



# PLANEJAMENTO E GESTÃO DE CIDADES NO MARANHÃO

O EXECUTIVO MUNICIPAL  
E O CONTROLE  
DO SOLO URBANO

ORGANIZADORES

FREDERICO LAGO BURNETT

ALDREY OLIVEIRA

JACILMARA MELO

LAÉCIO DUTRA



EDITORA UEMA

# PLANEJAMENTO E GESTÃO DE CIDADES NO MARANHÃO

# PLANEJAMENTO E GESTÃO DE CIDADES NO MARANHÃO

O EXECUTIVO MUNICIPAL  
E O CONTROLE  
DO SOLO URBANO

ORGANIZADORES

FREDERICO LAGO BURNETT  
ALDREY OLIVEIRA  
JACILMARA MELO  
LAÉCIO DUTRA



EDITORA UEMA  
SÃO LUÍS/2016

© Copyright 2016 by UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO  
Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.  
Todos os direitos desta edição reservados à EDITORA UEMA.

EDITORA UEMA  
Cidade Universitária Paulo VI – CP 09 Tirirical  
CEP – 65055-970 São Luís – MA  
www.uema.br – editora@uema.br

**DIVISÃO DE EDITORAÇÃO**

Alan Kardec Gomes Pachêco Filho

**CONSELHO EDITORIAL:**

Alan Kardec Gomes Pachêco Filho  
Ana Lucia Abreu Silva  
Ana Lúcia Cunha Duarte  
Eduardo Aurélio Barros Aguiar  
Fabiola Oliveira Aguiar  
Helciane de Fátima Abreu Araújo  
Helidacy Maria Muniz Correa  
Jackson Ronie Sá da Silva  
José Roberto Pereira de Sousa  
José Sampaio de Mattos Jr  
Luiz Carlos Araújo dos Santos  
Márcia Milena Galdez Ferreira  
Maria Claudene Barros

---

P712 Planejamento e gestão de cidades no Maranhão: o executivo municipal e o controle do solo urbano./ Carlos Frederico Lago Burnett... [et al.]. - São Luís: EDUEMA, 2016.

288 p.; il. 15,5 x 22,5cm  
Inclui bibliografia  
ISBN 978-85-8227-116-2

I. Planejamento urbano 2. Gestão de solo 3. Maranhão  
I. Burnett, Carlos Frederico Lago II. Oliveira, Aldrey  
III. Melo, Jacilmara IV. Dutra, Laécio

CDU 711.4 (812)  
CDD 711.4

---

#### Apoio

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

#### Instituição Executora

Universidade Estadual do Maranhão/UEMA  
Centro de Ciências Tecnológicas/CCT  
Curso de Arquitetura e Urbanismo/CAU  
Laboratório de Análise Territorial e Estudos Socioeconômicos/LATESE

#### Instituição Parceira

Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos/IMESC

#### Coordenador

Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett

#### Pesquisadores Colaboradores

Prof. Dr. Antonio Jose Araújo Ferreira  
MsC. Andrea Silva Ribeiro  
MsC. Arlene da Silva Vieira  
MsC. Desni Lopes Almeida  
MsC. Eduardo Celestino Cordeiro  
MsC. Josenilde Cidreira Vieira  
MsC. Yata Anderson Gonzaga Masullo  
MsC. José Rui Moreira Reis  
Mestranda Clara Raissa Pereira de Sousa

#### Bolsista Institucional de Apoio Técnico II - Geografia

Laécio da Silva Dutra

#### Bolsistas de Iniciação Científica - Arquitetura e Urbanismo

Aldrey Malheiros Neves de Oliveira  
Jacilmara Santos Melo  
Jádna Fernanda Buna Moreira  
Karlíane Massari Fonseca

#### Relatório final de pesquisa

#### Organização Geral

Carlos Frederico Lago Burnett

#### Revisão e Elaboração

Carlos Frederico Lago Burnett  
Aldrey Malheiros Neves de Oliveira  
Jacilmara Santos Melo  
Laécio da Silva Dutra

Projeto gráfico e diagramação: Bruno Azevêdo (Pitomba! livros e discos)  
pitombalivrosediscos@gmail.com

Impressão: Halley

Tiragem: 1000 cópias

# SUMÁRIO

<b>Apresentação</b>	11
<b>Agradecimentos</b>	13
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>A Realidade Urbana Nacional e Maranhense</b>	17
1.1 O final do Século XX e a Urbanização Acelerada no Maranhão	17
1.2 Distribuição Populacional e Rede Urbana no Maranhão	19
1.3 Contexto Socioeconômico da Urbanização Brasileira do final do Século XX	27
1.4 Urbanização no Maranhão: o Rural nas Cidades	30
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>Legislação Urbanística, Planejamento e Gestão do Solo</b>	45
2.1 A Situação Socioambiental das Sedes Municipais do Maranhão	45
2.2 Competências Municipais e Uso do Solo Urbano	76
2.3 Planejamento e Gestão Urbanos no Brasil e no Maranhão	80
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>Estado do Planejamento e da Gestão Urbana no Maranhão</b>	91
3.1 Justificativa, Objetivos e Metodologia da Pesquisa	91
3.2 Seleção Municípios, Construção Questionários e Trabalho de Campo	97
3.3 Resultados da Pesquisa	107
3.4 Banco de Dados	231
<b>DISCUSSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	247
<b>ANEXOS</b>	261
<b>REFERÊNCIAS</b>	279

# APRESENTAÇÃO

Este documento contém o Relatório Final da Pesquisa “Planejamento e Gestão Urbana no Maranhão: O Poder Executivo Municipal e o Gerenciamento Territorial das Cidades Maranhenses no Século XXI”, desenvolvida de agosto de 2014 a agosto de 2016, no Laboratório de Análise Territorial e Estudos Socioeconômicos – LATESE, do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão, com apoio do Edital Universal 00546/2014 da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – FAPEMA.

Tendo como objetivo contribuir para o conhecimento e o debate sobre o planejamento e a gestão urbana no Maranhão, a pesquisa analisou a estrutura administrativa do executivo municipal e seus recursos técnicos e procedimentos de organização e controle do uso e ocupação do solo em cidades maranhenses com distintos perfis socioeconômicos, variadas dimensões populacionais e diferentes localizações geográficas.

Além do suporte financeiro da FAPEMA, a pesquisa foi apoiada pela Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, através do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC e de Bolsa de Apoio Técnico Institucional - BATI, indispensáveis para a investigação bibliográfica, trabalho de campo, coleta, organização e sistematização de dados. Percorrendo, ao longo de todo um ano, as 5 Mesorregiões Maranhenses, a pesquisa percorreu 14.000 km rodoviários, visitou 45 municípios, entrevistou 02 prefeitos, 03 chefes de gabinete, 45 secretários municipais e 47 técnicos, coletando informações sobre o que pensam e como agem aqueles que estão à frente da gestão e do planejamento urbano de nossas cidades.

Com seus resultados organizados conforme a dimensão populacional das cidades, classificadas em pequenas, médias e grandes, e divididos em qua-

tro temas - Capacidade Técnica, Recursos Técnicos e Financeiros, Legislação Existente e Procedimentos para Aplicação, Participação Social e Transparência Administrativa -, a investigação se apresenta aqui na forma de gráficos e tabelas, com comentários que esclarecem as informações coletadas sobre cada um dos itens pesquisados.

Esperamos que este trabalho contribua para qualificar a gestão do solo urbano no Maranhão, incentivando pesquisas e políticas públicas em favor de melhores cidades para vivermos e trabalharmos.

São Luís, Maranhão, agosto de 2016



## AGRADECIMENTOS

Fazer pesquisa direta, utilizando questionários a serem preenchidos por gestores públicos no Brasil não é fato corriqueiro a que estejamos acostumados. Em cada ponta do processo, entrevistados e entrevistadores compartilham um mal-estar que advém, não da pesquisa em si, mas da falta do hábito, tanto dos cidadãos em cobrar informações dos ocupantes de cargos estatais, quanto dos gestores em prestar contas pela administração da coisa pública. Ainda quando esse diálogo acontece por razões acadêmicas, o melindre não deixa de se manifestar e muitos entrevistados se sentem na incômoda posição de questionados e julgados.

Porém, como conhecer e analisar, sem tais instrumentos, os procedimentos de gestão pública em nosso país, onde ainda rareiam informações abertas, disponíveis aos cidadãos? Outros caminhos estão disponíveis somente para aqueles que, por experiência direta, participaram internamente de processos de gestão ou que acompanharam, desde fora, determinados períodos em que estudam um caso específico. Mas, quando se pretende entender procedimentos incorporados pela cultura geral, o recorte espacial se amplia, pois é necessário que os estudos científicos ultrapassem o empirismo e, direcionados por fundamentações teóricas e orientados para levantar dados específicos, sejam capazes de caracterizar atitudes e visões enraizadas na prática cotidiana de determinados grupos sociais.

Pretendendo lançar as primeiras luzes sobre a prática da gestão e do planejamento urbanos no Maranhão, a presente pesquisa percorreu dezenas de nossas cidades e adentrou inúmeras sedes de órgãos municipais para conhecer como trabalham e o que pensam gestores e técnicos que tratam com o solo urbano. Para tanto, agentes públicos – de distintas hierarquias – foram insta-

dos a dedicar tempo e falar de suas crenças e hábitos. Apesar das relutâncias, desconfiças, algumas ausências e omissões, foi possível extrair, com muito tato, paciência e insistência, novos elementos sobre o estado atual da administração pública de nossas cidades.

Os resultados aqui expostos se devem, principalmente, à disponibilidade e atenção dispensadas pelos gestores e técnicos aos pesquisadores e que, representaram o desafio de aceitar intromissões em um universo restrito para responder às indagações sobre suas práticas cotidianas. Tais percalços, encontrados em todo o desenrolar da pesquisa, dão a estes agradecimentos um sentido especial, pois o que deveria ser um procedimento corriqueiro se transforma em exceção e desafio tanto para os que solicitam quanto para os que prestam informações.

Agradecendo o tempo e o desprendimento de Prefeitos e Secretários, técnicos e servidores das prefeituras municipais visitadas, queremos expressar nossa gratidão pela contribuição que deram à pesquisa. Sem eles, os dados aqui apresentados não teriam sido possíveis de acessar, mantendo o desconhecimento sobre um tema de relevante importância para todos nós, sejamos ou não moradores de cidades maranhenses. Em alguns casos superando receios e constrangimentos, quase sempre se esforçando para oferecer as melhores informações, cada um dos gestores e dos técnicos entrevistados alimentaram com subsídios relevantes este trabalho.

Além da contribuição dos gestores e técnicos municipais, sujeitos principais da pesquisa, este trabalho contou com o apoio de instituições públicas para sua realização. Inicialmente, nosso agradecimento à FAPEMA que, através do Edital Universal 00546/2014, disponibilizou os recursos financeiros necessários para sua efetivação, ao longo dos dois anos de pesquisa.

Nosso reconhecimento à Universidade Estadual do Maranhão, UEMA, principalmente à Pró-Reitoria de Pesquisa Pós-graduação, PPG, financiadora das 4 Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/UEMA, disponibilizadas pelo CNPq, FAPEMA e UEMA às graduandas do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UEMA, hoje arquitetas-urbanistas, Aldrey Malheiros Neves de Oliveira, Jacilmara Santos Melo, Jádna Fernanda Buna Moreira e Karliane Massari, permitindo-lhes percorrer o estado durante a pesquisa, atividade indispensável para aplicação dos questionários e visita técnica às sedes municipais; também à PPG, financiadora da Bolsa de Apoio Técnico Nível II – BATI/UEMA,

através da qual o Geógrafo Laécio da Silva Dutra pode estruturar e alimentar o Banco de Dados da pesquisa, além de acompanhar as equipes inúmeras vezes nos trabalhos de campo.

Ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão, disponibilizando apoio logístico e abrigando as dependências do Laboratório de Análise Territorial e Estudos Socioeconômicos – LATESE, base dos estudos teóricos, pesquisas bibliográficas e reuniões de trabalho da pesquisa. Ao Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC, pela disponibilidade de técnicos em destrinchar informações, organizar planilhas e indicar pistas na coleta de dados estatísticos, também nossos agradecimentos.

A Prefeitura do Campus da UEMA de São Luís desempenhou apoio decisivo nos deslocamentos até os municípios pesquisados, colocando veículos e motoristas à disposição das viagens, em roteiros com duração média de cinco dias por várias regiões do estado que totalizaram cerca de 14 mil quilômetros de percurso. Além do reconhecimento à Prefeita do Campus, Professora Dra. Fabíola de Oliveira Aguiar, nosso agradecimento se estende a Jefferson Luis Sá e Silva, Coordenador de Transportes da Prefeitura do Campus, responsável pelo agendamento das viagens, assim como aos motoristas Jângulo Crause Sá da Silva, Marysson Pereira da Silva e Mauro Santos, que se revezaram no acompanhamento e cuidado com as equipes durante os longos dias de trabalho de campo.

Agradecimento especial aos ex-bolsistas Aldrey Oliveira, Jacilmara Melo – hoje Arquitetas Urbanistas - e ao Geógrafo Laécio Dutra, que se mantiveram firmes na sistematização do presente trabalho, colaborando para o melhor ordenamento e apresentação das centenas de gráficos, tabelas e figuras que ilustram o conjunto de informações coletadas nas entrevistas. Sem as contribuições destes jovens pesquisadores, a sistematização de tanta informação teria sido bem mais difícil.

# CAPÍTULO 1

## A REALIDADE URBANA NACIONAL E MARANHENSE

### 1.1 O FINAL DO SÉCULO XX E A URBANIZAÇÃO ACELERADA NO MARANHÃO

Apesar de ainda ser o Estado brasileiro com o menor percentual populacional vivendo em cidades, o Maranhão superou o país no processo de urbanização acelerada dos últimos 50 anos. De uma população urbana calculada em 448.509 habitantes em 1960, o Estado saltou para 4.143.728 em 2010, um crescimento percentual de quase o dobro da Região Nordeste, que no mesmo período cresceu de 7.680.681 para 38.821.246 moradores urbanos, conforme mostra a Tabela 01.

Tabela 01 - BRASIL, REGIÃO NORDESTE, MARANHÃO:  
POPULAÇÃO RESIDENTE URBANA E RURAL: 1960, 2000, 2010

UNIÃO/REGIÃO/UF	ANO	POP. TOTAL	POP. URBANA	%	POP. RURAL	%
BRASIL	1960	70.992.343	32.004.817	45,08	38.987.526	54,92
	2000	169.590.693	137.755.550	81,29	31.835.143	18,71
	2010	190.705.694	160.879.708	84,0	29.825.986	16,0
NORDESTE	1960	22.428.823	7.680.681	34,24	14.748.142	65,76
	2000	47.693.253	32.929.318	69,04	14.763.935	30,96
	2010	53.081.950	38.821.246	73,13	14.260.704	26,87
MARANHÃO	1960	2.492.139	<b>448.509</b>	18,0	2.043.630	82,0
	2000	5.643.560	3.357.898	59,5	2.285.662	40,5
	2010	6.569.683	<b>4.143.728</b>	63,07	2.425.955	36,93

Fonte: IBGE, censos 1960, 2000, 2010

Para abrigar este expressivo crescimento populacional, as cidades maranhense também cresceram em quantidade. Dos 91 municípios existentes em 1960, o estado passou a contar com 217 em 2000, número que não sofreu

alteração em 2010. Um crescimento na quantidade de novos municípios de 138,46%, terceiro de todo o Nordeste, menor apenas que o experimentado pelos Estados do Piauí (215,50%) e Paraíba (153,40%), conforme a Tabela 02.

Tabela 02 - NORDESTE, QUANTIDADE MUNICÍPIOS, 1960-2010

ANO ESTADO	QUANTIDADE MUNICÍPIOS / ANO CENSO						A MAIS	%
	1960	1970	1980	1991	2000	2010		
Alagoas	69	94	94	97	101	102	33	47,82
Bahia	194	336	336	415	415	417	223	114,95
Ceará	142	142	141	178	184	184	42	29,57
Maranhão	91	130	130	136	217	217	126	138,46
Paraíba	88	171	171	171	223	223	135	153,40
Pernambuco	103	165	165	168	185	185	82	79,61
Piauí	71	114	114	118	221	221	150	211,26
Rio Grande do Norte	83	150	150	152	166	167	84	101,20
Sergipe	62	74	74	74	75	75	13	20,96

Fonte: IBGE, 2010

Quando comparamos o crescimento populacional urbano destes três estados, verificamos que o Maranhão apresenta o maior percentual de aumento de moradores urbanos, superando a Paraíba em mais do dobro e o Piauí em uma vez e meia (Tabela 03). Desta perspectiva, para abrigar seu elevado aumento populacional, o Maranhão criou menos municípios do que os outros estados do Nordeste.

Tabela 03 - MARANHÃO, PARAÍBA E PIAUÍ:  
POPULAÇÃO URBANA, 1960-2000-2010 e TAXA DE CRESCIMENTO

ANO ESTADO	POPULAÇÃO URBANA			% DE CRESCIMENTO
	1960	2000	2010	
Maranhão	448.509	3.357.898	4.143.728	923,88
Paraíba	708.051	2.443.590	2.838.678	400,91
Piauí	298.152	1.787.192	2.050.959	687,89

Fonte: IBGE, 2010

Ao dividir a quantidade de novos municípios criados nos três estados pelo acréscimo populacional no período 1960-2010, observa-se que – caso o aumento habitacional fosse direcionado apenas para as novas sedes municipais – as 126 cidades emancipadas no Maranhão receberiam um pouco menos de 30 mil habitantes, contra 15.700 moradores nas 135 novas cidades da Paraíba e 11.600 habitantes nas 150 sedes municipais do Piauí.

Tabela 04 -MARANHÃO, PARAÍBA E PIAUÍ: AUMENTO POP. URBANA, QUANT. NOVOS MUNICÍPIOS, MÉDIA POP. URBANA POR CIDADES EMANCIPADAS - 1960-2010

ESTADOS	AUMENTO POPULAÇÃO URBANA 1960-2010	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS CRIADOS	MEDIA DA POPULAÇÃO URBANA POR MUNICÍPIOS CRIADOS
MARANHÃO	3.695.219	126	29.327
PARAÍBA	2.130.627	135	15.782
PIAUÍ	1.752.807	150	11.685

Fonte: IBGE, 2010

Mas, como o processo de ocupação urbana do Maranhão historicamente tem se concentrado em pouco menos do que duas dezenas de cidades (FERREIRA, 2014), conforme a Tabela 05, a proporção de moradores urbanos dos novos municípios ficou bem aquém da média calculada acima.

Tabela 05 - MARANHÃO: CIDADES MAIS POPULOSAS, 1950-2010

POSIÇÃO NA REDE URBANA	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
1ª	S. Luis	S. Luis	S. Luis	S. Luis	S. Luis	S. Luis	S. Luis
2ª	Caxias	Caxias	Imperatriz	Imperatriz	Imperatriz	Imperatriz	Imperatriz
3ª	Pedreiras	Bacabal	Caxias	Caxias	Timon	Timon	Timon
4ª	Codó	Codó	Bacabal	Timon	Caxias	Caxias	Caxias
5ª	Ribamar	Pedreiras	Codó	Bacabal	Bacabal	Codó	Codó
6ª	Rosário	Imperatriz	Pedreiras	S. Inês	Codó	Bacabal	P. Lumiar
7ª	S. Bento	Carolina	Timon	Codó	S. Inês	Açailândia	Açailândia
8ª	Viana	Coroatá	Ribamar	Pedreiras	Açailândia	S. Inês	Bacabal
9ª	Coroatá	S. Bento	Coroatá	Pinheiro	B. Corda	Balsas	S. Inês
10ª	Bacabal	Timon	Pinheiro	B. Corda	Pinheiro	B. Corda	Balsas

Fonte: FERREIRA, 2014

## 1.2 DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL E REDE URBANA NO MARANHÃO

Isso se deve, em parte, ao fato de que as emancipações municipais se basearam, principalmente, na existência de povoados com significativos contingentes populacionais. Com o argumento preponderante de que tais povoados não recebiam o merecido atendimento do poder executivo, as novas sedes transformaram abruptamente espaços rurais em áreas urbanas.

Entretanto, tais justificativas não esgotam a questão, pois a criação de novos municípios é uma “divisão do território”, e não pode ser justificada por “aspectos funcionais determinados por ações e interesses específicos, mas adquire um significado estrutural e inscreve-se nas formas e no conteúdo da vida social.” (SANTOS apud CIGOLINI, 2014)

Por isso, as divisões e subdivisões territoriais, através da conformação dos Estados, municípios e outras configurações, não são apenas uma moldura, um dado passivo, mas constituem um elemento ativo do quadro de vida. (CIGOLINI, 2014)

Assim, por diferentes razões sociopolíticas, o quantitativo populacional nos novos municípios maranhenses fica abaixo da média apontada na Tabela 04. Estas taxas reproduzem uma tendência de caráter nacional, pois mais de 90% dos novos municípios brasileiros, emancipados recentemente, possuem menos de 20 mil habitantes:

É interessante observar que 94,5% dos 1.405 municípios instalados entre 1984 e 2000 têm menos de 20 mil habitantes. Entre os 1.018 municípios instalados entre 1991 e 2000, apenas 40 possuíam mais de 20 mil habitantes. O movimento de emancipação de municípios alterou significativamente a distribuição dos municípios por tamanhos da população e por regiões. Enquanto em 1940 apenas 2% dos municípios possuíam menos de cinco mil habitantes e 54,5% menos de 20 mil habitantes, em 2000 esses números passaram para 24,10% e 72,94%, respectivamente, segundo dados do IBGE. (MAGALHÃES, 2008)

No caso do Maranhão, estes números correspondem a 62,67%, ou 136 municípios que possuem até 20 mil habitantes, concentrando 25,85% do total da população do Estado, ou 1.699.393 pessoas (Tabela 06). Entretanto, quando observada apenas a população urbana, estes números tomam outra proporção. Segundo a contagem do censo de 2010 (Tabela 07), as cidades com menos de 20 mil moradores alcançam 83,86% do total das sedes municipais do Maranhão, sendo que 65 cidades possuem até 5 mil habitantes, 60 estão entre 5 mil e 10 mil moradores e 57 somam entre 10 mil e 20 mil habitantes. Contrariamente, o Estado conta com apenas 8 cidades com população de 50 mil a 100 mil pessoas, 2 entre 100 mil e 200 mil (Caxias e Timon), uma sede municipal com 234 mil habitantes (Imperatriz) e mais uma com 955 mil moradores (São Luís).

Tabela 06 - MARANHÃO: DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS  
SEGUNDO TAMANHO DA POPULAÇÃO TOTAL, 2010

CLASSE DE TAMANHO POR POPULAÇÃO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	% DO TOTAL DE MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO TOTAL	% DO TOTAL DA POPULAÇÃO
Mais de 1 milhão	01	0,46	1.014.837	15,44
De 100 mil a mais de 200 mil	08	3,69	1.148.359	17,47
De 50 mil a menos de 100 mil	13	5,99	878.251	13,36
De 20 mil a menos de 50 mil	59	27,19	1.833.949	27,89
Menos de 20 mil	136	62,67	1.699.393	25,85
<b>TOTAL</b>	<b>217</b>	<b>100,00</b>	<b>6.574.789</b>	<b>100,00</b>

Fonte: MARANHÃO, 2013

Tabela 07 - MARANHÃO: DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS  
SEGUNDO TAMANHO DA POPULAÇÃO URBANA, 2010

FAIXAS POPULACIONAIS	Até 5.000	5.000 a 10.000	10.000 a 20.000	20.000 a 50.000	50.000 a 100.000	100.000 a 200.000	200.000 a 500.000	500.000 a 1.000.000	TOTAL
Quantidade de Cidades	65	60	57	23	8	2	1	1	217
Percentual sobre o Total	29,95%	27,65%	26,26%	10,60%	3,70%	0,92%	0,46%	0,46%	100,00%
	57,60%					1,84%			
	83,86%								

Fonte: IBGE, 2010/LATESE, 2016

A distribuição da população por faixas quantitativas leva a uma configuração que aponta para uma tipologia de cidades conforme o tamanho dos seus habitantes. A classificação das cidades por porte populacional – pequenas, médias e grandes - é tema abordado por vários autores, sem porém haver um consenso.

Segundo Corrêa (2011), uma cidade pequena deve compreender uma faixa populacional de até 30.000 habitantes, enquanto que para Spósito (2006), deve ter uma população de até 50.000 habitantes. No caso das cidades médias, segundo Oliveira (2008), não há uma um consenso sobre o tamanho populacional destas cidades, pois em décadas anteriores estava na faixa dos 20.000 e no período recente está na faixa dos 100.000 habitantes. (MELO, 2016, p. 48)

Uma situação que implica em decidir perante vários critérios de classificação, mas adotando o critério preconizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, é possível determinar um arranjo para o tema:



Entretanto, para o IBGE (2010), as cidades que possuem uma faixa populacional de até 20.000 habitantes são consideradas cidades pequenas; na faixa dos 20.001 a 100.000 habitantes cidades médias e acima dos 100.001, cidades grandes. Com base na definição do IBGE, esta monografia se desenvolve (MELO, 2016, p. 48).

Na divisão por faixa populacional do IBGE, verifica-se que o território brasileiro possui 45,2% municípios pequenos, 43,9% são médios e apenas 10,9% são grandes (IBGE/MUNIC, 2013). Para o Maranhão, esta classificação implica em um quantitativo de 182 cidades pequenas (83,86% do total), 31 cidades médias (14,30%) e 04 (1,84%) cidades grandes, conforme a Tabela abaixo.

Tabela 08 - BRASIL E MARANHÃO: PEQUENOS, MÉDIOS E GRANDES MUNICÍPIOS

UNIDADE TERRITORIAL		PEQUENOS MUNICÍPIOS	MÉDIOS MUNICÍPIOS	GRANDES MUNICÍPIOS
BRASIL		45,2%	43,9%	10,9%
MARANHÃO	Pop. total	58,52%	37,32%	4,14%
	Pop. urbana	83,86%	14,30%	1,84%

Fonte: IBGE, 2010/LATESE, 2016

Com quase 60% dos seus municípios enquadrados como pequenos (contra pouco mais de 40% do Brasil), o Maranhão passa a reduzir o número de seus municípios enquadrados como médios (37,32% contra 43,9% do país) e fica com menos da metade quando se trata de relacionar grandes municípios (1,84% contra 4,14% nacionais).

Tendo em vista que a dimensão populacional tem relação direta com o dinamismo econômico de uma cidade, o fato de termos centros mais ou menos populosos resulta em um papel regional maior ou menor, passando a ser influente ou dependente de outras cidades em uma determinada rede urbana, conceito entendido como o *conjunto funcionalmente articulado de centros urbanos e suas hinterlândias* (CORREA, 2006). Ainda que exista, entre pesquisadores, o consenso quanto ao fato das cidades possuírem distintas funções em uma determinada estrutura ou rede urbana, a definição do papel específico do espaço urbano exige entendimento do contexto em que se localiza, seja nacional, seja regional. Por tudo isso, a dimensão populacional que classifica as cidades deve e precisa ser considerada a partir da realidade em que está inserida;

Um ponto que explica esta dificuldade em conceituar cidades médias encontra-se no fato de a dimensão populacional variar de acordo com a es-

cala de análise. Verificando a escala mundial, os valores são considerados distintos, como por exemplo: a Organização das Nações Unidas (ONU) considera como cidades médias aquelas que possuem entre 100 mil e três milhões de habitantes, o VII Congresso Ibero Americano de Urbanismo considerou médias todas as cidades com 20 a 500 mil habitantes, enquanto a Comissão Europeia define como sendo cidades médias aquelas que possuem entre 100 e 250 mil habitantes. (CONTE, 2013)

A consideração de tais argumentos implica, inicialmente, em avaliar a realidade socioeconômica e espacial do Maranhão, tendo em mente o caráter de sua atividade produtiva e a dinâmica econômica daí resultante, para então adotar uma classificação de cidades compatível com tal realidade. Uma tarefa que extrapola os limites deste trabalho, implicando em uma análise mais ampla da ocupação socioeconômica das várias regiões do estado, capaz de desvendar o papel desempenhado pelo conjunto de cidades no território maranhense. Tal estudo, que prescinde de um prévio entendimento sobre a rede urbana estadual, é fundamental para compreender as relações interurbanas no Maranhão, possibilitando identificar de forma consistente o status das diferentes cidades e a hierarquia formada pelo conjunto delas no espaço ao longo do processo de ocupação do território.

Entretanto, buscando uma classificação dos centros urbanos do Maranhão, uma aproximação mais imediata com a realidade populacional das cidades maranhenses pode ser feita a partir de um comparativo entre a população total dos municípios e a população das sedes urbanas, buscando identificar semelhanças entre as duas classificações para a realidade do estado.

A Tabela 09 mostra essa relação, com a coincidência entre grandes municípios e grandes cidades (ambos na faixa de 50 mil a mais de 500 mil habitantes), mas apresenta uma significativa diferença no que se refere a pequenos (variando entre 10 mil a 20 mil habitantes) e médios municípios (até 50 mil habitantes) em suas relações com cidades pequenas e médias.

