os diferentes contextos sociais do país.”

As dificuldades da inserção da população no processo de elaboração dos instrumentos da Política Urbana foram evidenciados também por Souza (2016), que ao analisar o processo de mobilização e elaboração do Plano Diretor da cidade de Russa, no Ceará, identificou que mesmo que houvesse a intensa mobilização da prefeitura, a participação seria inexpressiva, pois a população desconhece essa forma de participação, apesar de ser um espaço ideal para a exposição dos problemas urbanos e apontar elementos que podem ser indispensáveis.

Outra questão está associada à dificuldade da implementação das diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, conforme explicitado por Silva e Lopes (2008), se relaciona à falta de estrutura e articulação entre órgãos de gerenciamento urbano e os órgãos de planejamento, assim como pela ausência de alguns instrumentos fundamentais como o levantamento aerofotogramétrico do município, o sistema integrado de informação – SIG, e os dados do perfil socioeconômicos da cidade, além de reduzido corpo técnico e ou inexistência de profissionais da área. Esta condição contribui para os planos elaborados estejam dissociados da realidade urbana local, trazendo apenas diretrizes gerais de difícil implementação no

território, com inexistência de mapas para uma melhor planificação das ações e cumprimento da normativa.

Muitos planos apenas transcreveram os trechos do Estatuto, outros incorporaram os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros, ainda, incorporaram alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico (...). A pesquisa evidenciou uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à auto aplicabilidade ou efetividade dos mesmo, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano. (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011. pg. 31-34).

Além disso, os planos, atualmente, se traduziram em instrumentos que tem se limitado “a princípios, objetivos e diretrizes gerais” (VILLAÇA, 1999, p. 239), sem a presença de elementos autoaplicáveis, pois este foi sendo reestruturado através das leis complementares, não a favor dos interesses sociais/coletivos e a correção das desigualdades espaciais, mas aos interesses específicos, em especial, aos setores que dominam a produção do espaço urbano.

Ainda nessa perspectiva, como citado por Souza (2016), se fundamentando em Maricato (2009), no pós-Estatuto da Cidade, grande contingente de planos diretores foram elaborados com apoio do Ministério da Cidade. No entanto, a qualidade dessa legislação urbanística parece evidenciar que os mesmos são documentos com conteúdo genérico e sem aplicabilidade dos instrumentos que sejam de interesse da população.

Em síntese, o planejamento urbano brasileiro foi marcado pela existência de inúmeros planos contendo amplas diretrizes para contornar problemas urbanos. Porém, há uma contradição na configuração atual das cidades, uma vez que apresentam grande marcas da segregação socioespacial, devido ao crescimento/ocupação desordenada dos espaços urbanos. Apesar deste quadro de diversidade de planos, novas diretrizes e tentativas foram definidas com a CF/88 e o EC/2001, que estabeleceram instrumentos inovadores a serem aplicados à gestão e ao planejamento de cidades, resultados de intervenções/proposições de caráter popular, devido ao retorno das ações do MNRU e a crescente insatisfação da população frente aos problemas urbanos manifestos na cidade.

A aplicação dos instrumentos previsto na CF/88 e no EC/2001 não trouxeram de mudanças no processo de apropriação dos espaços da cidade contemporânea. O Plano Diretor, um dos principais componentes desse processo, traz diretrizes gerais para assegurar a expansão, o crescimento e acesso mais justo à terra urbana. No entanto, pouco ou nada é aplicado nas cidades, pois como explicitado por Villaça (2005), ao se referir à aplicação desses instrumentos a cidade de São Paulo, o autor cita que o plano não foi utilizado para definir os rumos de

desenvolvimento do município. Além disso, esta situação também pode ser observada em outras cidades brasileiras em que o plano passa a ter outras funções, que divergem da ideologia de sua elaboração, ou seja, assegurar o direito à cidade e à propriedade.

O Plano Diretor não deve ser visto apenas como um instrumento de organização territorial, mas também como um instrumento de promoção do desenvolvimento econômico. Compreendendo essas condicionantes e definições, o item seguinte buscou através das análises dos instrumentos de planejamento e gestão, identificar no contexto nacional a experiência de cidades médias na efetivação do planejamento e da gestão.

#### ***4.1.1 A experiência de gestão e planejamento em cidades médias***

Com a compreensão dos instrumentos legais que regem a aplicação da Política Urbana no Brasil, buscamos identificar como são efetivados e quais as dificuldades e implicações desse processo na gestão e no planejamento de cidades, tendo como objeto principal as cidades médias. Como a categoria cidades médias é variável de região para região, buscamos compreender nessas distintas cidades, localizadas tanto no Sudeste quanto no Nordeste, quais as condições do desenvolvimento e aplicação dos elementos do planejamento e da gestão urbanos e posteriormente será apresentado o contexto geral do Estado do Maranhão.

Para isso, utilizamos como base de análise as diretrizes que foram estabelecidos na aprovação do Estatuto da Cidade, que por meio regulamentação dos princípios da Política Urbana, definiu instrumentos a serem implantados nas municipalidades no intuito de assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, para redução das desigualdades socioespaciais e a inclusão da população na elaboração e aplicação da Política Urbana.

O município de Piracicaba/SP é uma cidade média do Sudeste brasileiro, com uma população de 364.504 habitantes. Possui uma taxa de urbanização de 99,33% (IBGE, 2010), com economia voltada ao desenvolvimento de atividades da indústria canavieira e metal mecânico. Esse município tem seus marcos regulatórios para a gestão e o planejamento urbano, em período anterior à aprovação do Estatuto da Cidade, condição que contribuiu para a sua revisão no ano 2002, sendo aprovado em 2006.

Na revisão do plano, através da elaboração de um diagnóstico do município, foram identificados inúmeros percalços a serem contemplados, a citar a expansão fragmentada da cidade e a presença de inúmeros vazios urbanos em áreas dotadas de infraestrutura. Nessa revisão foram contempladas diretrizes definidas pelo EC tendo como seguintes princípios norteadores: o direito à cidade sustentável; o pleno desenvolvimento das funções sociais da

cidade e da propriedade; o combate à especulação imobiliária, entre outros. (GOULART, et al. 2013).

Segundo Goulart (2013), dentre as principais medidas definidas pelo plano foi o congelamento do perímetro urbano e a priorização da ocupação dos vazios existentes. Diante disso, o novo Plano Diretor incorporou as mais avançadas ferramentas urbanísticas para a indução, regulação e democratização da gestão urbana, como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo, Direito de Preempção, Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. Contudo, esses instrumentos nunca tiveram uma efetiva aplicação de modo a intervir nas dinâmicas históricas de produção do espaço urbano local. (GOULART, et. al, 2013).

Desses instrumentos, os únicos efetivados foram o Estudo de Impacto de Vizinhança, a criação do Conselho da Cidade e a definição da Zonas de Interesses Social (ZEIS), dividida em 2 tipos: a ZEIS 1 – urbanização e regularização fundiária de áreas públicas e particulares ocupadas por assentamentos de baixa renda; e a ZEIS 2 - demarcadas em áreas não edificadas destinadas para a promoção de habitação popular.

Na implementação do plano houveram alterações para atendimento dos interesses particulares, a citar, o aumento do Perímetro Urbano Municipal, para possibilitar a implantação de polos industriais e favorecer a especulação imobiliária. (GOULART, et. al, 2013).

De modo diferenciado, a cidade de Bauru/SP, localizada no Oeste paulista, cuja economia é dinamizada principalmente pelo setor terciário, tem uma população de 343.695 habitantes e uma taxa de urbanização de 98,5%. A revisão do seu instrumento legal de planejamento e gestão do solo urbano ocorreu em 2005, através de um processo participativo, em conformidade com as definições do Estatuto da Cidade. (GOULART, et. al, 2013).

A face da segregação socioespacial foram evidenciadas na elaboração desse plano. Contemplando os princípios definidos no EC, o plano encontrou alguns entraves políticos na sua aprovação, o que contribuiu para que elementos essenciais para assegurar o direito à cidade e a propriedade fossem vetados, a citar, “limites estabelecidos às construções, à verticalização e à expansão do perímetro urbano”. Além desse, alguns questionamentos sobre outros instrumentos foram elaborados, pois eram vistos como “obstáculos ao desenvolvimento da cidade”. (GOULART, et. al, 2013, p.193).

Dentre os princípios estabelecido no plano e que foram efetivados, temos a definição da Zona Especial de Interesse Social, dividida em 3 distintas formas, para assegurar o direito à terra e à moradia. Após a adição dos instrumentos do EC, a aprovação do plano hibernou durante 23 meses na Câmara Municipal, pois apesar da amplitude de suas definições

e a inserção da população no processo de planejamento, este deparou-se com algumas barreiras políticas e institucionais. (GOULART, et. al, 2013).

Outra cidade localizada no Sudeste é Montes Claro. Cidade média do Estado de Minas Gerais, com uma população 361.915 habitantes (dados de 2010), teve uma forte dinâmica social e economia a partir da década de 1970, por meio dos processos urbano-industriais e das migrações que favoreceram o seu fortalecimento como centro regional, de importância econômica, política e social para a região. No contexto mais recente, pós-Constituição de 1988, a cidade teve seu PD elaborado em 2001, abordando aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos. (FRANÇA, 2016).

Sua elaboração ocorreu no período da aprovação do Estatuto da Cidade, contribuindo para que este plano estivesse em desconexo com as novas diretrizes que estavam sendo instituídas, pois além de conter inúmeros instrumentos complementares – como a Legislação de Parcelamento, Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo; Áreas de Interesse Especial; Concessão de uso especial para fins de moradia; o Estudo de impacto de vizinhança; a Regularização Fundiária; o Estudo prévio de impacto ambiental; e sobre solo criado ou outorga onerosa do direito de construir – excluiu outros que são importantes para o processo de planejamento e gestão urbanos, a citar as legislações que tratam da Operação Urbana Consorciada; do Zoneamento Ambiental ou Zoneamento Ecológico-Econômico; do Usucapião Especial de Imóvel Urbano, entre outros. (FRANÇA, 2016).

O plano vigente deveria ter sido revisado em 2011, de acordo com os preceitos definidos no EC, no entanto, somente teve início em 2014, com o diagnóstico estatísticos, a elaboração de mapas sobre a realidade municipal e o reconhecimento do território de Montes Claros. Esse processo deu continuidade com a divisão do município em 19 regiões de planejamento do espaço intra-urbano, no entanto, durante as consultas à população e às audiências públicas; estes não contemplaram a totalidade do espaço, pois apesar de pequeno quantitativo ficaram concentradas, principalmente na zona urbana, e no espaço rural houveram apenas 2 audiências públicas. (FRANÇA, 2016).

O novo Plano teve sua revisão em 2016, onde seu texto foi lido na Conferência da Cidade e posteriormente encaminhado à Câmara Municipal para aprovação. Segundo França (2016), apesar dessa mobilização e das inovações, em comparação com o Plano anterior, algumas lacunas ainda permaneceram, como a desconsideração do papel regional que a cidade desempenha no Estado de Minas, o qual deveria ter diretrizes em virtude da produção do espaço regional. Ademais, o espaço rural foi desconsiderado ou incluído de modo parcial.

A cidade de Passo Fundo - RS, região Sul do país, como já apresentada no capítulo 2, deu início à revisão do seu Plano Diretor aprovado em 1984 apenas em 2006. (FERRETTO, 2012). O novo Plano elaborado trouxe em suas diretrizes todos os instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, no intuito de assegurar uma gestão participativa e o desenvolvimento sustentável do município. De acordo com Corte e Santin (2009), este instrumento de gestão urbana, tinha como princípio norteador o direcionamento para que a cidade concretizasse princípios sustentáveis através da harmonização da evolução econômica com a preservação ambiental. Além disso, previa a redução das desigualdades sociais com o aumento da oferta da terra urbana, moradia, saneamento, infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho, renda, cultura e lazer.

O Plano previa, além do desenvolvimento urbano, a participação da população e a efetivação dos direitos fundamentais, assegurando de forma harmônica a expansão com a preservação dos recursos naturais. Suas diretrizes, além de prevê questões direcionadas à ocupação do espaço, com os zoneamentos residenciais, dá ampla atenção para as questões ambientais, pois a cidade possui nascentes de um importante rio para abastecimento da região. Em virtude disso, estabeleceu uma Zona para a Proteção dos Recursos Hídricos, onde definiu índices urbanísticos rígidos para a instalação de edificações no seu limite. Além dessas questões, o Plano incorporou dentre as suas diretrizes, o Estudo de Impacto de Vizinhança, IPTU Progressivo no Tempo, Operações Urbanas, Direito de Preempção, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório, entre outros. (CORTE; SANTIN, 2009).

Ainda que contivesse amplas diretrizes, muitos elementos necessários para a efetivação dessa política e a obtenção dos seus resultados almejados eram inexistentes, a citar a participação da população de forma ativa. Além disso, há uma não conscientização da população sobre a preservação dos recursos naturais e, principalmente, por parte da gestão a efetivação de políticas de saneamento básico, assegurando acesso a todos os cidadãos dos princípios delineados no plano. (CORTE; SANTIN, 2009).

Outra cidade média analisada é a cidade de Santo Antônio de Jesus, localizada no Estado da Bahia, Região Nordeste. Com uma população de aproximadamente 90.000 habitantes, a cidade deu início ao processo de revisão do seu Plano Diretor nos anos 2000, onde através da contratação de uma consultoria externa iniciou o diagnóstico da cidade junto à população, reconhecendo as demandas e problemas urbanos nas distintas áreas, para serem inseridas neste instrumento de planejamento. No entanto, como citado por Santos (2012, p.7), o Plano:

[...] ao se propor a trabalhar com a comunidade e não pela comunidade, muitas das ações propostas para amenizar ou solucionar os problemas urbanos estão sendo relegadas para segundo plano, visto que ainda são bastante graves os problemas com habitação, segurança, espaços públicos, saúde e saneamento básico.

Segundo Santos (2012), apesar do Plano contemplar em suas diretrizes soluções para os problemas urbanos, da área central e das áreas periféricas, as ações para contornarem as problemáticas identificadas foram mínimas, uma vez que as questões voltadas ao saneamento, como coleta de lixo e tratamento/destino do esgoto não foram elucidados; as melhorias em infraestrutura e do transporte público, não apresentaram avanços, sendo em alguns caso acentuados, uma vez que a cidade tem intenso crescimento em direção zonas periféricas. Na implantação dos equipamentos públicos de lazer, foi priorizado as áreas privilegiadas em detrimento da localização mais periférica para atendimento dos anseios da população de baixa renda. Deste modo, o Plano não atendeu/não atende as necessidades da sociedade, não cumprindo as funções sociais da cidade e da propriedade.

A cidade de Mossoró, como apresentada no capítulo 2, possui em seu território uma dinâmica econômica intensa, condição que está associada às possibilidades de desenvolvimento econômico da região, subsidiada por fatores naturais disponíveis para apropriação. O crescimento desta cidade, como polo da economia do Estado do Rio Grande do Norte, tem início na década de 1960, com a chegada da Petrobrás e a exploração do petróleo nessa região, a partir desse momento houve um processo de reestruturação dos seus espaços em virtude das demandas da nova dinâmica. (OLIVEIRA, 2011; MACEDO, 2017).

As transformações urbanas e a necessidade de possibilitar novos setores de crescimento e desenvolvimento econômico contribuíram para a elaboração do Plano Diretor na década de 1970. Este Plano surge também atrelado a inserção da cidade no Programa Capitais e Cidades de Porte Médio, elaborado pela PNDU (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano). (OLIVEIRA, 2011; MACEDO, 2017).

O Plano de 1975 foi elaborado numa tentativa de zonear o uso do solo e ordenar a ocupação para o crescimento da cidade, considerando tanto a dinâmica populacional e o desenvolvimento do sistema de transporte quanto a demarcação econômica da região. Estruturado na “lógica da falta”, ou seja, dotar os espaços dos equipamentos inexistentes, no intuito de promover condições desejáveis de urbanização. Além disso, foram efetivados uma política de zoneamento definindo espaços residências, comerciais, industriais e os de serviços, e como diferencial a inserção do fator ambiental do processo de gestão e planejamento da cidade. (OLIVEIRA, 2011).



Conquanto, a face oculta desse processo de planejamento foi a busca de efetivar no espaço uma Zona Industrial para possibilitar novos investimentos. O plano foi resultado da elaboração entre técnicos, com baixa ou inexistente participação dos atores que usam e produzem a cidade. (OLIVEIRA, 2011).

Esse instrumento legal contribuiu para a reprodução do processo de segregação espacial, pois com a nova conjuntura econômica priorizou-se a valorização de áreas centrais para a elite local e a população menos favorecida foram ocupando espaços periféricos ao centro principal. (OLIVEIRA, 2011; MACEDO, 2017).

Com aprovação dos novos instrumentos legais de gestão da cidade, novas mudanças são estabelecidas para a produção do espaço. A cidade de Mossoró teve seu novo Plano Diretor aprovado em 2006, no entanto, manteve questões conservadoras no planejamento efetivado, pois apesar de conter princípios determinantes, assegurados pelo EC, ainda não foram realizadas, a exemplificar a participação da população nas decisões. Além disso, há entraves associados à especulação imobiliária e à gestão do crescimento urbano. (OLIVEIRA, 2012).

Essas condições urbanas, como citado por Oliveira (2012), contribuem para a reprodução de um espaço segregado e o não cumprimento dos princípios definidos pelo EC, para assegurar a função social da cidade e da propriedade. Ainda segundo o autor, o município tem avançado na criação de suas próprias legislações, no entanto, em termos de planejamento e gestão muito ainda precisa ser feito.

Diante dessas questões expostas, verificamos que as cidades médias brasileiras, assim como as grandes cidades, sejam elas do Norte ou Sul, com distintos perfis populacionais e socioeconômicos, apresentam similaridade no processo de gestão e planejamento urbano, pois ambas apresentam dificuldades na elaboração/revisão do seu Plano, e se reproduz na implementação dos instrumentos delineados pela Política Urbana. Essa situação se associa às condições de produção e reprodução dos espaços, visto que as cidades e a gestão estão/são controladas pelos interesses do capital, em especial o imobiliário, fazendo com que os interesses da maior parte da população, sejam relegadas à um segundo plano. Além disso, não podemos desconsiderar a importância que a gestão municipal assegurar ao mesmo, pois como cita Villaça (2014, p. 237), “o Plano Diretor não é uma peça puramente científica e técnica, mas uma peça política. Seu poder político de “influenciar” outros níveis de governo é pequeno e será nulo se o próprio governo municipal não der credibilidade ao plano”.

De modo sintético, os principais problemas que essas cidades - Piracicaba, Baurú, Montes Altos, Mossoró, Passo Fundo e Santo Antônio de Jesus - apresentam na elaboração/revisão dos Planos estão associadas à participação da população, resultante de um

acumulado processo tecnocrata da gestão das cidades; barreiras institucionais, visto que os instrumentos a serem incorporados no Plano contrariam interesses privados que se reproduzem no espaço e em alguns casos são vistos como obstáculos ao desenvolvimento local. Além disso, os Planos, durante o seu processo de aprovação passam por alterações, perdendo assim proposições que poderiam alterar os atuais rumos de crescimento das cidades.

No que se refere a participação social, ela ocorre de modo reduzido, tanto no processo de elaboração como de revisão das normativas, o que mostra o desconhecimento e dificulta a busca por melhorias e a aplicação dos instrumentos que foram delineados. Essa situação contribui para que se mantenha as relações clientelistas e excludentes característico das cidades. (ROLNIK, 2011). Além disso, sobre os aspectos da participação social, como citado por Santos Júnior e Montandon (2011, p.45)

Esses processos nem sempre se perpetuaram nas mudanças de gestão municipal, tampouco resultaram, necessariamente, em Planos Diretores que expressam a construção de um pacto social para o desenvolvimento urbano ou em Planos que estejam em plena harmonia com o Estatuto da Cidade.

Além disso, como cita Freitas e Bueno (2018, p.308)

O PD torna-se repetidamente uma carta de intenções, sem importância para a cidade. Esvaziam-se os conteúdos e, conseqüentemente, a possibilidade de os conflitos serem discutidos publicamente. A simples obrigatoriedade da participação nos processos de discussão de PDs, conteúdos de difícil compreensão e abstratos, não mobilizam a população. Boa parte dos moradores tem pouco conhecimento sobre as consequências da inclusão ou exclusão de princípios, diretrizes, instrumentos urbanísticos e fiscais na legislação, bem como sobre a estrutura da gestão pública, o papel do Executivo e Legislativo e a organização do orçamento municipal. A desigual condição de compreensão dos conteúdos reduz a possibilidade de diálogo.

Portanto, reproduz-se um sistema em que os direitos coletivos não são assegurados, mas sim os direitos individuais para a reprodução do capital. Esta configuração reflete o que Santos e Boechat (2012) relataram se fundamentando em Rochefort (2008):

[...] o Estado não tem recursos necessários para investir sem expectativa de retorno, por conta disso ele abandona as demandas da população que não podem pagar e prioriza as ações que atendem a classe média capaz de reembolsar os empréstimos concedidos, de pagar um aluguel e de comprar uma casa. Tal situação precisa ser modificada, o poder público seja municipal, estadual e nacional não deve relegar suas funções as empresas privadas ou até mesmo deixar de cumpri-las, é preciso que os mesmos assumam o seu papel na sociedade. (SANTOS; BOECHAT, 2012, p.14).

Deste modo, as condições urbanas é reflexo das intervenções gerenciadas pelo Estado no atendimento de demandas favoráveis à reprodução do sistema capitalista e no incentivo ao desenvolvimento puramente econômico. As questões para o desenvolvimento equilibrado, social, econômico e ambiental, não são priorizados. Além disso, não é por falta de planejamento ou de instrumentos normativos que as cidades, sejam grandes ou médias, não conseguem resolver seus problemas urbanos. A permanência dessa situação está diretamente ligada à forma

como as gestões municipais estão promovendo a organização dos espaços e quais os desdobramentos desse processo, com a aplicação ou não dos princípios estabelecidos, nas diretrizes da Política Urbana.

Diante desta análise no contexto nacional e tendo como foco as cidades maranhenses, que possuem dinâmica socioeconômica diferenciadas quando comparada às cidades anteriores, verificamos através da pesquisa realizada por Burnett et. al (2016), em 42 cidades maranhenses, em relação ao contexto do planejamento e gestão das cidades, ainda é preciso avançar, pois as cidade, sejam elas grandes, médias ou pequenas, apresentam inúmeros problemas urbanos e deficiente aplicabilidade e/ou presença dos instrumentos urbanos para a gestão.

Na pesquisa, a distribuição das cidades, por porte populacional e por categoria, ocorreu da seguinte forma: pequenas cidades, com 33,33%, médias, com 52,38% e as grandes cidades, com apenas 14,29% do total. Na pesquisa foram realizadas visitas em órgão vinculados à temática da gestão urbana, ou seja, Secretarias de Obras e Infraestrutura e suas derivações, bem como as Secretarias de Meio Ambiente. Como resultado das investigações realizadas, na temática problemas urbanos, em ambos as categorias de município, o principal problema identificado foi o esgotamento sanitário, pois as cidades não dispõem deste componente urbano necessário para a vida nas cidades.

Dos instrumentos de planejamento e gestão, nos pequenos municípios o principal documento legal vigente é o Código de Posturas e o Plano Diretor é inexistente, o que é uma condição justificada pelo porte populacional dessas cidades. De modo semelhante, nas cidades médias, o principal instrumento vigente é o Código e Posturas e inexistiam as leis voltadas para as temáticas ambientais e culturais. Apesar dessas cidades serem obrigadas a elaborar seus Planos Diretores e seus instrumentos complementares, nesses municípios 41% não possuíam o plano vigente, descumprindo os princípios estabelecidos pelo Governo Federal, para elaboração a do plano até o ano de 2006. Nas grandes cidades, o principal instrumento vigente é o Plano Diretor e inexistem, principalmente, as leis voltadas às questões da preservação cultural, bem como a Lei de Uso e Ocupação, revelando a não implementação dos instrumentos complementares para a gestão do solo. (BURNETT, et al, 2016).

No contexto geral da pesquisa, observou-se que no cenário maranhense predomina a informalidade nos procedimentos administrativos, com limitações no acesso aos atos da gestão pública. Frentes às questões identificadas, que vão desde conhecimento e aplicação de instrumentos e procedimentos de planejamento e gestão, com reduzida capacidade técnica, estrutura física e tecnológica instaladas, constata-se que:

Os municípios, sejam eles grandes, médios e pequenos, apresentam as mesmas deficiências no ordenamento do solo, impactando direta e indiretamente nas condições do espaço urbano, fazendo com que fatores relacionados com uma melhor qualidade de vida sejam desconsiderados e a função social da cidade não seja cumprida. Assim, as cidades continuam a crescer e se desenvolver de forma desigual [...]. (BURNETT, et al. 2016, p. 256).

Os municípios maranhenses, de modo semelhante a outros municípios de outras regiões apresentam dificuldades tanto na elaboração com na implementação da lei e dos seus instrumentos complementares, condição que não se desvincula das relações associadas os interesses do capital, para assegurar a sua reprodução e manutenção, ainda que as desigualdades socioespaciais sejam acentuadas.

Destarte, verificamos que apesar da regulamentação de inúmeros instrumentos para a gestão do solo, definidos pela Constituição de 88 e pelo Estatuto da Cidade, muitas são as dificuldades enfrentadas pela gestão na implementação. Estas podem ser de ordem legal, ou seja, através da definição na sua legislação dos parâmetros para o cumprimento da função social da cidade, como de ordem política, por meio dos privilégios concedidos, e também o institucional, seja pela capacidade técnica ou até mesmo a inexistência de órgão para execução e implantação da política urbana. Muitos são os desafios a serem superados para a promoção de espaços urbanos que atendam as demandas de toda população. Diante dessas questões, buscamos identificar no contexto da cidade de Chapadinha, quais os instrumentos urbanos existentes e as suas especificidades na gestão do uso do solo; para isso buscamos destacar os principais aspectos presentes na legislação urbanística vigente nesse município.

#### **4.2 Os instrumentos da Política Urbana e da Política Habitacional em Chapadinha.**

O município de Chapadinha, polo regional da Microrregião de Chapadinha, por possuir uma população superior a 20.000 habitantes tem obrigatoriedade por lei de elaborar seus instrumentos da Política Urbana, definidos na CF de 88 e regulamentados no EC. O início do seu processo de regulamentação frente à obrigatoriedade supracitada, tem como marco temporal o ano de 2006, período máximo definido pelo Governo Federal para que os municípios elaborassem seus Planos Diretores.

A Lei Municipal nº 1.041/2006 criou o Plano Diretor Participativo - PDP, contém amplas diretrizes referentes à Política Urbana, compiladas em seus 180 artigos. O Plano traz um complexo sistema de orientações e diretrizes direcionado às distintas áreas de atuação e de articulação intersetorial para o planejamento e a gestão municipal a ser implementado no território. Em seu artigo 1º, a lei determina que o Plano:

[...] integra o processo de planejamento permanente do Município, é o instrumento básico, abrangente e estratégico da política de desenvolvimento urbano do Município, compondo um conjunto de objetivos e diretrizes capazes de orientar a ação governamental e privada na gestão da cidade. (CHAPADINHA, 2006).

Como parte integrante do sistema de planejamento municipal, o PDP se complementa através das leis vinculadas as seguintes temáticas: disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais e os programas de desenvolvimento econômico e social. (Art. 4, CHAPADINHA, 2006).

Em suas diretrizes gerais, a Lei 1.041/2006 estabelece que os princípios do PDP estão definidos no intuito de assegurar o acesso a todos os cidadãos os direitos que lhes são fundamentais, fazendo cumprir a função social da cidade e da propriedade.

O Plano Diretor Participativo do Município de Chapadinha é regido pelos seguintes princípios:

- I. Justiça social e redução das desigualdades sociais;
- II. Inclusão social, compreendida como garantia de acesso a bens, serviços e políticas públicas a todos os munícipes;
- III. Direito à cidade para todos, compreendendo o direito à terra e à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;
- IV. Definir e nortear a função social da cidade e garantir o cumprimento da função social da propriedade de áreas e zonas do Município;
- V. Universalização da mobilidade e acessibilidade territorial;
- VI. Fortalecimento do setor público, recuperação e valorização das funções de planejamento e gestão;
- VII. Descentralização da administração pública com efetiva participação da sociedade nos processos de decisão, de planejamento e gestão;
- VIII. Preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio natural, cultural e paisagístico;
- IX. Prevalência do interesse coletivo sobre o interesse particular. (Art. 4, CHAPADINHA, 2006).

Para a consolidação dos princípios norteadores, bem como seus objetivos, o Plano abrange na sua estrutura disposições preliminares, finais e transitórias, com a definição dos elementos para as Políticas Públicas de Gestão e Desenvolvimento Urbano; do Ordenamento Territorial e; a Gestão Democrática da Política Urbana.

Na definição de Políticas Públicas de Gestão e Desenvolvimento Urbano, de acordo com o artigo 11, são divididas em 4 distintas áreas, sendo elas: a Política de Desenvolvimento Econômico; a Social; a Ambiental e de Saneamento e; a de Desenvolvimento Urbano e Rural. No agrupamento dessas temáticas foram sintetizadas informações referentes às distintas áreas que estão associadas às competências municipais, consolidadas no Pacto Federativo.

A implementação e a regulamentação dessa política, como descrito na lei, ocorrerá mediante a participação do poder público municipal com os seus órgãos da administração direta e indireta, bem como pela sociedade civil, através dos Conselhos Municipais, sendo um dos articuladores o Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo – CMPDP.

A Política de Desenvolvimento Econômico com seus objetivos e diretrizes, pretende com a definição de estratégias, incentivar a realização de atividades primárias e industriais, dinamizar a economia municipal e assegurar a inclusão social e melhorias na qualidade de vida da população. Dentre as diretrizes estabelecidas no Plano, destacamos a “instalação e consolidação de atividades produtivas em áreas com disponibilidade de infraestruturas e compatíveis com os padrões de sustentabilidade ambiental, consolidando desta forma a criação de um parque industrial no município” (Inciso I, Art. 23, CHAPADINHA, 2006). Com isso, o plano pretende estimular a ocupação do espaço por atividades econômicas que possam ser fonte de emprego e renda.

Diante dessas questões, ele estabelece os objetivos direcionadas para a Produção (agricultura, piscicultura, caprinocultura e mineração), na qual prevê a delimitação de uma Zona para as atividades rurais (Zona Agrícola e a Zona da Produção do Pescado), a ser regularizada na Lei de Zoneamento, em que definirá a disciplina do uso do solo através do reconhecimento/mapeamento da aptidão agrícola e o incentivo ao desenvolvimento da agricultura mecanizada e irrigada, que deverão ser regulamentadas com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural.

Ainda direcionada a essa temática, no que se refere ao Comércio e Prestação de Serviços, o plano fornece algumas indicações para a regulamentações desse tipo de atividade no município, através de normativas para a construção e para seu funcionamento. Além disso, também prevê a regulamentação do comércio informal, os camelôs, através da determinação de uma área específica na cidade para o desenvolvimento da atividade. Sobre as Receitas, Despesas, Investimentos e Incentivos o plano faz referência a política tributária municipal e suas atribuições, onde menciona da Planta de Valores Genérico a ser elaborada, instrumento necessário para definir a base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU.

Na Política de Desenvolvimento Social são estabelecidos diretrizes para as funções sociais presentes na CF, visando ao acesso a todos os cidadãos aos seus direitos. Para isso estabelece indicações para as áreas de Educação; Saúde; Segurança; Esporte, Lazer e Recreação; Cultura e; a Assistência Social. (CHAPADINHA, 2006).

Na Política Ambiental e Saneamento são articuladas distintas áreas complementares, no intuito de promover a conservação do meio ambiente e o seu

desenvolvimento de modo equilibrado e sustentável. A Política Ambiental Urbana de Chapadinha “é entendida como um conjunto de diretrizes, instrumentos e mecanismos de política pública que orienta a gestão ambiental municipal, na perspectiva de fomentar o desenvolvimento sustentável – alicerçado na justiça social, no crescimento econômico e no equilíbrio ambiental – promovendo, assim, melhorias na qualidade de vida da população.” (Art. 68, CHAPADINHA, 2006). Para isso, a lei indica diretrizes voltadas especificamente à questão ambiental, estabelecendo que a Lei de Zoneamento do Uso e da Ocupação do Solo definirá as formas de uso e de ocupação do território para a promoção de um ambiente ecologicamente saudável e equilibrado. Além disso, também esboça a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

No que se refere à Política de Saneamento Ambiental, que abrange os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, manejo de águas pluviais, através das determinantes presentes no plano, pretende-se assegurar o acesso de todos os munícipes aos serviços de forma eficiente e eficaz para que haja a promoção de um desenvolvimento equilibrado e melhorias na qualidade de vida da população. Essa política estabelece dentre as suas diretrizes a elaboração do Plano de Gestão e de Saneamento Ambiental Integrado, que deverá ser articulado com outras áreas relacionadas à temática.

A Política de Desenvolvimento Urbano e Rural apresenta orientações para garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, por meio da definição de questões como moradia, mobilidade, ordenamento territorial, conservação do patrimônio histórico e arquitetônico, espaços verdes e espaços públicos, fornecendo diretrizes gerais para o uso sustentável. O plano estabelece que estes princípios estão articulados à elaboração da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano, pois nela serão estabelecidos os principais usos a serem destinados ao solo urbano, por meio do reconhecimento das características espaciais e socioeconômicas.

No atendimento às definições gerais desta política são organizadas em seus desdobramentos diretrizes gerais para Política Municipal de Mobilidade Urbana, tendo como objetivo qualificar a circulação e o transporte urbano, proporcionando os deslocamentos e atendendo às distintas necessidades da população residente e das advindas de outros locais, estabelecendo como prioridades o sistema de transporte coletivo e os deslocamentos a pé ou bicicleta. De modo a complementar a Política de Desenvolvimento Urbano, são apontadas indicações para as áreas dos Patrimônio Histórico, Espaços Públicos e a Paisagem Urbana, e as Áreas Verdes.

Além desses componentes estruturantes, o Plano indica instruções para o Ordenamento Territorial, elemento de fundamental importância para garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, assim como o desenvolvimento e organização territorial. O seu artigo 101, ele estabelece que:

O ordenamento territorial visa a construção de uma cidade mais justa, fisicamente ordenada e economicamente sustentável, levando em consideração as particularidades (especificidades) de cada espaço urbano, dentro de uma política de gestão do território de Chapadinha. (CHAPADINHA, 2006).

Com uma divisão em dois capítulos são fixadas diretrizes para a Divisão Territorial e delibera os Instrumentos da Política Urbana. A divisão territorial ocorrerá mediante a definição do seu Macrozoneamento e do Zoneamento. O macrozoneamento, conforme a lei, tem por finalidade:

[...] definir diretrizes para orientar o desenvolvimento de acordo com as características físicas, sociais, econômicas e ambientais de cada região de forma a promover o desenvolvimento harmônico do município e o bem-estar de seus habitantes, sendo o mesmo dividido em macrozonas. (Art. 103, CHAPADINHA, 2006).

As macrozonas, criadas em conformidade com as especificidades locais e os interesses socioeconômicos distintos receberam a seguinte nomenclatura: Macrozona Agrícola, para uso de atividades agropecuárias; a de Uso Especial para fins industriais; a Urbana, para diversos usos urbanos; a de Preservação Permanente para as áreas de proteção ambiental; e a de Expansão Urbana para uso agrícola, sendo permitida o uso residencial e atividades urbanas. (CHAPADINHA, 2006).

Com uma escala mais detalhada, o zoneamento dispõe de áreas com diferenciados usos e formas de ocupação, visando definir para cada região, de acordo com as determinações da macrozonas, a utilização mais adequada. As especificidades desta temática ocorrerão por meio da aprovação da Lei do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano.

Além dessas definições, o plano delineia, conforme o Estatuto da Cidade, os Instrumentos da Política Urbana, instituído para a promoção do planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano. Esses instrumentos estão agrupados de acordo com a finalidade da ação e dos processos envolvidos, a citar:

**I. Instrumentos de planejamento** (plano plurianual; lei de diretrizes orçamentárias; lei de orçamento anual; lei de perímetro urbano; legislação de zoneamento do uso e ocupação do solo urbano; planos de desenvolvimento econômico e social; planos, programas e projetos setoriais; plano de regularização das zonas especiais de interesse social; código do meio ambiente do município de Chapadinha).



**II. Instrumentos jurídico-urbanísticos** (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; operação urbana consorciada; consórcio imobiliário; direito de preempção; direito de superfície; estudo de impacto de vizinhança; estudo prévio de impacto ambiental; licenciamento ambiental; tombamento; e desapropriação).

**III. Instrumentos de regularização fundiária** (instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso e; assistência técnica e jurídica gratuita, prestada pelo Município, para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos).

**IV. Instrumentos tributários e financeiros** (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; contribuição de melhoria e; incentivos e benefícios fiscais).

**V. Instrumentos jurídico-administrativos** (concessão, permissão ou autorização de uso de bens públicos municipais; contratos de concessão dos serviços públicos urbanos; contratos de gestão com concessionária pública municipal de serviços urbanos e convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional).

**VI. Instrumentos de democratização da gestão urbana** (Fórum de Políticas Públicas; Conferência da Cidade; Conselho Municipal de Meio Ambiente; Conselho do Orçamento Participativo e; Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo).

Apesar da definição destes instrumentos, nem todos foram contemplados no detalhamento do plano, ou seja, estabelecido diretrizes específicas para a sua aplicação. No que se refere aos instrumentos jurídicos urbanísticos apenas foram regulamentados os temas voltados ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; ao IPTU progressivo no tempo; a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; a outorga onerosa do direito de construir; a transferência do direito de construir; a operação urbana consorciada; o direito de preempção; o direito de superfície e; o estudo de impacto de vizinhança.

Dos instrumentos de regularização fundiária foram definidas diretrizes apenas para as zonas especiais de interesse social e concessão de direito real de uso, além desses, foi instituído um novo instrumento, não mencionado acima, porém descrito no Estatuto da Cidade, denominado de concessão de uso especial para fins de moradia.

Cumprindo as obrigações para a promoção de uma gestão democrática, foram estabelecidas algumas medidas para promover a participação da população na gestão urbana, pois em conformidade com a lei:

Art. 155 - A gestão urbana consiste no processo democrático, participativo e transparente de negociação, decisão, co-responsabilização, ação e controle social,

envolvendo os Poderes Executivo, Legislativo e a sociedade civil, em conformidade com as determinações do Plano Diretor e dos demais instrumentos de política urbana e de planejamento e gestão municipal. (CHAPADINHA, 2006).

O plano atribui à Secretaria de Finanças e Planejamento a responsabilidade pela elaboração, implementação e a revisão do Plano, subsidiado pela ação de outros órgãos vinculados a temática bem como a participação da sociedade civil, através dos Conselhos (Conselho Municipal de Cultura – CMC, Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM e o Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo – CMPDP), Fórum de Políticas Públicas e a Conferência da Cidade.

Dos instrumentos de participação popular, o plano assegura, em seu artigo 168, que este ocorrerá em todas as fases do processo de formulação, implementação, gestão, fiscalização e controle social da política urbana, por meio da Conferência Municipal de Política Urbana; Conferências Municipais sobre assuntos de interesse urbano; das audiências públicas; das iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e; as instâncias do Orçamento Participativo.

No ano de 2007, seguindo diretrizes estabelecida no plano, foi criado e regulamentado o Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo, Lei 1.049/2007, órgão colegiado de natureza permanente, deliberativa, consultiva e prepositiva, parte integrante do Sistema Nacional de Política Urbana e do Sistema Municipal de Gestão Urbana. Dentre as suas competências presentes na lei, destaca-se a promoção do desenvolvimento urbano municipal e garantia da efetiva participação da sociedade civil em todas as fases do processo de planejamento e gestão territorial e urbana.

Em continuidade das ações estabelecidas no Plano Diretor, no ano de 2007 ocorreu a elaboração da Lei de Zoneamento do Uso e da Ocupação do Solo. A sua elaboração teve como principal área de regulamentação a Macrozona Urbana, prevista no Plano Diretor. Com especificidades apenas para a gestão na zona urbana, contrariando as definições do Plano que estabelecia a delimitação de outras Macrozonas e a definição de seus possíveis usos, revelando uma desarticulação entre esses instrumentos complementares.

A Lei de Zoneamento do Uso e da Ocupação do Solo, através das diferentes zonas, estabelece os usos permitidos e permissíveis e os índices urbanísticos (dimensões mínimas do lote, afastamento frontal e lateral, número máximo de pavimentos, área construída entre outros) específicos para cada área.

Essa lei determinou a divisão da cidade em 10 Zonas, sendo: uma Zona Central, quatro Zonas Urbanas; uma Zona de Serviços Especiais; uma Zona de Indústrias e Serviços;

uma Zona de Ensino; uma Zona de Transição e a Zona de Interesse Social – ZEIS, prenunciado no Plano Diretor, no atendimento ao direito à moradia.

No zoneamento podemos destacar a Zona Central, caracterizada por ser a centralidade intra-urbana do município, pois abrange o centro tradicional, o centro administrativo e o entorno com características de expansão das atividades comerciais e prestadoras de serviços. A Zona de Transição corresponde a periferia urbana, adjacente ao espaço rural, que são tendências à futura expansão das atividades urbanas.

Apesar das características singulares, o reconhecimento desses limites espaciais é inviabilizado, pois são leis “recheadas” de conteúdo técnico, porém sem mapas para entendimento desses limites no espaço de Chapadinha. A inexistência de mapas em documentações que tratam do espaço urbano é fator presente em cidades brasileiras, registrado desde os anos 1990, pois como citado por Villaça (2004, p. 221), são os “planos sem mapa”, onde defende-se a ideologia de que estão “cuidando do planejamento e “aperfeiçoando-o” continuamente. O novo tipo de plano apresenta apenas objetivos, políticas e diretrizes”.