Tabela 09 - MARANHÃO: CLASSIFICAÇÃO POPULACIONAL DOS MUNICÍPIOS E CIDADES

FAIXA POPULACIONAL	QUANT. MUNICÍPIOS	%	CLASSIFICAÇÃO P/ POP. TOTAL	QUANT. CIDADES	%	CLASSIFICAÇÃO P/ POP. URBANA
Até 10 mil hab.	38	17,51	Pequenos Municípios	125	57,60	Cidades Pequenas
10 mil a 20 mil hab.	89	41,01		57	26,26	Cidades Médias
20 mil a 50 mil hab.	68	31,34	Médios Municípios	23	10,60	
50 mil/100 mil hab.	13	5,99	Grandes Municípios	8	3,70	Cidades Grandes
100 mil/200 mil hab.	7	3,22		2	0,92	
200 mil/500 mil hab.	1	0,46		1	0,46	
Acima 500 mil hab.	1	0,46		1	0,46	
<b>TOTAL</b>	<b>217</b>	<b>100,00</b>	--	<b>217</b>	<b>100,00</b>	--

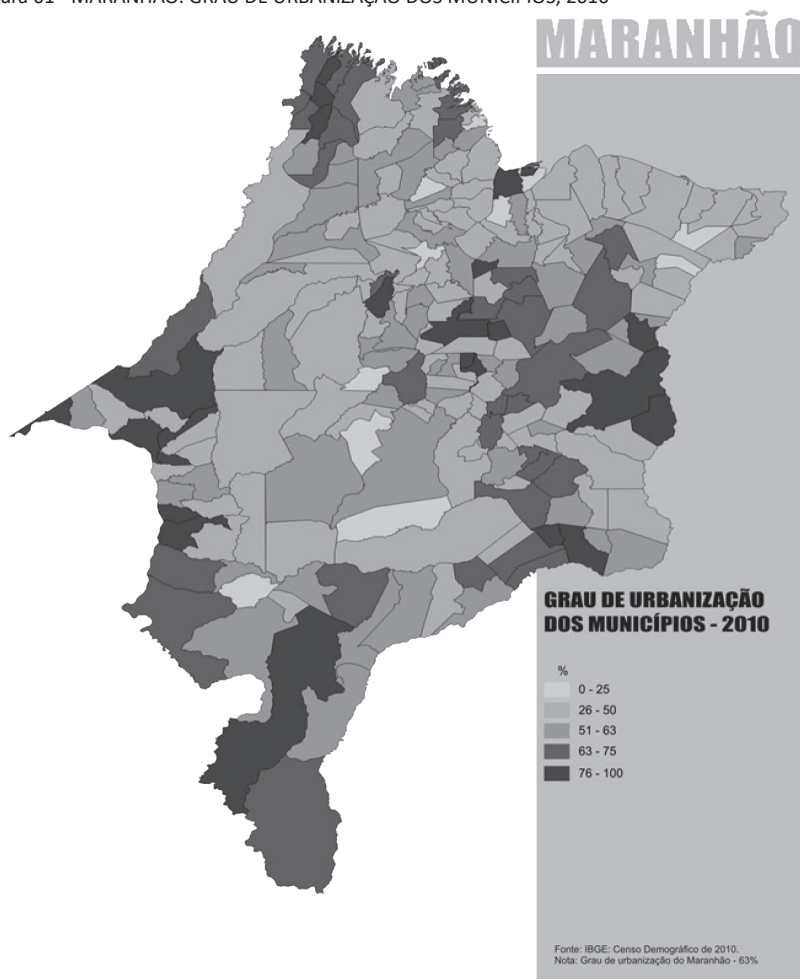
Fonte: IBGE, 2010/LATESE, 2016

Devido à atual distribuição populacional maranhense, onde prevalecem cidades com até 20 mil habitantes na área urbana (83,86% do total das cidades do estado), com reduzida presença de médios municípios com população urbana entre 20 mil e 50 mil (apenas 10,60% ou 23 sedes), e as grandes cidades somando apenas 12 núcleos (ou 5,54% do total dos 217 municípios), é patente a fragilidade da rede urbana estadual, com grande regiões desconectadas de centros mais dinâmicos. O desequilíbrio da densidade populacional do estado, que se concentra basicamente em três regiões – Ilha do Maranhão, Região Tocantina/Balsas e o eixo Santa Inês/Bacabal com Caxias/Timon -, impõe isolamento a quase dois terços dos municípios.

O estudo Diversidades do Maranhão, desenvolvido pela Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano durante 2012 e 2013, inspirado em pesquisa semelhante do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES<sup>1</sup>, procedeu à espacialização sobre o território estadual de indicadores geralmente expressos em tabelas e gráficos. Ferramenta relevante para identificação de características regionais por fora de padrões adotados segundo critérios da geografia física e humana, alguns mapas do estudo serão aqui utilizados para demonstrar as características espaciais do conjunto das cidades maranhenses.

<sup>1</sup> Diversidades do Maranhão contou com a efetiva parceria do IPARDES através da orientação da Geógrafa Dra. Rosa Moura e consultoria do economista Professor Doutor Carlos Antonio Brandão, do IPPUR/UFRJ.

Figura 01 - MARANHÃO. GRAU DE URBANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS, 2010

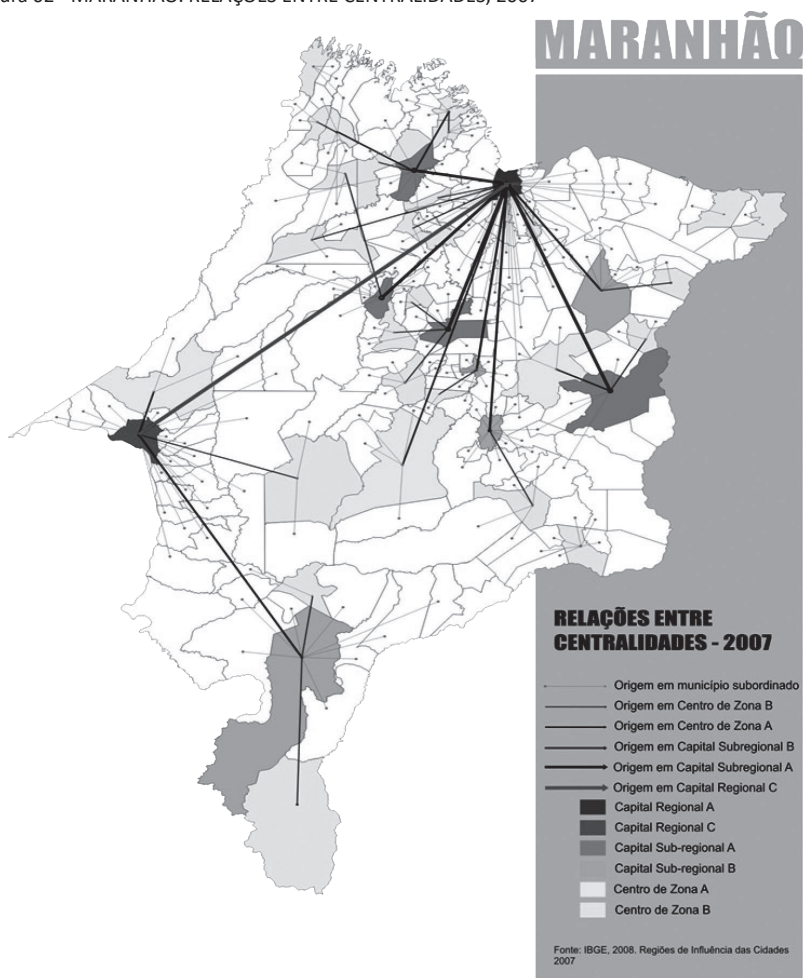


Fonte: SECID, 2013

A figura 01, acima, elaborada a partir do percentual populacional do Censo de 2010 nas sedes dos 217 municípios maranhenses, apresenta a espacialização da taxa de urbanização maranhense. O mapa permite constatar as principais concentrações regionais no entorno daquelas cidades elencadas na Tabela 05, com destaque para São Luís, Imperatriz, Açailândia, Balsas, Caxias, Timon, Codó, Santa Inês e Bacabal.

Observa-se que, fora dos núcleos de mais alta urbanização (com taxas de 50 a 100%), que com exceção da região constituída pela área de Bacabal, Santa Inês e Presidente Dutra, se localizam nos bordos limítrofes do Maranhão. No restante do território, predominam as baixas taxas de urbanização, principalmente na Mesorregião Norte Oriental (os lençóis maranhenses) e Ocidental (regiões de Gurupi e Turiaçu), se estendendo para a Mesorregião Oeste e parte do Centro Maranhense.

Figura 02 - MARANHÃO. RELAÇÕES ENTRE CENTRALIDADES, 2007



Fonte: SECID, 2013

As consequências regionais de tal distribuição espacial da população do estado podem ser avaliadas pelo mapa que identifica as relações entre centralidades, conectando ou isolando regiões e municípios (Figura 02). Bem mais expressivo que o mapa da Figura 01, onde a gradação de valores de urbanização parece indicar uma complementação de diferentes graus de concentração populacional, os fluxos expostos no mapa de relações intermunicipais – ainda que defasado quase dez anos – expõem a realidade do isolamento espacial de dezenas de municípios do Maranhão.

Uma atualização de tais fluxos apontam muito mais para expansão de concentrações já existentes do que surgimento de novos polos econômicos no estado. Este é o caso do Município de Presidente Dutra, reforçado em sua centralidade com a exploração do gás de Santo Antônio dos Lopes e Capinzal do Norte, mas também de Santa Inês, com as operações da Vale, de Paço do Lumiar – que incluiu em sua zona urbana a área do Conjunto Maiobão, antes na zona rural - e de Governador Nunes Freire, fortalecido por sua posição estratégica em relação à BR 316 e suas conexões com o Pará.

### 1.3 CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRADO FINAL DO SÉCULO XX

A caracterização socioespacial do conjunto dos municípios e cidades maranhenses, apresentada acima, aponta para algumas das especificidades da realidade urbana do estado em uma determinada escala. Na visão do regional, fica clara a fragilidade das articulações interurbanas e intermunicipais, fortemente concentrada em poucos espaços e deixando grandes porções do território com frágeis e inconstantes conexões com aquelas regiões mais dinâmicas e melhor equipadas. As consequências para o desenvolvimento são evidentes: desde as atividades econômicas, comprometidas pela falta de ligações para trocas comerciais e limitadas pela oferta de capital e mão de obra, passando pelo acesso a serviços de educação e capacitação técnica, atendimento para a saúde, lazer e cultura.

Compatível com a acelerada urbanização nacional do final do século XX, o crescimento urbano do Maranhão encontra suas causas e suas características em um conjunto de fatores combinados, originados ainda na década de 1930,

com a política de industrialização nacional, mas que se aprofunda violentamente a partir da década de 1960. O golpe militar de 1964 e a instituição da política de desenvolvimento nacional, direcionada para estreitar a inserção dependente do país no sistema capitalista internacional (FERNANDES, 2006), está na base das demais determinantes do movimento em direção às cidades brasileiras.

A modernização da economia nacional, com implantação em distintos pontos do país de obras de infraestrutura e logística, integrou regiões até então periféricas, reforçando correntes migratórias e definindo novos centros dinâmicos no país. Rodovias, ferrovias, portos e hidrelétricas, construídas em espaços isolados passam a receber contingentes de trabalhadores que foram responsáveis pela constituição de novos centros populacionais. Enquanto cidades até então com relevância regional perdem posições, novos polos surgem a partir de tais empreendimentos, refazendo a geografia política de inúmeros estados brasileiros, principalmente no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. (ARAUJO, 2000)

Ao contrário dos centros urbanos, que passam a se qualificar em serviços e oportunidades, todo o processo de urbanização nacional aprofunda as precariedades da área rural do país, pois a modernização das relações de produção no campo não modificam a estrutura fundiária, que agravam as condições de trabalho dos pequenos proprietários e inviabilizam a sobrevivência de posseiros e parceiros. Tampouco enfrentam as forças políticas arcaicas, agora base de apoio do governo militar, preservando interesses privados em inúmeras regiões. As oportunidades abertas para o agronegócio, via programas nacionais – como o Proálcool, que faz ressurgir as usinas de cana de açúcar e incentiva o latifúndio -, reforçam seculares movimentos migratórios campo-cidade.

Assim, o grande contingente populacional brasileiro que inverte a relação entre moradores urbanos e rurais se caracteriza por sua origem camponesa, pobre e despreparada para ofícios disponíveis na cidade. Subemprego, prostituição, criminalidade são aspectos que assumem as periferias urbanas, para onde se dirige a maioria dessa população, pressionando por trabalho, moradia e serviços públicos. Como principal oportunidade de trabalho, a política habitacional do governo – expressa no Banco Nacional de Habitação – BNH, arregimenta toda essa força de trabalho de baixa qualificação, mas também sem organização sindical, com grandes dificuldades de exigir direitos trabalhistas. O ambiente repressivo dos governos militares é o pano de fundo desse

processo, cerceando possibilidades de conscientização de cidadania e luta por melhores condições de trabalho e vida.

Como resultado de tais fatores políticos e econômicos, toda a população que se tornou urbana em tal período histórico viu sua cidadania comprometida, por um lado, pela marginalização provocada pelos baixos salários e subempregos, e, por outro lado, pela desorganização política resultante da repressão do regime militar, compondo um quadro de grandes demandas sociais reprimidas. A situação de toda essa população constitui um fenômeno intitulado “espoliação urbana” (KOWARICK, 1993) responsável por colocar toda uma classe social à mercê do clientelismo e patrimonialismo de representantes políticos locais, repetindo historicamente o ocorrido na década de 1930, quando da outra onda de urbanização que o Brasil viveu na era Vargas (CONNIF, 2006).

O último fator a considerar na constituição recente das cidades do país, reconfiguradas na segunda metade do século XX, que vem a se somar aos já expostos, se refere à crise fiscal pública vivenciada pelo Estado brasileiro. A exaustão política do regime militar coincide com suas dificuldades econômicas, efeitos da crise internacional dos anos 1970, mas também da imposição do Consenso de Washington, que marca a concordância dos países mais ricos do mundo em torno do neoliberalismo da globalização (MARICATO, 2002). Para a autora, o “fim dos recursos externos no final dos anos 70 e o início do pagamento da dívida externa marcou o começo da recessão”, fato que somado à “explosão das taxas de juros” foi responsável “pela explosão da dívida externa brasileira”.

Os efeitos dessa situação nas grandes e médias cidades deve ser visto a partir do processo de transição do regime militar para a democracia vivida pelo país. Com a extinção do BNH, a política urbana do governo federal reduz seus investimentos, sendo sucessivamente modificada a cada gestão governamental. Sem tradição de atuação neste campo, sempre ancorada em convênios com a União, a quase totalidade das cidades passa a reproduzir seus espaços a partir da atuação dos agentes sociais. Premida pela crise fiscal dos anos 1980/90, que rebaixa as finanças públicas e agrava o desemprego, as municipalidades buscam se eximir de investimentos sociais, apostando no urbanismo neoliberal (HARVEY, 2004; VAINER, 2002), que atua em áreas de alta renda, agravando diferenças históricas entre regiões da mesma cidade



Todas as demandas sociais das camadas populares, que se estendem de ganhos salariais a serviços urbanos dignos, se fazem presente no processo de democratização já dos anos 1970, levando ao fortalecimento de organizações urbanas. A prática das ocupações e dos loteamentos irregulares, já vigentes em épocas passadas, assume centralidade na urbanização brasileira nesse período funcionando como válvula de escape das pressões sociais, devidamente apadrinhadas por forças políticas municipais e estaduais (MARICATO, 1996). Viver na ilegalidade, sob a proteção de tais agentes, passa a ser expediente de vida de parte significativa dos brasileiros – chegando em algumas cidades a constituir a quinta parte de toda a população acomodada nos “aglomerados subnormais” (IBGE, 2000)

#### 1.4 URBANIZAÇÃO NO MARANHÃO: O RURAL NAS CIDADES

Antes de ser sacudido pelas políticas desenvolvimentistas do último quartel do século XX, que forçaram grandes contingentes populacionais rurais a tomar o rumo das cidades, o Maranhão viveu, ao longo de sua história, um lento processo de urbanização. Resultante de duas distintas frentes de colonização (CABRAL, 1992) nos séculos XVII e XVIII, que ocuparam o litoral e o sertão principalmente nos eixos dos Rios Itapecuru e Mearim, a baixa densidade populacional do estado limitou consideravelmente a concentração de atividades em reduzidos pontos do imenso território estadual.

Os interesses da metrópole portuguesa pela Amazônia e sua inépcia em penetrar no interior se comprovam pela institucionalização, no século XVII, de municípios nas proximidades da capital (Figura 03), quando o Maranhão contava com 3 municípios e o restante do território se mantinha à margem da ação do estado.

Figura 03 - MARANHÃO. MUNICÍPIOS DA PROVÍNCIA NO SÉCULO XVII



Fonte: IMESC, 2010

A lenta colonização se expressa ainda no século seguinte, quando a expansão se manifesta no desmembramento do Município de Alcântara para criação de Guimarães e Viana (Figura 04), com Icatu mantendo-se íntegro. Ainda com

a ocupação do sul, na região dos Pastos Bons, já iniciada (CABRAL, 1992), a limitada ação espacial do estado em se fazer presente, demonstra que mais da metade do território ainda permanecia fora do controle da coroa portuguesa.

Figura 04 - MARANHÃO. MUNICÍPIOS DA PROVÍNCIA NO SÉCULO XVIII



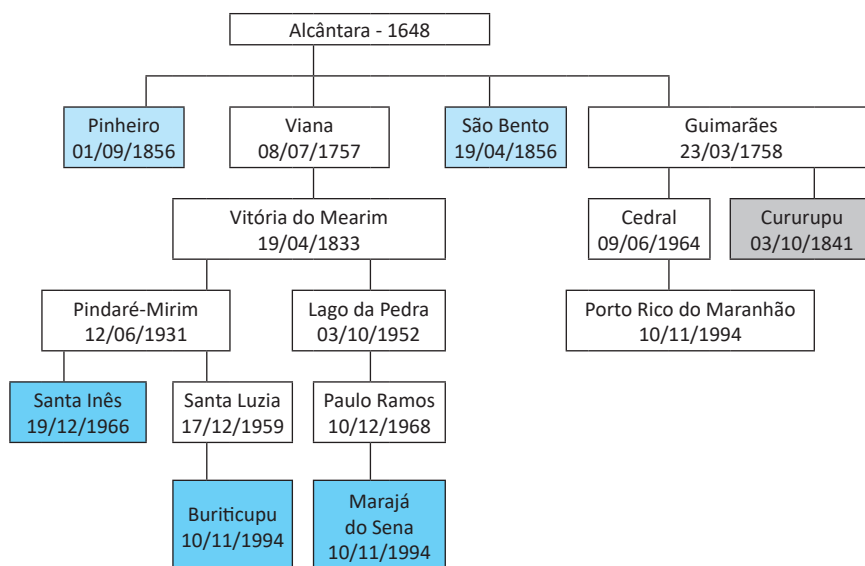
Fonte: IMESC, 2010

Com a criação, no século XIX, dos municípios de Caxias, Carolina, Turiaçu, Imperatriz e Alto Parnaíba (IMESC, 2010), o Maranhão passa a somar 10 territórios institucionalizados. A descontinuidade do espaço formalizado por esses municípios é patente ainda neste período. O caráter de isolamento das regiões – com exceção de Caxias, conexão entre a capital e o sertão – demonstra a prevalência de vínculos exógenos, principalmente em Carolina, com fortes conexões em Goiás.

Os atuais 217 municípios maranhenses se formaram a partir dos originários São Luís (criado em 1612), Alcântara (emancipado em 1648), Icatu (originado em 1688), Caxias (constituído em 1811), Turiaçu e Imperatriz (anexados do território do Pará, respectivamente em 1833 e 1856), Carolina (anexado do então Estado de Goiás em 1831) e Alto Parnaíba (anexado do Piauí em 1881) (IMESC, 2010).

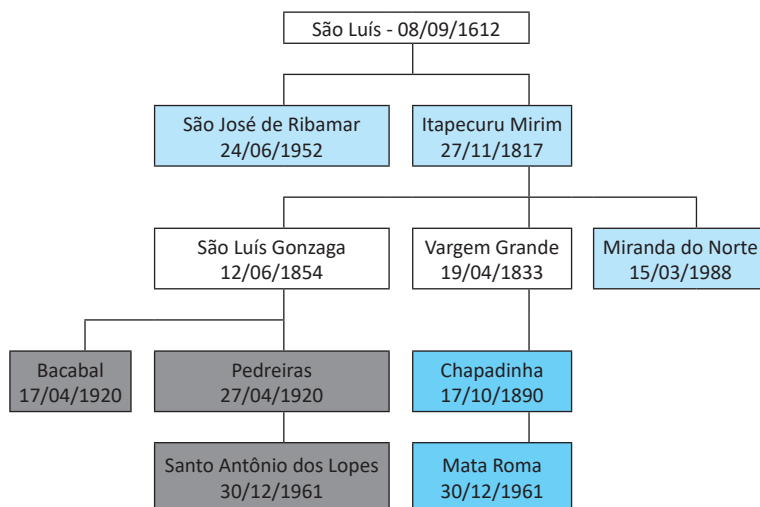
Os Organogramas 01 a 07 apresentam a cadeia de desmembramento territorial do Maranhão, a partir dos municípios que originaram as demais unidades federativas maranhenses conforme a data de emancipação, fazendo ligações com os municípios selecionados nesta pesquisa.

Organograma 01 - MARANHÃO. EVOLUÇÃO POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DE ALCÂNTARA.



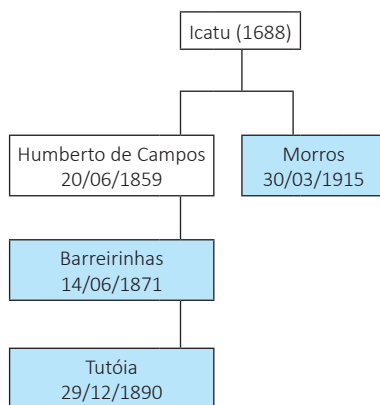
Nota: Em cores, municípios selecionados para a pesquisa na Mesorregiões Norte e Oeste  
 Fonte: IMESC, 2010; Elaboração: LATESE, 2016.

Organograma 02 - MARANHÃO. EVOLUÇÃO POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DE SÃO LUÍS



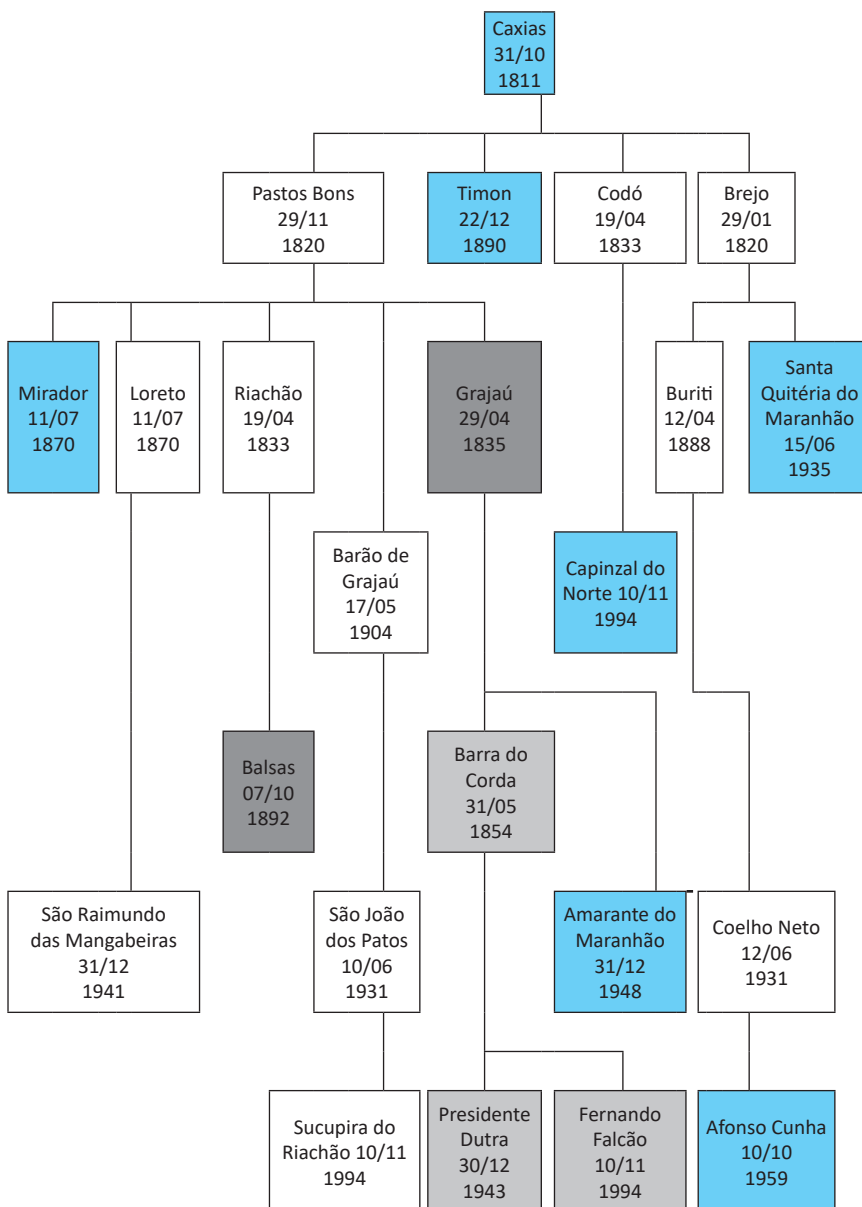
Nota: Em cores, municípios selecionados para a pesquisa na Mesorregiões Norte, Centro e Leste  
Fonte: IMESC, 2010; LATESE, 2016.

Organograma 03 - MARANHÃO. EVOLUÇÃO POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DE ICATU



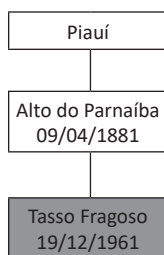
Nota: Em cores, municípios selecionados para a pesquisa na Mesorregião Norte  
Fonte: IMESC, 2010; LATESE, 2016.

Organograma 04 - MARANHÃO: EVOLUÇÃO POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DE CAXIAS



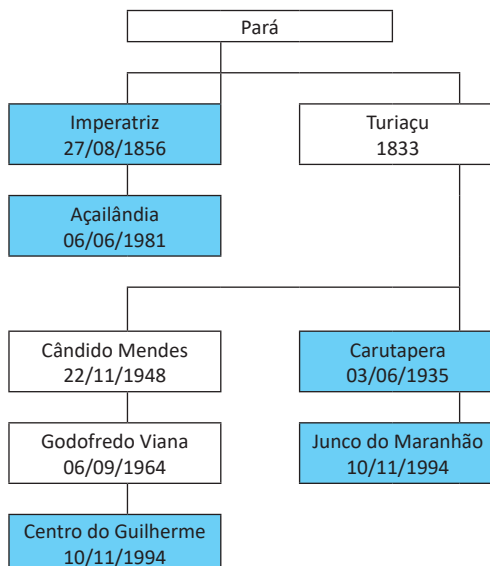
Nota: Em cores, municípios selecionados para a pesquisa na Mesorregiões Leste, Centro, Sul e Oeste  
 Fonte: IMESC, 2010; LATESE, 2016

Organograma 05 - MARANHÃO: EVOLUÇÃO POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DO PIAUÍ



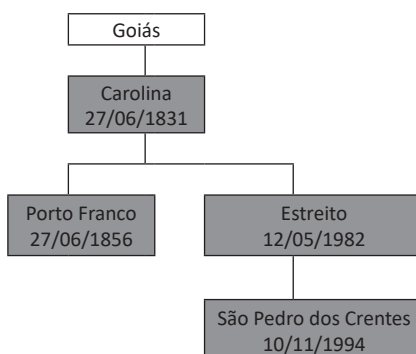
Nota: Em cores, municípios selecionados para a pesquisa na Mesorregião Sul  
Fonte: IMESC, 2010; LATESE, 2016

Organograma 06 - MARANHÃO. EVOLUÇÃO POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DO PARÁ



Nota: Em cores, municípios selecionados para a pesquisa na Mesorregião Oeste  
Fonte: IMESC, 2010; LATESE, 2016

Organograma 07 - MARANHÃO. EVOLUÇÃO POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS A PARTIR DE GOIÁS



Nota: Em cores, municípios selecionados para a pesquisa na Mesorregião Sul  
Fonte: IMESC, 2010; Elaboração: LATESE, 2016

Comprovando a relação entre estado da ocupação territorial e processo de expansão e formação de municípios, observa-se nos Organogramas acima que, no Maranhão, as regiões Norte e Centro concentram o maior número de cidades de fundação mais remota, enquanto as regiões Oeste e Sul possuem aquelas de mais recente criação. A partir desta constatação, é possível que cidades mais antigas, com lentos movimentos de organização, apresentem estruturas urbanas mais consolidadas que as de recente emancipação? Uma tal correspondência entre tempo de existência e composição urbanística também se expressaria em modos diferenciados de fazer gestão e planejamento urbanos? Estas são suposições possíveis de pesquisar e que podem iluminar questões relacionadas com o tema da qualidade do espaço de nossas cidades.



Figura 05 - MARANHÃO: MUNICÍPIOS DA PROVÍNCIA NO SÉCULO XIX



Fonte: IMESC, 2010

Apesar do território maranhense se apresentar, já no século XIX, com 50 municípios emancipados e sua divisão política totalmente definida (Figura 05), a ocupação populacional continuava rarefeita, com 499.308 habitantes em 1900 e presença significativa de áreas indígenas, quilombolas e extrativistas. Com 2 milhões de habitantes na área rural, contados pelo Censo do IBGE de 1960, o

Maranhão se mantém com este mesmo quantitativo em 2010, o maior percentual de moradores do campo entre todas as unidades federativas do país.

Toda essa população, dispersa pelo território e vivendo em comunidades primitivas, posseiros em relação direta com a natureza, representa nas contagens censitárias a dimensão rural do Maranhão e irá enfrentar, por séculos, diferentes processos de ocupação de suas áreas e comprometimento de suas formas de produção. (ALMEIDA, 2008)

A revolta da Balaiada, ocorrida na região dos sertões, entre 1838 e 1841, e que se estendeu pelas províncias do Piauí e Ceará, foi liderada por escravos e camponeses pobres e contou com apoio e adesão da população camponesa em extensas áreas do Maranhão. Com centralidade no sertão, chegou a controlar a Cidade de Caxias, maior centro comercial da região, e a incapacidade militar local exigiu a presença das tropas imperiais sob comando do futuro Duque de Caxias, pessoalmente encarregado da repressão violenta ao movimento.

Para Almeida (2008), a Balaiada convenceu o comandante militar que a existência de tais contingentes populacionais, vivendo à margem do estado e mantendo relações entre si, representavam um perigo iminente para a ordem estabelecida, deixando resoluções expressas para instalação de estratégias de repressão a tais grupos. Entretanto, apesar das periódicas entradas para combater aos povos rurais, a capacidade estatal no Maranhão, a dimensão territorial do estado e o expressivo contingente humano da “população livre” impediram que o controle oficial se efetivasse sobre o que hoje são denominados de povos tradicionais.

Um novo momento de conflitos viverão as comunidades rurais do estado, a partir das propostas do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste – GTDN foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e sua subsidiária, a Companhia de Colonização do Nordeste – COLONE. Constituída para gerir a ocupação de terras ao noroeste do Maranhão (MANHÃES, 1987), propondo “um esvaziamento das tensões sociais do Nordeste pela transferência da mão-de-obra excedentária para zonas de expansão da fronteira agrícola” (BURSZTYN, 2008), a COLONE foca no *hinterland* maranhense fértil e úmido, propondo a migração de colonos do semiárido e do sertão nordestinos para as “terras livres” do Alto Turi, institucionalizando uma alternativa há muito praticada informalmente pelas vítimas da seca, “sabe-se que, desde a conhecida seca de 1877-1879, a Amazônia e o

Maranhão constituíram-se em regiões que acolheram os denominados ‘flagelados’ e ‘retirantes’ nordestinos” (MANHÃES, 1987, p. 11).

Assim, a “colonização dirigida” da SUDENE seleciona terras que eram destino, há muito anos, de milhares de nordestinos do Ceará, Piauí e do próprio Maranhão, iniciando um ciclo de disputas e ocupações de áreas rurais. Simultaneamente a esse movimento que provoca enfrentamento entre colonos, um processo se inicia para inclusão do “Maranhão no circuito do capitalismo industrial como fronteira de expansão e valorização do capital” (BARBOSA, 2013)

No final dos anos 1960, com a promulgação da Lei de Terras (instituída entre 1966 e 1970) pelo governo Sarney estabeleceu-se um vigoroso mercado regional de terras, responsável por um conjunto de transformações nas relações sociais no campo. As terras devolutas atraíram vários grupos econômicos (de dentro e fora do estado), passando a formar sociedades anônimas com áreas de 20.000 a 100.00 mil hectares. (BARBOSA, 2013, p. 114-115)

Ainda que, em um primeiro momento, restrito a privatização de terras públicas, com reduzidos investimentos para produção, é dado início ao processo de migração massivo que irá inverter o perfil urbano rural da população maranhense. Estes dados, apresentados na primeira parte do presente capítulo, com aumento da população urbana do Maranhão em índices bem superiores ao do Brasil e do Nordeste, comprovam que significativa parte de nossas cidades se constituíram a partir de habitantes que, até a pouco tempo, habitavam o campo em precárias condições de vida e trabalho.