Além disso, a lei determina outros elementos a serem aplicados pela gestão, como o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV; a implementação dos Alvarás (Alvará de Construção, Reforma e Demolição; Alvará de Localização e Funcionamento de atividades) e as Concessões (Termo de concessão de uso e ocupação do solo urbano de loteamento, desmembramento, unificação ou remembramento do solo) e; o parcelamento do solo urbano. Ademias, possui um capítulo específico para o Meio Ambiente, em que define parâmetros para assegurar a preservação dos recursos naturais.

Como instrumento complementar às questões ambientais foi elaborado no ano de 2014, pela Lei 1.194, a Política Municipal do Meio Ambiente e o Sistema Municipal do Meio Ambiente, tendo como finalidade a preservação, conservação, defesa, recuperação, fiscalização e melhoria do meio ambiente, para garantir o uso adequado dos recursos naturais. Através das suas diretrizes gerais é previamente definido um tipo de Zoneamento Ecológico, que será incorporado ao Plano Diretor. Neste zoneamento são estabelecidos a delimitação de 5 Zonas, a citar: a Zona de Unidade de conservação; Zona de Preservação Ambiental; Zona de Proteção Paisagística; Zona de Recuperação Ambiental e a Zona de Controle Ambiental. (Art. 12, CHAPADINHA, 2014).

Dentre os princípios estabelecidos nessa Política Ambiental, destaca-se a de Impacto Ambiental - RIMA, para a implantação de empreendimentos ou atividades no território municipal que podem causar impactos ao meio ambiente. Além disso, a lei estabelece a formação do sistema municipal de informação e a montagem de um banco de dados; estabelece

princípios para a Educação Ambiental e a criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente. A gestão desta política é responsabilidade da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e órgão afins que tratam da temática. (CHAPADINHA, 2014).

Além da Política de Meio Ambiente, existe o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, integrante do Sistema Nacional e Estadual do Meio Ambiente, que é um órgão colegiado autônomo, consultivo, deliberativo e de assessoramento do Poder Executivo, criado pela lei 1.182/2013. O Conselho tem como objetivo manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e recuperá-lo para a presente e futuras gerações. (CHAPADINHA, 2013).

Como definido no Plano Diretor, na Política Ambiental e de Saneamento e em cumprimento as exigências do Governo Federal - Leis 12.305/2010 e 11.445/2007-, foi elaborado entre os anos de 2014/2015, o Plano Municipal de Saneamento Básico, tendo para a sua implantação de suas diretrizes, objetivos e metas um horizonte temporal de 20 anos. Este plano abrange os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo de águas pluviais. Ele define diretrizes para tratar sobre a questão no território municipal com o intuito de garantir a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico. (CHAPADINHA, 2015).

Na abrangência das áreas vinculadas ao plano foi estabelecido que fica a critério do município a elaboração de outros planos que tratam isoladamente as temáticas. O Plano de Saneamento deverá passar por processo de revisão a cada 4 anos, período que coincide com a vigência do plano plurianual municipal. (CHAPADINHA, 2015).

Diante das informações acima citadas verificamos que a municipalidade de Chapadinha elaborou ao longo dos anos alguns dos instrumentos legais, definidos na CF de 88 e no Estatuto da Cidade, bem como atendeu às exigências do Governo Federal na elaboração de alguns Planos Setoriais, constituindo ferramentas para o planejamento municipal e a definição de diretrizes para a gestão urbana. Neste contexto, de crescimento e expansão urbana do município buscamos identificar quais diretrizes estabelecidas nas referidas leis visam a promoção do direito à moradia.

#### **4.2.1 A questão habitacional**

O crescimento da zona urbana de Chapadinha, em virtude da dinâmica regional, com fluxos migratórios dos campo-cidade bem como de outras municipalidades, propiciou a

sua expansão para as periferias e a formação de assentamentos precários no espaço urbano, evidenciando que as demandas por habitação são questões presentes no município. Nos princípios descritos no Plano Diretor para a Política de Desenvolvimento Urbano e Rural, são estabelecidas diretrizes para a política habitacional no município, em que através do artigo 85 fica determinado que a política “visa assegurar o direito social da moradia e reduzir o déficit habitacional”.

Para atingir determinados objetivos são previstas ações que deverão ser aplicadas no território municipal, a citar: a utilização racional do espaço através do controle institucional do solo urbano, reprimindo a ação especulativa sobre a terra para garantir à população o acesso à moradia com infraestrutura urbana, transporte, equipamentos de educação, saúde, lazer e qualidade ambiental; a implantação de política municipal de construção de casa populares com os respectivos equipamentos públicos associados; a regularização e urbanização fundiária de loteamentos de baixa renda e dos conjuntos habitacionais implementados pelo município; entre outros. (Art. 85, CHAPADINHA, 2006).

Além dessas questões está previsto em Lei, a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS - e a criação do Conselho Municipal de Habitação. Segundo a Lei 1.041/2006, o Plano deverá prevê a “elaboração de diagnóstico sobre as necessidades habitacionais, quantificando e qualificando as demandas por regularização urbanística, jurídico-fundiária e de provisão” (Art. 86, CHAPADINHA, 2006).

A regulamentação do Conselho, realizada por meio da Lei nº1.070/2008, dispõe sobre a criação do Fundo e do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social. De acordo com a Lei, o Fundo de Habitação de Interesse Social – FMHIS – é de “natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda”. (Art. 2, CHAPADINHA, 2008).

O conselho é um órgão deliberativo, constituído principalmente por representantes da administração pública, que tem como atribuições, como descrito o artigo 7 da lei 1.070/2008, estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do FMHIS e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais; deliberar sobre as contas do FMHIS; provar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FMHIS; entre outros.

Além dessa política, o Plano Diretor prevê dentre as diretrizes para a regularização fundiária, o instrumento denominado de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, em que assegura o direito de posse ao proprietário que utiliza um imóvel público de até 250 m²,

localizado na zona urbana, para fins de moradia, por 5 anos ininterruptamente e sem oposição, desde que não seja proprietário de outro imóvel. (Art. 151, CHAPADINHA, 2006).

Em suas definições foram estabelecidas normas e diretrizes para a Zona de Interesse Especial – ZEIS, posteriormente regulamentadas na Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo. Conforme o PDP, as ZEIS são “áreas ocupadas por assentamentos urbanos consolidados e irregulares de baixa renda, assim como, as áreas desocupadas que possam receber empreendimentos imobiliários de interesse social, de caráter público ou privado, assim definidas por Decreto do Executivo”. (Art. 142, CHAPADINHA 2006). No estabelecimento da ZEIS, fica atribuído ao Poder Executivo, a competência de regularizar os assentamentos em ZEIS, bem como parcelamentos irregulares, ou parte deles, cujas ocupações sejam tecnicamente consideradas como consolidadas e irreversíveis.

A regulamentação desse instrumento pela Lei de Zoneamento, ocorre com o intuito de assegurar os princípios anteriormente definidos, para assim elevar o grau de urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, garantindo o acesso a rede de infraestrutura, equipamentos comunitários, tratamento paisagístico e melhoria na qualidade de vida. Além de regularizar essa área, a lei coloca que também são áreas propícias a receberem conjuntos habitacionais destinados a suprir as demandas por moradia da população de baixa renda.

Em período posterior a essas normativas, foi elaborada por meio da Lei 1.077, em 2008, a Política Municipal de Habitação, que esboça inúmeros princípios referentes à promoção do direito à moradia, envolvendo não apenas a habitação em si, mas o atendimento de questões voltadas a infraestrutura, o saneamento básico, acesso aos serviços urbanos, entre outros.

Em conformidade com o descrito no seu artigo 4º, dentre as suas diretrizes gerais, destacamos: promover o acesso à terra e à moradia digna aos habitantes da cidade, com a melhoria das condições de habitabilidade, de preservação ambiental e de qualificação dos espaços urbanos, avançando na construção da cidadania, priorizando as famílias de baixa renda; assegurar políticas fundiárias que garantam o cumprimento da função social da terra urbana; promover processos democráticos na formulação, implementação e controle dos recursos da política habitacional, estabelecendo canais permanentes de participação das comunidades e da sociedade organizada e; assegurar a vinculação da política habitacional com as demais políticas públicas, com ênfase às sociais, de geração de renda, de educação ambiental e de desenvolvimento urbano.

Dentre os objetivos presentes na política tem-se a produção de lotes urbanizados e melhorias das condições de habitação, tendo como princípios a redução progressiva do déficit habitacional e o atendimento da demanda gerada pelas novas famílias; melhoria das condições

de habitabilidade de moradias existentes; a urbanização de áreas com assentamentos precários, que estão nos limites do espaço urbano e; promover e viabilizar a regularização fundiária. No atendimento dessas diretrizes, o plano tem como foco principal de suas ações a população de baixa renda, classificadas em tipos: famílias sem capacidade de pagamento, ou seja, que vivem abaixo da linha da pobreza ou que vivam na indigência; e as famílias com baixa capacidade de pagamento, aquelas que tem condições de atender apenas as suas necessidades básicas.

De modo diferenciado do PDP, o Plano de Habitação define novas diretrizes para a regularização fundiária, onde estabelece que ela ocorrerá em dois níveis diferentes:

- I – A regularização urbanística, que compreende regularizar o parcelamento das áreas dos assentamentos existentes e dos novos assentamentos do ponto de vista urbanístico, ou seja, de acordo com legislação específica adequada aos padrões locais e de qualidade urbana;
- II – A regularização do domínio do imóvel, que compreende regularizar os assentamentos existentes e os novos assentamentos do ponto de vista da propriedade da posse. (Art. 13, CHAPADINHA, 2008).

Na identificação desses elementos verificamos que a cidade de Chapadinha elaborou e regulamentou importantes instrumentos da política urbana. No entanto, é importante verificar a exequibilidade desses instrumentos e a sua utilização nas ações da gestão municipal, pois durante pesquisa realizada no município não foi mencionado, o que revela o desconhecimento por parte da gestão municipal. Diante da exposição desses elementos da política urbana buscamos identificar, frente à temática urbana, a relação do planejamento e da gestão municipal na implementação dessas normativas e as atividades realizadas no trato às questões urbanas.

#### **4.3 A efetivação da gestão e do planejamento urbanos em Chapadinha**

O estudo do complexo espaço das cidades, seu processo de crescimento e de desenvolvimento, seja econômico e territorial e o direcionamento para transformações futuras estão relacionadas a duas distintas atividades: a gestão e o planejamento aplicado às cidades.

O planejamento urbano define medidas de longo prazo, que podem, à proporção que implantados, contribuir para o desenvolvimento local. Enquanto a gestão está associada às ações presentes, ou seja, a efetivação do planejamento elaborado, frente às atuais circunstâncias e os seus desdobramentos. A confirmação desta distinção conceitual é feita por Souza (2015, p 46.) ao relatar que “o planejamento e a gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referências temporais distintos, e por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades”.

Ainda segundo o autor, planejar se refere às atividades futuras, ou seja, “é tentar prever a evolução de um fenômeno, [...], tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra os prováveis problemas, ou inversamente, com o fito de tirar partido de prováveis benefícios”. Enquanto que a gestão, se remeta as atividades presentes, “gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. (SOUZA, 2015, p. 46).

Corroborando com Souza (2015), Toni (2009, p.31) afirma que o planejamento é resultado de um processo de investigação do presente, com o intuito de modificar a atual situação e para a promover melhores condições no futuro, pois segundo o autor:

O processo de planejamento, portanto, diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura. O planejamento não trata apenas das decisões sobre o futuro, mas questiona principalmente qual é o futuro de nossas decisões. O Planejamento ao ‘ver’ (e simular) o futuro amplia o exame do presente, alterando-lhe as condições, o que promove o futuro desejável e possível.

No entendimento das diferenças existentes entre a gestão e o planejamento, os itens seguintes estão estruturados visando entender a Estrutura administrativa e técnica da administração municipal; os Instrumentos de planejamento e de gestão e o atendimento as demandas por habitação; Participação social e a gestão democrática. Os dados que serão apresentados são resultado da pesquisa de campo realizada no município, onde buscamos informações junto aos atores sociais envolvidos nos processos administrativos, a gestão municipal e a sociedade civil que contribui para a produção do espaço urbano.

#### **4.3.1 Estrutura administrativa e técnica**

Na identificação da estrutura administrativa municipal compreendemos as principais linhas de ações que a gestão pública tem atuado ou pretendido atuar, visto que atribui distintas competências aos diferentes órgãos a ela vinculados. Sendo a estrutura institucional, a forma de organização e divisão interna da administração, seguindo esta perspectiva de acordo com Barouini (2015, s/p), na Administração Pública, ela:

[...] representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo, predominando uma estrutura ou aparelhamento articulado, destinado à realização de tais atividades.



Essa estrutura deve ser compreendida como a organização da prefeitura em diversos segmentos/órgão para atendimento das necessidades e demandas locais, pois, de acordo com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal Segundo - IBAM (2009), não existe uma regra ou norma para a organização dos serviços públicos municipais. Essa é feita em virtude das características do serviço e as peculiaridades locais. A definição dessa estrutura ocorre por da aprovação da Lei da Estrutura Administrativa Municipal.

Na esfera municipal, a estrutura organizacional da prefeitura é feita com a divisão entre Administração Direta, constituída por órgãos meios (oferecem à gestão condições para suas operações, além de planejar, instrumentar e definir as ações a serem realizadas) e fins (executam as ações propriamente ditas) e Administração Indireta (Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista).

Com o processo de transformação e readaptação da nova gestão municipal, eleita no ano de 2016, a estrutura da administração de Chapadinha atualmente é constituída por 14 Órgão da Administração Direta, que estão divididas em órgãos meios e órgãos fins, conforme descrito no quadro 13. Em comparação com a estrutura anterior, verificamos que as principais mudanças foram a extinção das secretarias de Indústria e Comércio; Trabalho; Política e Promoção de Igualdade Racial. Além disso, a fusão das competências Urbanismo e Mobilidade na Secretaria de Obras.

**Quadro 13 – Estrutura Administrativa Municipal**

| ÓRGÃOS MEIO                                                                         | ÓRGÃOS FINES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Secretariade Administração<br><br>Secretaria de Finanças e Planejamento e Orçamento | Secretaria de Licitação e Compras<br>Secretaria de Obras, Urbanismo e Mobilidade Urbana<br><br>Secretaria de Assistência Social<br>Secretaria de Educação<br>Secretaria de Esporte e Lazer<br>Secretaria de Saúde e Saneamento<br>Secretaria de Agricultura e Abastecimento<br>Secretaria de Meio Ambiente<br>Secretaria de Transporte<br>Secretaria de Comunicação<br>Secretaria de Cultura<br>Secretaria de Turismo |

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura Municipla de Chapadinha, 2018  
 Elaboração: Jacilmara Melo, 2018

Diante dessa estrutura ampla e tendo como foco a atuação no espaço, sendo este compreendido como um conjunto complexo de arranjos presentes e futuros, econômicos e sociais e por abranger todos os componentes nele inserido, seja natural ou construído, buscamos identificar como o planejamento e a gestão são aplicados à cidade através das ações feitas pelas secretarias municipais diretamente relacionadas à questão urbana, no caso a Secretaria Municipal de Obras, Urbanismo e Mobilidade Urbana e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Com competências distintas, ambas tratam e/ou deveriam tratar de questões mais diretas relacionadas ao solo urbano e rural.

Fundamentado na Lei da Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Chapadinha, Lei 1.081 de janeiro de 2009<sup>20</sup>, existiam duas secretarias distintas, a Secretaria Municipal de Obras e a Secretaria Municipal de Urbanismo, que atualmente foram unidas, originando a Secretaria Municipal de Obras, Urbanismo e Mobilidade Urbana. Com competência distintas, segundo a referida lei, cabe a Secretaria de Obras o planejamento, a coordenação e a execução de obras públicas, a fiscalização da limpeza pública, conservação de estradas municipais e outras, enquanto que à Secretaria de Urbanismo tem por finalidade o planejamento do desenvolvimento urbano, o controle de uso e ocupação do solo, o licenciamento urbano e o monitoramento do Plano Diretor. Através desta fusão a atual secretaria passou a desempenhar funções amplas inserindo não apenas os assuntos voltados à execução de obras, limpeza pública e infraestrutura, mas também a realização do planejamento e o desenvolvimento urbano, a gestão do uso do solo e aplicação dos instrumentos de planejamento e de gestão, como o Plano Diretor e demais normativas complementares. Além disso, com a inserção da competência Mobilidade, a secretaria passa a desempenhar atividades para promover organização do trânsito e do transporte no município. (CHAPADINHA, 2009).

Apesar da complexidade das atividades sob sua competência, atualmente a secretaria não as tem desempenhado, condição que se associa tanto à mudança de gestão e as dificuldades na definição das novas atividades a serem desenvolvidas ou a retomada das existentes, quanto à inexistência de documentação e informações relativas às atividades anteriormente desenvolvidas, pois a cada nova gestão um novo quadro técnico assume o controle do órgão.

Além disso, outra condição é o reduzido quadro técnico de profissionais para atuar na área, pois a secretaria possuía 4 engenheiros para o cumprimento das funções que são de sua competência. Dentre as atividades que atualmente são desenvolvidas destaca-se: manutenção

---

<sup>20</sup> O uso da lei da estrutura administrativa de 2009 ocorreu em virtude da não disponibilização da nova lei, que define a nova estrutura administrativa regulamentada em 2017.

de praças e estradas vicinais; de pavimentação urbana e os serviços de “tapa buracos”; limpeza pública e; alimentação dos sistemas do SICОВI (Portal dos Convênios), SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – Ministério da Educação) e SISMOB (Sistema de Monitoramento de Obras – Ministério da Saúde). Diante do limitado quadro de atividades, há, por parte do órgão, como observado na pesquisa, a pretensão de sua ampliação, para que o órgão possa implementar/emitir taxas referentes a análise e aprovação de projetos, fiscalização de obras de pequeno e grande porte, entre outras.

Nesta lei, nº 1.081/2009, foi atribuído à Secretaria Municipal de Meio Ambiente a formulação e execução das políticas para à promoção, organização, normalização, fiscalização e controle das ações relacionadas à exploração e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis. Com uma estrutura administrativa reduzida, a secretaria contém apenas um departamento, denominado de Departamento de Meio Ambiente, onde desempenha todas as suas atividades, dentre elas a emissão de Certidão de Uso e Ocupação do Solo, o Licenciamento Ambiental através de um termo de cooperação junto a Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA, a emissão da DAM (Documentação de Arrecadação Fiscal), Fiscalização e a Educação Ambiental. Seu quadro técnico também é reduzido, pois possui no total 5 funcionários, sendo que dois atuam, principalmente, no licenciamento ambiental, possuindo distintas áreas de formação, sendo um em Agronomia, com especialização em meio ambiente, e um outro em Ciências Biológicas.

Deste modo, na identificação da estrutura administrativa municipal para atendimento das demandas urbanas, no item seguinte, buscamos analisar os procedimentos de planejamento e gestão utilizados pelo órgão no desempenho de suas atribuições para promover um desenvolvimento urbano.

#### ***4.3.2 Os procedimentos de gestão e planejamento urbanos no atendimento às demandas por habitação***

Como já apresentado, no item 4.2, o município de Chapadinha dispõe de inúmeros instrumentos legais para o exercício do planejamento a serem utilizados na gestão, no entanto poucos são implementados na gestão do solo. Na análise das duas secretarias em estudo, ambas fazem usos de diferentes instrumentos normativos, condição que se associa as distintas competências do órgão.

A Secretaria de Meio Ambiente faz uso principalmente da Legislação Municipal referente ao Meio Ambiente, Lei 1.194/2014, que institui a Política Municipal de Meio

Ambiente e o Sistema Municipal de Meio Ambiente; e o Plano Diretor e outras leis estabelecidas em nível estadual e federal, que fazem referência à preservação e à conservação ambiental.

De modo diferenciado, a Secretaria de Obras, apesar das atividades que atualmente desenvolve, não utiliza nenhum dos instrumentos legais existentes, pois de acordo um funcionário da referida Secretaria, “o Plano Diretor e o Código de Obras estão desatualizados”. Com relação à Lei de Uso e Ocupação do Solo, as diretrizes não são suficientes para serem implementadas e cumpridas e também não dispõem de mapeamentos para a espacialização das definições nela contidas, como o reconhecimento das zonas e as especificidades dos usos atribuídos.

De acordo com o, corpo técnico que está à frente da gestão da Secretaria de Obras, nesta gestão há a pretensão de atualizar o Código de Obras do município, no intuito de ajudar a controlar esse crescimento desorganizado da cidade, dando diretrizes para apropriação e ocupação do espaço urbano e para às construções. Diante dessa proposição citada, verificamos que há um forte discurso ideológico sobre o poder desse instrumento, o Código de Obras, pois ele não tem competências urbanísticas, suas principais regulamentações estão associadas ao processo construtivo e de arquitetura, onde estabelece dimensões mínimas (altura, largura) para ambientes, dimensões de escadas, circulação e entre outros. De acordo com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM – (2018) o Código de Obras “é o instrumento que permite à Administração Municipal exercer o controle e a fiscalização do espaço edificado e seu entorno, garantindo a segurança e a salubridade das edificações”.