Com a política desenvolvimentista dos governos militares, o Maranhão foi inserido, pela primeira vez em sua história, no sistema produtivo nacional, ainda que periféricamente (BARBOSA, 2013). O Programa Grande Carajás, que percorre 21 municípios do estado, e o Porto do Itaqui, em São Luís, com acesso privilegiado para Europa e Ásia, reconstituíram a conexão internacional do Maranhão. Minério de ferro e soja em grãos constituem dois dos mais emblemáticos componentes do padrão de desenvolvimento que se instala no estado, com impactos, ainda sem controle, sobre o campo e as cidades. (BURNETT, 2015)

A concentração social da riqueza – uma característica ancestral do Maranhão – assume dimensões e espacialidades novas. Enquanto a desestruturação da economia primitiva foi se confirmando, reduzidos polos dinâmicos se configuravam. Com pouco mais de 40% do PIB estadual (o segundo polo econômico do estado, Imperatriz, não alcança os 4%) e cerca de 15% da popu-

lação maranhense, a macrocefálica São Luís permanece incapaz de dispersar a produção e distribuir riqueza para o restante do território. Fora alguns outros poucos espaços, cerca de dez cidades mais ou menos agrupadas no território estadual (conforme Tabela 05, p. 19), parece não haver possibilidade de desenvolvimento, pois mesmo aí o erário público se mantém como maior empregador social e principal contratante de boa parte dos negócios privados.

Foram estes condicionantes que, suficientemente fortes, passaram a imprimir características contraditórias à urbanização recente do Maranhão, pois afeitos à informalidade que predomina na produção do espaço de moradia no campo – sem normas, fiscalizações ou taxas –, toda essa população recém “urbanizada” se instala em um espaço que, por definição, pressupõe a vigência de convenções balizadoras da ocupação e do uso do solo.

Entretanto, os constrangimentos socioeconômicos, que advêm tanto da “mentalidade” rural, quanto de suas parcas rendas, fortalecem a tendência à segregação espacial, principalmente em razão dos custos de acesso à terra urbanizada, determinantes de sua impossibilidade de acessar o mercado imobiliário formal e materiais e serviços técnicos para construção da moradia (MARICATO, 1996). Ou seja, para estar na cidade, é necessário moldar a cidade às próprias possibilidades de vida: perante limitações econômicas, a cidade grande, ou média, apesar de oferecer mais oportunidades, se mostra inalcançável para muitos dos que tiveram que deixar o campo. Para escapar de periferias violentas e palafitas instáveis, pequenas sedes municipais ou mesmo povoados bem localizados apresentam-se mais apropriados. Ao se instalar ali, grandes são as possibilidades de reproduzir experimentadas e perdidas condições materiais da vida e trabalho rural.

Quando observamos que esta situação ocorreu em um período que combinou controle político e crise fiscal, podemos concluir que as respostas do poder público às demandas impostas pelos novos cidadãos souberam se adequar aos ditames da acelerada urbanização maranhense. Em tal situação, em que o urbano se materializa sem as bases socioeconômicas que lhe deram origem (MARX e ENGELS, 2007), os procedimentos de gestão e planejamento do solo – técnica e rigor de origem germânica, surgidos para combater rentismo imobiliário e deseconomias urbanas (QUINTO JUNIOR, 1988) – não poderiam sobreviver às suas origens capitalistas. Sem a presença dos interesses do Capital, a demandar intervenções do Estado, a gestão do solo local incorpora

procedimentos típicos do patrimonialismo - entendido por Weber como originário no “poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica” (Apud PORTELA JUNIOR, 2012) – e do clientelismo, nascido no meio rural, mas que encontra versões urbanas no contexto aqui analisado:

Também no meio urbano, para onde se canalizava parte do fluxo de emigrantes que fugiam ao flagelo e à precariedade da vida no campo, uma modalidade original de clientelismo emergia, a partir do fortalecimento político de prefeitos, que se convertiam em mediadores de favores e prebendas, associados ao acesso a condições de vida e habitação (lotes, infraestrutura e depois alimentos) (BURSZTYN, 2008, p.239-240).

“Operadores de ações governamentais que resultavam em assistencialismo .... os políticos locais se alçam em canais de legitimidade do poder central e regional (estadual)” (BURSZTYN, 2008, p.240), tendo no espaço urbano uma imensa moeda de troca perante os novos pobres urbanos. O entendimento e o uso que a comunidade política local passa a ter e fazer da cidade - onde a doação de terras, a oferta de serviços públicos e a isenção tributária compõem estratégias de poder -, sobrepõe-se à possibilidade do exercício da gestão urbana, pois o espaço urbano enquanto totalidade não pode ser considerado. Se esta prática de gestão é passível de existência em toda e qualquer cidade brasileira, independentemente de sua dimensão populacional, pois em todas há muitos pobres a atender, no pequenos e médios municípios sua materialização assume dimensões muito mais totalizantes: sem mercado imobiliário formal, toda a cidade se oferece aos procedimentos de favores políticos e, conseqüentemente, de usos do solo por fora de qualquer procedimento regulamentado de forma republicana.

Não se trata aqui de defender, de forma abstrata, legislações urbanas que existem em excesso em boa parte de nossas cidades, mas continuam sem qualquer aplicação efetiva (LEAL, 2003; VILLAÇA, 2005; BURNETT, 2011). O lado econômico desta troca política é, evidentemente, o patrimonialismo, pois não é o atendimento individualizado de demandas urbanas que impede a gestão: ela abre, de fato, as condições necessárias para a omissão, por parte da municipalidade, do atendimento das necessidades coletivas de infraestrutura e serviços em troca da individualização clientelista. Com base no interesse pessoal de cada morador, a ação política, simultaneamente, assegura votos e

inviabiliza qualquer cobrança social por políticas urbanas compatíveis com a dimensão dos problemas da cidade. Mas, em contraposição, impedem a adoção de procedimentos republicanos na administração pública que, visando o interesse coletivo, entram em conflito com os atendimentos vigentes individualizados.

Perante este contexto sociopolítico, como as exigências constitucionais, determinando a competência municipal no controle do solo urbano e regulamentando seus instrumentos de planejamento e gestão, se reproduzem nos dias de hoje nas cidades do Maranhão?

## CAPÍTULO 2

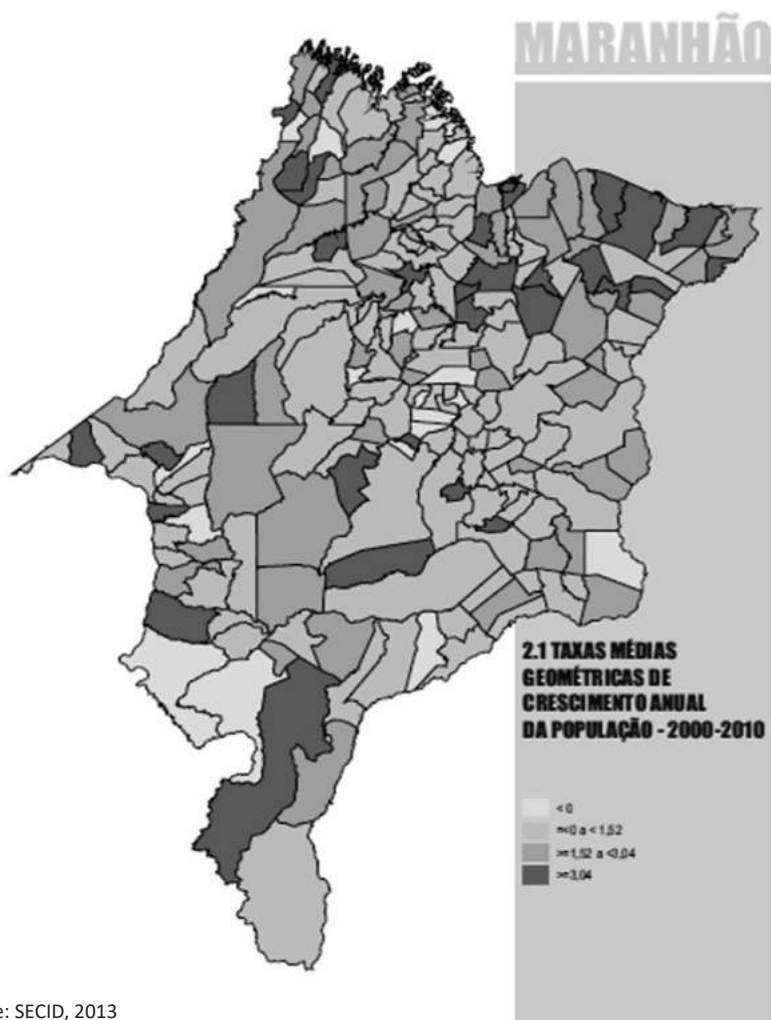
# LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA, PLANEJAMENTO E GESTÃO DO SOLO

### 2.1 A SITUAÇÃO SOCIOAMBIENTAL DAS SEDES MUNICIPAIS DO MARANHÃO

Antes de abordar o tema da nova legislação urbana brasileira e seu histórico recente no Maranhão, buscaremos caracterizar as condições socioambientais em que se encontram as cidades maranhenses, pois conhecer o estado geral do espaço urbano é decisivo para identificar os desafios da gestão e planejamento local.

A persistente expansão populacional do Maranhão, mantida no início do século XXI na maioria dos municípios (Figura 06), prioritariamente dirigida para as cidades, provocou a expansão informal da área urbana. Dados do IBGE (2000;2010) demonstram que bairros periféricos sem urbanização se multiplicaram, resultantes de formação de centenas de ocupações irregulares e loteamentos clandestinos.

Figura 06 - MARANHÃO. TAXAS MÉDIAS GEOMÉTRICAS DE CRESC. POPULACIONAL ANUAL, 2000 - 2010



Fonte: SECID, 2013

Ainda que o IBGE tenha iniciado a contagem dos chamados aglomerados subnormais<sup>2</sup> somente no Censo de 2000 e apenas em grandes aglomerações

2 Aglomerado Subnormal é a denominação dada pelo IBGE para a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) Possuírem urbanização fora dos padrões vigentes (refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos) ou precariedade na oferta de serviços públicos essenciais



urbanas, a Região Metropolitana da Grande São Luís<sup>3</sup> já despontou com o segundo lugar do país no que se refere ao percentual de pessoas vivendo em tais condições (Tabela 10).

Tabela 10 - BRASIL. PESSOAS RESIDINDO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS POR REGIÃO, 2000.

REGIONALIZAÇÃO	PESSOAS EM SETORES SUBNORMAIS	PESSOAS EM SETORES PRECÁRIOS	PESSOAS EM SETORES SUBNORMAIS + SETORES PRECÁRIOS	TOTAL DE PESSOAS EM TODOS OS TIPOS DE SETORES	% DE PESSOAS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS
Demais Municípios da Região Norte	179.692	343.086	522.778	3.043.793	17,20%
Demais Municípios da Região Sul	37.997	212.872	250.869	6.424.577	3,90%
Demais Mun. de Minas e Ct. Oeste	69.568	229.544	299.112	5.283.724	5,70%
Demais Municípios de São Paulo	60.377	67.495	127.872	4.888.537	2,60%
Demais Mun. do Nordeste-Interior	152.963	212.384	365.347	3.477.076	10,50%
Demais Mun. do Nordeste-Litoral	126.355	226.073	352.428	2.875.156	12,30%
Demais Mun. do Rio e Espírito Sto.	133.743	110.078	243.821	3.293.983	7,40%
Distrito Federal e RM de Goiânia	46.398	53.612	100.010	3.562.223	2,80%
RM da Baixada Santista	189.735	75.362	265.097	1.461.178	18,10%
RM de Belém	580.329	320.743	901.072	1.756.793	51,30%
RM de Belo H. e Colar Metropolit.	427.669	424.990	852.659	4.659.574	18,30%
RM de Campinas	139.398	84.072	223.470	2.264.520	9,90%
RM de Curitiba	165.767	151.013	316.780	2.496.518	12,70%
RM de Fortaleza	360.357	366.438	726.795	2.868.758	25,30%
RM de Maceió	42.192	37.267	79.459	941.789	8,40%
RM de Porto Alegre	203.248	210.510	413.758	3.500.461	11,80%
RM de Salvador	254.916	454.437	709.353	2.956.750	24,00%
<b>RM de São Luiz</b>	<b>77.109</b>	<b>189.331</b>	<b>266.440</b>	<b>954.716</b>	<b>27,90%</b>
RM de São Paulo	1.652.757	963.421	2.616.178	17.476.789	15,00%
RM do Recife	226.833	311.379	538.212	3.223.037	16,70%
RM do Rio de Janeiro	1.238.170	1.006.151	2.244.321	10.674.191	21,00%
<b>Brasil (municípios selecionados)</b>	<b>6.365.573</b>	<b>6.050.258</b>	<b>12.415.831</b>	<b>88.084.143</b>	<b>14,10%</b>

Fonte: Ministério das Cidades, 2003

(abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica) [www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=2051](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2051)

3 A Região Metropolitana da Grande São Luís, criada originalmente pela Lei Complementar 038/1998, era composta pelos Municípios da Ilha do Maranhão – São Luís, Paço do Lumiar, Raposa e São Jose de Ribamar. Mais tarde, foi anexada à RM o Município de Alcântara e, atualmente, conforme a Lei Complementar 174/2015, se constitui de 13 municípios, com a inclusão de Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Rosário, e Santa Rita.

Dada a dimensão espacial dos bairros periféricos, o Ministério das Cidades, no processo de elaboração da Política Nacional de Habitação - PNH, adotou a expressão “assentamentos precários” para englobar “tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação, tais como cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se acham degradados”. (BRASIL, 2010, p. 09). O “Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários”, publicação do Ministério, de 2010, definia ampla e profundamente o novo conceito das áreas predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda: caracterizadas 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... (BRASIL, 2010, p. 09)

Ainda que inexistam dados para, pelo menos, os municípios médios do Maranhão, é possível se aproximar da realidade dos assentamentos precários do estado através de alguns dados. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal<sup>4</sup>, aplicado em escala global e produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, se compõe de três indicadores – saúde, educação e renda -, devidamente adequados ao Brasil, é um destes caminhos para o esclarecimento sobre o espaço urbano das cidades maranhenses.

---

4 O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda.

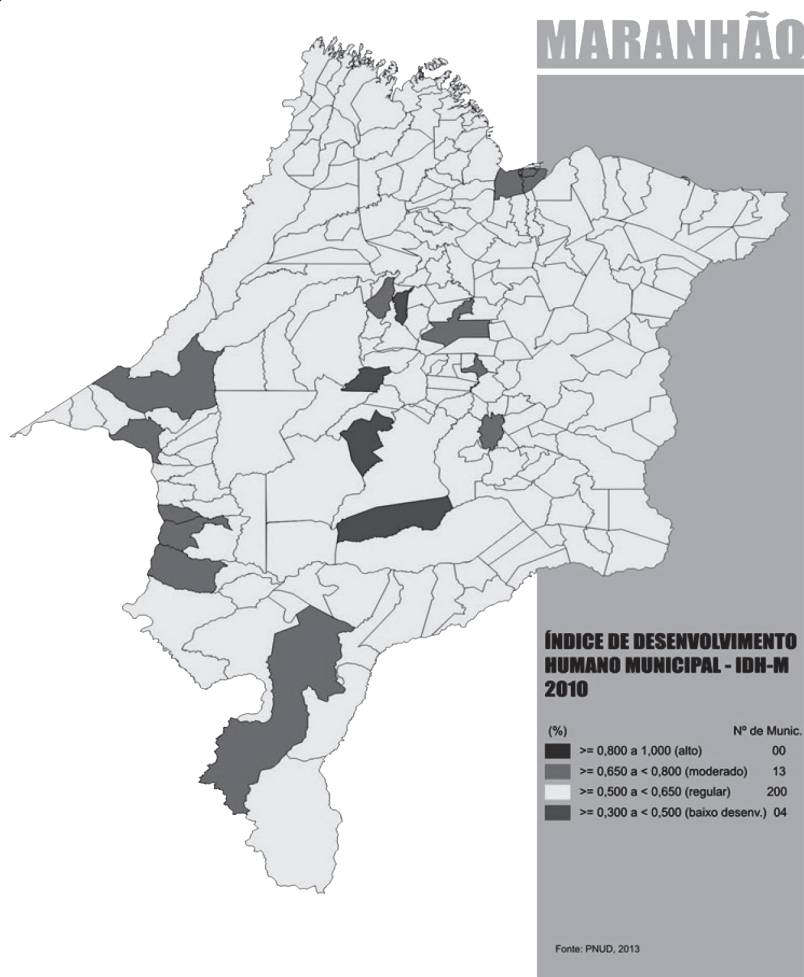
Tabela 11 - METODOLOGIAS DO IDH GLOBAL E DO IDHM 2013

IDH/ IDHM	LONGEVI- DADE	EDUCAÇÃO		RENDA
		POPULAÇÃO ADULTA	POPULAÇÃO JOVEM	
IDHM Brasil 2013	Esperança de vida ao nascer	18+ com fundamental completo (peso 1)	% 5-6 na escola % 11-13 nos anos finais do fundamental % 15-17 com fundamental completo % 18-20 com médio completo (peso 2)	Renda mensal <i>per capita</i> (em R\$ ago/2010)
IDH Global	Esperança de vida ao nascer	Média de anos de estudos 25+	Anos Esperados de Estudos	Renda Média Nacional <i>per capita</i> (US\$ 2005)
IDHM 2003	Esperança de vida ao nascer	Taxa de alfabetização 15+ (Peso 2)	Taxa bruta de frequência à Escola (Peso 1)	Renda mensal <i>per capita</i> (em R\$ ago/2000)

Fonte: PNUD

Este Índice, quando avaliado para o Maranhão aponta para uma realidade extremamente negativa, conforme a Figura 07, elaborado a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD 2013 do IBGE. Com taxas que variam de muito baixo a alto desenvolvimento humano, o IDHM aponta para uma realidade grave no Maranhão, com 4 municípios classificados como muito baixo, 200 como baixo e apenas 13 municípios na condição de médio desenvolvimento humano.

Figura 07 - MARANHÃO. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL



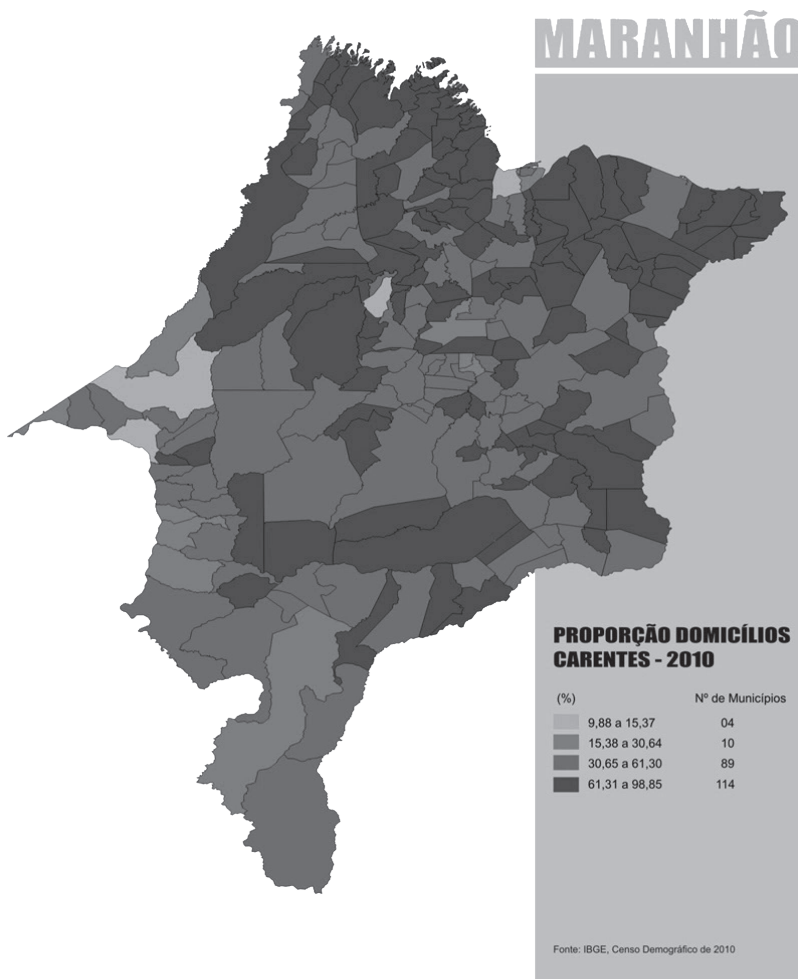
Fonte: SECID, 2013

Mais uma vez, a espacialização de indicadores sociais permite captar a dimensão territorial das precariedades ambientais do estado que, apesar da diferenciação populacional entre o conjunto de cidades maranhenses, classificando os centros urbanos em pequenos, médios e grandes conforme o número de habitantes, se estende pela quase totalidade do espaço estadual.

Quando os indicadores sociais se aproximam de condições de vida, identificando estado das moradias (Figura 08), o percentual de domicílios carentes vol-

ta a assombrar pela incidência e extensão<sup>5</sup>: 114 municípios tinham entre 61 e 98% de residências nestas condições, 89 entes federados variavam entre 30 e 61%, 10 municípios possuíam de 15 a 30% e ainda 4 estavam na faixa de 10 a 15%.

Figura 08 - MARANHÃO. PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS CARENTES



Fonte: SECID, 2013

5 Para o IBGE, domicílios carentes são aqueles cujo abastecimento de água não é realizado por rede geral; com descarte sanitário não realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica; sem coleta de lixo direta ou indireta; ou, ainda, sem energia elétrica.

Retomando a classificação por faixa populacional, que organiza os municípios do Maranhão em pequenos, médios e grandes, a distribuição dos serviços públicos exclusivamente nas sedes municipais apresenta os índices abaixo. Como o IBGE disponibiliza os dados desagregados para população urbana e rural, foi possível especificar exclusivamente as áreas urbanas. Considerando que acima de 200 mil habitantes existem apenas dois municípios no Maranhão – Imperatriz e São Luís -, eles estão listados em tabelas em separado, devido a situação diferenciada que desfrutam em relação às demais cidades.

Tabela 12 - MARANHÃO. 215 MUNICÍPIOS. FORMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM ÁREAS URBANAS

MUNICÍPIOS POR FAIXA POPULACIONAL URBANA	FORMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA							Outra
	Rede geral	Poço ou nascente na propriedade	Poço ou nascente fora propriedade	Carro-pipa ou água da chuva	Rio, açude, lago ou igarapé	Poço ou nascente na aldeia	Poço ou nascente fora aldeia	
Com até 5.000 habitantes (65 municípios)	78,16	12,88	7,45	1,02	4,76	-	-	2,24
Com mais de 5.000 até 10.000 habitantes (60 municípios)	76,54	14,03	8,40	0,24	0,45	-	-	1,19
Com mais de 10.000 até 20.000 habitantes (57 municípios)	74,14	16,01	8,08	0,59	0,21	-	-	1,52
Com mais de 20.000 até 50.000 habitantes (23 municípios)	79,33	12,65	5,48	1,27	0,27	0,98	0,20	1,32
Com mais de 50.000 até 100.000 habitantes (8 municípios)	83,97	5,91	8,40	0,40	0,12	-	-	1,22
Com mais de 100.000 até 200.000 habitantes (2 municípios)	92,66	1,00	3,61	0,23	0,04	-	-	2,47
<b>Percentual Médio (215 municípios)</b>	<b>80,80</b>	<b>10,41</b>	<b>6,90</b>	<b>0,62</b>	<b>0,93</b>			<b>9,96</b>

Fonte: IBGE, 2010/IMESC

Com os pequenos municípios na faixa de 12 a 16% que utilizam o poço localizado na propriedade, incluindo-se aí até as cidades na faixa de até 50 mil habitantes (com 12,65% nesta situação), verificamos que em média 25% dos

domicílios se encontram na carência de água distribuída por rede. Ressalte-se que as informações não esclarecem quanto às formas de captação e tratamento da água oferecida, condições que podem agravar o problema para toda a população, inclusive aquela com abastecimento por rede pública.

Tabela 13 - MARANHÃO, IMPERATRIZ E SÃO LUÍS. FORMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM ÁREAS URBANAS

MUNICÍPIOS POR FAIXA POPULACIONAL URBANA	FORMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA							
	Rede geral	Poço ou nascente na propriedade	Poço ou nascente fora propriedade	Carro-pipa ou água da chuva	Rio, açude, lago ou igarapé	Poço ou nascente na aldeia	Poço ou nascente fora aldeia	Outra
Com mais de 200.000 até 500.000 habitantes: Imperatriz	93,73	4,60	1,24	0,02	0,02	-	-	0,40
Com mais de 500.000 até 1.000.000 habitantes: São Luís	78,56	6,12	13,58	0,23	0,04	-	-	1,47

Fonte: IBGE, 2010/IMESC

A situação nos dois maiores municípios do estado corresponde ao percentual daqueles nas faixas médias, com a capital oferecendo serviços no mesmo patamar das cidades de até 50 mil habitantes. Neste caso, Imperatriz apresenta-se em melhor condição, igualando-se às cidades na faixa de 100 mil a 200 mil habitantes.

Mais uma vez, a observação empírica leva a duvidar dos indicadores apresentados, pois o uso de carro-pipa em bairros de São Luís, principalmente aqueles com condomínios residenciais ou comerciais verticais é uma prática cotidiana, comprovando que a existência da rede de abastecimento de água não assegura o fornecimento adequado aos consumidores.

A mesma observação vale para o quantitativo de poços nas propriedades, pois o percentual apresentado para São Luís (6,12%), não corresponde à realidade, há muito tempo determinada pelo serviço intermitente de abastecimento de água que atinge todos os bairros da cidade. Uma situação que consolidou o negócio da venda de água em caminhões pipa a condomínios residenciais, hotéis e shopping centers, levando à prática disseminada de instalação de poços artesianos, principalmente em residências coletivas.

Assim, os índices apresentados nos dados como rede geral representam muito mais a cobertura alcançada pela rede, não tendo correspondência com a efetividade da prestação do serviço de abastecimento.

Tabela 14 - MARANHÃO, 215 MUNICÍPIOS. DESTINO DO LIXO EM ÁREAS URBANAS

MUNICÍPIOS POR FAIXA POPULACIONAL URBANA	DESTINO DO LIXO					
	Coletado	Queimado (na propriedade)	Enterrado (na propriedade)	Jogado em terreno baldio ou logradouro	Jogado em rio, lago ou mar	Outro destino
Com até 5.000 habitantes (65 municípios)	58,33	32,95	1,88	6,65	0,60	0,47
Com mais de 5.000 até 10.000 habitantes (60 municípios)	61,67	30,61	1,47	6,58	0,26	0,73
Com mais de 10.000 até 20.000 habitantes (57 municípios)	70,15	23,14	1,22	4,93	0,48	0,25
Com mais de 20.000 até 50.000 habitantes (23 municípios)	78,53	15,89	0,67	4,34	0,24	0,35
Com mais de 50.000 até 100.000 habitantes (8 municípios)	85,01	10,92	0,34	3,49	0,11	0,15
Com mais de 100.000 até 200.000 habitantes (2 municípios)	78,31	15,07	0,22	6,09	0,07	0,24
<b>Percentual Médio (215 municípios)</b>	<b>72,00</b>	<b>21,43</b>	<b>0,97</b>	<b>5,35</b>	<b>0,30</b>	<b>0,36</b>

Fonte: IBGE, 2010/IMESC

A tabela acima mostra, mais uma vez, a precariedade dos serviços nos pequenos municípios – com percentual de 25% sem coleta -, com as médias cidades até 50 mil habitantes na faixa de apenas 22% do lixo recolhido. As taxas daqueles que queimam os resíduos na propriedade além de comprovarem a falta de controle público do procedimento, indicam um caráter de ruralidade dos domicílios, com baixa taxa de edificação.

Porém, cabe atentar para o que a tabela não mostra. Os dados sobre resíduos sólidos nos municípios costumam se restringir à coleta, sem esclarecer a forma desse procedimento e muito menos o destino final do material recolhido. Conhecendo a realidade dos municípios maranhenses – que despejam o material coletado às margens das vias de acesso à cidade, sem quaisquer preo-



cupações ambientais -, apesar da legislação atual<sup>6</sup>, este seria uma informação relevante a ser incluída nas pesquisas sobre saneamento.

Tabela 15 - MARANHÃO, IMPERATRIZ E SÃO LUÍS. DESTINO DO LIXO EM ÁREAS URBANAS

MUNICÍPIOS POR FAIXA POPULACIONAL URBANA	DESTINO DO LIXO					
	Coletado	Queimado (na propriedade)	Enterrado (na propriedade)	Jogado em terreno baldio ou logradouro	Jogado em rio, lago ou mar	Outro destino
Com mais de 200.000 até 500.000 habitantes: Imperatriz	95,54	3,16	0,06	0,96	0,06	0,22
Com mais de 500.000 até 1.000.000 habitantes: São Luís	93,16	2,72	0,24	3,10	0,53	0,25

Fonte: IBGE, 2010/IMESEC

A mesma situação quanto ao tratamento dado ao lixo coletado, comentado no item anterior, vale para Imperatriz que mantém, ainda em 2016, um lixão a 15 km da sede urbana. Em São Luís, com o Aterro Sanitário da Ribeira fechado desde julho de 2015, o lixo da capital é encaminhado para a Central de Tratamento de Resíduos, localizada no Povoado Buenos Aires, município de Rosário, a 70 km.

Mas o verdadeiro “calcanhar de Aquiles” dos serviços públicos dos municípios maranhenses – como do Brasil em geral, mas principalmente Norte e Nordeste – é a coleta e o tratamento final do esgotamento sanitário. Segundo o IBGE, as cidades do Maranhão apresentam os seguintes índices de esgotamento sanitário (Tabela 16).

6 Aprovada em 2010, a lei 12.305, que definiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabeleceu um prazo para a extinção dos lixões e criação de aterros sanitários. Segundo a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais - SEMA, apenas 20% dos 217 municípios maranhenses deram início ao processo de desativação. [g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2014/07/apenas-20-dos-municipios-do-ma-comecaram-desativar-lixoes.html](http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2014/07/apenas-20-dos-municipios-do-ma-comecaram-desativar-lixoes.html) acesso em 07 agosto 2016.

Tabela 16 - MARANHÃO, 215 MUNICÍPIOS. TIPO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM ÁREAS URBANAS

MUNICÍPIOS POR FAIXA POPULACIONAL URBANA	TIPO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO						
	REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL	FOSSA SÉPTICA	FOSSA RUDIMENTAR	VALA	RIO, LAGO OU MAR	OUTRO TIPO	NÃO TINHAM
Com até 5.000 habitantes (65 municípios)	1,43	15,38	62,87	7,32	0,86	6,63	8,21
Com mais de 5.000 até 10.000 habitantes (60 municípios)	1,80	11,48	64,59	7,57	0,87	7,38	7,00
Com mais de 10.000 até 20.000 habitantes (57 municípios)	1,69	15,34	63,21	7,35	1,82	5,39	5,97
Com mais de 20.000 até 50.000 habitantes (23 municípios)	3,60	17,45	61,14	6,55	0,80	6,20	4,40
Com mais de 50.000 até 100.000 habitantes (8 municípios)	9,65	20,76	58,53	4,29	0,30	3,82	2,65
Com mais de 100.000 até 200.000 habitantes (2 municípios)	6,58	30,53	51,49	3,73	0,50	3,17	4,00
<b>Percentual Médio (215 municípios)</b>	<b>4,12</b>	<b>18,49</b>	<b>60,31</b>	<b>6,14</b>	<b>0,86</b>	<b>5,43</b>	<b>5,37</b>

Fonte: IBGE, 2010/IMESC

Com uma média geral de 4,12% de cobertura do esgotamento sanitário – com as cidades entre 50 mil e 100 mil habitantes na faixa de 9,65% -, outra vez as pequenas cidades não alcançam sequer 5% de atendimento, ficando entre 1,43% e 3,60%. A predominância alarmante das fossas rudimentares, com média de 60% que não especifica tipos, materiais e manutenção de tais equipamentos, é a mais clara demonstração da crise em que se formaram, consolidaram e expandiram as cidades do Maranhão.

Este quadro se complementa com os dados sobre existência de banheiros e sanitários<sup>7</sup> nos domicílios urbanos do Maranhão. Na Tabela 17, estão discriminados banheiro (no interior do domicílio), sanitário (fora da moradia, incluindo as sentinas a céu aberto) e a inexistência de qualquer um dos dois tipos.

<sup>7</sup> Banheiro: cômodo que dispunha de chuveiro (ou banheira) e vaso sanitário (ou privada) e de uso exclusivo dos moradores, inclusive os localizados no terreno ou na propriedade; sanitário o local limitado por paredes de qualquer material, coberto ou não por um teto, que dispunha de vaso sanitário ou buraco para dejeções. IBGE, 2011.

Tabela 17 - MARANHÃO, 215 MUNICÍPIOS. EXISTÊNCIA DE BANHEIRO OU SANITÁRIO EM ÁREAS URBANAS

MUNICÍPIOS POR FAIXA POPULACIONAL URBANA	EXISTÊNCIA DE BANHEIRO OU SANITÁRIO		
	TINHAM BANHEIRO DE USO EXCLUSIVO DO DOMICÍLIO	TINHAM SANITÁRIO	NÃO TINHAM BANHEIRO NEM SANITÁRIO
Com até 5.000 habitantes (65 municípios)	68,64	23,15	8,21
Com mais de 5.000 até 10.000 habitantes (60 municípios)	65,54	27,45	7,00
Com mais de 10.000 até 20.000 habitantes (57 municípios)	69,87	24,16	5,97
Com mais de 20.000 até 50.000 habitantes (23 municípios)	73,25	22,34	4,40
Com mais de 50.000 até 100.000 habitantes (8 municípios)	82,63	14,72	2,65
Com mais de 100.000 até 200.000 habitantes (2 municípios)	85,81	10,20	4,00
Percentual Médio (215 municípios)	74,29	20,34	5,37

Fonte: IBGE, 2010/IMESC

Estes dois itens – tipo de esgotamento sanitário e existência de banheiro ou sanitário – apresentam percentuais mais altos para Imperatriz e São Luís (Tabelas 18 e 19), mas no quesito do esgotamento as duas ainda estão abaixo de cidades do mesmo porte e das capitais estaduais do país.

Tabela 18 - MARANHÃO, IMPERATRIZ E SÃO LUÍS. TIPO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM ÁREAS URBANAS

MUNICÍPIOS POR FAIXA POPULACIONAL URBANA	TIPO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO						
	REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL	FOSSA SÉPTICA	FOSSA RUDIMENTAR	VALA	RIO, LAGO OU MAR	OUTRO TIPO	NÃO TINHAM
Com mais de 200.000 até 500.000 habitantes: Imperatriz	37,34	14,65	39,69	2,35	2,82	1,76	1,39
Com mais de 500.000 até 1.000.000 habitantes: São Luís	49,15	19,21	21,80	4,46	2,24	1,37	1,77

Fonte: IBGE, 2010/IMESC

Tabela 19 - MARANHÃO, IMPERATRIZ E SÃO LUÍS. EXISTÊNCIA DE BANHEIRO OU SANITÁRIO EM ÁREAS URBANAS

MUNICÍPIOS POR FAIXA POPULACIONAL URBANA	EXISTÊNCIA DE BANHEIRO OU SANITÁRIO		
	TINHAM BANHEIRO DE USO EXCLUSIVO DO DOMICÍLIO	TINHAM SANITÁRIO	NÃO TINHAM BANHEIRO NEM SANITÁRIO
Com mais de 200.000 até 500.000 habitantes: Imperatriz	93,18	5,43	1,39
Com mais de 500.000 até 1.000.000 habitantes: São Luís	89,44	8,79	1,77

Fonte: IBGE, 2010/IMESC

Com quase a totalidade dos domicílios com banheiros, Imperatriz suplanta a própria capital do estado, mas quando verificamos os percentuais de esgotamento sanitário – com 40% e 21% de fossas rudimentares em Imperatriz e São Luís, respectivamente -, o alto índice de banheiros fica comprometido pelo destino dado aos seus dejetos.

A falta de informação sobre o tratamento do esgoto nas duas maiores cidades do Maranhão não permite avaliar de forma definitiva a qualidade dos serviços, mas a constatação de lançamento de dejetos em cursos de água e praias reforçam as dúvidas quanto ao destino final do esgotamento sanitário tanto em Imperatriz quanto em São Luís.

Perante os dados expostos, pode-se afirmar que as condições de oferta de serviços públicos e infraestrutura nas sedes municipais do estado aproxima todos, independentemente da dimensão populacional, da mesma realidade. Caracterizados por precariedades sociais, o espaço urbano das cidades do Maranhão apresentam as mais baixas coberturas nacionais de serviços de saneamento básico – incluindo abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos e de resíduos sólidos, drenagem pluvial. A presença de esgoto a céu aberto, constantemente com águas estagnadas nas vias públicas, agravado pela inexistência de sistemas adequados de escoamento das águas pluviais – raras são as áreas dotadas de meios-fios e sarjetas -, contribuem para a proliferação de enfermidades e dão o aspecto visual de grande parte das nossas cidades, independente do porte populacional, como se pode constatar pelas imagens a seguir.

Imagens 01 e 02 - MARANHÃO. FEIRA DA CIDADE DE PINHEIRO



Fonte: IMESC, 2016

Imagens 03 e 04 - MARANHÃO. MERCADO DE PEIXE NA CIDADE DE GOVERNADOR NUNES FREIRE



Fonte: IMESC, 2016

Imagens 05 e 06 - MARANHÃO. PAVIMENTAÇÃO DE RUAS E LIXO NA CIDADE DE BALSAS



Fonte: SECID, 2014

Imagens 07 e 08 - MARANHÃO. PAVIMENTAÇÃO DE RUAS NAS CIDADES DE PEDREIRAS E TRIZIDELA



Fonte: SECID, 2014



Imagens 09 e 10 - MARANHÃO. LIXÃO NA CIDADE DE IMPERATRIZ



Fonte: SECID, 2014

Imagens 11 e 12 - MARANHÃO. PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM NA CIDADE DE BACABAL



Fonte: LATESE, 2015

Imagens 13 e 14 - MARANHÃO. PAVIMENTAÇÃO E LIXO NA CIDADE DE SANTO ANTONIO DOS LOPES



Fonte: LATESE, 2015

Além dos serviços de saneamento, o Censo do IBGE levanta informações referentes ao estado dos domicílios. Classificando como Domicílio Permanente aquele imóvel “quando construído para servir, exclusivamente, à habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas” (IBGE, 2011) e, como Domicílio Improvisado, o IBGE possibilita uma ideia geral das condições de moradia em determinado assentamento, seja urbano ou rural.

Quando localizado em edificação (loja, fábrica etc.) que não tinha dependência destinada exclusivamente à moradia, como, também, local inadequado para a habitação, que, na data de referência, estava ocupado por morador. O prédio em construção, a tenda, a barraca, o vagão, o trailer, a gruta, a cocheira, o paiol etc., que estava servindo de moradia na data de referência, também foi considerado como domicílio particular improvisado. (IBGE, 2011)

Aliada às já expostas condições dos serviços de saneamento e o estado do espaço público das cidades maranhenses, a situação das edificações urbanas reforçam o ambiente de precariedade já identificado nos itens anteriores. Dados sobre o material utilizado para construção das paredes externas dos imóveis urbanos indicam, para 215 municípios, um percentual de 40% de edificações fora dos padrões de habitabilidade aceitos pelos órgãos técnicos.

O quantitativo inclui imóveis em alvenaria com e sem revestimento, construídos em madeira (aparelhada e aproveitada), taipa (revestida e não revestida) e até mesmo palha, confirmando a condição de pobreza de parte da população, que recorre à natureza ou ao descarte para autoconstruir suas moradias.

Ao apontar, para os municípios com até 200 mil habitantes, percentuais acima dos 25% da população vivendo em imóveis precários (Tabela 20), os dados demonstram que esta situação excede o próprio quantitativo da população em assentamento precário apontado pelos Censos de 2000 e 2010 do IBGE.

Tabela 20 - MARANHÃO, 215 MUNICÍPIOS. TIPO DE MATERIAL DAS PAREDES EXTERNAS EM ÁREAS URBANAS

MUNICÍPIOS POR FAIXA POPULACIONAL URBANA	TIPO DE MATERIAL DAS PAREDES EXTERNAS								
	ALVENARIA COM REVESTIMENTO	ALVENARIA SEM REVESTIMENTO	MADEIRA APARELHADA	TAIPA REVESTIDA	TAIPA NÃO REVESTIDA	MADEIRA APROVEITADA	PALHA	OUTRO MATERIAL	SEM PAREDE
Com até 5.000 habitantes (65 municípios)	54,07	28,31	2,46	5,97	11,54	1,00	1,65	4,80	-
Com mais de 5.000 até 10.000 habitantes (60 municípios)	50,81	25,07	3,35	6,82	13,17	1,24	1,02	7,17	-
Com mais de 10.000 até 20.000 habitantes (57 municípios)	55,09	24,26	4,95	5,39	9,90	1,85	0,49	3,91	-
Com mais de 20.000 até 50.000 habitantes (23 municípios)	63,97	21,48	1,17	4,57	8,77	1,46	0,52	0,48	0,09
Com mais de 50.000 até 100.000 habitantes (8 municípios)	68,12	19,82	1,13	3,40	4,05	1,80	0,17	5,47	-
Com mais de 100.000 até 200.000 habitantes (2 municípios)	69,18	20,44	0,10	3,62	6,40	0,12	0,09	0,32	-
Percentual Médio (215 municípios)	<b>60,21</b>	<b>23,23</b>	<b>2,19</b>	<b>4,96</b>	<b>8,97</b>	<b>1,24</b>	<b>0,66</b>	<b>3,69</b>	<b>0,09</b>

Fonte: IBGE, 2010/IMESC

Tabela 21- MARANHÃO, IMPERATRIZ E SÃO LUÍS. TIPO DE MATERIAL DAS PAREDES EXTERNAS EM ÁREAS URBANAS

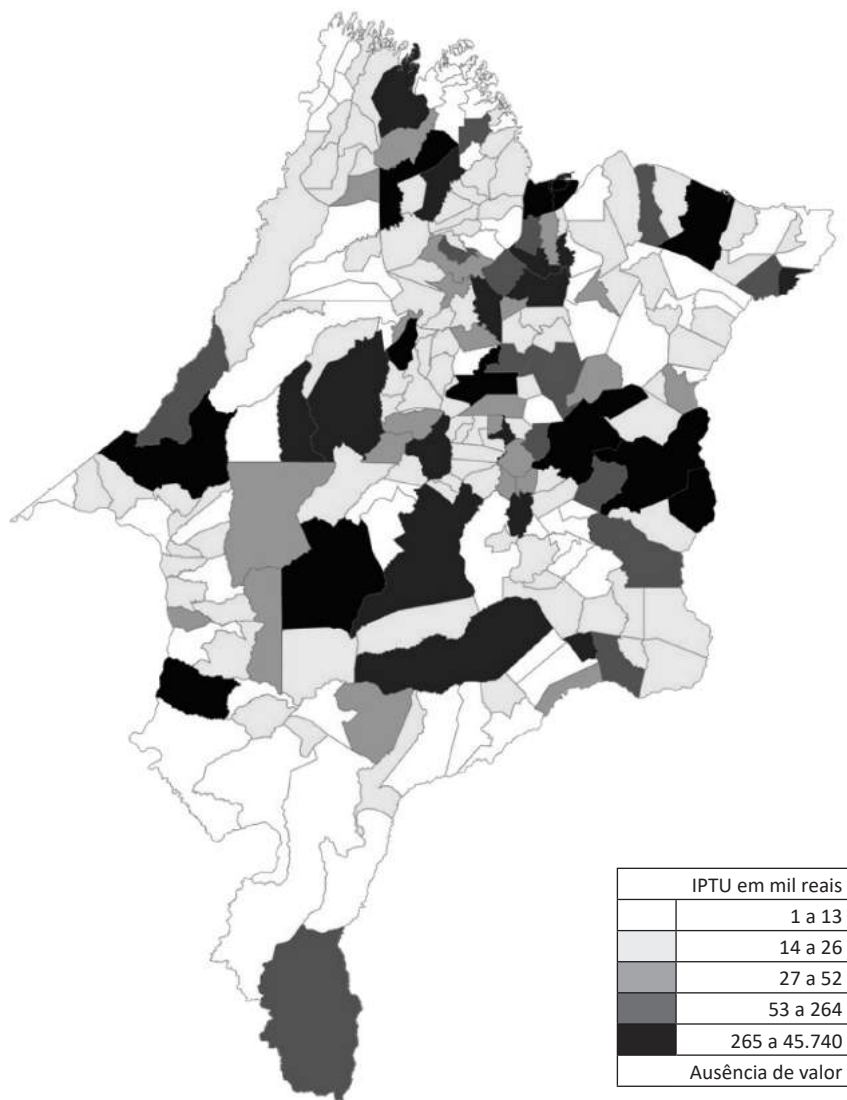
MUNICÍPIOS POR FAIXA POPULACIONAL URBANA	TIPO DE MATERIAL DAS PAREDES EXTERNAS								
	ALVENARIA COM REVESTIMENTO	ALVENARIA SEM REVESTIMENTO	MADEIRA APARELHADA	TAIPA REVESTIDA	TAIPA NÃO REVESTIDA	MADEIRA APROVEITADA	PALHA	OUTRO MATERIAL	SEM PAREDE
Com mais de 200.000 até 500.000 habitantes: Imperatriz	77,15	17,40	2,48	0,24	0,43	2,14	-	0,15	-
Com mais de 500.000 até 1.000.000 habitantes: São Luís	83,63	13,61	0,25	0,48	1,37	0,45	0,02	0,19	-

Fonte: IBGE, 2010/IMESC

Os índices divulgados para as duas maiores cidades do estado, entre 17,4% e 13,61% de casas de alvenaria não revestidas e a permanência – ainda que com baixos valores – para as moradias de taipa, reforçam a precariedade das cidades maranhenses (Tabela 21). Mas também apontam para problemas no modelo de gestão e planejamento urbano adotado para os maiores centros urbanos.

Um padrão de gestão que se expressa bem na incapacidade – ou omissão – em arrecadar receitas resultantes da cobrança de impostos sobre o uso da terra urbana. Os valores arrecadados pelos 217 municípios maranhenses através da cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, expostos na Figura 09, pintam um retrato desanimador da capacidade de geração de receitas da administração pública municipal do Maranhão.

Figura 09 - MARANHÃO. RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS REALIZADAS IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - IPTU



Fonte: IBGE, 2010

As finanças municipais, tema recorrente no debate federativo nacional, tem papel de destaque nas discussões sobre a partilha do fundo público. Mobilizador das periódicas marchas de prefeitos, o debate que demanda novas proporções nos fundos constitucionais de repasses estaduais e municipais precisa ser colocado também a nível local, indispensável para o entendimento do papel da gestão municipal na geração de receitas. A pouca rigidez pública na cobrança de impostos sobre o uso do solo, ao mesmo tempo em que penaliza o erário municipal, reforça a falta de compromisso com a qualidade do espaço urbano, levando ao entendimento de que não custa nada, porque não vale nada.

Uma atitude que se reflete também na pouca – ou nenhuma? – qualidade técnica que assume a produção e manutenção do espaço urbano no Maranhão, fato patente nas imagens expostas, mas ao alcance de qualquer morador de cidades maranhenses. O mais simples e mais evidente exemplo desta atitude está nos elementos materiais básicos, componentes do espaço público – caixa de rolamento, meio-fio, sarjeta e calçada. Além de decisivos para a adequada mobilidade e acessibilidade de todos e correto escoamento das águas pluviais, estes 4 componentes são indispensáveis para ordenar e balizar as intervenções privadas na cidade: assegurando limites – em extensão e altura - para as edificações, o quarteto oferece continuidade física e visual, sendo o suporte básico de tudo que se constrói na cidade.

Na falta ou precariedade de tais elementos, se reduzem as possibilidades da ação ordenadora do poder executivo, todos perdem a referência, adotam seus interesses imediatos e comprometem o bem comum. Por isso, esse conjunto articulador do espaço urbano é tarefa primordial do poder público, que deve implantar e exigir sua materialização antecipada nas expansões, ocupações e loteamentos. Mas, o que vemos no dia a dia? Ou sua inexistência ou grosseiras improvisações, sem padrões técnicos de dimensões e materiais. Uma vista rápida às imagens expostas aqui são suficientes para constatar a irrelevância que cada um dos elementos citados ocupa no espaço urbano de nossas cidades.



Imagens 15 e 16 - MARANHÃO. AUSÊNCIA DE MEIO-FIO E SARJETA NAS CIDADES DE PRESIDENTE DUTRA E BURITICUPU



Fonte: LATESE, 2015

Uma situação que se agrava quando verificamos que a instalação e manutenção de serviços públicos nas nossas cidades não é o único problema grave que lhes afeta. Dois elementos vieram, em distintas épocas, agravar as condições urbanas brasileiras e, em especial, maranhenses. O primeiro deles é a permanente migração campo-cidade, que tem provocado expansões urbanas sob precárias condições ambientais; conceitos como os de Aglomerados Sub-normais, do IBGE, ou dos Assentamentos Precários, do Ministério das Cidades, surgem em função de tal realidade que tem se materializado com força nas cidades maranhenses, como mostram as imagens 17 a 20.

Imagens 17 e 18 - MARANHÃO. EXPANSÃO URBANA NAS CIDADES DE AFONSO CUNHA E CHAPADINHA



Fonte: LATESE, 2015

Imagens 19 e 20 - MARANHÃO. EXPANSÃO URBANA NAS CIDADES DE ITAPECURU-MIRIM E TIMON



Fonte: LATESE, 2015

O segundo elemento a impactar as cidades é a política habitacional do governo federal que, em vigência há pouco mais de cinco anos com intensa produção de conjuntos residenciais, tem trazido um novo desafio urbano, ainda não de todo concretizado. De imediato, os conjuntos construídos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida expõem a dificuldade dos empreendimentos em produzir espaços urbanos de qualidade, com parte significativa dos residenciais com total ausência dos elementos básicos de composição e estruturação das vias públicas (Imagens 21 a 24).

Imagens 21 e 22 - MARANHÃO. PRODUÇÃO HABITACIONAL SEM URBANIZAÇÃO NAS CIDADES DE PORTO RICO DO MARANHÃO E SÃO RAIMUNDO DAS MANGABEIRAS



Fonte: LATESE, 2015

Imagens 23 e 24 - MARANHÃO. PRODUÇÃO HABITACIONAL SEM URBANIZAÇÃO NAS CIDADES DE SÃO PEDRO DOS CRENTES E CAPINZAL DO NORTE



Fonte: LATESE, 2015

A partir desta breve, mas reveladora descrição dos problemas das cidades maranhenses, é possível constatar que suas áreas urbanas apresentam carências de décadas, que se acumulam com o tempo e com o aumento populacional; mas também enfrentam desafios recentes, originados em políticas do governo federal e, em alguns casos, do poder estadual. Resultando em expansão do perímetro urbano, as mudanças recentes em nossas cidades exigem do executivo local grandes investimentos para urbanização em temas como acessibilidade, saneamento e instalação de serviços públicos. Esse contexto de grandes demandas coincide com novas competências constitucionais impostas aos municípios e que entregaram aos gestores locais a incumbência de assegurar o desenvolvimento urbano para todos.

## 2.2 COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS E USO DO SOLO URBANO

No processo de organização territorial do Brasil, originalmente os municípios não constituíam unidades autônomas. Por longos anos, a organização do território brasileiro era formada pela União, Estados e Territórios, correspondendo este a um setor ou estado que, devido à baixa competência para administração do seu território, era controlado pela União.

A análise das Constituições Federais – CF de 1934, 1937, 1946, 1964 e 1967 – comprova que os municípios não eram tidos como entes federativos, mas possuíam algumas competências municipais que deveriam ser asseguradas tanto pelo Estado, quanto pela União. Dentre estas competências, constam a eleição de prefeitos e vereadores - com exceção das Estâncias Hidrominerais e aqueles declarados como de importância para a Segurança Nacional, sendo nomeados pelo governador do Estado (exceção na CF de 1937, devido ao centralismo político da época) -, bem como a defesa pelo peculiar interesse e a arrecadação de alguns tributos municipais a eles atribuídos.

A inovação ocorreu com a Constituição Federal de 1988, quando assumiram a competência pela organização territorial, ganhando autonomia como entes federativos, conforme o artigo 18º: “A organização política-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”. Neste processo, os municípios passaram a ter autonomia política - competência para eleger seus re-

presentantes -, administrativa e financeira para legislar, administrar e arrecadar os impostos a eles atribuídos, como forma de reduzir a dependência dos repasses constitucionais.

Além disso, compete aos municípios a elaboração e aprovação da Lei Orgânica – a constituição municipal - e a defesa pelos interesses locais, entendidos como os interesses da população de uma determinada área, específicos, ou seja, que está diretamente ou indiretamente vinculado à sociedade local/municipal. (FERRARI, apud GABRIEL 2010).

Assim como nas Constituições anteriores, também na de 1988, cabia às municipalidades a arrecadação de tributos municipais, tais como IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano. Esta atribuição foi reforçada na nova CF, que delimita no seu artigo 156 os impostos de competência municipal:

- I – Propriedade predial e territorial urbana;
- II – Transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
- III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar

Uma inovação, assegurada pela Constituição às novas instâncias federativas, faz referência à organização do território e o uso do solo urbano, através da elaboração de legislações próprias. Em seu artigo 30, a CF delibera sobre as competências municipais, destacando os incisos III, VIII e IX, vinculados à gestão do uso do solo:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;**
- IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;**

**IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (CF 1988, grifos nossos)**

Com tais competências, os municípios passaram a ter responsabilidade pela política de desenvolvimento urbano, com o fito de *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*, definidos pelos artigos 182 e 183 da CF de 88, que tratam da Política Urbana, cabendo-lhes a elaboração de Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes.

O capítulo referente à Política Urbana, presente na Constituição, foi originado por uma emenda popular de iniciativa do Movimento Nacional da Reforma Urbana, (SOUZA, 2008) e sua regulamentação, depois de 11 anos de tramitação no Senado Federal, resultou na Lei nº 10.257, o Estatuto da Cidade – EC, aprovado em 2001. Para garantir o cumprimento da *função social da cidade e da propriedade urbana*, para Rolnik (2001), “a nova lei delega esta tarefa para os municípios, oferecendo para as cidades um conjunto de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e de gestão urbanos”.

O Estatuto da Cidade objetiva a justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, como forma de reduzir as desigualdades e a segregação social. Em seu artigo 1º, Parágrafo único, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (EC, 2001).

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



Para efetivação da Política Urbana proposta pelo EC, foram definidos instrumentos específicos, com o intuito de assegurar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Estes instrumentos estão delimitados no artigo 4º do EC e se referem à elaboração de planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico; planejamento das regiões metropolitanas; aglomerações urbanas e microrregiões; o planejamento municipal (Plano Diretor, Zoneamento ambiental, planos, programas e projetos setoriais e outros); os institutos tributários e financeiros (IPTU, contribuição de melhoria e outros); institutos jurídicos e políticos (desapropriação, a instituição de zonas de interesse social, tombamento de imóveis ou de mobiliários urbanos, regularização fundiária e outros) e o Estudo prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Dentre os instrumentos para o planejamento municipal, o Plano Diretor, já definido pela CF de 88, ganhou diretrizes de instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo ser atualizado, no máximo, a cada 10 anos. Suas diretrizes devem englobar o território do município como um todo e, de acordo com o artigo 41, é obrigatório para cidades:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

A Gestão Democrática, novo princípio também inserido no EC, pretende garantir a participação da população na definição das políticas desenvolvidas pelo município, devendo ocorrer através de órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assunto de interesses urbano e da iniciativa popular de projetos de lei e de planos, de programas e projetos de desenvolvimento urbano. (Art. 2º e 43º, EC, 2001).

Assim, verifica-se que, com a Constituição de 88, as competências atribuídas aos municípios representaram também grandes responsabilidades perante a sociedade, capazes de contribuir para a promoção de espaços sustentáveis e melhor distribuição de benefícios, uma vez que o controle do solo urbano passou a estar mais próximo da realidade local.

Apesar de muitas expectativas, esperanças e esforços em torno do “novo” planejamento urbano, todo o arsenal jurídico pouco tem conseguido fazer em favor das cidades brasileiras, em especial as do Maranhão

No ranking das 100 piores cidades do país para se viver, vinte são do Maranhão. Fernando Falcão, Marajá do Sena, Jenipapo dos Vieiras, Satubinha, Água Doce do Maranhão, Lagoa Grande do Maranhão, São João do Carú, Santana do Maranhão, Arame, Belágua, Conceição do Lago-Açu, Primeira Cruz, Aldeias Altas, São Roberto, São Raimundo do Doca Bezerra, Pedro do Rosário, São João do Sóter, Centro Novo do Maranhão, Itaipava do Grajaú e Santo Amaro do Maranhão.<sup>8</sup>

Somente recuperando aspectos da história do planejamento e da gestão urbanos no Brasil é possível entender algumas das razões que levaram à atual situação de nossas cidades, onde a gestão urbana tem contribuído decisivamente para agravar situações de pobreza, desperdiçando recursos públicos e ampliando desigualdade sociais.

## 2.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS NO BRASIL E NO MARANHÃO

### 2.3.1 Planejamento e Gestão Urbanos no Brasil

O contexto do planejamento urbano no Brasil tem início com os Planos de Embelezamento e Melhoramentos, desenvolvidos nas primeiras décadas do século XX. Realizados com maior frequência nas cidades de Rio de Janeiro – como os de Alfred Agache e Pereiras Passos - e em São Paulo - por Prestes Maias -, tinham origem e inspiração parisienses e valorizavam a beleza monumental. (VILLAÇA, 2004) e mostravam o discurso do Estado e sua ação concreta sobre o espaço urbano.

Posteriormente, surgem os “Planos discursos”, uma concepção na qual, segundo seus idealizadores, a cidade passaria de um quadro de bela para funcional, abandonando as intervenções pontuais e priorizando obras de infraestrutura. Para alguns autores, o “Plano discurso” surge quando a participação da população entra no contexto do planejamento urbano e, em função disso,

---

<sup>8</sup> [www.maranhaodagente.com.br/vinte-cidades-maranhenses-sao-classificadas-como-as-piores-para-se-viver-no-brasil/](http://www.maranhaodagente.com.br/vinte-cidades-maranhenses-sao-classificadas-como-as-piores-para-se-viver-no-brasil/) acesso Agosto 2016.

o Estado busca esconder direções tomadas pelas obras e investimentos, pois com a intensificação dos problemas urbanos, não havia nem proposta nem interesse em sua resolução. (MARICATO, 2002; VILLAÇA, 2004).

Com a omissão oficial, as questões socioambientais das cidades se agravam e a “cidade ilegal”<sup>9</sup> se expande sem políticas públicas, às margens de planos e investimentos. Segundo Maricato (2002), nesta outra cidade, não há planos, nem ordem, ela é formada principalmente pela população pobre, em sua maioria operário das indústrias, com salários insuficientes para aquisição de imóveis em áreas de intervenção urbana, sendo excluídas; a sua ilegalidade advém do fato de crescer e se desenvolver sem regulamentações, resultante dos interesses de governos locais com a cidade, prioridade da burguesia capitalista e do mercado imobiliário.

Mantendo tais padrões de exclusão e privilégio, o planejamento e a gestão urbanos se consolidaram no Brasil, com muitos planos elaborados e não aplicados, não trazendo solução para os reais problemas que se agravavam. Muitos deles elaborados em outros países, por técnicos desligado do contexto e da identidade local, os planos possuíam inúmeras recomendações, até mesmo em outros idiomas. De acordo com Villaça (2004), enxurradas de leis, recomendações, cálculos e padrões técnicos foram despejadas sobre as administrações municipais para serem absorvidas pelo órgão local de planejamento urbano, mas muitos destes acabaram nas gavetas de secretarias e prefeituras. (VILLAÇA, 2004)

Devido ao desprestígio de tais planos, diferentes denominações passaram a se receber, na busca de criar novos contextos, novas ideias: Plano Diretor, Planejamento Integrado, Plano Urbanístico Básico, Plano Municipal de Desenvolvimento e outros, retornando na atualidade ao Plano Diretor (MARICATO, 2002), agora Participativo. Inicialmente, trazendo um contexto geral sobre a cidade, com diagnóstico, propostas, recomendações, diretrizes, leis e mapas, previstos para sua implantação, mas sequer estes foram aplicados. Com o processo de metamorfose, passaram a ter um caráter mais simplório, trazendo unicamente recomendações e diretrizes genéricas, sem mapas e sem mostrar a real situação da cidade, assumindo a sua própria ineficiência. (VILLAÇA, 2004)

---

<sup>9</sup> O termo “cidade ilegal” é resultante da constatação, construída a partir de inúmeros estudos acadêmicos elaborados sobre as cidades brasileiras a partir dos anos 1970, comprovando que “o uso ilegal do solo e a ilegalidade das edificações em meio urbano atinge mais de 50% das construções nas grandes cidades brasileiras, se consideramos as legislações de uso e ocupação do solo, zoneamento, parcelamento do solo e edificação”. (MARICATO, 1996, p. 21)

A retomada dos Planos Diretores, na década de 1960 e 70, não se deveu à decisões políticas para enfrentamento dos problemas urbanos, que continuavam se agravando principalmente nos grandes centros urbanos, mas sim em função da política habitacional do governo militar. Com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SER-FHAU, por meio do II PND – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, e visando viabilizar terra urbana para os empreendimentos residenciais, foram abertos inúmeros incentivos para que os municípios elaborassem seu Planos Diretores, condição para obtenção dos recursos do BNH. (MARICATO, 2002).