No que se refere a Lei de Zoneamento do Uso e da Ocupação e o Plano Diretor, ainda não há previsões sobre a atualização, pois não entraram na agenda de prioridades da gestão municipal. Com relação ao Plano, a sua desatualização mostra o descumprimento das diretrizes previstas no EC, que determina a sua revisão no prazo máximo de 10 anos, ou seja, o Plano deveria ter sido revisado desde 2016.

Além desses instrumentos normativos, o município dispõe de Código de Postura, ainda utilizado, no entanto essa normativa atualmente traz pouca ou nenhuma diretriz para a gestão urbana. Este instrumento de origem colonial, reunia “um conjunto de normas que estabeleciam regras de comportamento e convívio para uma determinada comunidade, demonstrando a preocupação com a segurança pública e com a preservação da ordem, incluindo [...] os problemas relacionados com a saúde pública” (SCHMACHTENBERG, 2008, p.6).

Como elementos complementares a essa legislação urbanística e como estabelecido no Estatuto da Cidade, cabe aos municípios a elaboração dos Planos Setoriais, que conforme

descrito no Plano Diretor de Curitiba (Lei 14.771/2015) estes “são entendidos como atos administrativos que trazem os projetos e ações a serem implementadas pelo Poder Público Municipal, considerando os princípios, diretrizes e objetivos previstos no Plano Diretor.” (Art. 4º, § 2º, Inc. II, CURITIBA, 2015).

Em Chapadinha, na identificação dos Planos Setoriais, como já exposto no item 4.2, verificamos que a gestão municipal elaborou em 2015, o Plano de Saneamento/Resíduos Sólidos, trazendo um diagnóstico das condições do sistema de abastecimento de água, esgotamento sanitário, os resíduos sólidos e drenagem urbana. A elaboração desse plano está articulada a obrigatoriedade definida pelo Governo Federal, por meio do decreto nº 8.211/2014, que estabeleceu as municipalidades a elaboração seus planos até dezembro de 2015, sendo uma condição para que os mesmos tenham acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico. (§ 2º, Art. 26, BRASIL, 2014).

Diante da obrigatoriedade da elaboração da Política Municipal de Habitação para pleitear recursos pelo Programa Minha Casa Minha Vida, esta política foi criada em Chapadinha pela Lei 1.077/2008, estabelecendo as diretrizes e normas sobre melhorias habitacionais, sanitárias domiciliares, como já explicitado. Apesar da existência da lei, ela é desconhecida pelos atuais técnicos e secretários municipais, o que mostra a sua não efetivação.

Um diferencial do contexto apresentado é a definição de um programa, destinado à habitação, presente no Plano Plurianual Municipal (PPA), com vigência para os anos de 2018-2021. O programa tem como objetivo “auxiliar a população mais necessitada das zonas urbana e rural que não possuem acesso à moradia, com a construção de novas ou reforma das já existentes” (CHAPADINHA, 2017). O referido dado indica que mudanças poderão ocorrer caso haja a sua implementação e que o mesmo não fique apenas no papel, como ocorreu com outras legislações municipais.

O Plano Municipal de Mobilidade, instrumento da política de desenvolvimento urbano que pretende, através de suas diretrizes, a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município (BRASIL, 2012), encontra-se mencionado no Plano Diretor, porém sua lei específica inexistente, porquanto não foi elaborado tanto pela gestão anterior quanto pela atual. Esta situação evidencia o descumprimento da obrigatoriedade que foi definida na Lei 12.587/2012, denominada de Política Nacional de Mobilidade Urbana, que previa em suas diretrizes a elaboração desse plano para municípios com mais de 20 mil habitantes, tendo como prazo máximo o ano de 2015. Contudo, a Medida Provisória nº 818/2018, estabeleceu um novo limite para essa elaboração,

estabelecendo como período máximo o ano de 2019, sob pena de os municípios ficarem impedidos de receber recursos federais destinados à mobilidade urbana, até que o referido plano seja elaborado. (BRASIL, 2018).

Além desses planos setoriais, destacamos os instrumentos de gestão que estão regulamentados e que possuem relação no território, dentre eles mencionamos o Imposto sobre a Propriedade Predial Urbana - IPTU, regulamentado no Código Tributário, Lei 1.012/2005, e mencionado no Plano Diretor, no entanto, sua cobrança e a arrecadação não são realizadas. Este tributo não vinculado seria uma das principais formas de realização de investimentos com recursos próprios, não correspondente a transferências constitucionais ou voluntárias do estado ou do governo federal e até mesmo reduzir o seu grau de dependência dos recursos externos. A não aplicação desse tributo nos municípios brasileiros, não sendo fator específico de Chapadinha, estão associados a questões políticas, a citar de ser um elemento prejudicial durante período eleitoral. Apesar de Chapadinha, não efetivar sua cobrança, existe, nesta gestão, uma proposta/ideia de implementação deste tributo para que aumente as receitas municipais.

Através da análise dos dados presentes no quadro 14, com a sistematização das informações divulgados pelo FINBRA (Finanças do Brasil), verificamos que a arrecadação do IPTU teve no somatório, porcentagem não superior apenas 2% do total de toda a arrecadação dos impostos. Dentre outros tributos que são atribuições do município tem-se o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), que ao longo dos anos investigados, teve em 2016 a maior arrecadação, chegando a quase totalidade; o Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI), o valor de sua arrecadação não superou a 5%; o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) é o tributo de maior arrecadação, devido a sua relação com a regulamentação de diversas atividades no espaço municipal.

**Quadro 14 – Chapadinha. Receita Orçamentária: Impostos Municipais**

| <b>Impostos</b>    | <b>2013</b>     | <b>2015</b>     | <b>2016</b>     | <b>2017</b>     |
|--------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>IPTU</b>        | 2%              | 0%              | 1%              | 2%              |
| <b>IR</b>          | 14%             | 21%             | 99%             | 34%             |
| <b>ITBI</b>        | 5%              | 3%              | 0%              | 3%              |
| <b>ISSQN</b>       | 79%             | 76%             | 0%              | 61%             |
| <b>TOTAL (R\$)</b> | R\$2.991.975,25 | R\$4.193.042,16 | R\$1.477.003,15 | R\$3.968.881,32 |

Fonte: FINBRA, 2018  
Organização: Melo, 2018

Ainda que não tenha sido objeto direto da pesquisa de campo, mas obtendo informações posteriormente sobre o processo de regularização fundiária no município. O contexto nacional da regularização fundiária ocorreu inicialmente na Lei nº 11.977/09, sendo atualmente regida pela Lei 13.465/2017, onde a define como o conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais” (BRASIL, 2017). É um procedimento jurídico que visa assegurar a posse da terra à população de baixa renda, localizados nos núcleos urbanos informais, como os parcelamentos ilegais e clandestinos, das ocupações desordenadas espontâneas e outras formas de ocupação, bem como áreas urbanizadas localizadas nas zonas rurais, que não dispõe da titulação da terra. A adoção dessa medida assegura o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, bem como o direito à moradia, delineados o EC. (BRASIL, 2017)

A atividade de regularização fundiária, componente integrante do planejamento urbano municipal, tem, dentre seus objetivos, a identificação dos núcleos urbanos informais que passarão pelo processo de regularização, para sua organização, assegurando a prestação de serviços públicos, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal. (Art. 10, BRASIL, 2017). Em Chapadinha, esta atividade não foi efetivada, a exceção ocorre nas edificações construídas no Programa Minha Casa Minha Vida. Essa situação ratifica o processo de informalidade das edificações urbanas, em especial aquelas localizadas nos assentamentos precários no município.

Na definição de atividades a serem executadas, no reconhecimento dos problemas urbanos, bem como das áreas que demandam soluções emergenciais e/ou de longo prazo, ambas secretarias possuem diferentes abordagens. Para identificação dessas questões, a elaboração de um diagnóstico assume papel importante, pois é elemento essencial para o reconhecimento das demandas e o direcionamento de atividades, ações e recursos.

Um diagnóstico pode ser compreendido como uma análise interpretativa formulada por meio de dados, indicadores e informações que possibilitam a leitura e a compreensão de determinada realidade social. Essa leitura possibilita ao gestor conhecer melhor as necessidades e demandas dos cidadãos, detectar mais facilmente os problemas prioritários e suas respectivas causalidades, bem como vislumbrar recursos e potencialidades locais, que delimitam as reais oportunidades de desenvolvimento de uma intervenção. (BRASIL, 2014, p.20).

Diante desse entendimento e da importância desse instrumento no processo de planejamento, identificamos que a Secretaria de Obras não possui um diagnóstico formalizado na identificação das demandas locais e não possui mapeamento de nenhuma intervenção/atividade realizada pela secretaria, tanto no espaço urbano quanto no rural. A identificação dessas demandas é feita por meio visual e das experiências/vivências dos técnicos

que trabalham na secretaria. Além disso, a secretaria não dispõe de uma cartografia urbana para efetivar controle sobre o crescimento urbano e a organização do espaço.

Diferente desse órgão, a Secretaria de Meio Ambiente atua de modo mais articulado, pois dispõem de um diagnóstico, resultado de um estudo realizado no início de 2017 na identificação da questão ambiental municipal, contendo as demandas, os aspectos positivos, os problemas e pontos críticos do município, no entanto, sem uma cartografia para espacialização dos aspectos identificados.

Ainda que inexistisse esse documento na Secretaria de Obras foi possível apontar os principais problemas urbanos, sendo eles: o abastecimento de água, que tem a Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA), com órgão responsável pela concessão de água no município, e o trânsito, visto que as ruas são estreitas e há um intenso fluxo de veículos nos dois sentidos nas vias. Na identificação das questões ambientais, realizado pela Secretaria de Meio Ambiente, destacam-se as queimadas, tanto no espaço rural devido a preparação do solo para produção agrícola, quanto no espaço urbano em razão da queima do lixo urbano, e a poluição do solo, especificamente no espaço rural, proporcionado pelos cemitérios, visto que cada povoado do município quer ou dispõem de um, causando inúmeros danos ambientais.

A ocupação dos espaços ocorre de modo não controlado, pois a Secretaria de Obras não realiza fiscalização ou acompanhamento das construções privadas, tal atividade é realizada apenas das obras públicas<sup>21</sup>, o que contribui para que a cidade tenha edificações ocupando todo o lote e não sejam cumpridos os parâmetros urbanísticos definidos na Lei de Zoneamento do Uso e da Ocupação do Solo Urbano.

A Secretaria de Meio Ambiente, de modo diferenciado, como mencionado na entrevista como o técnico do referido órgão, realiza o acompanhamento e fiscalização das obras que causam impactos ambientais no território, assegurando a conservação e manutenção dos recursos naturais. Essa atividade de fiscalização se relaciona à competência de emissão do Licenciamento Ambiental, juntamente à Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA). Essas atividades desenvolvidas pelo órgão estão associadas às suas “obrigatoriedades” em virtude da competência de ser órgão responsável de controle sobre a apropriação do solo e a utilização dos recursos naturais pelos novos empreendimentos a serem instalados no município. Para essa secretaria, a perda dessas atribuições, implicaria uma perda de poder do referido órgão, bem como controle sobre possíveis novas fontes recursos (impostos) para o município.

---

<sup>21</sup> Sobre identificação da execução das obras públicas fiscalizadas pela secretaria, não verificamos durante a pesquisa se seguem os parâmetros das normas municipais existentes.



Em questionamento sobre os convênios e programas municipais, na Secretaria de Meio Ambiente foi mencionado a sua inexistência. Na Secretaria de Obras, no que se refere aos convênios, a sua inexistência foi justificado devido não haver possibilidades de formalização de novos convênios junto ao Governo Federal. No entanto, em recente levantamento realizado no ano de 2018, no Portal da Transparência do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, o município formalizou nos últimos meses de 2017 convênios voltados à pavimentação de vias, recuperação, recapeamento asfáltico e recuperação de estradas vicinais.

O principal Ministério que o município conseguiu formalizar convênios é o das Cidades, onde do total de 23 convênios formalizados entre os anos de 2010 a 2017, 13 são provenientes do referido Ministério. Além desse, tem-se o Ministério de Desenvolvimento Agrário com 4 convênios, destinados às áreas rurais, no caso recuperação de estradas vicinais. Em menor escala, temos o com o Ministério da Educação, do Turismo e da Saúde, conforme o quadro 15.

**Quadro 15 - Síntese dos Convênios com o Governo Federal – 2010 a 2017**

| Ano/<br>Municípios | Ministério da<br>Cidade | Ministério do<br>Turismo | Ministério do<br>Desenvolvimento<br>Agrário | Ministério da<br>Educação | Ministério da<br>Saúde |
|--------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------------------------|---------------------------|------------------------|
| <b>2010</b>        | 3                       | ...                      | ...                                         | 1                         | 2                      |
| <b>2011</b>        | 1                       | ...                      | ...                                         | ...                       | ...                    |
| <b>2012</b>        | 2                       | ...                      | ...                                         | ...                       | ...                    |
| <b>2016</b>        | 2                       | 1                        | 2                                           | ...                       | ...                    |
| <b>2017</b>        | 5                       | 2                        | 2                                           | ...                       | ..                     |
| <b>Total (R\$)</b> | R\$14.188.697,30        | R\$2.180.515,35          | R\$7.294.463,07                             | R\$196.020,00             | R\$610.000,00          |

Fonte: Portal dos Convênios, 2018.

Elaboração: Melo, 2018

Neste espaço temporal da pesquisa, verificamos que o maior quantitativo de convênios formalizados ocorreu no ano de 2017, cujo somatório no que se refere ao Ministério da Cidade corresponde a 50,83% valor total. Um expressivo quantitativo que nos leva a questionar o porquê a cidade possui inúmeros problemas urbanos se desde 2010 a municipalidade tem recebido grandes investimentos na área de infraestrutura, pois tais investimentos poderiam ter modificado esta realidade urbana de Chapadinha.

Dentre os convênios firmados e com grande repercussão na estruturação do espaço urbano foi a formalização no ano de 2012, junto ao Ministério da Cidade, do convênio destinados à produção de unidades habitacionais. Investimento que resultou na construção do conjunto habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida nos limites urbanos municipais.

Durante a pesquisa de campo e questionando sobre a localização deste empreendimento, se associa da posse do terreno, em que os interesses particulares definiram a sua localização. Esta situação evidencia, em partes, a atuação da gestão na configuração do espaço e no desenvolvimento de questões voltadas à moradia, com localização periférica e desarticulada do contexto urbano; desprovida de equipamentos públicos e distante dos comércios e serviços reproduzindo o padrão aplicado nas cidades brasileiras, localizações periféricas distantes do espaço urbano consolidado.

No que se refere ao desenvolvimento econômico, com a introdução da produção da soja no município e no entorno, e seus desdobramentos espaciais, a atuação da gestão, em especial nas questões ambientais, ocorre com a fiscalização e monitoramento da atividade e dos impactos ambientais que este ocasiona, ou tem ocasionado.

A municipalidade de Chapadinha, por ser polo da região, recebe influências direta do seu entorno, não apenas direcionadas às questões econômicas, mas também na apropriação do espaço, influenciando a sua configuração espacial e sua infraestrutura urbana. Apesar desta relação, nas questões urbanas, o município não possui nenhum tipo de articulação com os municípios do seu entorno, para a definição de melhorias conjuntas, condição que contribui para que o município de Chapadinha assuma todas as despesas inerentes a esta apropriação interna e externa.

Diante da compreensão desses elementos, no item seguinte será apresentado as questões relacionadas à participação social no município, trazendo os resultados das pesquisa realizadas juntamente à sociedade civil local.

#### ***4.3.3 Participação Social e a Gestão Democrática***

A gestão democrática é um dos novos princípios instituídos pelo Estatuto da Cidade e que asseguram, desde que efetivados, a participação da população nos processos de planejamento e gestão municipal. Regulamentado no capítulo IV, artigo 43, são estabelecidos que a gestão democrática ocorrerá com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade em debates, audiências públicas, consultas públicas, iniciativa popular de projeto de lei ou de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e a constituição de órgãos colegiados da Política Urbana, bem como conferência sobre interesse urbano. Esses princípios não se limitam apenas à participação frente a formulação de diretrizes para a elaboração/revisão do Plano Diretor Participativo, mas

também nas questões voltadas à destinação de recursos públicos, ou seja, o Orçamento Participativo.

A definição desses princípios e sua regulamentação nos processos administrativos municipais contribuirão para que haja uma maior definição de ações e estejam associadas as demandas da população, pois como citado por Santin (2005) esse poderoso instrumento, “se utilizados com responsabilidade, permitirão ações consequentes para a solução ou minimização dos sérios dilemas constatados nas cidades brasileiras”.

A junção de instituições representativas e instituições participativas garantirão um melhor reconhecimento das demandas da sociedade e a disponibilização dos investimentos públicos, na busca de solucionar problemas que são recorrentes na estrutura espacial das cidades, pois nada melhor que inserir os que vivem aquela realidade para auxiliar no direcionamento e na tomada de decisões em benefício do bem coletivo.

Diante dessas questões e tratando especificamente sobre o município de Chapadinha, que possui nas diretrizes do seu Plano Diretor definições para a gestão democrática, onde insere a participação da população na regulamentação da política urbana municipal. Como descrito no Plano, sendo de competência do poder público, destacamos que este deverá garantir e assegurar o processo de gestão democrática no desenvolvimento urbano, na perspectiva da formulação, implementação fiscalização e controle social. (Art. 155, CHAPADINHA, 2006)

Na consolidação desse processo participativo verificamos que ao longo dos anos o município instituiu órgãos colegiados para atuarem nas diversas áreas associadas à administração municipal e a consolidação da gestão democrática, principalmente, com o intuito de acompanhar e deliberar sobre a aplicação dos recursos. Existem órgãos colegiados nas diversas áreas, a citar: saúde, educação, assistência social, que estão diretamente vinculados à gestão dos repasses constitucionais vinculados, oriundos de transferências do Governo Federal.

Na gestão da Política Urbana, o município, como já citado anteriormente, criou três conselhos para promover o desenvolvimento urbano: o Conselho do Plano Diretor Participativo, órgão colegiado, de natureza permanente, deliberativa, consultiva e prepositiva, criado pela lei 1.049/2007; o Conselho de Habitação de natureza contábil, criado na lei 1.070/2008; e o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, órgão colegiado autônomo, consultivo, deliberativo e de assessoramento, criado na Lei 1.182/2013.

Com a criação desses conselhos em período anterior à investigação buscamos identificar, por meio de contato com pessoas da sociedade civil, representantes de movimentos sociais e associações, a atual situação desse órgão colegiado bem como as formas e/ou a

existência de participação popular no município. Deste modo, para uma melhor compreensão dos dados e para manter o anonimato das pessoas entrevistadas optamos por utilizar nomes fictícios, não o associando ao segmento que este representa.

Na busca por informações referentes ao Conselho de Habitação, verificamos o seu desconhecimento, bem como sua lei de criação e a sua efetivação no território. De acordo com José, esse conselho “*pelo que eu sei, nunca funcionou não. Pode até ter questões de documentos, mas na ativa mesmo, zerado*”. Além do José, a Maria e o João desconhecem a existência desse conselho, diante dessa informação verificamos que a criação da lei ocorreu apenas para cumprir exigências frente aos órgãos superiores, a citar o Ministério das Cidades, com quem o município formalizou convênio para a construção de unidades habitacionais.

Em investigação no Portal da Transparência da Prefeitura de Chapadinha verificamos que o Fundo de Habitação de Interesse Social, previsto na lei do conselho, não recebeu nenhum investimento entre os anos de 2017 e início de 2018 (CHAPADINHA, 2018), ratificando o seu não funcionamento em período recente. Uma das possibilidades associados ao tema é que seu funcionamento pode ter ocorrido apenas no período da execução das obras do Programa Minha Casa Minha Vida. Além disso, as diretrizes definidas na lei para assegurar o direito à moradia ficaram armazenadas e nunca colocadas em prática.

Por meio de conversa com o João, antigo membro do Conselho do Plano Diretor Participativo, verificamos que o conselho teve seu funcionamento entre os anos de 2014 – 2015, contando com a participação da sociedade civil na definição de ações a serem implementadas, não se limitando apenas aos representantes do poder público. Diante desse dado aferimos que o funcionamento do Conselho no município ocorreu em período posterior a regulamentação da sua lei de criação, que data do ano de 2007, período posterior a aprovação do PDP, revelando a morosidade para assegurar a participação da população em ações que podem influenciar a gestão municipal. De acordo com João, durante o funcionamento do Conselho, a gestão municipal, na definição de suas ações, considerava/implementava as deliberações apresentadas.

Como relatado por João, algumas deliberações feitas e que foram efetivadas pela gestão, durante o período de vigência do Conselho, foram a “*ação no reservatório da Itamacaoca, uma ação na implantação de um projeto de ampliação da barragem, perfuração de 4 poços artesianos e ampliação da rede de distribuição*”.

Apesar do seu funcionamento e das deliberações que conseguiram obter resultados, o conselho parou de funcionar. Uma das principais condições que levaram a sua extinção, de acordo com o João foi a “*desistência dos principais conselheiros e os gestores não deram apoio*” na execução das atividades, bem como na aplicação das suas deliberações.

Ainda na discussão sobre os conselhos, segundo o Paulo, ex-membro de conselho no município, *“a cidade está a margem de qualquer tipo de participação mais efetiva [...] pois os Conselho, eles são pouco deliberativos”*. Com especificidade no Conselho do Plano Diretor, pois em conformidade com as informações citadas por Paulo, muitas das ações/deliberações efetivadas pelo Conselho não são consideradas e até mesmo o próprio Plano Diretor nunca foi implantado. Além disso, ele ainda destaca a existência de duas leis importantes, mas nunca foram efetivadas no município, a citar a Lei Orgânica e o Código de Posturas.

Embora não exista um Conselho da Política Urbana em funcionamento, há representações no Conselho Estadual das Cidades (ConCidades), que é um órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, de natureza permanente, caráter deliberativo e consultivo. Dentre as suas atribuições destacamos *“estudar, formular e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional, com participação social e integração das políticas de gestão do solo urbano e rural de habitação, saneamento ambiental, acessibilidade e mobilidade, em consonância com as deliberações das Conferências Municipais, Regionais, Estadual e Nacional das Cidades.”* (Art. 3, MARANHÃO, 2011).

Apesar da influência que esse conselho estadual deveria exercer definição da gestão política urbana municipal ele nada tem feito, principalmente, no que se refere as cidades distantes da região metropolitana. De acordo com o José, as ações que o Conselho tem tomado, estão voltadas apenas para a discussão da região metropolitana. Diante das direções tomadas pelas discussões no conselho, José levanta algumas questões relacionadas a compreensão das demais cidades, onde ele fala *“[...] Quais são as políticas direcionadas para essas cidades, de controle social para essas cidades? Praticamente não existe, então ele é um conselho que discute muito a vida de São Luís.*

No que se refere ao espaço intra-urbano, segundo o José as ações da política urbana são inexistentes, não há uma perspectiva ainda de reestabelecer esse conselho, pois segundo ele isto só ocorrerá *“se a gente se movimentar por conta, se os três conselheiros quiserem fazer alguma coisa”*, o que ainda não fizeram. Ainda segundo o José, já foram realizadas solicitações junto ao ConCidades, para que haja uma mobilização/reunião em Chapadinha, um contexto fora de São Luís, no entanto sem resultados. Segundo ele, *“[...]Jeu solicitei para eles que viessem para cá, solicitei que viessem para a região do Baixo Parnaíba e fazer uma discussão, só que não teve disponibilidade, acho que por causa de recursos e acaba que se torna inábil [...]”*. Diante dessas questões, segundo ele o Conselho se resume a *“reunião, reunião, reunião e acaba que... não tem efeito de nada”*.

Além do José, a Maria que já participou de conselhos no município, porém não associados à temática urbana, relata que apesar das reuniões e das discussões tomadas, desistiu de participar, uma vez que nesses momentos, *“a gente se enche de esperanças e depois vem tudo por água abaixo”*, pois não há efetividades das deliberações feitas pelos conselheiros.

Assim, a população acaba por não ter acesso ou conhecimento desses elementos que são direcionadores para a promoção do desenvolvimento urbano e para uma gestão democrática, e que asseguram a inserção dos atores sociais na definição de ações junto à gestão municipal, como condição para beneficiar o coletivo.

Além dos Conselhos mencionados, o único atuante na cidade e que tem relação com a produção do espaço urbano é o Conselho de Meio Ambiente, como já mencionado, criado em 2013. Por meio de investigação no Portal da Transparência Municipal, este possui um fundo municipal ativo com recursos para desempenho de suas atividades, sendo uma delas a aquisição de um veículo para a realização das atividades da secretaria.

Ainda que inexista conselho para deliberações de ações a serem efetivadas pela gestão municipal, com exceção do conselho de Meio Ambiente, existem outras formas de participação, que ocorre nas secretarias municipais. Na Secretária de Obras, Urbanismo e Mobilidade Urbana existe um canal de comunicação, em que por meio de contatos via e-mail, Facebook e telefone, a população pode apresentar suas demandas, denúncias e reclamações. Na Secretaria de Meio Ambiente, grande parte de sua atuação ocorre em parceria com a população, por meio de denúncias de ação prejudiciais ao meio ambiente, uma vez que o território de Chapadinha é amplo e a Secretaria possui um reduzido corpo técnico para realizar acompanhamento das demandas no espaço municipal.

Em um contexto social e participativo, verificamos a sociedade civil organizada, ou por meio de associações e ou movimentos possuem dificuldades em conseguir melhorias para os bairros junto à gestão municipal para, no intuito de promover mudanças no espaço urbano. Em questionamentos sobre apresentação das demandas da sociedade à gestão municipal, Maria afirmou que atualmente são muitas as dificuldades existentes, declarando a necessidade de um ator intermediário nesse processo, como cita *“a gente assinou, só no ponto de colocar em pratica, mas até agora sempre precisa de alguém, algum vereador para levar as nossas demandas, porque está muito difícil o acesso [...]. Já tomamos algumas medidas, mas nenhum resultado”*.

Corroborando com essa afirmação, o Antônio relata que *“não tem participação no município, a política do país hoje não é para o povo é para as famílias”* nesta afirmação ele faz grande relação a dificuldade de inserir as demandas do povo no processo administrativos,

onde ele destaca a produção agrícola, fonte de renda de uma parcela da população. De acordo com ele, na busca de incentivo ao desenvolvimento das atividades, principalmente, agrícolas, a *“nova gestão não dá nenhum tipo de apoio. Já houve muitas solicitações, no entanto, nenhuma atendida e nem resposta”*.

Além disso, como citado por José, a participação da população na gestão, no período atual é *“praticamente zero, não tem...o governo não tem essa aptidão para isso”*. Essa situação, contribui para que as ações efetivadas pela gestão, no espaço urbano ou na definição de políticas públicas para o município não sejam condizentes com a realidade da sociedade, ou não atendam às prioridades da população. As ações feitas seguem interesses particulares ou de grupos privilegiados.

De acordo com a Maria *“a prefeitura conhece todas as dificuldades daqui. Esses políticos daqui, quando é tempo de política eles não saem daqui de dentro vendo as nossas dificuldades”*, no entanto, pós-política estes passam distante e não retornam para solucionar ou amenizar os problemas que foram apontados pela população. Assim, as atuais ações que podem estar sendo efetivadas, com base no prévio conhecimento adquirido durante as campanhas eleitorais, porém esse não são suficientes para entender as diversas localidades. Na gestão, como já mencionado, inexistiu um diagnóstico para compreender todo o território municipal.

Diante dos problemas e na busca por melhorias, a população se manifesta ainda que de forma tímida para fazer solicitações em eventos promovidos pela prefeitura, a citar audiências públicas que, segundo Maria, nesses eventos *“o pessoal vai [...] vai até na Câmara [...] mas não tem nenhum resultado não”*.

Essas atuais mobilizações da população, segundo o José, *“estão sendo bem comum, principalmente agora, devido a ineficiência do atual governo, que piorou bastante a vida das pessoas. Aí eles estão tentando, nesse momento é propício [...] se houvesse uma... aptidão das pessoas para buscar apoio e se o governo quisesse agir”*.

Como citado por esses atores sociais, há uma mobilização da população, pois como verificamos por meio das fontes secundárias, o canal de comunicação da Câmara Municipal de Chapadinha, que em meio a plenárias, sessões e discussões, a população busca o atendimento de demandas diversas, não sendo apenas as melhorias urbanas, conforme as figuras e 37 e 38.

**Figura 37 – Chapadinho. Manifestação de estudantes para realização de jogos escolares.**



Fonte: Facebook. Câmara Municipal de Chapadinho.

<https://www.facebook.com/pages/Camara-Municipal-De-Chapadinho-Plenario/272305616185458>

**Figura 38 -Chapadinho. População reivindicando melhorias no bairro.**



Fonte: Facebook. Câmara Municipal de Chapadinho.

<https://www.facebook.com/pages/Camara-Municipal-De-Chapadinho-Plenario/272305616185458>

Essas pequenas mobilizações têm como justificativa os problemas que essa população vem vivenciando ao longo dos anos, não sendo resultante apenas desse atual período da gestão municipal, mas um reflexo de ações conjuntas. No entanto, como citado por Maria, José e Antônio, essa situação tem piorado, pois segundo eles nos períodos anteriores, existia uma maior assistência às comunidades, aos bairros, bem como no desenvolvimento dos trabalhos. Exemplificando essa situação, temos: *“Na gestão passada, por causa das pessoas que a gente tinha mais conhecimento, [...] a prefeita mandava a máquina, mandava limpar quando as ruas estavam muito ruins, mas aí a ajuda foi pouca nessa parte”*. (Maria).

Sobre o apoio atual da gestão municipal no desempenho das atividades, Saulo afirma que: *“[...]até o momento eu lhe digo que não, quando era a ex-prefeita [...], a gente tinha apoio dela, ela ajudava a gente nas botas, nas luvas, mas nessa administração de agora, a gente não tem apoio de nada [...]”*.

Sobre as questões voltadas para a assistência técnica/social, frente possíveis atividades geradoras de renda para a população do município, foi relatado que houve uma



paralisação quanto ao incentivo. Conforme citado por Antônio “[...] aqui tinha, na época da Belezinha [ex-prefeita] tinha uma área do artesanato, o SENAR [Serviço Nacional de Aprendizagem Rural] capacitava, trazia os cursos e eles [a população] vendiam bastante”. Além disso, houve uma redução nas atividades produtivas na zona rural, pois segundo ele, apesar da existência de uma Secretaria de Agricultura, essa não é atuante no município, não dá assistência técnica ao pequeno produtor, e atualmente, tem sido efetivada pelo Sindicato, através de parceria com instituições privadas.

Segundo o Antônio, o município sempre foi um grande produtor agrícola, mas atualmente depende da exportação, com produtos de outros estados e de outros municípios do Maranhão, o que contribui para o aumento da migração da zona rural para a cidade. De acordo com o Antônio, essa condição tem se acentuado nesse período pois, “[...] depois que Belezinha [ex-prefeita] perdeu a prefeitura, aí piorou tudo. Aqui tinha uma feira de caprino. Chapadinha era um excelente produtor de caprino, hoje nós perdemos até para Mata Roma, perdemos para Vargem Grande [...] porque na época [...] tinha a exposição de caprino [...]. O pequeno produtor daqui ela [a prefeita] colocava carros para ir buscar, tinha toda semana, tinha uma feira em cada bairro, [...] eles traziam o azeite do coco, traziam o coco quebrado, eles traziam melancia, traziam o feijão. Quer saber o porquê o feijão está vindo caro para cá, sabe por quê? Porque você sabe que tudo depende do frete? O frete hoje está muito caro, aqui não se justifica 1 kg de feijão verde [...] eles cobram 4 reais no mercado. É uma tristeza! [...] é muito preocupante aqui a nossa realidade, mas a vida é assim mesmo.”

Deste modo, apesar da grande concentração de pessoas na zona urbana, o que podemos constatar, que para o desenvolvimento das atividades produtivas no espaço rural, é que não há estímulo ou assistência por parte da prefeitura, especificamente a Secretaria de Agricultura, para atender as necessidades da população e incentivar um melhor acesso a renda proveniente da produção agrícola e das atividades desenvolvidas no próprio município.

Na escala espacial, inúmeros são os problemas que ainda não foram solucionados apesar de pedidos já efetivados junto à gestão. De acordo com o Saulo, sobre algumas das condições urbanas não satisfatórias ele destaca “rua suja, iluminação não tem, [...] as lâmpadas tudo apagadas nos postes, e por aí vai...”. Além desses, Maria relata que alguns problemas a própria comunidade já resolveu, como colocar iluminação nos postes e água no bairro, onde por meio de terceiros, a comunidade foi beneficiada com recursos onde compraram tubos para a fazer a instalação do sistema de abastecimento, como citado pela Maria “nós fomos botando nos pedaços de casa, aí a gente foi arranjanado mais cano, comprando mais, comprando e colocando. Aí quando a CAEMA viu, nós já tínhamos feito isso. Aí a gente ligou a água aqui

*de outro bairro, lá mesmo na coragem. Ai a CAEMA tomou as providências [...] veio e colocou água para a população [...] toda vez é assim, para botar energia, para tudo a gente tem que lutar”.*

Apesar dessa luta por direitos, a população ainda vive o problema de ter acesso a um abastecimento com água de não potável, pois de acordo com a Maria *“[...] a água da CAEMA que nós temos não é potável, não tem condições da gente beber, ela é salobra, ela é salgada e ela é lisa, parece que ela é ensaboada [...]”. Ai eu vou na CAEMA e o pessoal diz que não é nada, que isso não existe e que essa água é tratada [...]”.* Essa situação mostra que apesar das reivindicações da população para solução dos problemas, que ela vivencia, essas não são consideradas ou não são atendidas, continuando às margens dos processos legais e até mesmo da cidade legal. No entanto, não podemos adotar essa situação atual como um retrato da realidade urbana municipal, mas de um segmento específico da cidade que esteve ao longo desses anos excluída das relações formais.

Diante dessas condições de difícil acesso aos possíveis benefícios que a gestão municipal pode propiciar e de uma não efetiva participação popular nos processos, as medidas implementadas à nível municipal são definidas por meio de decisões externas as condições locais. A redução dos problemas parece não serem prioridades, ou podem ser prioridades em determinadas áreas e não todo espaço urbano.

As lutas na busca por melhorias ocorrem de forma isolada, não há uma articulação entre lideranças comunitárias para melhorias conjuntas, apesar da existência de inúmeras associações e união de moradores no município<sup>22</sup>. Sobre essa situação e a participação da população, o João relata que está *“O conselho não funciona e os movimentos sociais não estão organizados”*. Frente essas questões, é importante destacar a importância da articulação da população para solicitar melhorias conjuntas, uma vez que a definição políticas públicas que poderão ser implantadas podem contribuir para reduzir as desigualdades socioespaciais. Por meio da luta conjunta há grandes possibilidades de instituir diferentes formas de definir recursos, ações, projetos e entre outros, pois há grandes chances de romper a hegemonia dominante existente (VIANA, 2016). Como citado por Castells (apud VIANA, 2016, p.115) *“não há mudanças significativas na estrutura urbana sem articulação com movimento operário”* e luta de classes.

---

<sup>22</sup> No levantamento de informações referentes as Organizações da Sociedade Civil, disponibilizados pelo IPEA, na plataforma Mapa das Organizações da Sociedade Civil, o município de Chapadinha possui 240 organizações, regulamentadas, distribuídas na zona rural e urbana, com áreas de atuação diversas, a citar religião, desenvolvimento e defesa de direitos, esporte e entre outros. (Disponível em: <https://mapaosci.ipea.gov.br/resultado-consulta.html?municipio=2103208#24>).

Essa desarticulação enfraquece as relações sociais no município, pois como citado por José “*até mesmo com relação ao Conselho das Cidades que eu observo, muito blá blá blá [...] a gente observa que tanto na política como na gestão da política, as pessoas estão deixando de crer [...] então elas não estão mais atuando [...] está se tornando frágil essas discussões*”

É importante destacar nesse processo o papel que os vereadores desempenham na gestão pública, pois estes atuando como fiscalizador do povo devem não só lutar pela definição de melhorias para a sociedade, mas também assegurar a aplicabilidade dos instrumentos legais vigentes e que eles aprovam, a citar o Plano Diretor. Contudo, o que ocorre é o inverso, pois como mencionado por Paulo, o poder legislativo “*quando é eleito, eles nem conhecem, eles fazem assim coisas retóricas que estão sobrepostas em decisões. E eles agem muito na questão de se providenciar, de ação individual e imediata*”. Essa condição impossibilita que mudanças estruturais sejam implantadas no espaço municipal tanto do ponto de vista das intervenções quanto da aplicação dos instrumentos legais.

Destarte, verificamos que a participação social no município perde forças, à medida que demandas são apresentadas e as soluções não são consideradas. Há contrariedades quanto aos elementos definidos em lei, não somente os associados à participação social, mas também na aplicação dos instrumentos legais, a citar o incentivo ao desenvolvimento econômico e as garantias frente as melhorias sociais e urbanas no espaço.

O processo acumulado, ao longo dos anos, de uma não efetiva participação da população nos processos de definição de políticas públicas municipais, bem como de programas e projetos junto à comunidade contribui para uma manutenção desse quadro no município, pois apesar do conhecimento dos dilemas urbanos presente nas diversas áreas ocupadas, esses ainda continuam distantes de uma ação mais efetiva e que visem solucionar os problemas.

#### **4.4 Percurso do Planejamento e da Gestão Urbanos em Chapadinha**

Diante dos dados acima apresentados e tendo como referência um estudo anteriormente, no ano de 2015, com objeto de estudo cidades do Maranhenses<sup>23</sup>, sendo uma delas a cidade de Chapadinha, podemos traçar um quadro comparativo entre ambas as pesquisas, identificando, neste contexto, as mudanças, positivas e negativas, ocorridas no planejamento e na gestão urbano da cidade, que tem passado a desempenhar papel de centralidade regional.

---

<sup>23</sup> Pesquisa que contribuiu para a elaboração do livro: Gestão e Planejamento em Cidades no Maranhão: o executivo municipal e o controle do solo urbano (Burnett, et al, 2016).

A pesquisa de referência, visando o identificar o planejamento e a gestão em cidades, utilizou como metodologia de pesquisa aplicação de questionários direcionados aos órgãos municipais responsáveis pela gestão urbana, a citar as Secretarias de Obras e Infraestrutura, bem como Secretaria de Meio Ambiente. No caso de Chapadinha, no ano de 2015, a pesquisa foi realizada apenas na Secretaria de Obras, com aplicação de questionários onde ao Secretário Municipal e o corpo técnico do órgão.

Comparando os dados coletados em 2017 com a pesquisa realizada em 2015, verificamos que não houveram avanços na gestão da Política Urbana de Chapadinha. Na análise das informações coletadas, nos dois períodos, verificamos a manutenção dos principais problemas urbanos, a citar o saneamento básico. Além desse, um outro problema mencionado pela gestão anterior foi o crescimento urbano desordenado, com localização específica na zona urbana. Neste período, inexistia um diagnóstico urbano formalizado, para o reconhecimento dos problemas urbanos, sendo este realizado por meio de denúncias, registros fotográficos e a percepção visual da realidade local, situação também reproduzida atualmente.

No que se refere às atividades anteriormente desenvolvidas pelo órgão, verificamos que a Secretaria desempenhava funções diferenciadas, a citar: análise, aprovação e elaboração de projetos, fiscalização de obras e a gestão de planos e programas, no entanto, concentrados em um único setor, o Setor de Engenharia. O planejamento efetivado era em conjunto com o gestor municipal e estava voltado apenas às questões de infraestrutura urbana, devido às atividades de pavimentação executados pela secretaria.

Ainda nessa pesquisa, identificamos que dentre os principais instrumentos legais utilizados na definição das atividades no espaço urbano, numa ordem de prioridade, eram a Lei/Código de Meio Ambiente, seguido do Plano Diretor, o Código de Obras e por último a Lei de Zoneamento/Parcelamento do Uso e Ocupação do Solo Urbano. No reconhecimento desses instrumentos normativos, nesse período, foi apontado o processo de elaboração do Plano de Resíduos Sólidos, o Plano de Saneamento e o Plano de Mobilidade Urbana. Atualmente, como já citado, identificamos a conclusão do Plano de Saneamento, que condensa as informações referentes aos Resíduos Sólidos, a existência do Plano de Habitação, os demais planos ou não foram concluídos ou não entraram em pauta para discussões. Além disso, um apontamento identificado na primeira pesquisa (2015) foi o processo de atualização do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, no entanto, como já citado, ainda não foi realizado.

Um diferencial observado em relação ao período anterior e que não ocorre na atual gestão, são as cobranças de taxas referentes aos processos internos à secretaria, como taxas para a análise e aprovação de projetos, taxas referentes a emissão do Alvará de Funcionamento, do

Habite-se e outros. Desde 2015, não eram realizadas cobrança do IPTU, condição que dificulta a efetivação de diversos investimentos, condicionando o município a realização de atividades proveniente apenas das transferências constitucionais e por meio de parcerias/convênios com o Governo do Estado ou o Governo Federal.

Além dessas questões, não podemos desconsiderar a transformação do referido órgão, no caso a atual Secretaria de Obras, Urbanismo e Mobilidade Urbana. Na gestão anterior, o que verificamos foi a existência de três distintos órgãos exercendo funções específicas, com uma descentralização de funções e competências. Atualmente estas foram condensadas, resultando em apenas um órgão que exerce três funções distintas – obras, urbanismo e mobilidade -, no entanto, sem o desempenho de todas às funções que lhes foram atribuídas.