Mas a elaboração dos planos, que de fato foram aplicados, mantinham as preocupações com a cidade formal e legal, ignorando a permanência da acelerada e desorganizada expansão das periferias, decorrentes também do intenso processo de migração do campo para as cidades. Assim, a urbanização acelerada – agora alimentada também pela produção do BNH -, fez com que se ampliasse o déficit habitacional, a infraestrutura e os serviços básicos, com ocupação de áreas de proteção ambiental. De acordo com Rolnik e Klink (2011) e apesar dos planos diretores, o processo de urbanização brasileiro consolidou um modelo marcado por disparidades espaciais, ineficiência e grande degradação ambiental.

Este é o quadro em que, na década de 80, acontece a reestruturação do projeto da reforma urbana, movimento iniciado no início dos anos 60, mas sufocado durante quase duas décadas em função da repressão militar. Com o início da abertura, o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), organizado nas principais cidades do país, busca influenciar a nova Constituição, elaborando proposta de Emenda Popular, com mais de 130 mil assinaturas (SOUZA, 2015), com “reivindicações das massas urbanas quanto a questões fundamentais, como propriedade imobiliária urbana, habitação, transporte e gestão urbana”. VILLAÇA, 2004, pg. 232)

Enviada ao Congresso Nacional, a proposta foi incorporada à nova Constituição, mas não de forma integral. Nos debates e votações, perdeu muito de suas proposições, sobrando um conteúdo diluído e modificado que deu origem aos dois artigos presentes na CF de 88 (art. 182 e 183), que tratam da Política Urbana.

Treze anos depois da promulgação da Constituição, em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade - EC, contendo a regulamentação dos dois capítulos da

Política Urbana e novos parâmetros e diretrizes para o planejamento e a gestão urbana, tendo como foco principal as cidades com mais de 20 mil habitantes.

Desta forma, o EC amplia sua atenção para uma gama maior de cidades, fugindo do objeto tradicional do planejamento urbano brasileiro, sempre preocupado em definir parâmetros e instrumentos para a regulamentação do solo nas grandes e médias cidades. Sempre voltado para ordenar aqueles espaços de interesse capitalista, com uma dinâmica econômica mais intensa e teatro de grandes conflitos sociais, o planejamento urbano agora assumia o desafio de atuar em cidades de pequeno porte. O Estatuto da Cidade inclusive se diferencia da CF, inserindo a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, não apenas para as cidade de 20 mil habitantes, mas também para aquelas, que independente do quantitativo populacional, integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de especial interesse turístico, de influência de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental, regional e nacional (Art. 40º, EC, 2001).

Entretanto, ao analisar os parâmetros definidos na Constituição Federal de 88 e posteriormente no Estatuto da Cidade de 2001, é possível constatar que o instrumental de controle e intervenção proposto tem pouca aderência com a realidade das pequenas cidades. Ainda que não inseridos nas diretrizes do planejamento urbano brasileiro, as pequenas cidades constituem grande parte do território nacional. Segundo categorização do IBGE de 2010, que define que pequenos municípios são aqueles que possuem menos de 20 mil habitantes, verifica-se por meio do levantamento do IBGE, do ano de 2013, que 45,2% dos municípios tem menos de 20 mil habitantes em sua população total. Os grandes municípios representam apenas 10,9%. Esse dado mostra como há necessidade de definir instrumentos de planejamento que possam ser aplicados a estes pequenos centros urbanos, cuja dinâmica é menor, os espaços urbanos são estruturados de forma diferenciada e os problemas urbanos são menos visíveis.

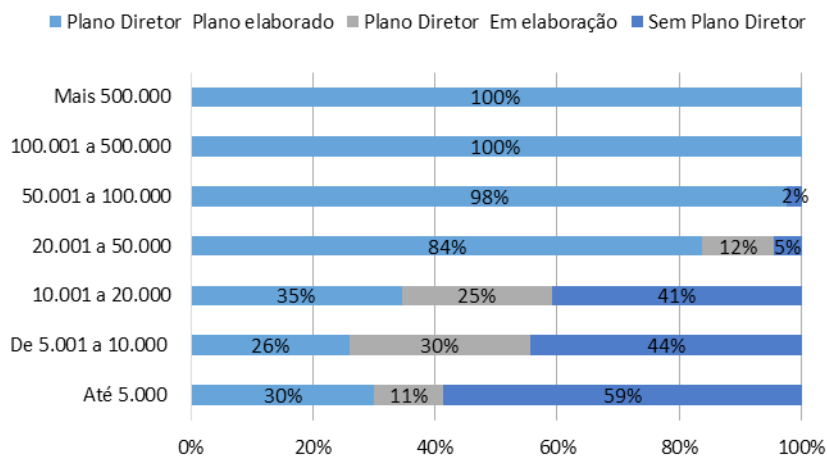
Apesar de tais dificuldades, análises de municípios brasileiros no pós-Constituição e pós-Estatuto da Cidade demonstram aumento das práticas de planejamento urbano no Brasil, com as pequenas cidades tentando, dentro de suas limitações, desenvolver e implementar legislações de controle do solo. Por meio da análise dos dados da Pesquisa de Informação Básica dos Municípios, do IBGE 2000, mostra que dos 5.560 municípios, 17,9% já possuíam

Plano Diretor, 32,7% já possuíam Lei de Parcelamento do Solo e 22,7% a Lei de Zoneamento. (MENEZES; JANNUZZI, 2005)

No comparativo com dados da mesma pesquisa, porém realizada em 2013, após 12 anos de aprovação do Estatuto da Cidade, verifica-se que houve um aumento, no quantitativo de municípios que elaboraram seus Planos Diretores e outros instrumentos para a regulação do solo urbano, mostrando o cumprimento por parte dos gestores da elaboração destes instrumentos. De acordo com os dados da pesquisa, 50% do total de 5.565 municípios e 14% estão em processos de elaboração, onde são inclusos tanto os grandes, quanto os médios e pequenos municípios.

Na análise do Gráfico 01, com a divisão dos municípios por faixa populacional, verifica-se que nos grandes municípios, com mais de 100.000 habitantes, há uma totalidade na elaboração dos seus Planos Diretores; nos médios municípios, também com obrigatoriedade constitucional, 91% já o tinham elaborado. Mesmo os pequenos municípios, fora da exigência legal, tem elaborado seus Planos Diretores, contabilizando 32,33% deles com lei já elaborada.

Gráfico 01 - PLANOS DIRETORES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS



Fonte: IBGE/MUNIC, 2013

Elaboração: LATESE, 2016

Apesar deste quantitativo elevado, é importante observar o conteúdo e a aplicação dos planos, uma vez que são muitos elaborados sem articulação

com a realidade, incluindo transcrições diretas dos instrumentos do Estatuto, sem adequação ao município e desconectados da capacidade da gestão local (ROLNIK, 2011), comprovando que muitos dos Planos elaborados visaram cumprir obrigatoriedades instituídas por lei.

Apesar de tal situação, há aqueles casos em que o município procura identificar suas peculiaridades locais e adaptar os instrumentos normativos das grandes cidades ao seu território. Como exemplo desses esforços, o Município de Rio Doce - MG, com população de 2.468 habitantes em 2010, após ter elaborado seu plano diretor, implantou redes de abastecimento de água tratada, energia elétrica e uma Estação de Tratamento de Esgoto e Compostagem de Lixo. (STEPHAN; MARIA, 2015). Assim como Rio Doce, o município de Sampaio – TO, com população de 3.921 habitantes, também elaborou seu Plano Diretor Participativo, com parceria da Universidade Federal do Tocantins, visando possibilitar ao município uma base legal para desenvolvimento integrado, resultado da ação direta da população com o poder público. (VELASQUES; MACHADO, 2007)

### **2.3.2 Planejamento e Gestão Urbanos no Maranhão**

São reduzidos os estudos que analisam a experiência do planejamento e gestão urbanos nas cidades do Maranhão que, em sua quase totalidade, iniciaram suas experiências no campo do planejamento urbano a partir das exigências constitucionais e do Estatuto da Cidade. Em nível nacional, um esforço do Ministério das Cidades, realizado em 2009, avaliou a produção dos denominados Planos Diretores Participativos em 30% das cidades do país sob obrigatoriedade de elaboração. Estruturada em coordenações estaduais, a pesquisa teve os municípios a pesquisar selecionados por comitês locais formados por representantes dos Conselhos Estaduais das Cidades. No Maranhão, de um total de 72 municípios com exigência de elaboração dos Planos, 24 cidades tiveram suas leis analisadas.

Os resultados, disponíveis no site do Observatório das Metrópoles<sup>10</sup>, do Instituto de Pesquisa e Pós-graduação Urbana e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ (SANTOS JUNIOR e MONTANDON,

<sup>10</sup> [www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=715%3Aplanos-diretores-p%C3%B3s-estatuto-da-cidade-dispon%C3%ADvel-para-download&Itemid=167&lang=pt#](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=715%3Aplanos-diretores-p%C3%B3s-estatuto-da-cidade-dispon%C3%ADvel-para-download&Itemid=167&lang=pt#)

2011), apontam para pouca efetividade na elaboração dos planos, com carência de expressão da realidade local na legislação, não aplicabilidade dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Um estudo sobre a avaliação dos Planos no Maranhão, focado no tema da preservação ambiental (BURNETT, 2010) reforça a generalidade das legislações elaboradas, pois o estudo

Identificou nas leis um conjunto genérico de diretrizes e objetivos que, ao não atenderem os requisitos para inscrição dos Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano do Estatuto da Cidade, comprometem a auto-aplicabilidade dos Planos Diretores e delegam para futuras legislações a regulamentação da Preservação Ambiental nos municípios. A fragilidade da estrutura de gestão pública do solo urbano e a inexistência de canais institucionalizados de participação e controle social da política urbana nos municípios analisados apontam para a necessidade urgente de fortalecimento técnico das prefeituras municipais e a efetivação dos Conselhos das Cidades, essenciais para assegurar a preservação ambiental em nossas cidades. (BURNETT, 2010)

Para além da experiência de elaboração dos Planos Diretores, que via de regra envolvia diferentes setores sociais e colocava a cidade em discussão, apesar dos resultados limitados em termos de uma legislação aplicável aos problemas urbanos, é possível vislumbrar a construção de uma prática de planejamento nas prefeituras municipais? Teria o processo contribuído para uma nova atitude de gestores e técnicos que atuam sobre o solo urbano? A permanência da prática das assessorias técnicas, que prestam serviços a diversas prefeituras na elaboração de projetos de financiamento do governo federal para habitação e saneamento, parece indicar que as equipes locais não conseguiram conquistar espaço de atuação.

Situação diferente da época do Banco Nacional da Habitação, nos anos 1970, quando os planos diretores também se tornaram obrigatórios para acessar recursos federais, e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU teve um papel formador de técnicos no processo:

Os planos financiados pelo SERFHAU constituíram “veículo de assistência técnica”, “uma espécie de escola” para toda uma geração de planejadores, assim como para prefeitos e funcionários federais, estaduais e municipais, o que talvez tenha sido mais importante do que os próprios planos (FELDMAN, 2005, p. 221).

Entretanto, há uma outra face nesta história, pois o financiamento do SERFHAU, primeiro órgão criado em 1964 pelo governo federal para o planeja-



mento urbano que possibilitou a contratação de consultorias privadas para elaboração dos planos municipais, resultou em planos cujo “volume de análises e proposições torna inviável seu aproveitamento por parte dos prefeitos e técnicos das administrações municipais” (FELDMAN, 2005, p. 230). Perante as inúmeras análises sobre o conteúdo dos Planos pós-Estatuto da Cidade (VILLAÇA, 2005; SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011; BURNETT, 2010), restam poucas dúvidas quanto a grande diferença entre o “volume de análises e proposições” dos seus congêneres dos anos 1970, tendendo os recentes planos muito mais para a ausência de diagnósticos e vazios de propostas.

Mas é possível ver semelhança entre os períodos do SERFHAU e dos PD Participativos, pois aí também houve atuação massiva de consultorias que, aproveitando o filão de milhares de Planos Diretores a produzir – em 2009, o Ministério das Cidades calculou em 1.753 os municípios sob exigência constitucional –, prestaram serviços para centenas de municipalidades que não se dispuseram a constituir equipes técnicas próprias para a empreitada. Ainda que avaliações questionem os resultados dos investimentos públicos, aplicados na contratação de empresas especializadas para elaboração dos planos, pela generalidade e pouca aderência que os mesmos apresentam com relação à realidade local, há outra questão a levantar: o processo de elaboração dos planos parece não ter resultado na formação de especialistas locais em planejamento, tornando a legislação aprovada algo de difícil incorporação à prática cotidiana do executivo municipal.

Para agravar mais ainda esta situação desfavorável na elaboração dos Planos, a inexistência de corpo técnico com a qualificação necessária no quadro funcional das prefeituras levou a que todas as legislações fossem feitas por equipes de profissionais externos ao município. Além de ameaçar com a suspensão das atividades de planejamento com o término do trabalho e a saída dos técnicos externos, a semelhança encontrada na estrutura, linguagem e mesmo nas proposições de muitos Planos parece indicar que a multiplicação de contratos com as mesmas equipes levou a uma receita genérica, aplicável a distintas realidades. (BURNETT, 2010)

Neste contexto de planos formais e genéricos, de inexistência de quadros técnicos, que caracteriza o restante do Maranhão, teria a capital do estado uma bagagem diferente no campo da gestão e do planejamento urbanos? Apesar da longa prática com Códigos de Postura (SELBACH, 2010) e das pressões socioeconômicas próprias de um centro de influência regional, até mesmo São

Luís apresenta uma retrospectiva irregular e pouco efetiva no que se refere ao tema. O planejamento urbano é colocado na agenda pública na capital na década de 1930, quando o Engenheiro Octacílio Saboya Ribeiro assume a Prefeitura de São Luís a convite do Interventor Paulo Ramos com grandes planos de modernização da cidade (LOPES, 2013). Entretanto, conflitos com a Associação Comercial do Maranhão levam à renúncia do prefeito, suspendendo seu *Plano de Remodelação da Parte Velha da Cidade* (BURNETT, 2007). Suas propostas urbanas – essencialmente abertura de avenidas sobre o tecido colonial e incentivo à renovação arquitetônica – são levadas adiante de forma tímida pelo sucessor, Pedro Neiva de Santana, gestor da cidade de 1937 a 1945.

A democratização do país, em 1945, encerra o longo mandato de Santana e abre um período em que as gestões municipais de São Luís variam de meses a poucos anos, com uma sucessão de prefeitos até 1971, quando o Engenheiro Haroldo Tavares assume o posto (BUZAR, 2000). Após décadas de ações fragmentadas e pontuais, será em sua gestão e devido às exigências do BNH que São Luís terá seu primeiro Plano Diretor, contratado ao urbanista Wit Olaf Prochnik, com financiamento do SERFHAU. Aprovado em 1974 e elaborado em plena expansão territorial vivida pela cidade em função de investimentos federais (RIBEIRO JUNIOR, 1999), o PD incorporou transformações já efetivadas pela ocupação das áreas além dos Rios Anil e Bacanga e planejadas desde o final dos anos 1950. Envolvida com intervenções urbanas de grande escala nos novos territórios, a equipe técnica municipal se dedicou, durante o mandato de Tavares, essencialmente ao planejamento urbano da “cidade nova”, pouco atuando em termos de gestão do solo.

Após a saída de Haroldo Tavares, cidade volta a viver gestões de curta duração, passando entre 1975 a 1986 pelas mãos de 11 prefeitos, alguns com mandatos de poucos meses (BUZAR, 2000), desestruturando ainda mais a equipe técnica da Prefeitura, justamente quando são ocupadas imensas glebas recém incorporadas ao patrimônio municipal e a política habitacional produz dezenas de novos conjuntos residenciais populares, com destaque para a Cidade Operária, com 7.500 unidades habitacionais. A dinâmica de produção do espaço na capital seguiu em ritmo frenético até a instauração da crise econômica nacional, situação que coincide com o retorno à normalidade institucional dos mandatos do executivo municipal.

Somente em 1992, ainda com frágil estrutura técnica de gestão, a cidade elabora um novo Plano Diretor. A legislação urbanística, acompanhada da Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo Urbano, sofre influência das discussões para aprovação do Estatuto da Cidade e, seguindo o exemplo de outros planos diretores, inclui alguns instrumentos urbanísticos. Reconhecendo áreas de ocupação popular com urbanização precária, delimita Zonas de Interesse Social – ZIS, o plano também busca incentivar as atividades imobiliárias, instituindo as operações urbanas<sup>11</sup> e atualizando as taxas de ocupação e gabarito nas áreas mais valorizadas da cidade.

Do ponto de vista da gestão e sob influência da experiência do urbanismo da Cidade de Curitiba, junto com a aprovação do PD é criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Municipal - IPPLAM, vinculado à Secretaria Municipal de Urbanismo, visando fortalecer a estrutura de gestão e planejamento local. A tentativa se mostra frustrante e, apesar de ganhar um órgão de pesquisa, a cidade não se favorece de ações de planejamento capazes de reverter precariedades urbanas que se acumulam.

O plano seguinte, 15 anos depois, primeiro a ser elaborado de forma participativa por exigência constitucional, contou com poucos meses – maio a outubro de 2006 – para responder às demandas de uma capital que alcançava 1 milhão de habitantes e forte influência como metrópole da Ilha do Maranhão. Contando com os órgãos de planejamento e gestão bem estruturados, o PD foi elaborado sob a coordenação do Conselho das Cidades e o suporte técnico do IPPLAM. Apesar da precariedade da base de dados disponível, o Plano definiu o macrozoneamento urbano, classificando bairros segundo demanda e potencial, mas se omitiu com relação à Lei de Zoneamento, aos instrumentos do Estatuto da Cidade e às políticas setoriais de habitação, saneamento e mobilidade.

Após sua aprovação, no limite do prazo legal e como a demonstrar a formalidade jurídica que o motivou, o PD foi deixado à margem da política urbana local, que manteve o pragmatismo e imediatismo tradicionais. Após quase 10 anos, quando o Estatuto da Cidade exige sua revisão, o Plano volta a ser

<sup>11</sup> Operação Urbana: “procedimento onde a Prefeitura aumenta a Área Total Máxima de Edificação (ATME) e o Gabarito Máximo de terrenos particulares no Município de São Luís, a partir de propostas de seus proprietários, desde que estes se obriguem a financiar infraestrutura e melhoramentos urbanos, em troca das modificações destes índices urbanísticos de seus terrenos.” Artigo 1º da Lei N° 3.254, de 9 de Dezembro de 1992

discutido, agora para atualização da Lei de Zoneamento<sup>12</sup>, em um processo conflituoso que tem levado a constantes intervenções do Ministério Público Estadual. Uma retrospectiva que confirma, também na capital, as dificuldades de implementação de políticas urbanas planejadas, apesar da presença significativa de quadros técnicos capacitados nas instâncias de gestão e planejamento municipal. Um tema que assume, em São Luís, dimensão e relevância únicas no Estado, a demandar um estudo detalhado das razões da omissão do executivo municipal perante os graves problemas urbanos da metrópole maranhense.

---

12 O mercado imobiliário de São Luís deve ganhar algum fôlego ao longo deste ano, após a conclusão da revisão do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento. Além do peso negativo do ambiente macroeconômico, empresários da capital maranhense postergaram o lançamento de projetos à espera da definição das novas regras legais para construção. Dentre os principais pontos em revisão estão as mudanças nos gabaritos e no recuo entre as edificações. Revistas PINI, Construção, Mercado, disponível em [construcaomercado.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/175/em-sao-luis-empresarios-aguardam-revisao-do-novo-plano-diretor-367637-1.aspx](http://construcaomercado.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/175/em-sao-luis-empresarios-aguardam-revisao-do-novo-plano-diretor-367637-1.aspx) acesso em agosto 2016.

## CAPÍTULO 3

# ESTADO DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO URBANA NO MARANHÃO

### 3.1 JUSTIFICATIVA, OBJETIVOS E METODOLOGIA DA PESQUISA

#### 3.1.1 Justificativa

Dados estatísticos e indicadores socioeconômicos demonstram de forma clara as precárias condições gerais de vida nos municípios maranhenses. Aos baixos rendimentos da maioria da população se juntam índices críticos de educação e saúde, compondo um quadro de crise social de difícil superação. As demandas por serviços públicos se agravam devido à baixa capacitação profissional, compondo um quadro de dependência aguda dos recursos públicos e que compromete, cada vez mais, as condições do espaço urbano. Entretanto, este quadro negativo dos Indicadores de Desenvolvimento Humano - IDH e dos Indicadores de Desenvolvimento Municipal - IDM, que medem a qualidade de vida da população do Maranhão, não oferecem informações e análises sobre a realidade concreta do espaço urbano das cidades maranhenses.

Ainda que contemos com dados referentes à oferta de serviços de saneamento básico e às condições dos bairros e das moradias (FERREIRA, 2014; MARANHÃO, 2011; MARANHÃO, 2009), na grande maioria dos casos, as informações são basicamente estatísticas e não especializadas sobre o território, condição que não contribui para o entendimento das formas desiguais de produção do espaço urbano (VILLAÇA, 2001). A constatação material das carências e desigualdades urbanas é evidente para os que percorrem nossas cidades, mas essa evidência não encontra correlato em documentos que identifiquem as relações entre a gestão e os fatos urbanos.

Somente recentemente – a partir do Censo de 2010 – o IBGE passou a disponibilizar acesso aos setores censitários componentes de Aglomerados Subnormais, permitindo uma avaliação mais precisa de áreas com precárias condições de urbanização e moradia<sup>13</sup> (Tabelas 15, p. 55).

Tabelas 22 - MARANHÃO. DOMICÍLIOS PARTICULARES, NÚMERO DE AGLOMERADOS SUBNORMAIS

GRANDES REGIÕES, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MUNICÍPIOS	DOMICÍLIOS PARTICULARES OCUPADOS		POPULAÇÃO RESIDENTE EM DOMICÍLIOS PARTICULARES OCUPADOS		NÚMERO DE AGLOMERA- DOS SUBNOR- MAIS
	TOTAL	EM AGLO- MERADOS SUBNOR- MAIS	TOTAL	EM AGLOMERA- DOS SUB- NORMAIS	
<b>Maranhão</b>	1 656 608	91 786	6 568 693	348 074	87
Paço do Lumiar	27 143	3 468	105 099	12 829	7
Raposa	6 555	1 618	26 325	6 411	6
<b>São José de Ribamar</b>	42 592	18 866	163 033	72 987	27
<b>São Luís</b>	277 153	61 845	1 012 856	232 912	39
Timon	40 534	5 989	155 315	22 935	8

Fonte: IBGE, 2010

Ainda conhecendo muito dos dados estatísticos sobre a qualidade de vida nas cidades, pouco ou quase nada sabemos dos procedimentos adotados pelos executivos municipais para tratar das demandas urbanas de moradia, saneamento e mobilidade. E há muito que saber: Qual o nível e extensão da informalidade da municipalidade no trato das questões urbanas? Como se situam os gestores municipais no que se refere à cobrança de tributos de sua competência? Como são executadas e de que forma revertem em benefícios ou impactos socioambientais os investimentos do poder público federal e estadual em obras e serviços no espaço urbano? Qual o estágio de monitoramento, por parte da administração municipal, dos processos de ocupação e transformação das cidades? Cenários futuros são elaborados e investimentos têm sido programados para melhor direcionar ou corrigir usos que comprometem a qualidade de vida urbana? Existem diferenciações na gestão de cidades pequenas, médias e grandes no Maranhão?

13 São Luís é a terceira capital do Brasil em percentual de população vivendo em aglomerados subnormais (24,5%), atrás apenas de Belém (51,30%) e Fortaleza (25,3%). IBGE, 2010.

Torna-se fundamental superar uma etapa que prioriza a medição e construção de Indicadores e avançar na análise dos processos administrativos que a gestão municipal utiliza, ou não, para controlar e qualificar a urbanização de nossas cidades.

Interessado em conhecer o teor destas questões, o presente projeto de pesquisa parte da premissa de que o espaço urbano, enquanto lócus da concentração das mais variadas atividades humanas - produtivas, culturais, esportivas, científicas - é o mais importante núcleo de oportunidades de desenvolvimento à disposição dos indivíduos e da sociedade (GLASER, 2011). Esta afirmação, que confirma o foco dos componentes do Índice de Desenvolvimento Municipal (MARANHÃO, 2014), entende a cidade como um repositório e um celeiro à disposição da sociedade, constituindo com esta um ambiente dissociável de suas possibilidades futuras.

Mas entende também que a cidade é uma construção social, dependente das ações e intenções da sociedade que a constrói, condição que coloca boa parte do seu destino nas mãos desta mesma sociedade, que lhe imprime o rumo e o ritmo. Neste percurso histórico, assume um protagonismo decisivo tanto sua sociedade civil - aqui entendida pelas diferentes classes sociais envolvidas com atividades de produção, sejam proprietários ou trabalhadores, - quanto o poder público, isto é, os representantes políticos e os gestores, ou quadros da administração pública. Neste sentido,

o município legisla, em caráter privativo, sobre a ordenação do solo urbano através de duas categorias básicas de diplomas legais: o plano diretor (função planejamento) e as demais limitações administrativas ao exercício da propriedade (função ordenação em sentido estrito, como zoneamento, parcelamento, alinhamento, estética urbana e outras) (BRUNO FILHO e DIAS, 2014, p. 15).

Por tal razão,

De qualquer ângulo, portanto, se observa que ao município, mais que ordenar, cabe, sim, promover a “política urbana” e o “desenvolvimento urbano, voltado ao bem-estar da população” a partir de diretrizes traçadas pelo poder central (Bruno Filho e Dias, 2014, p. 16).

Apesar da clareza de tais competências e suas consequências sobre a vida presente e futura dos habitantes urbanos, o entendimento predominante relega a um plano secundário a gestão do solo, pouco valorizando as atribuições da autoridade local sobre o território da cidade. O Guia Básico para Gestão

nos Municípios, editado pela Presidência da República e elaborado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, dedica poucas linhas para abordar a política urbana, centrando na obrigatoriedade do Plano Diretor<sup>14</sup>, e concluindo com o seguinte comentário genérico:

As cidades crescem, são ocupadas, e o controle urbanístico é necessário para coibir abusos e mau uso do solo, garantindo a qualidade de vida dos cidadãos. A ocupação do solo urbano muitas vezes ocorre em bens pertencentes à União ou ao estado; por isso, é necessário articular-se com as outras esferas para harmonizar o uso e a ocupação desses bens. (BRASIL, 2008, p. 17)

Esta atenção superficial dada à gestão urbana parece se refletir na constatação feita por quem analisa os procedimentos administrativos municipais, especialmente no que se refere à “deficiência de capacitação técnica da burocracia local”:

O processo de transferência de responsabilidades e atribuições para os municípios tem encontrado forte estrangulamento na precária, sucateada, ineficiente e desmotivada burocracia pública municipal. Inequivocamente, dos três níveis de governo, o municipal é o que encontra as maiores dificuldades na implantação de uma estrutura burocrática eficiente e apta a desenvolver as importantes políticas públicas que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal de 1988. (TORRES apud BRUNO FILHO e DIAS, p. 19)

No caso específico da urbanização, os processos descontrolados de ocupação do solo sempre resultam, comprovadamente, em impactos socioambientais de graves consequências para a sociedade e o meio ambiente, cabendo à municipalidade o papel proativo e decisivo em seu enfrentamento. E neste enfrentamento, a adoção de novas tecnologias é fundamental para que a gestão urbana se antecipe aos processos negativos no espaço urbano:

O desenvolvimento da tecnologia da informação tornou disponível novos recursos que vieram modernizar os processos de planejamento e gestão urbana. Ao mesmo tempo, é possível desenvolver novos usos da informação, cada vez mais explorados pelas prefeituras brasileiras.

As técnicas convencionais de planejamento urbano, quando aplicadas para monitorar a expansão das cidades, não têm conseguido acompanhar a velocidade com que o fenômeno se efetua. Por isso, novos métodos, como as técnicas de geoprocessamento, empregam tecnologias mais adequadas, para detectar, em tempo quase real, a expansão urbana e as alterações ambientais decorrentes, contribuindo para maior eficiência da ação dos órgãos de planejamento (FARINA, 2014).

---

<sup>14</sup> E ainda se equivoca ao fazer referência, na nota de rodapé, ao art. 150, § 6º da Constituição Federal, em vez dos artigos 182 e 183 do Capítulo II, que tratam da Política Urbana na Carta Magna de 1988.



Entendendo o papel decisivo que a ocupação e uso do espaço urbano representam para a qualidade de vida de seus habitantes e eficiência das atividades produtivas que ali se desenvolvem, consideramos indispensável conhecer como, no limiar do século XXI, as municipalidades têm enfrentado, do ponto de vista, da estrutura administrativa e dos recursos financeiros, humanos e técnicos, o desafio da gestão e do planejamento urbano nas cidades do Maranhão, reconhecidamente classificadas nas piores condições de vida pelos indicadores de desenvolvimento humano.

### **3.1.2 Objetivos**

#### **3.1.2.1 Objetivo Geral**

Contribuir para o conhecimento e o debate sobre o planejamento e a gestão urbana no Maranhão, através de pesquisa sobre estrutura administrativa do executivo municipal no que se refere aos procedimentos e meios técnicos de organização e controle do uso e ocupação do solo em cidades maranhenses com distinto perfil socioeconômico, variadas dimensões populacionais e diferentes localizações geográficas.

#### **3.1.2.2 Objetivos Específicos**

1. Coletar e analisar a legislação urbanística de âmbito federal, estadual e municipal e delimitar as atribuições e competências das várias instâncias federativas;
2. Elencar os padrões administrativos e técnicos adotados por municípios brasileiros para a gestão e o planejamento do solo urbano;
3. Identificar a hierarquia organizacional, estrutura funcional, práticas e procedimentos dos quadros técnicos dos órgãos municipais de gestão do solo urbano nos municípios maranhenses selecionados;
4. Verificar o entendimento dos gestores e técnicos da administração municipal sobre o papel dos procedimentos de gestão e planejamento urbano nos municípios maranhenses selecionados;
5. Relacionar planos, programas e projetos de intervenção urbana elaborados pela administração local ou contratados com terceiros pelo executivo municipal nos municípios maranhenses selecionados;

6. Verificar os procedimentos, nos municípios maranhenses selecionados, para análise, aprovação e acompanhamento de programas e obras de entes estaduais e federais executados no espaço urbano municipal;
7. Comparar o planejamento e a gestão urbana em municípios maranhenses que possuem Planos Diretores Participativos com aqueles sem esta legislação;
8. Identificar, nos municípios que exercem cobrança de impostos municipais como IPTU, Alvará de Construção, Habite-se, Alvará de Funcionamento, os efeitos da arrecadação sobre o espaço urbano;
9. Elaborar banco de dados com as informações coletadas, relacionando estrutura administrativa, recursos técnicos e humanos, planos, programas, projetos e obras executadas e seus efeitos sobre a melhoria das condições de vida urbana.