No que diz respeito à participação social, verificamos que houve uma perda dessas relações no município, visto que os Conselhos Municipais e as relações estabelecidas com a sociedade civil, foram desfeitas, dando origem à um processo imperativo, ou seja, a gestão passa a definir quais as ações que serão feitas no município sem identificar, por meio de um processos participativo, quais as necessidade e demandas da população local. Além disso, verificamos, a desarticulação dos conselhos municipais, no caso do conselho da Política Urbana, fazendo com que a sua lei de criação seja para apenas para assegurar o cumprimento de obrigatoriedades frentes exigências externas, a citar os órgãos superiores vinculados ao Governo Federal ou Estadual.

Conforme o quadro 16, na comparação destes dois períodos, duas distintas gestões, há similaridades e diferenças, revelando a descontinuidade de ações do órgão no processo de transição governativa, isso repercute não apenas no espaço urbano, mas na cidade e em todas as áreas: como saúde, educação, produção agrícola entre outros. Essa situação dificulta a promoção de mudanças no quadro social e do desenvolvimento econômico local e o próprio desenvolvimento urbano municipal.

**Quadro 16 - Chapadinha. Quadro sintético da análise da gestão urbana municipal**

| Planejamento e Gestão               | Período                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                     | 2013-2016                                                                                                                                                                                                                                              | 2017                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Estrutura Administrativa            | Secretaria Municipal de Obras;<br>Secretaria de Urbanismo;<br>Secretaria de Transporte.                                                                                                                                                                | Secretaria Municipal de Obras,<br>Urbanismo e Mobilidade Urbana                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Atividades desenvolvidas pelo órgão | Análise, aprovação e elaboração de projetos, fiscalização de obras e a gestão de planos e programas.                                                                                                                                                   | Serviços de manutenção; pavimentação urbana e os serviços de “tapa buracos”; limpeza pública e; alimentação dos sistemas do SICOVI (Portal dos Convênios), SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – Ministério da Educação) e SISMOB (Sistema de Monitoramento de Obras – Ministério da Saúde). |
| Legislação Urbanística              | Utilização da Legislação existente, a citar: Lei/Código de Meio Ambiente, Plano Diretor, Código de Obras, e a Lei de Zoneamento do Uso e da Ocupação do Solo Urbano.<br>Existência do Plano de Habitação e em elaboração o Plano de Saneamento Básico. | Legislações desatualizadas, não utilizada para direcionar as ações do órgão. Uso da Legislação Ambiental.<br>Vigência do Plano de Saneamento Básico.                                                                                                                                                                   |
| Tributos e Taxas Municipais         | Não cobrança do IPTU, porém cobranças de taxas associadas aos processos administrativos da Secretaria                                                                                                                                                  | Nenhum tipo de arrecadação, ou por meio de taxas ou impostos, a citar o IPTU.                                                                                                                                                                                                                                          |
| Diagnóstico Urbano                  | Inexistência                                                                                                                                                                                                                                           | Inexistência                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Participação Social                 | Existente, por meio de Conselhos, a citar o Conselho das Cidades. Além disso, por meio de reuniões nos bairros e pelas associações.                                                                                                                    | Existência do Conselho de Meio Ambiente;<br>Não há uma participação efetiva da população na definição das ações executadas pela gestão municipal.                                                                                                                                                                      |

Fonte: Melo, 2018

Por meio da análise dessas questões podemos depreender que o planejamento e a gestão urbana no município de Chapadinha se desenvolve de modo superficial visando atender demandas imediatistas, sem seguir definições estabelecidas pelo Plano Diretor e outros instrumentos normativos complementares. A comparação entre as duas gestões municipais possibilitou identificar a permanência de algumas questões e o retrocesso de outras, dificultando a implementação de ações para a gestão e o controle do solo, através das formas de ocupação do espaço urbano.

Nesta comparação, é confirmada a percepção de que nas trocas de Prefeitos, uma nova dinâmica administrativa e de atividades desenvolvidas são alteradas pois, mesmo que a

lei estabeleça a obrigatoriedade da existência de uma equipe de transição, as informações repassadas podem não ser (ou não são) suficientes para que haja uma continuidade, outra hipótese, são as novas propostas políticas defendidas durante as campanhas eleitorais, que podem estar em confronto com a que estava sendo utilizada. A descontinuidade dessas políticas não impacta somente as questões direcionadas à produção do espaço urbano, mas também toda a cadeia envolvida na administração pública.

Na compreensão dessas questões, sobre o planejamento e gestão urbanos municipal verificamos que houve uma desestruturação, ao compararmos os períodos da pesquisa, revelando uma dissimetria entre a sua estruturação urbana, no que se refere a organização e o controle da ocupação do espaço pelo órgão competente, e o papel que essa cidade passa a exercer na região, principal polo de comércio e serviços da Microrregião de Chapadinha.

Este quadro demonstra que enquanto o papel regional de Chapadinha passa por um processo de crescimento acelerado, na escala intra-urbana existe uma desestruturação do órgão de gestão, passando o mesmo a não se preocupar com a configuração espacial da cidade, o que dá margem para acentuação das desigualdades socioespaciais, extensão das periferias urbanas e o consequente fortalecimento da especulação imobiliária.

Em síntese, podemos dizer que o percurso do planejamento e gestão urbanos em Chapadinha, revela um processo de desestabilização das ações para a promoção do desenvolvimento urbano, pois a secretaria, no caso de Obras, Urbanismo e Mobilidade Urbana, não desempenhava no período da pesquisa (2017), as atividades que estão vinculadas à sua competência. Além disso, o órgão passou a exercer outras funções, articuladas ao tema, no entanto não estão sendo desenvolvidas, situação que pode estar associada ao pequeno corpo técnico do órgão. O Conselho, em especial do Plano Diretor, está desestruturado, o que implica a inexistência de uma participação social mais ativa na definição de deliberações relacionadas ao tema. Outra questão importante observada é a desatualização da lei e a sua não utilização na tomada de decisões e na definição de ações, o que enfatiza o que a gestão, não segue um planejamento já estabelecido, e não tem uma previsão para a sua revisão, ou seja, não há a efetivação de um planejamento para o município, evidenciando que as transformações, espaciais, vão se realizando em virtude da ocupação pelos agentes sociais excluídos, e principalmente, os interesses ligados aos proprietários do meio de produção. O papel regional do município vai se estabelecendo, contudo sem uma estreita relação com um controle efetivo da organização do espaço urbano.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: a dessimetria entre regional e o urbano em Chapadinha**

Neste trabalho, analisamos os efeitos urbanos de novas centralidades regionais no Maranhão e como as administrações municipais respondem às demandas por habitação nas cidades, tendo como referência de estudo a cidade de Chapadinha, localizada na Mesorregião Leste Maranhense. Para atender tal objetivo, buscamos uma análise em múltiplas escalas do processo de desenvolvimento das cidades médias, utilizando como marco temporal o período de 1970, com os Planos Nacionais de Desenvolvimento e as posteriores ações em nível de governo na promoção, ou tentativa, de promover um desenvolvimento regional.

No contexto nacional pudemos identificar que a ideologia da promoção de um desenvolvimento regional, com o intuito de contornar as dessimetrias existentes entre as diversas regiões brasileiras que sempre foram presentes, fato observado também em períodos anteriores ao de análise. Na política do I PND (1972-1974) observamos a busca de contornar a baixa dinâmica econômica das regiões em especial a Norte, Nordeste e Centro-Oeste sem gerar prejuízos diretos a produção localizada no eixo Centro-Sul.

Durante o II PND (1975-1979) reproduziu-se o objetivo marco de reduzir disparidades regionais, através da alocação de investimentos industriais, do segmento minero-metalúrgico, infraestrutura e outros. Apesar deste macro pensamento, as ações contribuíram para o fortalecimento da região Centro-Sul, como polo dominante e concentrador de riquezas e investimentos. Ainda assim, este plano iniciou um processo de desconcentração, populacional e econômica, rumo às cidades médias, de modo a controlar o intenso processo migratório em direção às grandes cidades.

A entrada das cidades médias no contexto do desenvolvimento regional brasileiro, além de contribuir para a desconcentração produtiva e populacional, reestruturou a rede de cidades, tornando-as um nó de articulação entre os espaços das grandes e as pequenas cidades. Além disso, o papel por ela desempenhado, contribuiu para que realizassem articulação com a escala global, através da apropriação dos espaços por investimentos do capital externo.

As posteriores intervenções na política regional brasileira ocorreram sobre ação, principalmente, do capital externo, o diferenciando dos períodos anteriores na qual o Estado era o principal planejador e estruturador das políticas de desenvolvimento. A marca desta nova fase são as ações neoliberais e a apropriação do espaço por segmentos produtivos externos à realidade brasileira, colocando ponto final no nacionalismo até então existente.



As disparidades regionais, mantidas e acentuadas durante esse período, marcam a criação de novas diretrizes direcionadas às questões regionais, a I PNDR (2003/2007), contendo objetivos fortes e estruturantes para reduzir as heterogeneidades entre regiões. Nesta política, assim como as anteriores, as regiões Norte e Nordeste, foram definidas como prioritárias, por apresentarem menores dinâmicas econômicas, quando comparadas à região Centro-Sul, assim como baixos indicadores sociais.

Apesar das diretrizes estruturantes dessa proposta/política de desenvolvimento regional houve a implantação de um programa macro de desenvolvimento econômico e social, o PAC, que se estrutura em total desconexo a estas diretrizes. Podemos dizer que este contribuiu significativamente para amenizar as desigualdades entre regiões, através da adoção de políticas setoriais diversas, assegurando melhor acesso à renda, oportunidades de emprego e também melhores condições de vida e de moradia, por meio do programa habitacional por ele delineado. Essas propostas de desenvolvimento dinamizaram as regiões brasileira, no entanto, a crise econômica atual afeta diretamente os avanços proporcionados, colocando em questão a promoção deste desenvolvimento, de caráter eminentemente econômico.

A sínteses dessas ações, através da comparação dos dados socioeconômicos das regiões, nos permitem afirmar que houve uma descontração, ainda que desigual, da região Sudeste. Contudo, o caráter dessa desconcentração mostra um lado ainda conservador e concentrador, pois o Sudeste ainda concentra os principais centros dinâmicos do país, sendo um núcleo central de negócios, gerenciando as demais regiões que se desenvolvem por meio de indústrias de base e principalmente atividades primárias destinadas à exportação.

O Maranhão, inserido nesta lógica estruturante do desenvolvimento brasileiro passou também por transformações espaciais decorrentes dessas políticas, assim como das ações pelo governo do estado na promoção do desenvolvimento, com os incentivos fiscais para implantação de grandes grupos empresárias. A sua inserção na economia internacional tem início com a construção do Porto do Itaqui, atendendo os diversos polos regionais do espaço em que se insere, no qual foi possível o estabelecimento de transações comerciais diversas, a citar a exportação de produtos agrícolas e matéria-prima.

No período recente, grande parte da dinâmica econômica do Maranhão procede das ações subsidiadas pelo PAC, além da instalação de empreendimentos, como extração de gás, usina de transformação de energia e entre outros, além dos incentivos ao desenvolvimento do grande produtor para a produção de produtos destinados à exportação, em especial à soja. Além destes, outros elementos foram sendo inseridos para a dinamização da economia, com o aumento da renda média das famílias e a geração de empregos, assim como os altos

investimentos direcionadas diversos segmentos, em destaque à construção civil. Outro fator importante foi o incentivo à educação, o que possibilitou a implantação em diversos núcleos urbanos, polos universitários e Institutos Federais de ensino tecnológico, disseminando a capacitação profissional.

Essa dinâmica econômica do estado, subsidiada por melhorias em infraestrutura - rodoviária, ferroviária e fluvial - contribuíram para alterar a rede urbana maranhense, fortalecendo relações e ampliando o número de cidades que passaram a desempenhar funções regionais. A seletividade do próprio sistema imprime diferentes dinâmicas econômicas para essas regiões, o que possibilita, à longo prazo, a sua manutenção no sistema ou a sua substituição por novos espaços de interesse, que podem se tornar mais dinâmicos e rentáveis à divisão social e territorial do trabalho. Esta situação foi evidenciada em inúmeras cidades maranhenses, que na consolidação do seu território foram dando margens à dinamização de outras cidades, como é o caso de Chapadinha, Balsas, Açailândia, entre outras.

O município de Chapadinha, como identificado nos estudos do IBGE, apresentou um processo de crescimento populacional e no desempenho de suas funções regionais, sendo este também confirmado no mais recente estudo realizado pelo IMESC sobre as regiões geográficas imediatas. O seu papel está associado tanto à sua proximidade a São Luís quanto à sua capacidade de concentrar e fornecer elementos essenciais da dinâmica urbana, como comércios e serviços de maior complexidade, inexistentes na região que se insere.

No entanto, as consequências desta inserção na escala regional impõe inúmeras transformações na escala intra-urbana. Ao longo deste processo, a cidade passou por rápido processo de crescimento populacional, devido à migração campo-cidade e também o crescimento econômico, principalmente, nas atividades relacionadas aos setores serviços. Somado a isso, a escala espacial passou por transformações, com a expansão de sua faixa de ocupação para as periferias urbanas, consolidando a formação de assentamentos precários.

A marca desta transformação no espaço urbano do município são decorrentes da mudança de uso do solo, na região central, devido ao seu papel regional, assim como as novas localizações destinadas para habitação para a população de alta renda, as áreas destinadas à população de baixa renda, como o MCMV e as novas áreas de ocupações espontâneas. Esse processo de expansão urbana contribuiu para o aumento da segregação socioespacial na produção do espaço, em que o agravamento das disparidades, em especial em áreas ocupadas pela população de baixa renda, é evidenciado pela deficiente oferta de infraestrutura básica nos novos espaços, como saneamento (água e esgoto), infraestrutura viária e a ausência dos equipamentos sociais.

Esta situação mostra que a produção social do espaço urbano em Chapadinha resultou da ação de diversos segmentos, prioritariamente dos grupos sociais excluídos. No período recentes, duas iniciativas, que desconexas de um processo de planejamento, foram sendo estabelecidas, com a conclusão das obras do conjunto habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida, na periferia urbana, e a comercialização/construção de um loteamento residencial de médio/alto padrão, onde identificamos a ação dos promotores imobiliários na definição de novos eixos de expansão.

Na análise, entre o seu papel regional e a sua configuração espacial, verificamos que estes ocorreram de maneira desarticulada, pois a cidade se reproduz espacial e economicamente de maneira desigual, comprovando que a economia gerada pelo aumento do PIB municipal, principalmente no setor de serviços não tem contribuído para disseminar a riqueza entre a população local.

As sucessivas gestões municipais não promoveram um espaço urbano melhor estruturado, no que se refere à oferta dos elementos de sua competência, como ordenamento do solo urbano, oferta de equipamentos sociais e redes de infraestrutura. A função regional da cidade cresce de maneira deslocada das ofertas urbanas, evidenciando que esta não tem impactado diretamente na promoção de espaços organizados, dotados de infraestrutura, tornando-o atrativo a uma nova dinâmica. As disparidades, quando se trata da escala regional, são reduzidas, mas ao se referir à escala intra-urbana são acentuadas.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, com a inserção do capítulo da Política Urbana, e a posterior aprovação do Estatuto da Cidade, trouxeram possibilidades de mudanças a serem instituídas nos municípios, em especial aos com população superior a 20.000 habitantes, condição que se insere Chapadinha. Diante destas inovações e as possibilidades de transformação urbana para assegurar o direito à cidade, as expectativas são as melhores, no entanto, a efetivação, deixam a desejar.

O município de Chapadinha deu início ao seu processo de regulamentação frente às diretrizes da Política Urbana, no ano de 2006, com a aprovação do seu Plano Diretor Participativo, contendo amplas diretrizes de caráter econômico, social, ambiental e territorial. O Plano traz inúmeras diretrizes e definições a serem efetivadas em período posteriores, no entanto, poucas foram as executadas. Houve a inserção do espaço rural nas diretrizes do plano, sendo voltado principalmente ao desenvolvimento econômico. A inserção dessa zona, ratifica a ideia defendida por Villaça (199 p. 242), que o Plano Diretor “não pode limitar-se apenas às zonas urbanas do município. Há uma total interdependência entre a cidade e a zona rural, de maneira que esta não pode deixar de constar nos planos diretores”.

Ainda que insira esse o componente do espaço rural o Plano tem uma abordagem genérica sem diretamente inserir as questões da realidade local, ou até mesmo o município entre definição dos seus artigos, incisos e parágrafos. Esta situação dá indicações de que foi elaborado sem a compreensão das características espaciais da cidade e as suas especificidades. Contudo, não podemos desconsiderar, a presença de elementos que de certo modo, tentam contornar os dilemas urbanos, como diretrizes para o saneamento, a habitação, o meio ambiente, a regularização fundiária, o desenvolvimento econômico e social, onde são fixados os objetivos a serem implantados na vigência do Plano.

Após a passagem de 12 anos de elaboração do Plano, a cidade “grita” os problemas, que nunca foram solucionados e que são, constantemente, agravados em virtude do crescimento econômico e populacional, onde os princípios normativos presentes no plano seguiram distantes das atividades realizada pela gestão municipal. Diante dessa atual condição podemos apontar, que o plano foi engavetado e o desempenho de atividades foi realizada no atendimento ou de demandas imediatas ou priorizando interesses específicos e não os coletivos.

Como continuidade dessa condição, verificamos a desatualização do Plano Diretor, cujo horizonte temporal para sua revisão são 10 anos, período já descumprido, visto que deveria ter sido revisado no ano de 2016. Essa desatualização enfatiza a descrédito desse instrumento no planejamento e na gestão da cidade, cumprindo apenas o seu papel frente exigências do governo federal para a aquisição de recursos e novos investimentos para intervenções nos espaços.

De modo, semelhante ao PDP, podemos mencionar a Lei de Uso e Ocupação do Solo, que apesar de definir os parâmetros urbanísticos para cada zona, estes não foram efetivadas. A cidade cresceu sem fazer uso desses elementos, pois há marcas da ocupação desordenada, onde grandes construções ocupam todo o lote e disputam espaços com as pequenas edificações do entorno.

Ademais, de modo específico temos os Planos Setoriais, dando maior ênfase ao de Habitação, que elaborado em 2008, teve em suas diretrizes voltadas para as melhorias das condições habitacionais no município, a regularização fundiária e a progressiva redução do déficit habitacional. Apesar de 10 anos de sua vigência a cidade continua a necessitar de solução para todos esses problemas elucidados na proposta, pois nenhuma ação foi realizada para a regularização fundiária; as ações para urbanização dos assentamentos precários, quando ocorre é por meio apenas da pavimentação de vias; a redução déficit habitacional pode ocorrer, devido a construção das habitações do MCMV.

Assim a cidade vai se estruturando ao acaso, e as marcas características das ocupações irregulares vão se intensificando, que ocupando as margens do centro principal, consolidam extensas periferias urbanas, que com o seu processo de crescimento e a sua capacidade de ofertar e atender demandas internas e externas serão, posteriormente, apropriadas e conseqüentemente receberam melhorias.

Resultante da configuração espacial, confirmamos que a aplicação da lei ocorre em desconexo com funções e atividades exercidas pelos órgãos responsáveis pela gestão da Política Urbana. Em Chapadinha, identificamos as Secretarias de Obras e de Meio Ambiente, que através de suas distintas competências deveriam atuar em benefício do desenvolvimento urbano, na aplicação dos princípios normativos para garantir os direitos à cidade, à propriedade e a conservação dos recursos naturais.

As ações dessas duas secretarias são efetivadas através do reconhecimento de demandas pontuais e específicas e não pelo entendimento da configuração espacial de todo o território, pois no caso específico da Secretaria de Obras, inexistente um diagnóstico do município, para que as ações efetivadas sejam resultado de um planejamento, que tragam benefícios a longo prazo tanto a população, quanto para o município.

Assim, a existência da lei, ainda que desatualizadas e do órgão, não foram suficientes para promover os princípios da Política Urbana, pois apesar das diretrizes, as ações no espaço seguem na priorização questões mais imediatas, sem um planejamento a longo prazo, e os interesses diversos, com exceção dos interesses da população localizado nas periferias urbanas para a produção da cidade. A não aplicação desses instrumentos pode ser compreendida também com base no desconhecimento dos gestores públicos (prefeitos e vereadores) e da população do que seriam, bem como a sua importância para o planejamento e a gestão urbanos.

Na pesquisa constata-se que a mudança de gestão municipal implicou diretamente na perda de continuidade das ações que vinham sendo desenvolvidas, podendo ou não terem sido benéficas para a cidade. Além disso, houve uma desestruturação da gestão, quando comparado ao período anterior, pois a nova gestão, que assumiu em 2017, apresenta pontos que deixam questões abertas sobre as atividades que são/serão desempenhadas nos órgãos envolvidos da administração, pois como identificado no período da pesquisa, a Secretaria de Obras, encontrava-se em processo de reorganização e definição de atividades. Existem inúmeras propostas/ideias para esta secretaria que podem mudar a realidade dessa cidade, no entanto, outras questões, políticas e econômicas, podem inviabilizar a regulamentação dessas atividades.

Em uma estrutura mais ampla, através pesquisa secundária, verificamos que não há uma transparência sobre as ações e/ou propostas da nova gestão, visto que o site da prefeitura municipal está desatualizado. Nele não estão disponíveis informações sobre as ações da gestão, as legislações municipais e outras questões que foram estabelecidas na Lei da Transparência e Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Apesar dos princípios da gestão democrática, presentes no Estatuto da Cidade e também no Plano Diretor Municipal, verificamos que apenas “cumpre o protocolo”, ou seja, tem seu funcionamento associado a vigência de políticas específicas, a citar o Conselho do Plano Diretor Participativo, que existiu em um determinado período, que apesar de curto, direcionou algumas ações a serem efetivadas no território. Atualmente, este não tem contribuído para aplicação dos princípios da delineados nos Planos.

O Conselho de Meio Ambiente tem sua vigência condicionada à existência do Fundo Municipal - exigência da Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA, para desempenho de Licenciamento Ambiental por parte do município. Já o Conselho Municipal de Habitação, responsável por importantes questões, a citar a efetivação do Plano de Habitação, nunca funcionou, deixando sem política pública a demanda por moradia, que aumentaram em Chapadinha nos últimos anos em virtude do crescimento populacional.

Nesse quadro de participação social o que percebermos é um desconhecimento frente essas questões, em especial dos conselhos, não há uma disseminação de informações ou há uma concentração de informações nos órgãos públicos e até mesmo entre os conselheiros ou as pessoas que estão envolvidas com movimentos sociais. Além da inexistência de atuação dos conselhos, constatamos baixa participação da população na tomada de decisões e das ações que estão sendo ou serão implantadas. Na atual gestão, com a pouco expressiva participação da população, as suas ações tem sido realizadas sem que ocorra a resolução de problemas urbanos que afeta uma parcela da sociedade. O baixo nível de organização e mobilização em defesa e reivindicação de suas demandas contribuem para a manutenção dos problemas urbanos e a permanência da população na cidade ilegal.

Diante desta condição urbana podemos identificar que o papel regional dessa cidade e a sua importância, do ponto de social e econômico, não são de conhecimento da gestão, não generalizando apenas ao contexto atual, mas também aos anteriores, que pouco ou nada fizeram para assegurar um melhor desenvolvimento urbano para esse município que cresce e passa por mutações continuamente. Apesar da centralidade regional, devido a sua localização e a facilidade de acesso dos municípios do entorno, os rumos do crescimento da cidade enfatizam uma desorganização espacial e expansão descontrolada para a periferia urbana. Assim,

enquanto a sua centralidade regional vai sendo consolidada, as pressões intra e interurbana estão sendo acentuadas, sem que soluções sejam definidas para que melhorias sejam proporcionadas.

Em resumo, podemos dizer que a análise dos elementos estruturantes da formação do território nacional, com destaque ao maranhense, no período compreendido entre 1970 a 2016, possibilita compreender a natureza desigual e combinado do processo de desenvolvimento. As inúmeras ações para promover este desenvolvimento tiveram como fator principal as questões econômicas, o setor social esteve sempre em segundo plano, justificando o quadro de baixos indicadores que o país vivencia, com destaque para o Maranhão.

O Estado, reproduzindo as ações em nível nacional, vivenciou e vivencia um crescimento puramente econômico, em que se prioriza aumento das riquezas evidenciadas pelo PIB, em detrimento da promoção de um desenvolvimento que abrange estruturas mais complexas, não apenas quantitativas, mas também qualitativas, a citar as mudanças no quadro social. Deste modo, as expectativas de mudanças são muitas, no entanto, maiores ainda são as perspectivas de manutenção de um quadro de crise social e econômico, no país e no Maranhão.

Perante esses dilemas urbanos de Chapadinha, e a não solução dessas questões ao longo dos anos, dá indicações de que atual gestão, ainda que de modo pontual, pode apresentar algum quadro de mudança, se efetivado, a citar no que se refere ao direito à moradia, por meio do programa delineado no Plano Plurianual. Além disso, o Plano prevê a implementação de um programa para o Saneamento, que tem como objetivo promover o desenvolvimento e a manutenção do abastecimento de água. Esperamos que essas proposições concretizem mudanças positivas para a cidade.

Assim, verificamos que os princípios da política urbana existem, no entanto apenas para cumprir exigências, no que se refere a obtenção de recursos diversos. Na prática, o que domina é a vontades, os interesses, que estão dissociados dos normativas legais. De modo geral, as ideias descritas pela CF e pelo Estatuto da Cidade, se aplicados poderiam gerar mudanças estruturais no segmento social, político e econômico. Contudo, a ideologia dominante presente em nossas raízes impossibilita que essas mudanças sejam efetivadas. Existem fortes interesses na manutenção do quadro de desigualdades, tanto na escala regional como na escala intra-urbana, pois a sua solução, acabaria a relação entre dominantes e dominados, que são essenciais para a reprodução cíclica do sistema capitalista.

De modo geral podemos dizer que, apesar de ter sido alçada à posição de uma cidade média, seus problemas podem ser assemelhados aos das grandes cidades. Ademais, verifica-se a aplicação arbitrária ou a não aplicação da lei para a gestão do espaço urbano, pois apesar da existência dos instrumentos da Política Urbana, ratifica-se a necessidade de sua

atualização, pois as suas diretrizes podem ajudar a mudar a realidade da cidade à medida que aplicados no espaço. Contudo, para isso é necessário que a população e os segmentos sociais mais prejudicados se insiram na discussão e na elaboração da política urbana, a fim de que a realidade local, bem como os desejos e as prioridades da população sejam contemplados. Diante disso, ainda temos um longo caminho a percorrer para que mudanças estruturais sejam realizadas, assegurando a todos os cidadãos, os direitos que lhes são resguardados em lei, como o direito à moradia e à cidade, usufruindo de fato do desenvolvimento regional.



## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Ataliba Vieira de. **Chapadinha: historiografia e núcleos familiares**. Brasília/DF, 1999
- ALMEIDA, Juscinaldo Goes. **A luta na/pela terra frente à expansão da soja no município de Brejo – MA**. 2017, 148f. Dissertação (Mestrado em Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço). Departamento de História e Geografia. Universidade Estadual do Maranhão: São Luís, 2017.
- ALVES, Adriana Melo; NETO, João Mendes da Rocha. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 311 a 338.
- AMORIM FILHO, Oswaldo B; SERRA, Rodrigo Valente. Evolução e Perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, T.A; SERRA, R.V (Orgs). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro. IPEA, 2001.
- AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno; RIGOTTI, José Irineu Rangel. **Os Limiares Demográficos na Caracterização das Cidades Médias**. Trabalho apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/os%20limiares%20demogr%C3%A1ficos%20na%20caracteriza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: maio 2017
- ANDRADE, Thompson Almeida. SERRA, Rodrigo Valente. O desempenho das cidades médias no crescimento populacional brasileiro no período 1970/2000. In: ANDRADE, T.A; SERRA, R.V (orgs). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro. IPEA, 2001.
- ANDRADE, Manuel Corrêa de. **Espaço, Polarização e Desenvolvimento**. Recife: Editora Grijalbo, 1977. 135f.
- ANDRADE, M. C. Formação Econômico-social e Processos Políticos no Nordeste Brasileiro. In: MARANHÃO, S. **A questão Nordeste**: estudos sobre a formação histórica, desenvolvimento e processos Políticos e Ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- ANDRADE, Manuel Corrêa de. **Ensaio sobre a realidade maranhense**. São Luís: IPES, 1984. 136 p.
- ARAÚJO, T.B. Industrialização do Nordeste: intenções e resultados. In: MARANHÃO, S. **A questão Nordeste**: estudos sobre a formação histórica, desenvolvimento e processos Políticos e Ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- ARAÚJO, T.B. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v.30, n.2, p.144-161, abr-jun.1999.
- ARAÚJO, T. B. Tendência do Desenvolvimento Regional recente. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA. Hipólita (Orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional 2013**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- ARROYO, Maria Monica. Dinâmica territorial e cidade médias. In: SPOSITO, E. S; SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias: produção do espaço**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. Ranking – Maranhão (2010). Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>. Acesso em: outubro de 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relação de Agências, Postos e Filiais de Administradoras de Consórcio (transferência de arquivo)**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/fis/info/agencias.asp>. Acesso em: dezembro de 2017.

BARBOSA, Zulene Muniz. O global e o regional: a experiência de desenvolvimento no Maranhão contemporâneo. **Revista brasileira de Desenvolvimento Regional**. Blumenau, 1 (1), p. 113-128, outono de 2013 | 113

BARBOSA, Zulene Muniz. **Novas formas de acumulação do capital no espaço regional: a experiência do Maranhão**. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH • São Paulo, julho 2011.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**. v. 31, n. 89 (2017). Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/132416>. Acesso em: maio de 2018.

BASSUL, José Roberto. **Avanços e Obstáculos para a Implementação do Estatuto da Cidade**. Porto Alegre, out. 2011. Disponível em: [http://www.esdm.com.br/include%5CdownloadSA.asp?file=downloads%5CEstatutoCidade10PA%20-%20Bassul\\_20102011120436.pdf](http://www.esdm.com.br/include%5CdownloadSA.asp?file=downloads%5CEstatutoCidade10PA%20-%20Bassul_20102011120436.pdf). Acesso em: março de 2018.

BECKER, H.S. **Falando da sociedade**: ensaio sobre as diferentes maneiras de representar o social. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges; Karina Kuschner – Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009

BRANDÃO, Carlos. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro de 2014, p. 339-344.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012.

BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento**. 1971. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/322>. Acesso em: março de 2017

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. 1973. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/492>. Acesso em: março de 2017

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

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **PNDR: avaliação da política nacional de desenvolvimento regional**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2011.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Proposta para discussão. Brasília: MI, 2003.

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

BRASIL. **Decreto nº 8.447, de 6 de maio de 2015**: Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba e a criação de seu Comitê Gestor. Presidência da República: Casa Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8447.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8447.htm). Acesso em: janeiro de 2018.

BRASIL. PAC: 6º Balanço (2015-2018). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/11f9b2f7cbe5cb3ec5c1f9f67b5f3be.pdf>>. Acesso em: abril de 2018.

BRASIL. **Guia para mapeamento e caracterização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades, maio de 2010. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/blog/download/id/86/post/677/midia/15211>. Acesso em: maio de 2018

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento (2007-2010)**. 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2007/070122\\_pac\\_medidas\\_institucionais.pdf](http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2007/070122_pac_medidas_institucionais.pdf)>. Acesso em: abril de 2018

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Ministério das Cidades. Caderno 1. 2004. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/01/cad-1-politicanacionaldesenvolvimentourbano-texto.pdf>. Acesso em: março de 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm) Acesso em: outubro de 2017.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Casa Civil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l6766.htm). Acesso em: abril de 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Casa Civil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm). Acesso em: abril de 2018.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: junho de 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Casa Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8211.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8211.htm)> Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.629, de 30 de dezembro de 2015. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8629.htm)>. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**: versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. Maio de 2010, 212 p. Disponível em: [http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/identem/285/Publicacao\\_PlanHab\\_Capa.pdf?sequence=1](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/identem/285/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf?sequence=1). Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm)>. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002254/225430POR.pdf>. Acesso em: abril de 2018.

BRASIL. Projeto de lei do senado nº, de 2015. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. **Senado Federal**.

BARROUIN, Cesar Silveira. Direito administrativo: conceitos e princípios de administração pública. **JusBrasil**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35630/direito-administrativo-conceitos-e-principios-de-administracao-publica>. Acesso em: maio de 2018.

BUENO, Paulo Henrique de Carvalho. Centralidade Interurbana: uma abordagem conceitual. **Revista Equador** (UFPI), vol.5 nº5, p 71-93, 2016.

BURNETT, C.F. [et. al.]. **Planejamento e gestão de cidades no Maranhão: o executivo municipal e o controle do solo urbano**. São Luís: EDUEMA, 2016.

BURNETT, C.F. **Uso do solo e ocupação territorial na região metropolitana da grande São Luís**: Dinâmica Econômica e realidade sócio-ambiental dos municípios de São Luís e São José de Ribamar. São Luís: Setagraf, 2012. 84p.

BURNETT, C.F. O plano mais IDH, do Município a região? Globalização e planejamento no Maranhão. In: ETGES, V.E; CADONÁ, A. M. **Globalização em tempos de regionalização: percussões no território**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2016.

BOTELHO, Adielson Correia; DINIZ, Juarez Soares. **A produção da soja em territórios tradicionais da agricultura familiar na microrregião de chapadinha maranhão**. XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária. out. 2012. Uberlândia- MG.

CARDOSO JR., José Celso (Coord.). **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA 2009. 3 v.

CARDOSO, FH. **Avança, Brasil: proposta de governo** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 172 p. ISBN: 978-85-99662-68-7.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em redes**. Volume I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELO BRANCO, Maria Luisa. Cidades médias no Brasil. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B. (org.). **Cidades médias: produção do espaço**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

CHAPADINHA. Prefeitura Municipal de Chapadinha. **Prognóstico e alternativas para a universalização, condicionantes, diretrizes, objetivos e metas para o município de Chapadinha – MA**. Secretaria de Saúde. Chapadinha, 2015.

CHAPADINHA. **Projeto de lei nº 01.194 de 06 de junho de 2014**. Institui a Política Municipal do Meio Ambiente e o Sistema Municipal do Meio Ambiente e o uso adequado dos recursos naturais do Município de Chapadinha.

CHAPADINHA. **Lei nº. 1041/2006 de 21 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre o plano diretor participativo e o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano do município de Chapadinha.

CHAPADINHA. **Lei nº. 1081 de 21 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a reorganização Administrativa do Poder Executivo do Município de Chapadinha, e dá outras providências.

CHAPADINHA. **Lei nº1068 de 28 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre o Zoneamento do Uso e da Ocupação do Solo Urbano do e suas diretrizes do Município de Chapadinha.

CHAPADINHA. **Lei nº 973 de 04 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a delimitação do perímetro urbano do Município de Chapadinha - MA e dá outras providências.

CHAPADINHA. **Lei nº. 1070/08 de 09 de abril de 2008**. Dispõe sobre a criação do fundo municipal de habitação de interesse social – FMHIS e institui o conselho gestor do FMHIS.

CHAPADINHA. **Lei 1.049/2007 de 23 de julho de 2007**. Dispõe sobre a regulamentação do Conselho Municipal do Plano Diretor Participativo, de acordo com a Lei nº 1.041/2006, Plano Diretor Participativo do Município de Chapadinha.

CHAPADINHA. **Relatório do Plano Municipal de Saneamento Básico de Chapadinha: PMSB: relatório síntese**. Secretaria Municipal de Saúde: Prefeitura Municipal de Chapadinha, 2015.

CHAPADINHA. **Plano municipal de saneamento básico de Chapadinha: plano de trabalho do PMSB**. Secretaria Municipal de Saúde. Chapadinha: Prefeitura Municipal de Chapadinha, 2014.

CHAPADINHA. **Prefeitura Municipal de Chapadinha**. Disponível em: <<http://chapadinha.ma.gov.br/cidade/perfil-do-municipio/>>. Acesso em: abril de 2018.

CHAPADINHA. Lei municipal nº 1.182 de 09 de dezembro de 2013. **Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e dá outras providências**. Prefeitura Municipal de Chapadinha.

CHAPADINHA. Lei 1.274 de 30 de agosto de 2017. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2018 a 2021, e dá outras providências**. Prefeitura Municipal de Chapadinha.

COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. A política regional do governo Lula (2003-2010). IN: NETO, A. M; CASTRO, C.N; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

COMISSÃO EUROPEIA. **Cidades do Amanhã: desafios, visões e perspectivas**. União Europeia: Direção Geral da Política Regional. Outubro de 2011. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_pt.pdf). Acesso em: maio de 2018.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. Série Princípios. Ática: São Paulo, 1995.

CORRÊA, R. L. **Estudos sobre a Rede Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

CORRÊA, R. L. Redes geográficas: reflexões sobre um tema persistente. **Cidades: grupo de estudos urbanos**. São Paulo, v. 9, n.16 p. 199-218. Disponível em: < <http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/viewFile/2378/2122>>. Acesso em: abril de 2017

CORRÊA, Roberto Lobato. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **Cidades Médias: espaço em transição**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 23-33

CORTE, Thais Dall; SANTIN, Janaína Rigo. Planejamento urbano e direito das águas: o plano diretor do Município de Passo Fundo-RS e a gestão dos recursos hídricos. **Revista do Direito**, nº 32, Julho/Dezembro 2009.

CURITIBA. Lei nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a revisão do plano diretor de Curitiba de acordo com o disposto no art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/default.php?pagina=312>. Acesso em: maio de 2018.

DELGADO, Guilherme C. A Questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana; SILVA, Frederico Barbosa da... [et al.] (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. 435 p. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3234/1/Livro\\_Questao\\_Social.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3234/1/Livro_Questao_Social.pdf). Acesso em: junho de 2017.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova econonima**. vol.19 nº.2 Belo Horizonte Maio/setembro. 2009. Disponível em: <http://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/1045>. Acesso em: junho, 2017.

DOMINGOS, N.F; FERNANDES JUNIOR, V. O déficit habitacional no brasil frente às políticas públicas de habitação. **Anais Do Seminário Científico da Facig**. n(2), 2016 Disponível em: <http://pensaracademico.facig.edu.br/index.php/semiariocientifico/article/view/121/101> Acesso em: jun. 2018.

ELIAS, D.; PEQUENO, R. Mossoró: novos espaços da produção globalizada e aprofundamento das desigualdades socioespaciais. In: Spósito, M.E.B; Elias, D; Soares, B, R. **Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Passo Fundo e Mossoró**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

FERNANDES, B. M. **O novo nome é agribusiness**. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/Onomeeagribusiness.pdf>. Acesso em: julho de 2018.

FERREIRA, A. J. **Políticas Territoriais e reorganização do espaço maranhense**. 2008, 269f. Tese (Doutorado de Pós-Graduação em Geografia Humana). Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

\_\_\_\_. A evolução da Geografia dos Transportes no estado do Maranhão, Brasil: de ancoradouro a sistema multimodal. In: ENCUESTRO DE GEOGRAFOS DE AMERICA LATINA, 12., 2009, Montevideo. [Anais....]. Montevideo, 2009. Disponível em: <[http://www.egal2009.easyplanner.info/programaExtendido.php?sala-=A2014&dia-DOMINGO-AREAS-1-2-3-4-#\[ISBN978-9974-8194-0-5\]](http://www.egal2009.easyplanner.info/programaExtendido.php?sala-=A2014&dia-DOMINGO-AREAS-1-2-3-4-#[ISBN978-9974-8194-0-5])>.

\_\_\_\_. **A reestruturação urbana maranhense: dinâmica e perspectivas**. São Luís: EDUFMA, 2017. 172f.

FINBRA. **Finanças do Brasil**. Disponível em: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Acesso em: maio de 2018.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 263f. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FERRETTO, D. **Passo Fundo: estruturação de uma cidade média gaúcha**. (Dissertação de Mestrado). 2012, 176f. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo 2012.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

FRANÇA. Iara Soares de. Planejamento urbano e participação social em cidade média: a revisão do plano diretor de Montes Claros-MG. **GeoTextos**, vol. 12, n. 2, dezembro 2016. I. França. 107-134.

FREITAS, Eleusina Lavor Holanda de. BUENO, Laura Machado de Melo. Processos participativos para elaboração de Planos Diretores Municipais: inovações em experiências recentes. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), 2018 maio/ago., 10(2), 304-321. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/urbe/v10n2/2175-3369-urbe-2175-3369010002AO09.pdf>. Acesso em: agosto de 2018.

GOULART, et al. A dinâmica urbana de cidades médias do interior paulista sob o Estatuto da Cidade. **Revista Brasileiras de estudos urbanos e regionais** v.15, n.1 / MAIO 2013.

GASPAR, Rafael Bezerra. **O Eldorado dos gaúchos: deslocamento de agricultores do Sul do país e seu estabelecimento no Leste Maranhense**. 2010. 151f. Dissertação (Dissertação de Mestrado). Centro de Ciências Humanas, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís – MA, 2010.

GUIMARÃES NETO, L. Formação de uma agenda para o desenvolvimento regional: análise dos planos regionais. Amazônia sustentável, desenvolvimento sustentável do Nordeste e do Centro Oeste. **Boletim Regional**, Brasília, n. 1, jan./abr. 2006.

GUIMARÃES, Alanildo Gomes. **Dinâmica agrícola da soja no cerrado da microrregião de Chapadinha - MA: sua inserção no município de Anapurus**. 2012. 130f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional). Universidade Estadual do Maranhão. São Luís, 2012.