### 3.1.3 Metodologia

Para definição do recorte espacial, a pesquisa foi iniciada com a seleção de um conjunto de 45 cidades, ou 20,73% dos 217 municípios maranhenses, representativos de todas as cinco mesorregiões e dos diversos perfis socioeconômicos e populacionais presentes no estado. Foram incluídos no conjunto municípios que elaboraram ou revisaram seus Planos Diretores Municipais entre 2000 e 2006, tendo sido objeto da Pesquisa dos Planos Diretores Participativos dentro da “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”.<sup>15</sup>

Na seleção das cidades, foram considerados municípios beneficiados por programas e obras urbanas, federais e estaduais, como Habitação – entre eles, o Programa Minha Casa Minha Vida, assim como aqueles inseridos em regiões com grandes investimentos públicos e privados. Com vistas a identificar de que forma a gestão e o planejamento urbano no Maranhão convivem com a participação social, foram identificadas as cidades a analisar aqueles municípios que instalaram seus Conselhos da Cidade.

15 A Rede de Avaliação foi um projeto de pesquisa do Ministério das Cidades e realizado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ. No Maranhão, foram analisados os Planos Diretores dos Municípios de Açailândia, Arame, Bacabal, Balsas, Barra do Corda, Barreirinhas, Buriticupu, Carolina, Caxias, Coelho Neto, Colinas, Estreito, Icatu, Imperatriz, Itapecuru-Mirim, Pedreiras, Santa Inês, São João dos Patos, São José de Ribamar, São Luís, Timon, Tuntum, Vargem Grande, Viana. Pesquisa disponível em [web.observatoriodasmetropoles.net/planos-diretores/index.php?option=com\\_content&view=article&id=878%3Arelatorio-estadual-maranhao&catid=77%3Aestaduais&Itemid=67&lang=p](http://web.observatoriodasmetropoles.net/planos-diretores/index.php?option=com_content&view=article&id=878%3Arelatorio-estadual-maranhao&catid=77%3Aestaduais&Itemid=67&lang=p)

Simultaneamente ao processo de seleção das cidades a pesquisar, um levantamento bibliográfico da legislação urbanística vigente no país definiu as competências legais do município no ordenamento do solo urbano, bem como identificou as atribuições dos demais entes federados. Tais diplomas legais foram a base para estruturar a pesquisa no que se refere ao arcabouço jurídico em vigência na cidade, a estrutura administrativa constituída pela prefeitura e os procedimentos adotados para cumprimento da legislação.

## 3.2 SELEÇÃO DE MUNICÍPIOS, CONSTRUÇÃO DE QUESTIONÁRIOS E TRABALHO DE CAMPO

### 3.2.1 Seleção dos Municípios

A seleção dos municípios foi uma etapa paralela ao estudo dos referenciais teóricos e discussões em grupo. Com o auxílio de geógrafos em algumas reuniões do LATESE, foi possível realizar as pré-seleções dos municípios conforme o conhecimento de suas peculiaridades quanto à presença de etnia indígena ou quilombola em determinados municípios, faixa populacional, atividade econômica predominante, logística de acesso ao centro urbano dos municípios e aspectos culturais e históricos. Para isso, foi necessário realizar uma coleta de dados sobre as características pertinentes para escolha dos municípios, que foram:

- Dados numéricos - Faixa populacional (urbana, rural e total); IDH; IDM; PIB mil (R\$); Renda per capita;
- Presença de aspectos econômicos (Investimentos – urbanos e rurais); recursos e desastres naturais (urbanos e rurais); e legislação urbana.

Com base nestas informações coletadas, buscou-se variar na faixa populacional, selecionando municípios de alta e baixa densidade, possibilitando realizar uma pré-seleção chegando a uma média de 60 municípios em todo o Maranhão que apresentavam aspectos chamativos que já havia conhecimento e até mesmo pela ausência de informações que selecionou inicialmente 45 municípios. A questão logística também foi muito importante a fim de dividir roteiros programáticos em grupos variáveis de 3 a 5 municípios para visitação cujas localidades fossem próximas para otimização do tempo.

Em cada uma das Mesorregiões Maranhenses, a proposta foi eleger os municípios diversos entre si, capazes de representar as variadas características existentes nas regiões estudadas. Para definir a distribuição do quantitativo de entes federados para aplicação da pesquisa, determinou-se um percentual de municípios por mesorregião, de forma que o número de cidades a pesquisar (40) fossem distribuídas conforme a quantidade de municípios nas cinco regiões, como indica a Tabela 23.

Tabela 23: MARANHÃO. MUNICÍPIOS SELECIONADOS POR QUANTITATIVO NAS MESORREGIÕES

MESORREGIÕES MARANHENSES	QUANTIDADE MUNICÍPIOS POR MESO	PERCENTUAL SOBRE O TOTAL*	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS
NORTE**	60	27,66	13
LESTE	44	20,28	09
OESTE	52	23,96	09
CENTRO	42	19,35	07
SUL	19	8,75	07
<b>TOTAL</b>	<b>217</b>	<b>100,00</b>	<b>45</b>

\*Valores aproximados.

\*\*Foram selecionados 13 municípios da Mesorregião Norte, porém, três deles foram pesquisados na primeira etapa de construção dos questionários, não sendo incluídos nos dados finais da pesquisa.

A seguir, foram determinadas as faixas populacionais do conjunto de municípios, buscando assegurar a presença de todas as contingentes de habitantes nas cidades pesquisadas, conforme o Gráfico 01 e a Figura 10.

Gráfico 02 - MARANHÃO. DISTRIBUIÇÃO MUNICÍPIOS - TOTAL E SELECION. POR FAIXAS POPULACIONAIS

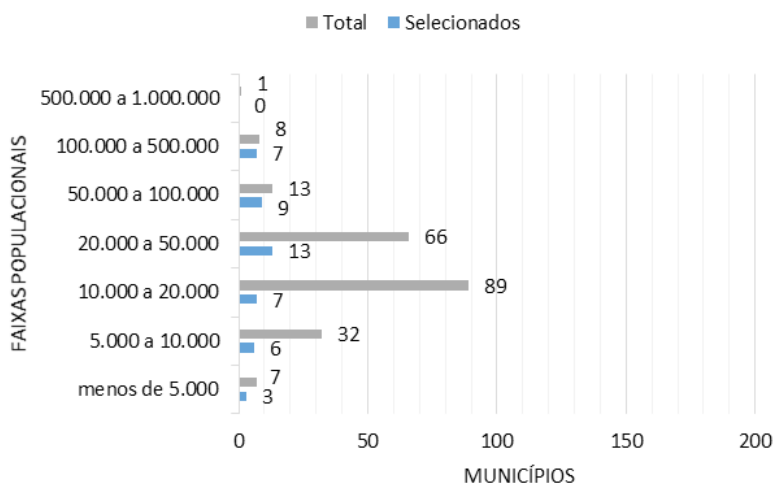
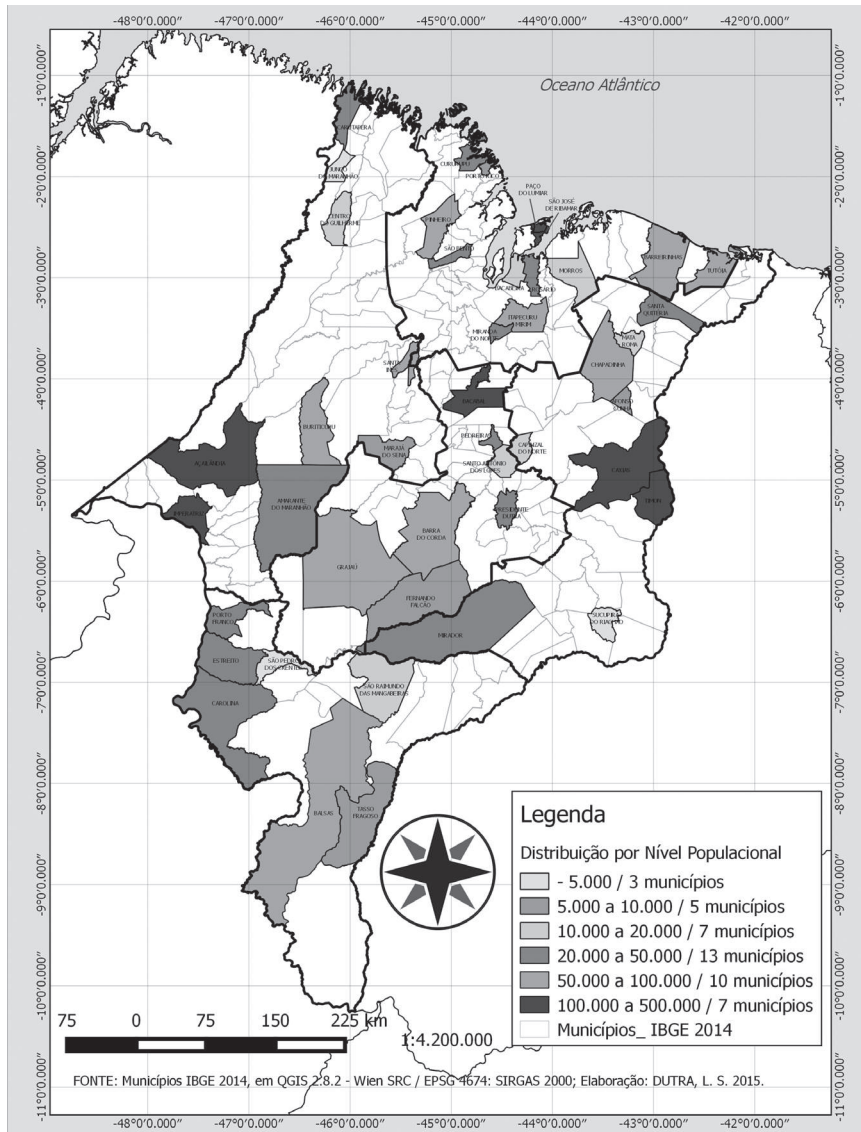


Figura 10 - MARANHÃO. MUNICÍPIOS SELECIONADOS POR NÍVEL POPUCIONAL.



Fonte: LATESE, 2015.

Partindo da delimitação da quantidade de municípios por mesorregião, os municípios selecionados por microrregião e por região de planejamento estão na Tabela 24.

Tabela 24: MARANHÃO. MUNICÍPIOS SELECIONADOS POR MESORREGIÃO, MICRORREGIÃO E REGIÃO DE PLANEJAMENTO

QUADRO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS			
MESO	MICRORREGIÃO	MUNICÍPIOS SELECIONADOS	REGIÃO DE PLANEJAMENTO
MESORREGIÃO NORTE	Aglomeração Urbana de São Luís	Paço do Lumiar*	Região da Ilha do Maranhão
		São José de Ribamar	
		Bacabeira*	Região do Baixo Munim
	Rosário		
	Rosário	Morros	Região do Pericumã
		Rosário*	
	Baixada Maranhense	Pinheiro	Região do Pericumã
		São Bento	Região da Baixada Maranhense
	Itapecuru-Mirim	Itapecuru-Mirim	Região do Baixo Itapecuru
		Miranda do Norte	Região dos Eixos Rodo-Ferroviários
	Lençóis Maranhenses	Barreirinhas	Região dos Lençóis Maranhenses
		Tutóia	
Litoral Ocidental Maranhense	Cururupu	Região do Litoral Ocidental	
	Central do Maranhão		
	Porto Rico do Maranhão		
MESORREGIÃO LESTE	Coelho Neto	Afonso Cunha	Região do Alto do Munim
	Chapadinha	Chapadinha	
		Mata Roma	
	Codó	Capinzal do Norte	Região do Flores
	Caxias	Caxias	Região de Timbiras
		Timon	Região do Médio Parnaíba
	Baixo Parnaíba	Santa Quitéria do Maranhão	Região do Delta do Parnaíba
	Alto do Itapecuru	Mirador	Região das Alpercatas
Sucupira do Riachão		Região dos Sertões Maranhenses	
MESORREGIÃO OESTE	Gurupi	Carutapera	Região do Gurupi
		Centro do Guilherme	Região do Baixo Turi
		Junco do Maranhão	
	Imperatriz	Imperatriz	Região do Tocantins
		Amarante do Maranhão	
	Pindaré	Açailândia	Região do Carajás
		Buriticupu	
		Santa Inês	Região do Pindaré
Marajá do Sena		Região dos Imigrantes	

Tabela 24 (cont.) QUADRO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS			
MESO	MICRORREGIÃO	MUNICÍPIOS SELECIONADOS	REGIÃO DE PLANEJAMENTO
MESORREGIÃO CENTRO	Alto Mearim e Grajaú	Grajaú	Região das Serras
		Fernando Falcão	Região dos Guajajaras
		Barra do Corda	
	Presidente Dutra	Presidente Dutra	Região da Pré-Amazônica
	Médio Mearim	Santo Antônio dos Lopes	Região do Flores
		Pedreiras	Região do Médio Mearim
Bacabal		Região do Mearim	
MESORREGIÃO SUL	Porto Franco	Carolina	Região da Chapada das Mesas
		Estreito	
		Porto Franco	
		São Pedro dos Crentes	
	Gerais de Balsas	Balsas	Região Gerais de Balsas
		Tasso Fragoso	
	Chapada das Mangabeiras	São Raimundo das Mangabeiras	Região de Baixo Balsas

Fonte: IMESC, 2012/Organização: LATESE, 2016. \*Paço do Lumiar, Bacabeira e Rosário, selecionados inicialmente, não inclusos no Banco de Dados por incompatibilidades dos questionários.

Há duas observações que devem ser mencionadas e justificadas, a primeira delas é a exclusão de três municípios inicialmente selecionados - Paço do Lumiar, Bacabeira e Rosário -, visitados ainda em fase de adequação dos questionários aplicados aos servidores municipais, que apesar de não estarem de acordo com a organização posterior e melhorada dos questionários, contribuiu para que os mesmos fossem revisados. E a segunda observação a ser feita é a troca do município de Central do Maranhão por Porto Rico do Maranhão, devido à dificuldade em contatar servidores locais para aplicação da pesquisa, o que trouxe a necessidade de escolher um outro município de características similares dentro da mesorregião escolhida.

A definição de municípios contabilizados que contribuíram para os dados estatísticos do presente Projeto foi de 42 localidades, sendo 10 da Mesorregião Norte, 9 da Mesorregião Leste, 9 da Mesorregião Oeste, 7 da Mesorregião Centro e 7 da Mesorregião Sul.

### 3.2.2 Construção dos Questionários

A construção dos questionários foi peça chave no processo da pesquisa, pois deveria conter elementos fundamentais para o levantamento de dados e

compreensão da lógica de gestão no espaço urbano dos municípios escolhidos. Para elaborar o questionário, além de todo o processo bibliográfico e as discussões teóricas com o grupo de pesquisa, foi tomado como referência o Guia dos Prefeitos (CFA, 2012), que esclarece competências e responsabilidades do executivo municipal e orienta sobre o funcionamento da gestão municipal, “uma adequada gestão administrativa do Município pode ser resumida em quatro eixos: planejamento, controle administrativo, transparência administrativa e responsabilização dos servidores”. (CFA, 2012, p. 62)

Por isso, o questionário deveria conter perguntas que mensurassem a capacidade que tanto os gestores quanto os técnicos possuem no exercício da função, incluindo o conhecimento geral do órgão em que trabalha e o lugar de suas tarefas; a capacidade administrativa e técnica do gestor na direção geral da instituição; o funcionamento do órgão, analisando estrutura, impostos, receitas e despesas, quadro de funcionários, condições físicas de trabalho; obras e serviços executados; participação social e transparência – um dos deveres mais importantes do gestor e que abre possibilidades de conhecimento da gestão pública:

A publicidade pode ser considerada como o primeiro estágio da transparência administrativa, ao permitir acesso ao conhecimento; enquanto a motivação é decorrência do princípio da legalidade e está ligada ao dever jurídico da boa gestão administrativa; por sua vez a participação popular representa um dos alicerces básicos do modelo de democracia participativa, com o objetivo de trazer as decisões para o âmbito dos interessados. (CFA, 2012, p. 63)

Após um processo de leituras e debates entre a equipe do projeto, foi possível formular questões consideradas essenciais para aplicação junto aos gestores municipais e servidores dos órgãos públicos e atender os objetivos da pesquisa.

Foram elaborados cinco questionários sobre a gestão e o planejamento do solo urbano nos municípios selecionados que, uma vez organizados, foram postos à prova em alguns municípios próximos à São Luís e sofreram muitas alterações visando objetivar muitas de suas questões. Neste processo, foram elaborados quatro modelos de questionários para otimização das perguntas, com vistas a facilitar a compreensão dos entrevistados sobre as questões postas, que inicialmente partiram de alguns temas e finalizaram em cinco:

- Gestão do Solo Urbano (06 páginas) – direcionado ao gestor/secretário municipal contatado, o questionário objetiva coletar informações sobre es-



estrutura organizacional do órgão público subordinado à prefeitura, ferramentas e métodos de trabalho, conhecimento dos problemas do município e da secretaria, existência de participação social na administração pública e como atuam para resolução das mazelas urbanas;

- Legislação Urbanística (04 páginas) – também aplicado ao gestor da Secretaria, ou ao servidor responsável por tais questões, destina-se a coletar informações sobre leis existentes e suas aplicações nas atividades do órgão sobre o município, bem como métodos para aplicação;
- Recursos Técnicos e Financeiros (05 páginas) – aplicado ao gestor do órgão ou a servidor ciente das questões abordados no questionário, que requer dados básicos para identificação da secretaria, quadro do corpo técnico dos funcionários, além de informações sobre orçamento – valor anula, aplicação -, impostos sobre o solo urbano arrecadados pelo órgão, existência de investimentos e convênios federais e estaduais no município, emendas parlamentares e secretaria;
- Capacidade Técnica (06 páginas) – direcionado a alguns técnicos do órgão, possui questões semelhantes ao questionário Gestão do Solo urbano, mas a maioria das perguntas se referem aos métodos e rotina de trabalho do órgão;
- Estrutura Física e Diploma Legal (01 página) – a cargo do pesquisador, para avaliação das condições gerais do órgão visitado - estrutura física, suporte tecnológico, localização, acessibilidade –, e registro de documentos técnicos e legislações, disponibilizados ou entregues à equipe de pesquisa.

Relacionadas, direta ou indiretamente, com as questões urbanas do município, para aplicação nas secretarias que atuam em infraestrutura, obras, urbanismo, planejamento urbano, habitação e meio ambiente, as informações levantadas pelos questionários foram organizadas e sistematizadas para composição do Banco de Dados de todo o conteúdo do estudo, que ficará à disposição para consulta, possibilitando produção de novos dados estatísticos.

Uma vez concluídos e testados, os questionários passaram a fazer parte da “bagagem de viagem” aos municípios selecionados. Além dos questionários, uma ficha-resumo de cada uma das cidades selecionadas – denominado Portfolio Municipal -, fazia parte do equipamento de trabalho de campo. Contendo dados socioeconômicos e ambientais, informações administrativas e técnicas sobre os gestores locais, questões urbanas históricas e recentes vi-

venciadas ali, existência de programas de políticas urbanas federais e/ou estaduais em execução ou concluídos no município.

Da mesma forma que os questionários, os portfólios sofreram muitas alterações quanto às informações gerais e básicas dos municípios selecionados. Ao final, as informações definidas para levantamento nos Portfólios Municipais foram: breve histórico, toponímia/taxonomia, gentílico, localização, caracterização geográfica, demografia, composição étnica, atividades socioeconômicas (agricultura, extrativismo, pecuária, indústria, comércio e serviços), repasses constitucionais (FPM e FUNDEB), PIB, Índices de desenvolvimento, existência de Áreas de Preservação do meio ambiente, Existência de infraestrutura urbana e serviços (pavimentação, iluminação pública e domiciliar, transporte e mobilidade, abastecimento de água, esgoto, resíduos sólidos e contaminação ambiental), legislação urbanística, participação social, investimentos públicos e privados e iconografia.

A composição deles antes da visita ao município foi um elemento de importante conhecimento prévio das cidades na pesquisa em campo. Juntamente com os dados da coleta dos questionários, as informações dos Portfólios foram também utilizadas para elaboração do presente Relatório, que deverá ser distribuído para as prefeituras municipais, órgãos públicos do estado e instituições de ensino e pesquisa, além da disponibilização na página do Laboratório de Análises Territoriais e Estudos Socioeconômicos – LATESE, do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão.

### **3.2.3 Trabalho de Campo**

Apesar de previsto na metodologia do projeto de pesquisa que a programação das visitas seria feita em parceria com a Federação dos Municípios do Maranhão – FAMEM e a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano - SECID, a articulação não funcionou e foi adotado o contato direto do coordenador da pesquisa com as prefeituras e as secretarias. Optando por roteiros que consideravam a proximidade rodoviária dos municípios a visitar, o agendamento das viagens passou a se concentrar em trabalhos de campo com duração, em média, de quatro a cinco dias, conforme a Tabela 25.

Tabela 25: ROTEIRO TRABALHO DE CAMPO

QUANT. CIDADES	CIDADES A VISITAR	MÊS	PERÍODO
1	Paço do Lumiar	Out. 2014	22/10
2	Rosário e Bacabeira	Dez. 2014	09/12
4	Barra do Corda, Fernando Falcão, Grajaú, Amarante	Fev. 2015	02 a 06/02
5	Presidente Dutra, Santo Antônio dos Lopes, Capinzal do Norte, Pedreiras, Marajá do Sena		23 a 26/02
5	Chapadinha, Afonso Cunha, Mata Roma, Santa Quitéria, Tutoia	Mar. 2015	16 a 20/03
4	Imperatriz, Porto Franco, Estreito, Carolina		23 a 27/03
4	São Bento, Pinheiro, Cururupu, Porto Rico	Abr. 2015	14 a 18/04
4	S. Raimundo das Mangabeiras, São Pedro dos Crentes, Balsas, Tasso Fragoso	Mai. 2015	11 a 15/05
1	São José de Ribamar		15/05
2	Mirador, Sucupira do Riachão		25 e 28/05
3	Bacabal, Caxias, Timon	Jun. 2015	15 a 19/06
4	Morros, Barreirinhas, Itapecuru, Miranda do Norte		13 a 16/07
3	Santa Inês, Buriticupu, Açailândia	Out. 2015	26 a 29/10
3	Centro do Guilherme, Junco do Maranhão e Carutapera	Nov. 2015	16 a 20/11

Fonte: LATESE, 2015

Apesar da distribuição de responsabilidade da pesquisa, definindo um bolsista por mesorregião, o trabalho de campo seguiu outra metodologia. Uma vez que, em alguns roteiros de viagem, eram visitadas cidades de diferentes mesorregiões, a equipe de viagem se compôs de, pelo menos, dois pesquisadores, além do motorista. Esta combinação permitiu ampliar as possibilidades de trabalho, pois os bolsistas se dividiam em campo, visitando simultaneamente duas secretarias ou entrevistando dois agentes públicos locais. Dada as distâncias, tempo de viagem e precariedade de muitas das estradas percorridas, o fortalecimento da equipe foi também uma medida de segurança para assegurar o bom desempenho das atividades e zelar pelo bem estar dos pesquisadores.

Todos os deslocamentos das equipes de campo foram viabilizados através do apoio da Prefeitura do Campus de São Luís da UEMA, que disponibiliz-

zou veículo e motorista para o transporte dos pesquisadores. Considerando o número de municípios e o prazo para conclusão da pesquisa, inclusive a disponibilidade de atuação das bolsistas do projeto – que concluíam o Curso de Arquitetura e Urbanismo no segundo semestre de 2015 - o Cronograma de Execução das Atividades estipulou o mês de novembro de 2015 para conclusão do trabalho de campo.

Durante as visitas, as equipes de campo passaram a registrar informações técnicas e impressões pessoais sobre o trajeto, as particularidades da viagem, as condições do contato com os gestores e técnicos, as vistorias realizadas no espaço urbano etc., compondo um conjunto de documentos que denominamos “Diário de Bordo” contendo anotações, fotos, mapas, desenhos, cópias de documentos etc. sobre a cidade visitada.

Para identificação do status da gestão e do planejamento urbano na cidade pesquisada, foco principal do presente projeto, as visitas técnicas se concentraram nos órgãos da administração municipal com atribuição e competência para exercer o controle e o planejamento do uso e ocupação do solo urbano. Durante tais visitas, em média com permanência de um dia na sede dos pequenos e médios municípios, foram conhecidas as instalações físicas, os recursos técnicos e humanos disponíveis, bem como formação profissional e o vínculo empregatício dos servidores com a administração local.

Obedecendo rigorosamente os questionários, a entrevista padrão, aplicada aos gestores municipais das cidades visitadas, identificou questões relacionadas com o entendimento geral que os mandatários políticos e quadros técnicos possuem sobre direito, legislação e técnicas urbanísticas, procedimentos de monitoramento e controle, cobrança de tributos urbanos, técnicas de geoprocessamento, buscando compor um quadro do nível de conhecimento e informação intelectual e tecnológico dos escalões superiores e intermediários da gestão pública local.

Complementarmente à pesquisa junto aos gestores, foram realizadas vistorias na área urbana com a finalidade de identificar situações críticas do ponto de vista da habitação, saneamento e mobilidade, relacionando tais condições com o foco e atenção dos gestores municipais, bem como se procedeu à identificação dos processos de análise, aprovação e execução de programas e obras financiadas pelo governo federal e estadual e os seus efeitos sobre a realidade urbana local.

Todo o conjunto do material coletado nas visitas de campo – fichas, entrevistas, anotações, registros fotográficos, cópias de documentos (legislação, mapas, cartas georeferenciadas) – foi organizado nas instalações do Laboratório de Análise Territorial e Estudos Socioeconômicos – LATESE, do Curso de Arquitetura e Urbanismo – para sistematização e, através das reuniões de debate com a equipe de pesquisa, constituíram dos seguintes produtos:

1. Banco de Dados sobre Gestão e Planejamento Urbano no Maranhão;
2. Planilhas comparativas sobre as condições da Gestão e Planejamento Urbano nas cidades do Maranhão, conforme perfil socioeconômico, populacional e localização geográfica;
3. Caderno impresso, com a síntese dos resultados alcançados, a ser distribuído para as municipalidades do estado, entidades parceiras, universidades e bibliotecas de centros de ensino e pesquisa.

### 3.3 RESULTADOS DA PESQUISA

Neste Relatório, a organização dos dados levantados por tema está feita por porte populacional dos municípios, conforme a classificação do IBGE - Pequenos (até 20 mil habitantes), Médios (de 20 mil a 100 mil habitantes) e Grandes (mais de 100 mil habitantes); ao final de cada tema, é feita uma análise geral para todo o conjunto dos municípios pesquisados, permitindo um comparativo da situação entre cada categoria.

O desenvolvimento da pesquisa ocorreu através da aplicação de questionários nas Secretarias Municipais com competência na gestão do solo urbano, aí considerando urbanismo, obras, infraestrutura, meio ambiente. Em alguns casos, foram realizadas visitas em outras secretarias com o intuito de complementar as informações presentes nos questionários. No entanto, alguns municípios não dispunham de órgão específico ou, em raros casos, não foi possível o contato do gestor, indispensável para agendamento da entrevista e troca de informações. Nestes casos, outro gestor era procurado ou técnicos do órgão com maior status e conhecimento para suprir a falta do titular. As tabelas 26 e 27 reúnem o resumo do trabalho de campo, com roteiro, quilometragem percorrida, cidades pesquisadas e secretarias visitadas, indicando a presença do gestor no preenchimento dos questionários, e quem o substituiu em caso de ausência.

Tabela 26 - ROTEIRO TRABALHO DE CAMPO REALIZADO – OUT 2014 / ABR 2015

PERÍODO	KM	MUNICÍPIOS	ÓRGÃOS VISITADOS	GESTOR
22/10/2014 e 09/12/2014	222, 946	Paço do Lumiar	Sec. de Infraestrutura e Urbanismo	SIM
		Rosário	Secretaria de Infraestrutura	SIM
		Bacabeira	Secretaria de Infraestrutura	SIM
			Gabinete do Prefeito	SIM
São José de Ribamar	Sec. de Obras e Serviços Públicos, Habitação e Urbanismo	NÃO		
02/02/2015 - 06/02/2015	1. 524, 617	Barra do Corda	Sec. Infraestrutura e Desenv Urbano	NÃO
		Fernando Falcão	Gabinete do Prefeito.	NÃO
		Grajaú	Sec. Habitação e Desenv. Urbano.	SIM
		Amarante	Sec. de Infraestrutura, Transportes e Serviços Públicos	SIM
23/02/2015 - 26/02/2015	994, 036	Presidente Dutra	Sec. de Infraestrutura e Serviços Urbanos	SIM
		Santo Antônio dos Lopes	Sec. de Infraestrutura, Urbanismo Obras	SIM
		Capinzal do Norte	Secretaria de Administração Geral	SIM
			Secretaria de Tributos	SIM*
			Secretaria de Obras	SIM*
		Pedreiras	Secretaria de Meio Ambiente	SIM
			Secretaria de Infraestrutura	NÃO
		Marajá do Sena	Sec. Agricultura e Meio Ambiente	SIM
Secretaria de Obras e Infraestrutura	SIM			
12/03/2015 - 16/03/2015	1.018, 779	Afonso Cunha	Secretaria de Obras e Urbanismo	SIM
		Chapadinha	Secretaria de Obras	SIM
		Mata Roma	Secretaria de Obras, Limpeza, Urbanização e Habitação	SIM
		Santa Quitéria	Secretaria de Obras	SIM
			Secretaria de Meio Ambiente	SIM
		Tutóia	Sec. Planejamento e Gestão Administrativa	SIM

Tabela 26 (cont.)				
PERÍODO	KM	MUNICÍPIOS	ÓRGÃOS VISITADOS	GESTOR
23/03/2015 - 27/03/2015	1. 819, 258	Imperatriz	Sec. de Planejamento Urbano e Meio Ambiente	SIM
			Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos	NÃO**
		Porto Franco	Sec. Infraestrutura, Obra e Energia;	SIM
			Câmara Municipal - Setor de Cadastro de Arrecadação e Tributos	SIM
		Estreito	Secretaria de Meio Ambiente	SIM
			Sec. Infraestrutura e Transportes	SIM
Carolina	Sec. de Planejamento e Urbanismo	SIM		
14/04/2015 - 18/04/2015	981, 52	São Bento	Secretaria de Administração	SIM
		Pinheiro	Sec. de Infraestrutura - Setor de Engenharia Processos e Orçamento	SIM
			Cururupu	Secretaria de Obras e Urbanismo
		Porto Rico	Chefe Gabinete do Prefeito	NÃO

SIM\* - Entrevista com Secretários de outros órgãos.

NÃO – Foram entrevistados outros servidores municipais no lugar dos gestores.

NÃO\*\* - Não foi aplicado questionário sobre gestão do solo, destinado a gestores.

Tabela 27 - ROTEIRO TRABALHO DE CAMPO REALIZADO - MAI 2015 / NOV 2015

PERÍODO	KM	MUNICÍPIOS	ÓRGÃOS VISITADOS	GESTOR
12/05/2015 - 16/05/2015	2.315,07	São Raimundo das Mangabeiras	Sec. de Infraestrutura, Transporte e Urbanismo	SIM
		São Pedro dos Crentes	Secretaria de Infraestrutura	NÃO
		Balsas	Secretaria de Infraestrutura	SIM
			Secretaria do Meio Ambiente	SIM
		Tasso Fragoso	Sec. de Infraestrutura, Transporte, Obras e Urbanismo	NÃO
		Sec. Meio Ambiente e Turismo	SIM	
26/05/2015 - 29/05/2015	1.181,94	Mirador	Sec. Obras e Transp. Urbano	SIM
			Sec. Meio Ambiente e Turismo	SIM
		Sucupira do Riachão	Secretaria de Infraestrutura	NÃO
			Secretaria de Administração	NÃO
15/06/2015 - 19/06/2015	930, 426	Bacabal	Sec. de Obras e Urbanismo	SIM
			Secretaria de Meio Ambiente	SIM
		Caxias	Secretaria de Infraestrutura	SIM
			Secretaria de Planejamento	NÃO**
		Timon	Sec. Planejamento e Orçamento	SIM
		Sec. de Obras e Infraestrutura	SIM	
13/07/2015 - 16/07/2015	668, 614	Morros	Sec. Meio Ambiente e Turismo	SIM
		Barreirinhas	Sec. de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo	NÃO
			Secretaria de Meio Ambiente	SIM
		Itapecuru	Sec. de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente	SIM
		Miranda do Norte	Secretaria de Meio Ambiente	SIM
Secretaria de Obras	SIM			
26/10/2015 - 29/10/2015	1.127, 032	Santa Inês	Secretaria de Receita, Urbanismo e Patrimônio Público Imobiliário	SIM
		Buriticupu	Sec. de Obras e Urbanismo;	NÃO
			Sec. de Meio Ambiente e Recursos Naturais;	SIM
		Açailândia	Secretaria de Meio Ambiente	SIM
			Sec. Infraestrutura e Urbanismo	SIM
16/11/2015 - 19/11/2015	1.190, 127	Centro Guilherme	Sec. Obras, Transp. Urbanismo.	SIM
		Junco do MA	Sec. de Obras e Meio Ambiente	NÃO
		Carutapera	Secretaria de Infraestrutura	SIM
			Secretaria de Cultura, Esporte, Turismo e Meio Ambiente	SIM

SIM\* - Entrevista com Secretários de outros órgãos.

NÃO - Foram entrevistados outros servidores municipais no lugar dos gestores.

NÃO\*\* - Não foi aplicado questionário sobre gestão do solo, destinado a gestores.



Na análise da Tabela 28, verifica-se que, nos Pequenos Municípios, correspondentes a 14 do total de 42 pesquisados, foram visitados 22 Órgãos, sendo 14 (63,63%) diretamente relacionados à gestão urbana. No caso dos Médios Municípios, em número de 22 do total da amostra, foram visitados 31 órgãos e destes, 28 (90,32%) atuam sobre o solo urbano. Já nos Grandes Municípios, que equivalem a 6 cidades do total das pesquisadas, foram visitadas 11 secretarias e destas, 9 (81,81%) trabalham com as questões urbanas. Dos órgãos visitados que não se relacionam diretamente com a gestão urbana, estão as Secretarias de Tributos/Finanças, a Secretaria de Administração, Gabinete do Prefeito, dentre outros.

Tabela 28 - LEVANTAMENTO QUANTITATIVO DOS MUNICÍPIOS E ÓRGÃOS CONSULTADOS

MUNICÍPIOS E ÓRGÃOS VISITADOS	PEQUENOS MUNICÍPIOS		MÉDIOS MUNICÍPIOS		GRANDES MUNICÍPIOS		TOTAL
	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.
Municípios Pesquisados	14	33,33	22	52,38	06	14,29	42
Órgãos Visitados	22	33,84	31	49,23	11	16,93	64
Órgãos De Gestão Do Solo	14	26	28	56	09	18	51

As demais tabelas a seguir apresentam um comparativo de servidores entrevistados por Município e por órgão, números que demonstram uma relação da quantidade de entrevistados com porte do município pesquisado.

Tabela 29 - MÉDIA DE SERVIDORES ENTREVISTADOS POR ÓRGÃO SEGUNDO PORTE DO MUNICÍPIO

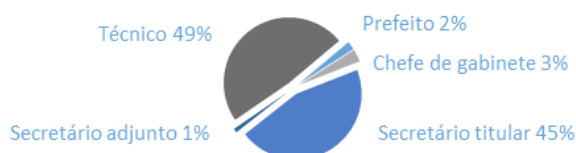
SERVIDORES	PEQUENOS MUNICÍPIOS	MÉDIOS MUNICÍPIOS	GRANDES MUNICÍPIOS	MÉDIA TOTAL
Técnicos	0,54	0,87	0,78	0,73
Gestores	0,68	0,84	0,82	0,78
Entrevistados	1,22	1,71	1,6	1,5

Tabela 30 - MÉDIA DE SERVIDORES ENTREVISTADOS POR MUNICÍPIO SEGUNDO PORTE

SERVIDORES	PEQUENOS MUNICÍPIOS	MÉDIOS MUNICÍPIOS	GRANDES MUNICÍPIOS	MÉDIA TOTAL
Técnicos	0,85	1,22	1,33	1,11
Gestores	1,07	1,18	1,5	1,19
Entrevistados	1,92	2,40	2,83	2,30

Quanto aos cargos dos servidores entrevistados, no geral de todos os municípios pesquisados, incluindo técnicos e gestores, 49% está formada por técnicos, 45% são secretários titulares dos Órgãos consultados, 3% são chefes de gabinete, 2% são prefeitos e 1% representa o único secretário adjunto entrevistado. Com este dado, verifica-se que apesar de a pesquisa ser direcionada para gestores e técnicos, alguns prefeitos contribuíram com a pesquisa, isso mostra que ou o gestor da secretaria não possuía competências para responder tais questionamentos ou preferiu o próprio responder para omitir possíveis informações favoráveis ou desfavoráveis sobre o município.

Gráfico 04 - CARGOS DOS SERVIDORES ENTREVISTADOS – GERAL



### 3.3.1 Capacidade Técnica

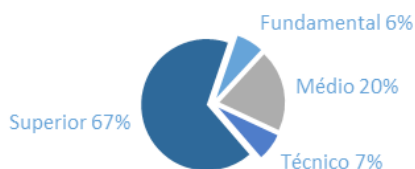
Uma análise da capacidade técnica de gestores e especialistas dos órgãos municipais, vai além dos níveis de escolaridade, pois é uma forma de compreender como se desenvolvem as atividades, qual o nível de entendimento sobre elas, como se constitui o quadro funcional, tempo no cargo. Além disso, permite conhecer como as competências do referido órgão são executadas e qual o entendimento sobre a gestão urbana, se fundamentada em conhecimentos técnicos ou em dados da vivência pessoal e particular do entrevistado. As informações coletadas e as análises serão descritas nos itens abaixo, onde serão analisados os dados por porte de município, ou seja, pequenos, médio e grandes municípios e um dados geral dos 42 municípios pesquisados.

### 3.3.1.1 Gestores

#### 3.3.1.1.1 Escolaridade, Formação Técnica e Superior - Gestores

Na análise dos dados sobre Nível de Escolaridade dos gestores municipais, principais responsáveis pela administração do órgão, verifica-se que, nos Pequenos Municípios, há uma predominância de gestores municipais com nível superior (67% do total entrevistado) e 20% que possuem apenas o nível médio. O dado mostra uma forte concentração de gestores com nível superior nos pequenos municípios, o que pode contribuir para o desenvolvimento das atividades municipais e consequentemente trazer melhorias para o município, devido conhecimentos técnicos.

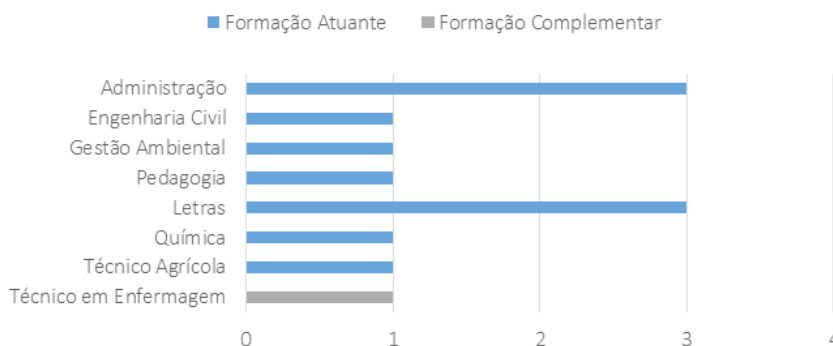
Gráfico 04 - ESCOLARIDADE DOS GESTORES - PEQUENOS MUNICÍPIOS



Apesar do elevado índice de gestores com escolaridade de nível superior, é importante observar, por meio do Gráfico 05, que há uma grande variedade de áreas de formação, como Química, Letras, Administração, Pedagogia, alheias ao tema da gestão urbana. Neste quadro existe apenas um funcionário com graduação em Engenharia Civil e outro em Gestão Ambiental, formações que estão mais direcionadas a gestão do solo urbano.

Também foram entrevistados gestores com formação técnica, no caso, Técnico Agrícola e Técnico em Enfermagem, confirmando deficiências nos postos de direção da gestão do solo urbano, visto a reduzida capacidade técnica de tais gestores para compreensão das questões técnicas de responsabilidade da secretaria.

Gráfico 05 - FORMAÇÃO SUPERIOR E TÉCNICA DE GESTORES - PEQUENOS MUNICÍPIOS



Na análise dos dados de Médios Municípios, o quadro de gestores também é formado, principalmente, por pessoas com nível superior completo (65% dos entrevistados), seguido daqueles com nível médio (19% do total). Assim como nos pequenos, nos médios municípios existem um percentual de 4% de funcionários que possuem apenas o nível fundamental à frente da secretária.

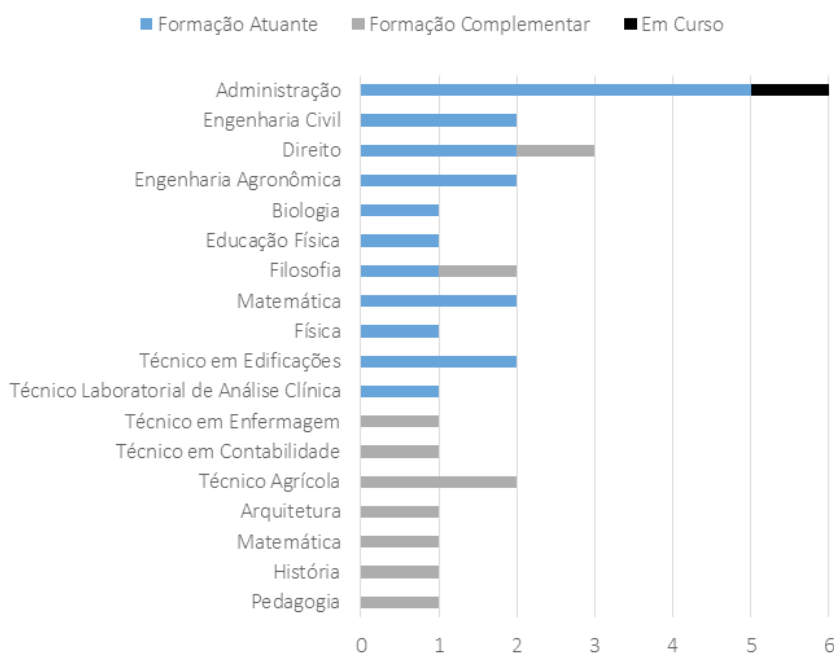
Gráfico 06 - ESCOLARIDADE DOS GESTORES – MÉDIOS MUNICÍPIOS



Neste quadro, com grande quantitativo de funcionários com nível superior verifica-se uma variedade das áreas de conhecimento. A grande maioria dos gestores possuem formação em Administração, onde estão 5 (cinco) secretários; em seguida estão Engenheiros Civis, Advogados, Agrônomos e Biólogos, que atuam sobre a gestão do solo urbano e meio ambiente com base nos conhecimentos adquiridos na graduação, somando 7 (sete) profissionais nas áreas citadas. Complementarmente, estão Arquitetura, Educação Física e Matemática, entre outros.

Quanto aos gestores com nível técnico, há também uma grande diversificação de áreas de conhecimento, prevalecendo Técnico Agrícola, em Contabilidade e em Análises Clínicas, dentre outros.

Gráfico 07 - FORMAÇÃO SUPERIOR E TÉCNICA DE GESTORES - MÉDIOS MUNICÍPIOS



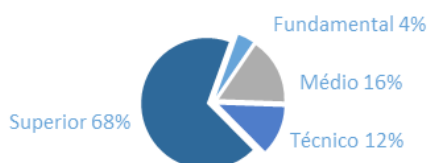
No que se refere aos Grandes Municípios, constata-se que o Nível de Escolaridade dos Gestores apresenta um percentual maior em relação aos anteriores, 78% com nível superior e 22% com diploma técnico. Um dado significativo que diferencia o conjunto dos grandes municípios dos demais, pois não se encontram titulares dos órgãos com nível de escolaridade Médio e Fundamental, demonstrando uma outra atitude para com as competências do órgão.

Gráfico 08 - ESCOLARIDADE DOS GESTORES - GRANDES MUNICÍPIOS



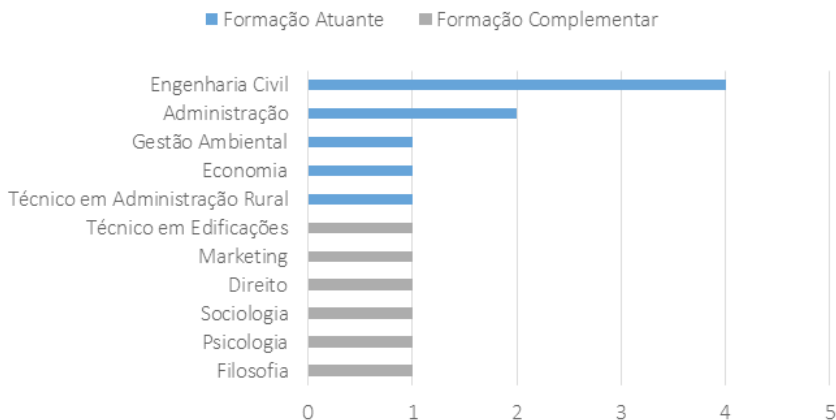
No quadro geral dos municípios, incluindo pequenos, médios e grandes, o nível superior é o mais incidente entre os gestores, representando 68% dos entrevistados, seguido de 16% com nível médio, 12% com nível técnico e 4% com nível fundamental completo, conforme Gráfico 09. Estes dados comprovam a predominância de titulares com nível superior no comando de órgãos de gestão do solo urbano nos municípios maranhenses.

Gráfico 09 - ESCOLARIDADE DOS GESTORES - GERAL



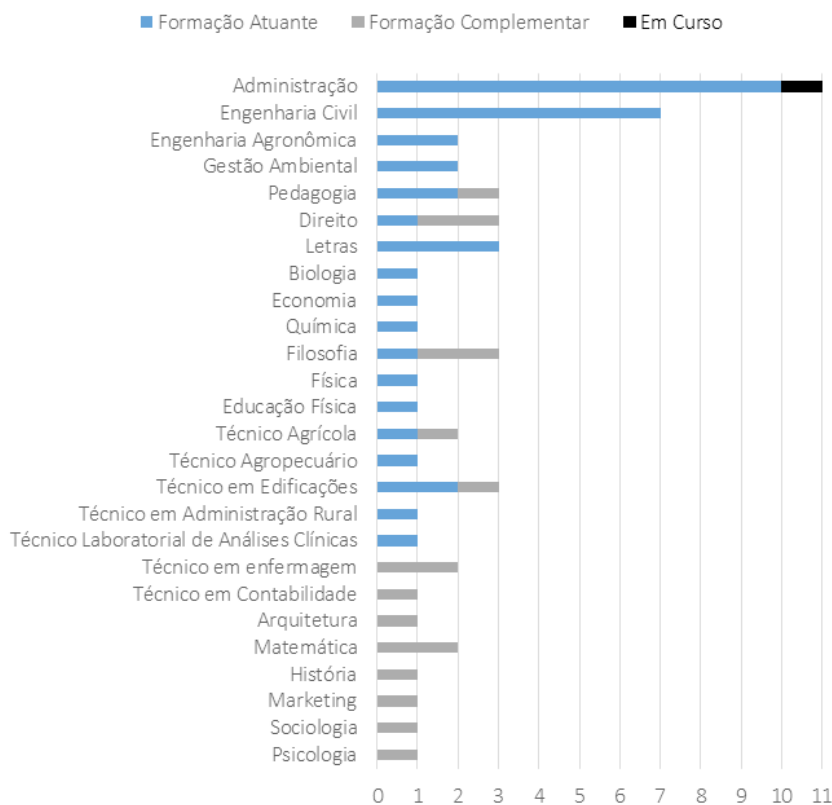
Desta grande concentração de gestores com nível superior é importante visualizar as áreas de conhecimentos específicos. Conforme o Gráfico 10, há uma maior quantidade de Engenheiros Cíveis na gestão de secretarias sobre gestão do solo urbano e meio ambiente, percentual seguido por aqueles formados em Gestão Ambiental e em Economia. Enquanto formação complementar/secundária ou auxiliar em tais cargos, sobressaem Técnico em Edificações, Marketing, Direito e Sociologia.

Gráfico 10 - FORMAÇÃO SUPERIOR E TÉCNICA DE GESTORES - GRANDES MUNICÍPIOS



No entanto, é importante observar a distribuição por área de conhecimento, pois há uma diversidade de áreas de atuação. Neste quadro de Formações Superior e Técnica de Gestores, 10 secretários possuem graduação em Administração e outro mais está cursando, totalizando 11 gestores; em seguida, estão os graduados em Engenharia Civil (7 secretários), passando a se disseminar naqueles que cursaram Letras (3 titulares), Engenharia Agrônômica (2 gestores), Gestão Ambiental (2), Técnico em Edificações (2) e Pedagogia (2). Os cursos de Direito (2 formados), Filosofia (2), Técnico em Enfermagem (2), Matemática (2), Arquitetura (1) e Técnico em Contabilidade (1) seguem como formações complementares, conforme Gráfico 11.

Gráfico 11 - FORMAÇÃO SUPERIOR E TÉCNICA DE GESTORES - GERAL



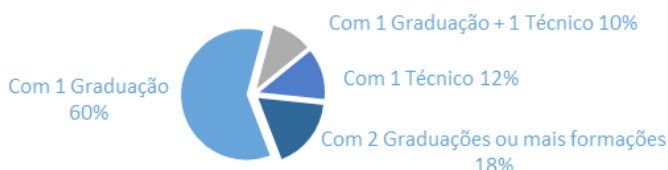
A análise dos dados confirma a predominância de gestores com formação em Engenharia Civil, concentrados, porém, nos Grandes Municípios, o que mostra um desequilíbrio em relação aos demais municípios, pois todos, sejam pequenos, médios ou grandes, necessitam de conhecimentos técnicos na referida área. Neste quadro, gestores com formação em Arquitetura e Urbanismo é pouco expressiva, com apenas um titular no grupo dos médios municípios.

Sobre as combinações de diferentes formações profissionais por gestor no conjunto geral dos municípios, aproximadamente 28% dos gestores possuíam mais de uma formação, mista (graduação e técnico) ou com mais formações complementares, duas graduações ou mais diplomas. Esse dado demonstra a multidisciplinaridade de quase um terço dos gestores, mas cabe perguntar



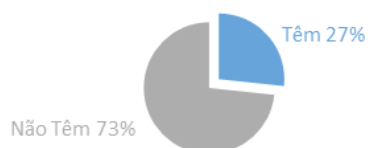
sobre a relevância, para execução das atividades diárias nas secretarias de gestão do solo urbano e meio ambiente, das áreas de conhecimento dessas formações profissionais combinadas.

Gráfico 12 - FORMAÇÃO PROFISSIONAL POR GESTOR - GERAL



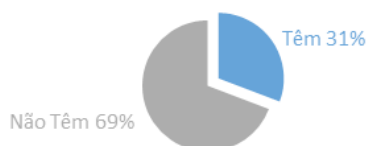
Complementado a informação sobre nível de escolaridade e formação profissional de gestores e técnicos, foi questionado sobre a realização ou não de especializações ou pós-graduações pelos gestores. No quadro dos Pequenos Municípios, 73% (11 gestores) responderam não possuir qualquer especialização ou pós-graduação em oposição à 27% (4 gestores), que confirmaram terem concluído alguma especialização ou pós-graduação.

Gráfico 13 - EXISTÊNCIA DE ESPECIALIZAÇÃO/ PÓS-GRADUAÇÃO DOS GESTORES – PEQUENOS MUNICÍPIOS



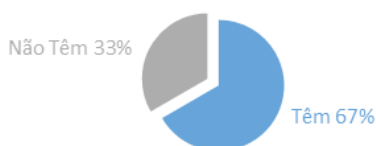
Assim como nos Pequenos, nos Médios Municípios, 69% dos gestores não possuem especialização ou pós-graduação, enquanto 31% deles são especializados ou pós-graduados.

Gráfico 14 - EXISTÊNCIA DE ESPECIALIZAÇÃO/PÓS-GRADUAÇÃO DOS GESTORES – MÉDIOS MUNICÍPIOS



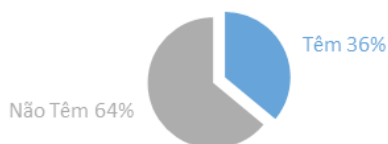
Se diferenciando dos outros municípios, nos Grande Municípios, a maioria da fatia dos gestores possui alguma especialização ou pós-graduação, representando 67% do total, enquanto os que não possuem representam 33%. (Gráfico 15)

Gráfico 15 - EXISTÊNCIA DE ESPECIALIZAÇÃO/ PÓS-GRADUAÇÃO DOS GESTORES – GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro geral, a quantidade de gestores que possuem alguma especialização ou pós-graduação é superado pelo contingente dos que não possuem, somando 36% (18 gestores) e 64% (32 gestores) respectivamente.

Gráfico 16 - EXISTÊNCIA DE ESPECIALIZAÇÃO/ PÓS-GRADUAÇÃO DOS GESTORES - GERAL



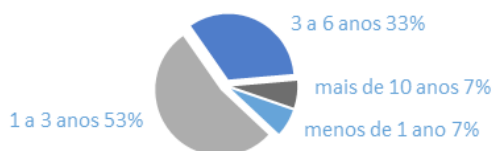
Observa-se grande diversidade nas áreas de Especialização e Pós-graduação, acompanhando a variedade de formações em nível superior. Gestão, Supervisão e Planejamento; Especialização em Magistério Superior; Mestrado

em Construção Civil; Especialização em Meio Ambiente; Georreferenciamento e Agricultura Tropical são alguns dos cursos, a maioria deles com pouca aderência ao tema da gestão do solo urbano.

### 3.3.1.1.2 Tempo no Cargo – Gestores

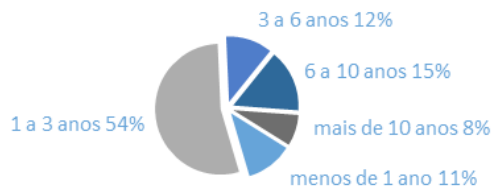
Outro dado levantado, que complementa a análise acima, faz referência ao tempo no cargo dos gestores municipais. Este dado ajuda a compreender se há uma variabilidade de gestores por eleição, ou uma continuidade dos mesmos. Com relação aos Pequenos Municípios há uma concentração de gestores na faixa do período de 1 a 3 anos, o que corresponde a 53%, indicando a presença de gestores comissionados a partir da última eleição. Em seguida está a faixa de 3 a 6 anos de permanência no cargo, com 33%, continuidade que pode significar capacidade técnica ou recondução no caso de reeleição do Prefeito.

Gráfico 17 - TEMPO NO CARGO - GESTORES - PEQUENOS MUNICÍPIOS



No grupo dos Médios Municípios (Gráfico 18), mais da metade dos gestores (54%) está de 1 a 3 anos no cargo, correspondendo ao mandato atual das gestões municipais aos quais foram comissionados, percentual idêntico ao do levantado nos Pequenos Municípios. No período de 6 anos ou mais soma-se 23% dos gestores que desempenham suas funções por 2 gestões ou mais, o que supostamente garante continuidade nas atividades, nos planos e projetos para as cidades que gerenciam, por meio da secretaria que estão vinculados.

Gráfico 18 - TEMPO NO CARGO - GESTORES - MÉDIOS MUNICÍPIOS



Semelhante aos demais, nos Grandes Municípios foram levantados 56% dos gestores estão nos seus cargos de 1 a 3 anos, 33% estão a menos de 1 ano e apenas 1 gestor está a mais de 10 anos à frente do órgão, mostrando que também há grande frequência de troca de secretários comissionados por eleição.

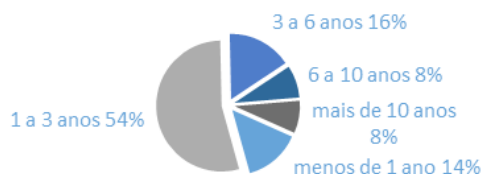
Gráfico 19 - TEMPO NO CARGO - GESTORES - GRANDES MUNICÍPIOS



Reunindo todos os municípios analisados (42), o período de 1 a 3 anos continua sendo a faixa de tempo com maior quantidade de gestores, representando 54%. As demais faixas variam entre 16% (8 gestores) que estão entre 3 a 6 anos no cargo e 8% (4 gestores) somando de 6 a 10 anos à frente do órgão.

Os dados demonstram o reduzido tempo de permanência dos gestores que, nomeados para cargos do primeiro escalão em secretarias de gestão do solo urbano, assumem cargo de caráter político de confiança. Mudança do titular do executivo municipal, ajustes nas alianças entre partidos, incompatibilidades surgidas, resultam na substituição do gestor, fato que pode provocar descontinuidade de planos, programas e projetos. Tal situação – própria de cargos políticos – coloca a necessidade de investigar a relação empregatícia de gestores e técnicos com o poder local, verificando o grau de estabilidade e conseqüente permanência dos mesmos na função pública, independente do exercício de cargos.

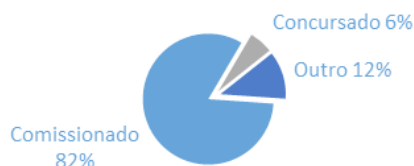
Gráfico 20 - TEMPO NO CARGO - GESTORES - GERAL



### 3.3.1.1.3 Vínculo Empregatício – Gestores

Ainda que o cargo de Secretário Municipal seja de indicação pelo Prefeito, não tendo o nomeado que possuir vínculo funcional com a administração pública, há casos em que o gestor é também funcionário público que assume um cargo de confiança em determinada gestão, situação que ocorre quando a escolha pende para o lado técnico. Para verificar o regime de trabalho dos gestores dos municípios pesquisados, o questionário indagou sobre o vínculo empregatício mantido com a administração municipal.

Gráfico 21 - VÍNCULO EMPREGATÍCIO DOS GESTORES - PEQUENOS MUNICÍPIOS



Na opção “Outro” dos Pequenos Municípios o vínculo empregatício comentado foi por meio de eleição municipal, em razão de 2 prefeitos terem sido entrevistados, que foi a forma como se apossaram do cargo que estavam ocupando, representando 12% dos gestores. Sendo ainda 82% dos entrevistados ocupando cargos comissionados e 6% como concursado através de outro cargo de menor hierarquia sendo promovido ou nomeado posteriormente.

Gráfico 22 - VÍNCULO EMPREGATÍCIO DOS GESTORES - MÉDIOS MUNICÍPIOS



No grupo dos Médios Municípios os cargos comissionados continuam formando a maioria, mas com uma proporção ainda mais superior que a dos Pequenos Municípios, com 89% e em seguida os cargos concursados representados por 11% do total. A mesma lógica dos cargos concursados para os gestores nos Médios Municípios é similar ao que ocorre nos Pequenos Municípios, onde os gestores antes de possuírem este cargo eram funcionários concursados por outros cargos do corpo técnico da secretaria ou prefeitura.

Gráfico 23 - VÍNCULO EMPREGATÍCIO DOS GESTORES - GRANDES MUNICÍPIOS



Nos Grandes Municípios os cargos comissionados também são os mais comuns com 67% de todas as modalidades de vínculos empregatícios e em seguida os concursados representando 33%.

Gráfico 24 - VÍNCULO EMPREGATÍCIO DOS GESTORES - GERAL



Na visão geral de como os gestores estão vinculados ao quadro de funcionários da administração municipal, 83% são comissionados, 13% são concursados e 4% ingressaram no cargo que estavam por outros meios, que no caso foi através de eleição municipal, considerando os prefeitos consultados. Vale novamente reforçar que na modalidade concursado o ingresso do servidor ao quadro de servidores da prefeitura foi feito anteriormente à posse do cargo de gestor, pois este é normalmente um cargo de confiança, feito por indicação.

### 3.3.1.2 Técnicos

#### 3.3.1.2.1 Escolaridade, Formação Técnica e Superior - Técnicos

Do corpo técnico, que envolve os funcionários do órgão como fiscais e outros, foram entrevistados e contabilizados na pesquisa 47 técnicos nas equipes de gestão do solo urbano. A maioria das questões abordadas são similares às dos gestores sobre Nível de Escolaridade, Existência de Especialização/Pós-graduação, Formações Profissionais e Tempo no Cargo.

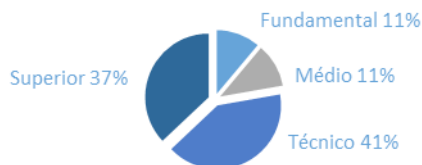
Quanto ao corpo técnico, nos Pequenos Municípios o Nível de Escolaridade dos técnicos são mais distribuídos, o que não significa algo vantajoso. A porcentagem para os níveis Superior, Técnico e Médio correspondem a 75% do total distribuídos de forma igualitária. Dois técnicos, 17%, preferiram não responder à questão.

Gráfico 25 - ESCOLARIDADE DOS TÉCNICOS - PEQUENOS MUNICÍPIOS



Nos dados que se seguem sobre a situação dos técnicos dos Médios Municípios, diferentemente dos Pequenos Municípios, 41% dos técnicos possuem nível técnico, configurando como a maioria, seguido de 37% que possui nível superior e por último os níveis fundamentais e médio representando cada um 11% do total.