MARTINS, Vanessa Gusmão. **As áreas de influência da cidade de Chapadinha (1990/2010)**. Relatório de Iniciação Científica. UFMA. São Luís, MA. 2011. p.43.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). **Código de Obras**. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/projeto/3>. Acesso em: julho de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. IBGE: Rio de Janeiro, 1959. XV Volume.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo de 1980**. Disponível em: <http://www.biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=77>. Acesso em: maio de 2017

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros**. IBGE, Rio de Janeiro, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo de 2010**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>. Acesso em: março de 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros de 2013**. 2013. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=2863>. Acesso em: junho de 2017

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Rede de Influência das cidades, REGIC, 2007**. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/\\_arquivos/regic\\_28.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf). Acesso em: junho de 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries Históricas e Estatísticas – População e Demografia**. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP801&t=migracoes-pessoas-residentes-naonaturais-municipio-residencia>. Acesso em: março de 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **SIDRA: Banco de dados agregados do IBGE**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/>. Acesso em maio. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de Influência de Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. p. 230

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de Influência de Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, DGC, 1987. p. 212.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, DGC, 1972.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões**. Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, 1992

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas Regionais do Brasil – 2011**. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2011/default\\_xls\\_1995\\_2011.shtm](https://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2011/default_xls_1995_2011.shtm). Acesso em: setembro de 2017.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (IBGE). **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediária.** Coordenação de Geografia - Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (IBGE). SIDRA. Banco de tabelas estatísticas. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pms/brasil>. Acesso em: junho de 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL –IBAM. **Manual do prefeito.**13. ed. revista, aum. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2009. 219p.

IPEADATA.2017. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: dezembro de 2017.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2009. v.3.

IPEA, IBGE e UNICAMP. **Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana** (Vol. 1), Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, IPEA, IBGE, NESUR, Universidade Estadual de Campinas, Brasília, 2001.

IMESC. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Regiões de desenvolvimento proposta de regionalização do Maranhão.** São Luís – IMESC, 2015.

IMESC. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Situação ambiental do Alto do Munim.** São Luís – IMESC, 2014. 103f.

IMESC. Instituto Maranhense de Estudo Socioeconômicos e Cartográficos. **Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Maranhão: período de 2010-2014.** São Luís: IMESC, 2016, V.10. Disponível em: < <http://imesc.ma.gov.br/porta/Post/view/29/118>>. Acesso em: maio de 2017.

IMESC. Instituto Maranhense de Estudo Socioeconômicos e Cartográficos. **Produto interno bruto dos municípios do estado do Maranhão, 2015.** São Luís, IMESC, 2017, V. 11, p. 1-70.

IMESC. Instituto Maranhense de Estudo Socioeconômicos e Cartográficos. **Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Maranhão: período de 2006-2010.** Instituto Brasileiro de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC. V.8 – São Luís: IMESC, 2012.

LACERDA, Norma, et. al. Planos Diretores Municipais: aspectos legais e conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais.** v. 7, n. 1 / maio 2005.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LONARDONI, Fernanda Maria. **Aluguel, informalidade e pobreza: o acesso a moradia em Florianópolis.** Dissertação. (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade). Universidade Federal de Santa Catarina. 2007.

LOPES JÚNIOR, W. L; SANTOS, R. C. B. Reprodução do espaço urbano e a discussão de novas centralidades. R. RA'E GA, Curitiba, n. 19, p. 107-123, 2010. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/raega/article/view/14827/11418>. Acesso em: outubro de 2017

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: 2015. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3429/1/td\\_2039.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3429/1/td_2039.pdf). Acesso em: abril de 2018.

MACEDO, G. A.T.C. Programa de aceleração do Crescimento (PAC): Natureza, Impactos e Dinâmica Regional. 2011, 115f. mestrado em Economia. Universidade Federal de Uberlândia.

MACEDO, Izabel Maria Montenegro Diniz. **Desenvolvimento urbano da cidade de Mossoró – Séc. XXI**: “aprendendo com o passado para compreender o presente e antecipar o futuro”. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Fernando Pessoa. Porto, 2017.

MARANGONI, Gilberto. **Anos 1980, década perdida ou ganha?** IPEA. Ano 9. Edição 72 - 15/06/2012. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2759:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28&Itemid=23). Acesso em: janeiro 2018.

MARANHÃO. **Decreto Nº 32.396, de 11 de novembro de 2016**: Dispõe sobre a área de atuação da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão - UEMASUL, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.525, de 3 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.secti.ma.gov.br/files/2016/11/EX20161114.pdf>. Acesso em: outubro de 2017

MARANHÃO. **Regiões de Planejamento do Estado do Maranhão**. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos, Universidade Estadual do Maranhão. São Luís: SEPLAN, 2008.

MARAHÃO. **Resolução nº. 01 de 15 de julho de 2011**. Dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho Estadual das Cidades do Maranhão e dá outras providências. Governo do Estado do Maranhão. Disponível em: <http://www.secid.ma.gov.br/files/2014/09/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA01-REGIMENTO-CONCIDADES.pdf>. Acesso em: junho de 2018.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: \_\_\_\_\_. **A produção capitalista da casa (e da Cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

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

MARICATO, Ermínia. Metrôpole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**. 17, (48), 2003.

MARICATO, Ermínia. O “Minha Casa Minha Vida” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. In: **Carta Maior** [on line], São Paulo, 25 maio 2009. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>. Acesso em 05 junho de 2018.

MARTINS, Michele Nunes. Reflexões sobre o cenário econômico brasileiro da década perdida à abertura comercial. **Impulso**, Piracicaba • 26(67), 99-111, set.-dez. 2016. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistasunimep/index.php/impulso/article/viewFile/3099/1911>. Acesso em: dezembro de 2018.

MESQUITA, Benjamin Alvino de. Política de desenvolvimento e desigualdade regionais: o caráter seletivo e residual da Intervenção governamental no Maranhão. **Revista de Políticas Públicas**, v. 11, n. 2, p. 27 – 54, jul./dez. 2007

MESQUITA, Benjamin Alvino de. Notas sobre a dinâmica econômica recente em área periférica: as mudanças na estrutura produtiva do Maranhão. In: Conferência de Desenvolvimento, 2011, Brasília. **Anais do Circuito de debates acadêmicos**. Brasília: IPEA, 2011.

MELO, Nágela Aparecida de. SOARES. Beatriz Ribeiro. **Modernização no campo e urbanização: reflexões sobre esses processos em Goiás.** II Encontro DE Grupo de Pesquisa, Uberlândia, MG Disponível em: <http://w3.ufsm.br/engrup/iiengrup/pdf/t30.pdf>.

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

MELO, Jacilmara Santos. **Planejamento e Gestão urbanos em municípios maranhenses: estrutura institucional, Legislação Urbanística e Capacidade Técnica em Afonso Cunha e Chapadinha.** 2016, 128f. Monografia. (Curso de Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual do Maranhão - UEMA, São Luís, 2016.

MELO, Jacilmara Santos. **Legislação Urbanística, Participação Social e Investimentos Públicos e Privados: o quadro atual da gestão e planejamento urbano nos municípios da Mesorregião Leste Maranhense.** 2015, 139f. Relatório de Pesquisa de Iniciação Científica. (Curso de Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual do Maranhão - UEMA, São Luís, 2015.

MUSSO, Pierre. A filosofia da rede. In: PARENTE, André (Org.). *Tramas da rede.* Porto Alegre: Sulina, 2004. P. 17-38

NETO, A. M, et. al. Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. IN: NETO, A. M; CASTRO, C.N; BRANDÃO, C. A. org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 37-64

OLIVEIRA JÚNIOR, Gilberto Alves de. Redefinição da centralidade urbana em cidades médias. **Sociedade & Natureza.** Uberlândia, 20 (1): 205-220, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sn/v20n1/a14v20n1.pdf>>. Acesso em: julho de 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita.** Rio de Janeiro: Graal, 1989

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião:** SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. 3ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

OLIVEIRA, L.C.S. De repente, tudo mudou de lugar: refletindo sobre metamorfose urbana e gentrificação do lugar em Mossoró-RN. 2011. 195f. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. (Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/12296/1/LudimillaCSO\\_TESE.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/12296/1/LudimillaCSO_TESE.pdf). Acesso em: maio de 2018.

OLIVEIRA, L.G.S. **Atores sociais e política ambiental urbana o município de Mossoró-RN pelo prisma das cartografias sociais analíticas.** .2012. 143f. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. (Dissertação de Mestrado).

PEREIRA, Marlene de Paula. A cidade como mercadoria: influências do setor privado na produção do espaço urbano. **Revista de Ciências Humanas,** Viçosa, v. 12, n. 2, p. 446-460, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol12/artigo3evol12-2.pdf>. Acesso em: abril de 2018.

PEREIRA, Silvia Regina. Expansão interna do espaço urbano de Presidente Prudente – SP. **Revista Formação** (Online) - UNESP, São Paulo, v. 2, n. 13 (2006), p. 55-72.

PESSOA, Delmar Carneiro. **1958 x2008: 50 anos em Chapadinha.** Chapadinha, 2009.

PONTES, Maria Beatriz Soares. As mudanças no processo produtivo capitalista e suas repercussões nas cidades médias nordestinas. In: SPOSITO, E. S; SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias: produção do espaço**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

PONTES, B.M.S. As cidades médias brasileiras: os desafios e a complexidade do seu papel na organização regional do espaço urbano (década de 1970). **Boletim de Geografia**. 18: 1-27 (2000).

PORTO, Maria Célia da Silva. Estado e Neoliberalismo no Brasil contemporâneo: implicações para as políticas sociais. In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, 4, 2009, São Luís. **Anais....** São Luís: UFMA, 2009

RAMOS, E.F; MATOS, R. E. S; GARCIA, R.A. As cidades médias como núdulos de equilíbrio da rede de cidades. **Revista paraense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 121, p.41-63, jul/dez. 2011

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O Direito à Cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 08, nº 4.p. 1205-1230. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23060>. Acesso em: maio de 2018.

RESENDE, Guilherme Mendes; MOREIRA, Paula Gomes; ALVES, Adriana Melo. ROCHA NETO, João Mendes da. Brasil: dez anos da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR). **Boletim regional, urbano e ambiental**. 11, jan-jun. 2015.

RICARDO, Elias Guilherme; RODRIGUES, Ana Márcia; HAAG, Áureo Leandro. O Programa de aceleração do crescimento e o investimento público nas regiões. O Programa de Aceleração do Crescimento e o Investimento Público nas Regiões. **Anais**. XIII Seminário sobre a Economia Mineira [Proceedings of the 13th Seminar on the Economy of Minas Gerais. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <http://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2008/D08A061.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2018.

ROLNIK, Raquel. **10 Anos do Estatuto da Cidade: das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo**. 2011. Disponível em: [http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0278/Bibliografia\\_Baica/Ae01-2015.03.12-rolnik-10\\_Anos\\_Estatuto.pdf](http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0278/Bibliografia_Baica/Ae01-2015.03.12-rolnik-10_Anos_Estatuto.pdf). Acesso em: setembro de 2015.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001. (Cadernos Pólis, 4). Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/833/833.pdf>. Acesso em: maio de 2018.

ROCHA NETO, João Mendes da. ALVES, Adriana Melo. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 311 a 338.

SANTANA, Mário Rubem Costa. **O espaço urbano em construção: as redes técnicas na cidade do Salvador do início do século XXI**. 2006. 279 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2006.

SANTIAGO, Clarindo. **Estradas Maranhenses**. Typogravura Teixeira, Maranhão, 1929

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2014.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. 176 p

SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos**. 2ª ed. São Paulo: EDUSP, 2004

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. "Síntese, desafios e recomendações". In: \_\_\_\_\_ (Orgs.) **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS, J. L.; BOECHAT, P. **Gestão e Planejamento Urbanos: uma análise do Plano Diretor Urbano de Santo Antônio de Jesus – BA**. Anais do Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia, 2012. Disponível em: <http://periodicos.uesb.br/index.php/ascmpa/article/view/3716>. Acesso em: maio de 2018.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Cidade, Cidadania e Planejamento urbano: desafios na perspectiva da Reforma Urbana In: FEEDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (Orgs.) **O urbano e o regional no Brasil Contemporâneo: mutações, tensões, desafios**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 293-314. Disponível em: <http://labcs.ufsc.br/files/2011/12/02.-SANTOS-JUNIOR-O.-Cidade-cidadania-e-planejamento-urbano.pdf>. Acesso em: abril de 2018

SCHMACHTENBERG, Ricardo. Código de Posturas e Regulamentos: Vigiar, Controlar e Punir. **Anais...** IX Encontro Nacional de História - ANPHU. Rio Grande do Sul, 2008. Disponível em: [http://eeh2008.anpuhrs.org.br/resources/content/anais/1209158027\\_ARQUIVO\\_CODIGOSDEPOSTURAS.pdf](http://eeh2008.anpuhrs.org.br/resources/content/anais/1209158027_ARQUIVO_CODIGOSDEPOSTURAS.pdf). Acesso em: 31/05/2018.

SILVA, A. E; GOMES, E. T. A. Habitação popular e os processos de periferização e segregação socioespacial: uma análise sobre o programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1). **Revista Rural & Urbano**. Recife. V. 01, n. 01, p. 151-158, 2016.

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

SILVA, Simone Affonso da. **A regionalização do espaço brasileiro nos Planos Plurianuais (PPA) e na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. In: XIV ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA: reencuentro de saberes territoriales latinoamericanos. Peru. Anais... Peru, 2013.

SILVA, Simone Affonso. **A PNDR e o Planejamento Regional Brasileiro no início do século XXI**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: 2015. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26707](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26707). Acesso em: março de 2018.

SILVA, Fernanda Faria. **Centralidade e impactos regionais de política monetária: um estudo dos casos brasileiro e espanhol**. Tese (Doutorado em Economia). 2011. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte.

SIMÕES, Rodrigo; AMARAL, Pedro V. Interiorização e Novas Centralidades Urbanas: Uma Visão Prospectiva para o Brasil. **Economia**, Brasília(DF), v.12, n.3, p.553–579, set/dez 2011. Disponível em: [http://www.anpec.org.br/revista/vol12/vol12n3p553\\_579.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol12/vol12n3p553_579.pdf). Acesso em: novembro de 2017.

SOUSA, Jailson de Macedo. **Enredos da dinâmica urbano-regional sulmaranhense: reflexões a partir da centralidade econômica de Açailândia, Balsas e Imperatriz**. 2015. 558f. Tese (Doutorado em Geografia). Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia – MG, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003

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

SOUSA, Jéssica Liana de. Os limites da participação popular na elaboração do plano diretor participativo de Russas – Ceará. **Geoingá: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia**. Maringá, v. 8, n. 2, p. 81-104, 2016. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Geoinga/article/viewFile/37953/19707>. Acesso em: junho de 2018.

SPÓSITO, Maria E.B. **Reestruturação da cidade**. In: Melo Jayro. L. (Org.). Região, cidade e poder. Presidente Prudente/SP: GASPERR, 1996.

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. A gestão do território e as diferentes escalas da centralidade urbana. **Revista Território**, Rio de Janeiro, UFRJ, ano III, nº 4. jan/jun. 1998.

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novas formas comerciais da centralidade intra-urbana. In: SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **Texto e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média**. Presidente Prudente: Pós-graduação em Geografia da FCT/UNESP, 2001.

SOBARZO, Oscar. Passo Fundo: cidade média com funções comerciais, de serviços e de apoio ao agronegócio. In: Spósito, M.E.B; Elias, D; Soares, B, R. **Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Passo Fundo e Mossoró**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

STEINBERGER, Marília. Políticas de desenvolvimento Regional: uma proposta em debate. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. 22 (2): 117-129. abr./jun. 1988.

STEPHAN, I.I.C. Planos Diretores Municipais em Minas Gerais: vinte anos de exigência constitucional. **Risco – Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo**. São Paulo. EESC – USP, n.10, p.46-56, 2009. Disponível em: < [http://www.iau.usp.br/revista\\_risco/Risco10-pdf/02\\_art05\\_risco10.pdf](http://www.iau.usp.br/revista_risco/Risco10-pdf/02_art05_risco10.pdf) > Acesso em: dezembro de 2015.

TAVARES, Jeferson Cristiano. Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPA's nacionais, na Iirsa e na macrometrópole paulista. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 18, n. 37, pp. 671-695, set/dez 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3703>>. Acesso em: abril de 2018.

TONI, Jackson de. Em Busca do Planejamento Governamental do Século XXI – Novos Desenhos. In: REPETTO, Fabián. **Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico**. Brasília: ENAP, 2009.

TOPPAN, Ricardo Nagliati. A questão regional brasileira: notas sobre a variação das disparidades entre as regiões a partir do avanço das políticas neoliberais. **Anais .... XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. São Paulo, 22 a 26 de maio de 2017. Disponível em: [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%2010/ST%2010.1/ST%2010.1-01.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.1/ST%2010.1-01.pdf). Acesso em: março de 2018.

VIANA, Nildo. Movimentos sociais e o espaço urbano. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**. Juiz de Fora, n. 22 (2016), jul/dez. Disponível em: <https://csonline.ufjf.emnuvens.com.br/csonline/article/view/2716>. Acesso em: junho de 2018.

VILLAÇA, Flávio. Os dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. P. 237-247. Disponível em: <[http://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Dilemas\\_PD\\_Villa%C3%A7a1.pdf](http://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Dilemas_PD_Villa%C3%A7a1.pdf)>. Acesso em: maio de 2018.

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

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. Agosto de 2005. Disponível em: <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>. Acesso em: marco de 2018.

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

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI Fabio. Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma Análise Empírica. **RBE**. Rio de Janeiro v. 62 n. 2 / p. 221–246, abr-jun 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbe/v62n2/06.pdf>. Acesso em: dezembro de 2018.

YOSHII, K. CAMARGO, A.J.A; ORIOLI, A.L. **Monitoramento ambiental nos projetos agrícolas do Prodecet**. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, 2000.

WAQUIL, Paulo Dabdab, et al. Mercados e comercialização de produtos agrícolas. Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad016.pdf>. Acesso em: abril de 2018.

## APÊNDICE A

### Roteiro de Pesquisa – Gestores Municipais

Secretarias municipais mais voltadas as questões urbanas, como: **Secretaria Municipal de Obras/Infraestrutura/Urbanismo; Secretaria Municipal de Meio Ambiente.**

1. Quais são as atividades desempenhadas pelo órgão?
2. Qual a estrutura da Secretaria para atender estas demandas? Qual corpo técnico, a média do número de funcionários e área de formação?
3. Como é feito o acompanhamento das demandas e do crescimento da cidade/? (Monitoramento por programa de satélite, vistorias, denúncias).
4. Quais são as legislações existentes no município: Código de Obras; Código de Posturas; Plano Diretor; Lei de Uso e Ocupação do Solo; Código Ambiental, Plano de Saneamento, Plano de Resíduos Sólidos, Plano de Habitação, Plano de Mobilidade Urbana, Estudo de Impacto de Vizinhança, outra?
5. Quais instrumentos (leis e planos) de gestão e planejamento utilizado na gestão?
6. É realizado/Existe algum tipo de diagnóstico para compreensão das demandas/problemas do município?
7. Existem planos municipais/programas/convênios voltados para as questões urbanas – saneamento, mobilidade, infraestrutura? Se sim, quais?
8. A secretaria faz o acompanhamento das construções (residenciais, comerciais e de serviços) no Município? Como é feito?
9. Existe uma Cartografia urbana no município? Qual a situação: em elaboração, em atualização, ou outro?
10. Como são tratadas as questões ambientais no município?
11. Qual(is) é (são) o(s) principal (is) problema (s) urbano(s) existente(s) no município? Quais medidas estão sendo tomada para resolver estes problemas?
12. Existe a cobrança de impostos/tributos municipais referentes às construções, como: Alvará de Obras, de Projetos, de funcionamento, o IPTU e outros? Quais?
13. Dados Pessoais

Nome:

Contato:



Cargo/função:

Formação profissional:

Tempo no cargo:

Vínculo empregatício:

## **APÊNDICE B**

### **Roteiro de Pesquisa – Sociedade Civil**

1. Como a população solicita melhorias nos bairros junto a prefeitura?
2. Como a prefeitura procura a comunidade para conhecer suas demandas?  
Há definição de investimentos ou projetos para a área?
3. As audiências públicas ou outra forma de mobilização promovida pela prefeitura, tem participação da população? Como fazem para formular propostas ou demandas nesses eventos?
4. Existe articulação entre lideranças comunitárias de bairros diferentes para solicitar melhorias conjuntas?
5. Quais as principais carências do bairro/município? Foram feitas solicitações para solucionar essas carências? Alguma já foi atendida?
6. Algum membro da associação é representante em algum dos Conselhos municipais vigentes?  
Caso sim, algum benefício/mudança já ocorreu diante dessa participação?
7. Sobre o Conselho de Habitação e o Conselho do Plano Diretor Participativo, você teve algum conhecimento sobre sua existência ou funcionamento? Caso sim, lembra de alguma ação desses dois conselhos?