Gráfico 26 - ESCOLARIDADE DOS TÉCNICOS – MÉDIOS MUNICÍPIOS



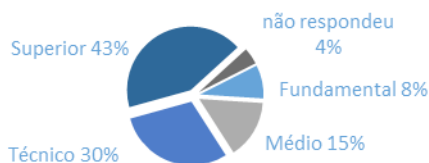
Os Grandes Municípios se diferenciam dos demais, pois em sua maioria os técnicos possuem nível de ensino superior (88%), com apenas 1 técnico com nível médio. Essa diferença, mostra a concentração de funcionários de nível superior em grandes municípios, pois estes concentram também o maior quantitativo de faculdades e universidades.

Gráfico 27 - ESCOLARIDADE DOS TÉCNICOS – GRANDES MUNICÍPIOS



Com a grande variação nos níveis de escolaridade nos pequenos e médios municípios, contribuiu para que no quadro geral, a maior pontuação fosse para o nível superior com 43% dos técnicos entrevistados. Destas áreas tem-se formação em Letras, Administração, Serviço Social, Arquitetura e Urbanismo e Geografia. Em seguida tem-se o nível técnico com 30%, nível médio com 15%, cujas áreas variam de Técnico em Edificações, Agropecuário, Topografia, Contabilidade, dentre outros. O quantitativo de técnicos com nível fundamental corresponde a 8% do total.

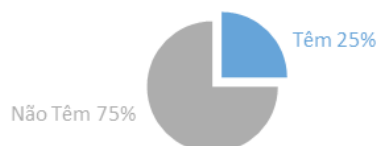
Gráfico 28 - ESCOLARIDADE DOS TÉCNICOS – GERAL





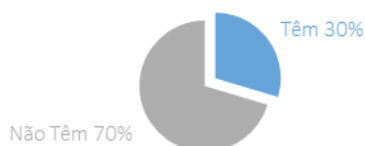
Com relação ao aprimoramento do conhecimento, 75% dos técnicos nos municípios de pequeno porte não possuem Especialização ou Pós-graduação e 25% possuem alguma qualificação além da graduação, entre as quais Gestão e Supervisão e Gestão Ambiental.

Gráfico 29 - ESPECIALIZAÇÃO/ PÓS-GRADUAÇÃO DE TÉCNICOS – PEQUENOS MUNICÍPIOS



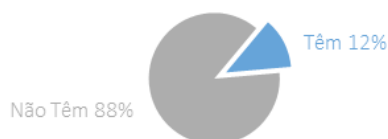
Tal como nos municípios pequenos, 70% dos técnicos dos municípios de médio porte não possuem qualquer especialização ou pós-graduação, enquanto 30%, representando 8 técnicos, já concluíram uma pós-graduação ou similar.

Gráfico 30 - ESPECIALIZAÇÃO/ PÓS-GRADUAÇÃO DE TÉCNICOS – MÉDIOS MUNICÍPIOS



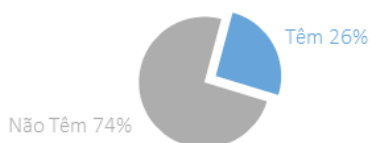
Apesar dos Grandes Municípios concentrarem a maior parte de funcionários com nível superior, a proporção é ainda mais curiosa, 88% dos técnicos não possuem tais nomeações acadêmicas além da graduação e apenas 1 técnico (12%) tem pós-graduação.

Gráfico 31 - ESPECIALIZAÇÃO/ PÓS-GRADUAÇÃO DE TÉCNICOS – GRANDES MUNICÍPIOS



O total de todos os municípios consultados demonstra a grande lacuna de conhecimentos adicionais e especializados entre os técnicos da administração municipal urbana. A maioria, representada por 74% dos técnicos, não tem especialização ou pós-graduação, contra 26% dos que possuem, uma fatia que precisa crescer.

Gráfico 32 - EXISTÊNCIA DE ESPECIALIZAÇÃO/ PÓS-GRADUAÇÃO DE TÉCNICOS – GERAL



Os dados sobre Formação Técnica e Superior de funcionários com atuação na área da gestão do solo urbano nos Pequenos Municípios mostram incidência de técnicos com formação direcionada para conhecimentos compatíveis aos cargos ocupados, enquanto formações complementares dizem respeito a graduações voltadas para a licenciatura e o magistério. No Gráfico 33, observa-se a diversidade de áreas de formação em que poucas correspondem ao conhecimento técnico da secretaria.

Gráfico 33 - FORMAÇÃO TÉCNICA E SUPERIOR DE TÉCNICOS - PEQUENOS MUNICÍPIOS

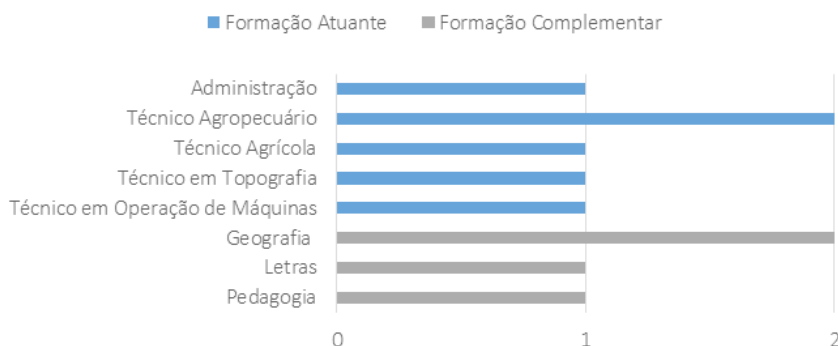
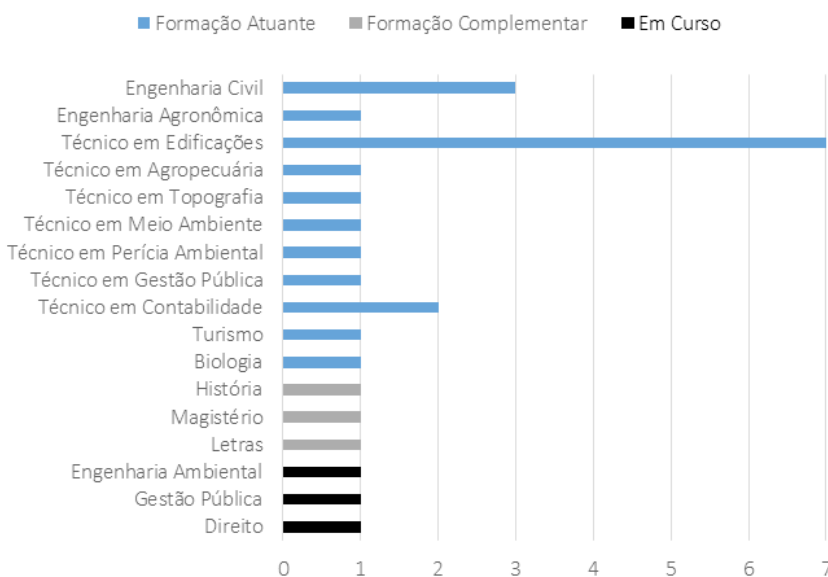


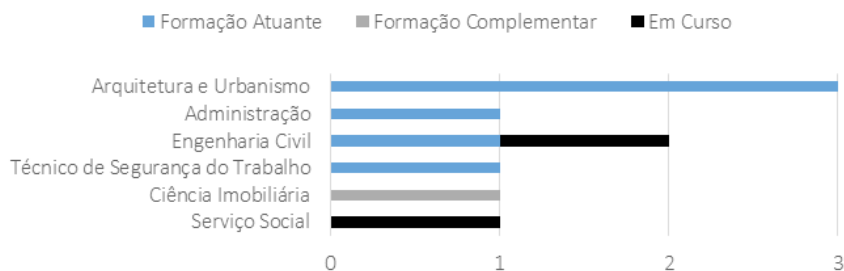
Gráfico 34 - FORMAÇÃO TÉCNICA E SUPERIOR DE TÉCNICOS - MÉDIOS MUNICÍPIOS



O Gráfico 34 correspondente aos Médios Municípios da Pesquisa, aponta uma alta concentração de técnicos em edificação, seguidos por engenheiros civis e técnicos em contabilidade que integram o corpo técnico dos Órgãos municipais. Pelo menos 3 deles já com um curso concluído estão cursando outras áreas como Engenharia Ambiental, Gestão Pública e Direito. Esse dado mostra que os técnicos dos médios municípios possuem um maior grau de conhecimentos técnicos o que facilita o desenvolvimento das atividades, como análise de projetos, fiscalização de obras e outras, de incumbência da secretaria.

No Gráfico 35, sobre Formação Técnica e Superior de Técnicos nos Grandes Municípios, a área de Arquitetura e Urbanismo é a mais evidente entre os técnicos da Pesquisa, graduação concluída por 3 funcionários. Engenharia Civil se segue como formação atuante para um técnico e em curso para outro técnico. O gráfico a seguir apresenta todas as titulações obtidas e em curso pelo corpo técnico consultado.

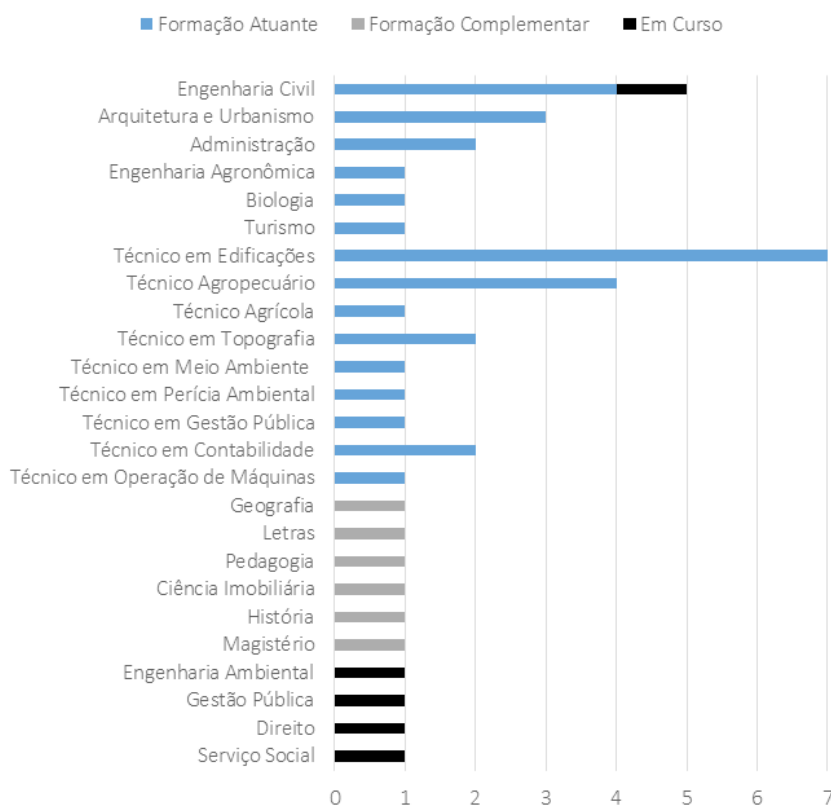
Gráfico 35 - FORMAÇÃO TÉCNICA E SUPERIOR DE TÉCNICOS – GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro sobre todos os municípios consultados as formações em evidência são Técnico em Edificações, Engenharia Civil, Técnico Agropecuário, Arquitetura e Urbanismo, Administração, Técnico em Topografia e Técnico em Contabilidade. Como formações complementares, aparecem cursos relacionados a licenciatura, sendo os mais comuns Geografia, Letras, Pedagogia e História. Vale ressaltar a presença de técnicos cursando nas áreas de Engenharia Ambiental, Gestão Pública, Direito e Serviço Social.

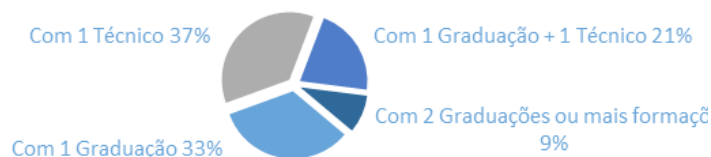
O gráfico a seguir apresenta as formações mais incidentes como Formações Atuais seguida de Formações Complementares e Em Curso.

Gráfico 36 - FORMAÇÃO TÉCNICA E SUPERIOR DE TÉCNICOS – GERAL



No que se refere a Formações Profissionais por Técnico, no conjunto geral dos municípios pesquisados, 37% dos funcionarios possuem um (01) curso técnico, 33% uma (01) graduação, 21% um (01) curso técnico e uma (01) graduação e a menor porcentagem, de 9%, representam os técnicos que possuem 2 graduações ou mais formações concluídas.

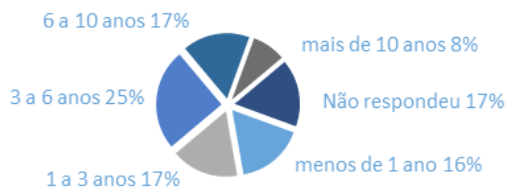
Gráfico 37 - FORMAÇÕES PROFISSIONAIS POR TÉCNICO – GERAL



### 3.3.1.2.2 Tempo no Cargo – Técnicos

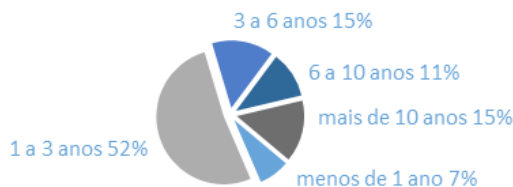
Quanto ao tempo no cargo, assim como os gestores, os técnicos dos órgãos de gestão do solo urbano nos Pequenos Municípios atuam em períodos de tempo variados: 25% do total entre 3 a 6 anos, 17% entre 1 a 3 anos e a mesma porcentagem entre 6 a 10 anos, mesma proporção dos que não responderam à pergunta.

Gráfico 38 - TEMPO NO CARGO - TÉCNICOS – PEQUENOS MUNICÍPIOS



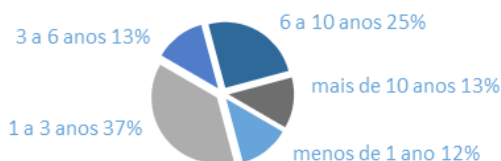
Nos Médios Municípios, o período de tempo onde a maioria dos técnicos atua em seus cargos é de 1 a 3 anos (52% do total), o que o diferencia dos municípios pequenos, mostrando que a rotatividade de gestores é bem grande e equivale a duração de eleição do prefeito local. Em seguida, contabilizando 15% dos técnicos, o período de 3 a 6 anos e, também com 15%, aqueles com mais de 10 anos; 11% dos agentes contam de 6 a 10 anos no cargo e, com menos de 1 ano, 7% dos técnicos.

Gráfico 39 - TEMPO NO CARGO - TÉCNICOS – MÉDIOS MUNICÍPIOS



Nos Grandes Municípios, 37% dos técnicos estão em seus cargos por um período de 1 a 3 anos, logo após está a faixa de 6 a 10 anos, com 25% do total, em seguida os períodos de 3 a 6 anos e mais de 10 anos, ambos com 13% e, por último, com menos de 1 ano nos cargos, 12% dos técnicos.

Gráfico 40 - TEMPO NO CARGO - TÉCNICOS – GRANDES MUNICÍPIOS



Com estes dados, verifica-se que os médios e pequenos municípios se assemelham por possuírem a maioria dos seus técnicos com tempo no cargo variando entre 1 a 3 anos. Os pequenos municípios se diferenciam dos demais, pois há mais funcionários contabilizando de 3 a 6 anos desenvolvendo atividades técnicas.

O quadro geral de técnicos expõe novamente a concentração de funcionários no mesmo cargo pelo período de 1 a 3 anos, considerado mediano e muito comum em todos os municípios independente do porte, totalizando 40% do total de técnicos em tal condição. Logo depois, temos o período de 3 a 6 anos, com 17% de representação, 6 a 10 anos com 15%, mais de 10 anos com 13%, menos de 1 ano com 11% e, por último, 4% dos técnicos que não se manifestaram sobre essa questão. O conjunto de funcionários com mais de 10 anos no cargo se deve principalmente ao fato de serem concursados; no entanto, há exceções, existindo alguns funcionários que vem exercendo cargos comissionados durante todo esse período.

Gráfico 41 - TEMPO NO CARGO - TÉCNICOS - GERAL



### 3.3.1.2.3 Vínculo Empregatício – Técnicos

A situação empregatícia dos técnicos servidores da administração municipal, em sua maioria, se assemelha à situação dos gestores quanto ao tipo de vínculo, mas em proporções menores. Os cargos comissionados ainda estão em maior quantidade, questão que pode se dever à rede de contatos pessoais e profissionais na qual os servidores se encontram, com justificativas que vão além de razões profissionais, o que facilita a oferta de empregos onde nas cidades pequenas e médias os relacionamentos interpessoais são mais estreitos e abrangentes.

Gráfico 42 - VÍNCULO EMPREGATÍCIO DOS TÉCNICOS – PEQUENOS MUNICÍPIOS



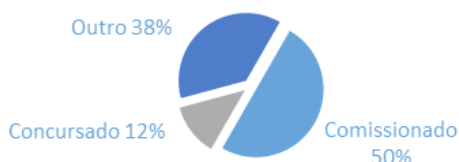
Gráfico 43 - VÍNCULO EMPREGATÍCIO DOS TÉCNICOS – MÉDIOS MUNICÍPIOS





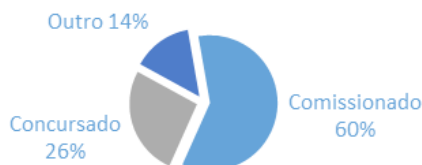
Na opção “Outro” o vínculo empregatício citado é por meio de contratação, que pode diferir do vínculo “Comissionado” por não ter havido um conhecimento interpessoal entre contratados e contratantes, apresentando uma razão para contratação mais voltada para o lado profissional.

Gráfico 44 - VÍNCULO EMPREGATÍCIO DOS TÉCNICOS – GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro geral, 60% dos técnicos das prefeituras municipais pesquisadas são comissionados, 26% são concursados e 14% estão como servidores por meio de contratação. Em relação aos gestores, a quantidade de técnicos comissionados tem uma proporção bem menor, com 23% a menos, e uma diferença de 13% a mais de funcionários concursados, pois é uma das poucas ofertas de cargo público de onde os servidores podem ser comissionados para outras funções baseado na experiência.

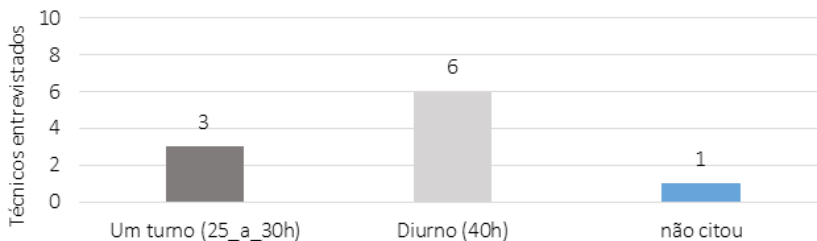
Gráfico 45 - VÍNCULO EMPREGATÍCIO DOS TÉCNICOS – GERAL



#### 3.3.1.2.4 Carga Horária Semanal

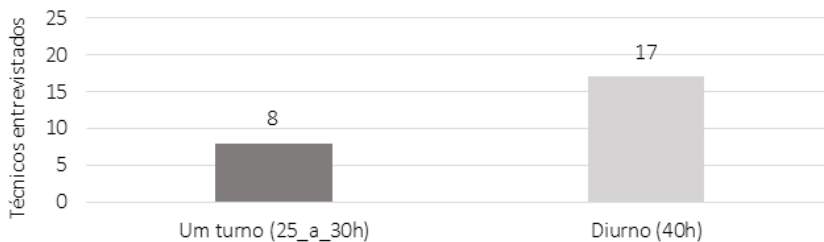
O corpo técnico dos Órgãos de gestão urbana pesquisados informaram ter jornada semanal de trabalho variando entre 25h e 40h. Entre 25 a 30h semanais, o expediente se concentra em 1 turno diário e, nas 40h semanais, o expediente se estende pelos dois turnos do dia. Nos Pequenos Municípios, a carga horária semanal de 40h incide sobre 60% dos funcionários entrevistados, seguido de 30% daqueles que trabalham em um turno do dia.

Gráfico 46 – CARGA HORÁRIA SEMANAL DOS TÉCNICOS – PEQUENOS MUNICÍPIOS



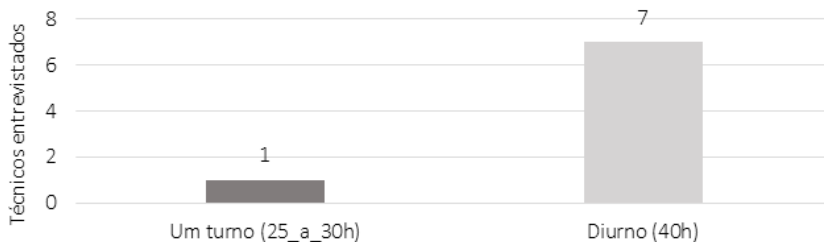
Assim como nos pequenos municípios, nos Médios, 68% (17) dos funcionários trabalham em dois expedientes, enquanto 32% (8) trabalham em um único turno.

Gráfico 47 - CARGA HORÁRIA SEMANAL - MÉDIOS MUNICÍPIOS



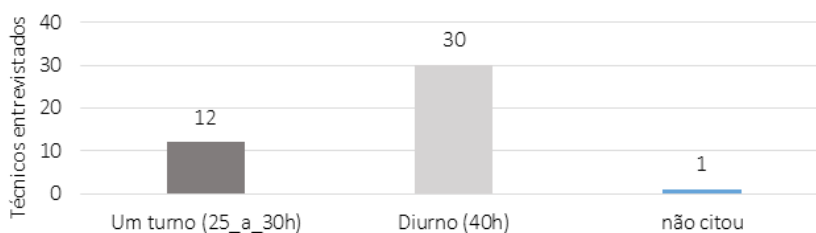
Semelhante aos outros municípios, nos Grandes Municípios, 7 funcionários (87,5%), trabalham no turno integral, enquanto 13,5% (1 técnico) trabalha em um turno.

Gráfico 48 - CARGA HORÁRIA SEMANAL - GRANDES MUNICÍPIOS



A carga horária semanal do conjunto dos municípios pesquisados aponta o turno integral como o mais recorrente nos Órgãos municipais de gestão do solo urbano. Dependendo de procedimentos de cada Órgão, esta carga horária corresponde a uma divisão de atividades, com atendimento ao público no turno matutino, enquanto à tarde são realizados trabalhos internos. Dessa forma, 71,4% dos funcionários trabalham no turno integral e 28,6% do total trabalha apenas pela manhã ou apenas pela tarde.

Gráfico 49 – CARGA HORÁRIA SEMANAL DOS TÉCNICOS – GERAL



### 3.3.1.2.5 Auto Avaliação do Corpo Técnico

Os 47 técnicos municipais entrevistados, com atuação em trabalhos de fiscalização, análise de projetos, coleta de dados, entre outros, foram solicitados a se pronunciar quanto à da capacitação técnica que o corpo técnico tem para desenvolvimento das atividades que exercem.

Nos Pequenos Municípios, 60% dos técnicos qualificaram a capacitação técnica como BOA para o desenvolvimento de atividades como visitas de campo, fiscalização e atividades práticas. Justificaram a avaliação devido ao número suficiente de técnicos para o desempenho das atividades, bem como à própria capacidade, que permite desenvolver/realizar as atividades que lhes são dadas. Serviços administrativos foram os menos encontrados nos Órgãos dos Pequenos Municípios, devido isso, a necessidade de aperfeiçoamento na escolaridade ou técnica não recebeu importância. Por outro lado, 30% dos técnicos alegaram que a capacidade é regular, pois há uma grande deficiência no que se refere a cursos de aprimoramento.

Gráfico 50 - AUTO AVALIAÇÃO DA CAPACITAÇÃO TÉCNICA – PEQUENOS MUNICÍPIOS



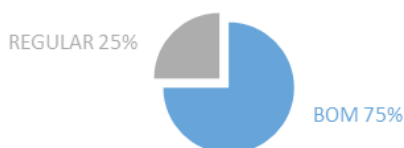
Nos Médios Municípios, 64% dos técnicos consideraram como BOM o nível de capacitação técnica. A dinâmica de trabalho dos Órgãos das prefeituras nesse grupo de cidades também se assemelha muito ao grupo dos Pequenos Municípios. Mas, ainda assim, para aqueles que definiram como REGULAR (20%), foi observado que a oferta de cursos de capacitação da prefeitura para os próprios funcionários seria um projeto muito desejado e benéfico tanto para o corpo técnico das Secretarias que fazem a gestão do solo quanto para a própria cidade.

Gráfico 51 - AUTO AVALIAÇÃO DA CAPACITAÇÃO TÉCNICA – MÉDIOS MUNICÍPIOS



Nos Grandes Municípios, esta proporção é ainda superior aos demais, com 75% dos técnicos considerando BOM o nível de capacitação técnica, fato que se deve pela formação nas áreas de Administração, Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Técnico em Edificação, entre outros. Ainda assim, a necessidade de cursos internos de capacitação é apontada pelos entrevistados que querem aperfeiçoar seus conhecimentos nas áreas de atuação.

Gráfico 52 - AUTO AVALIAÇÃO DA CAPACITAÇÃO TÉCNICA – GRANDES MUNICÍPIOS



Na avaliação geral da capacitação técnica, a condição BOA foi informada por 65% dos técnicos, seguido de REGULAR por 23%, RUIM por 9% e NULO por 3%. Apesar desses números apontarem para uma satisfação ampla sobre a capacidade de lidar com os trabalhos diários, os técnicos também declararam a necessidade de cursos internos ofertados pela prefeitura a fim de aprimorar os conhecimentos na área, contribuindo para melhoria do Órgão e da própria cidade.

Gráfico 53 - AUTO AVALIAÇÃO DA CAPACITAÇÃO TÉCNICA - GERAL



### 3.3.2 Recursos Técnicos e Financeiros

Nos dados referentes aos Recursos Técnicos, foram levantadas informações sobre o quantitativo de funcionários das referidas secretarias e nível de escolaridade dos mesmos. Já no item Recursos Financeiros, constam informações sobre o orçamento das secretarias e a disponibilização deste dado, assim como a existência de convênios com o Estado e a União. Segue a análise abaixo.

### 3.3.2.1 Estrutura Funcional

Os Recursos Técnicos e Financeiros, necessários para a boa execução dos trabalhos, formam base essencial no que se refere à estrutura física e organizacional das atividades diárias em ambiente interno e externo. Para tanto, foram delimitados 4 setores de Atividades-Meio e 4 setores de Atividades-Fim, prioritários na execução de funções pela gestão das cidades e das próprias Secretarias.

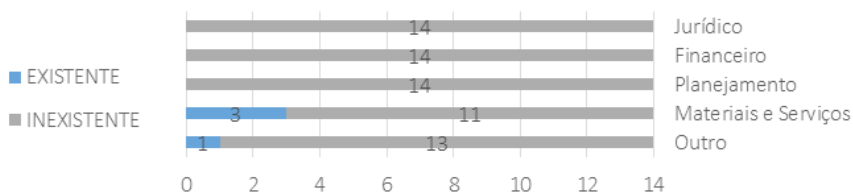
#### 3.3.2.1.1 Atividades-Meio

Os setores de Atividades-Meio são aqueles responsáveis pela organização e metodologia de trabalho interno para o bom funcionamento das atividades das secretarias de forma plena e independente. Os setores considerados foram de Jurídica, Financeira, Planejamento, Materiais e Serviços, buscando averiguar a existência do setor, com funcionários capacitados e atuantes na área. No setor Jurídico, funcionários da área do direito administrativo público, do setor Financeiro, com presença de contabilistas, o setor de Planejamento, com administradores, Materiais e Serviços, com pessoal responsável pela aquisição de equipamentos para trabalho interno e externo.

Nos Pequenos Municípios foi constatada a inexistência praticamente de todos os setores de Atividades-Meio pesquisados. O fato comum é que para o desempenho de tais atividades não há uma estrutura formal, funções essenciais são concentradas no próprio secretário do Órgão ou mesmo no Prefeito dos municípios visitados. Característica que exemplifica, nos Pequenos Municípios de baixa densidade populacional urbana, os modos de ocorrência dos processos locais simplificados e informais, diferentemente ao usual nas grandes cidades.

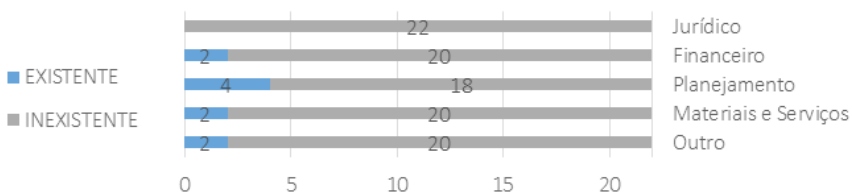
O gráfico a seguir mostra que apenas 21,4% das Secretarias possuem os setores de Materiais e Serviços, baixando para 7,1% em outros setores – licitação, por exemplo -, enquanto áreas como Jurídico, Financeiro e Planejamento, a inexistência é total. Esse dado demonstra a concentração dessas atividades em um mesmo setor ou em um funcionário da secretária, emperrando o desenvolvimento de atividades e descentralização de funções.

Gráfico 54 - SETORIZAÇÃO DE ATIVIDADES-MEIO – PEQUENOS MUNICÍPIOS



Nos Médios Municípios, a ocorrência da formalização de setores de Atividades-Meio nos Órgãos de gestão do solo urbano não difere muito do ocorrido nos Pequenos Municípios. Ainda assim, há mais setores formais no organograma das secretarias. Na categoria “Outro”, foram citados setores de Licitação bem como aos relacionados ao Meio Ambiente. Dos setores formalizados nas estruturas dos Órgãos, inexistente o setor Jurídico, atividade desenvolvida por outro órgão, a Procuradoria Geral do Município ou mesmo um Escritório de Advocacia terceirizado. Com relação ao Setor Financeiro, existe apenas em 9% das Secretarias visitadas, Planejamento presente em apenas 18,1%, Materiais e Serviços, também 9%, mesma proporção para setores da categoria “Outro”. Em situações de inexistência de setor específico dentro da Secretaria, as atividades são desenvolvidas em órgãos externos, que atendem toda a demanda do município.

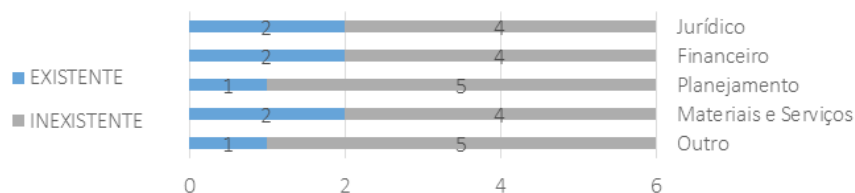
Gráfico 55 - SETORIZAÇÃO DE ATIVIDADES-MEIO – MÉDIOS MUNICÍPIOS



No grupo dos Grandes Municípios, há maior equilíbrio na proporção de de setores de Atividade-Meio, embora quantitativamente se iguale aos grupos anteriores. Ainda assim, se observa nos Grandes Municípios um processo de atividades com maior grau de burocracia e dependência de outros Órgãos, igualmente subordinados à prefeitura. No setor Jurídico, 33% é formal e atuante, da

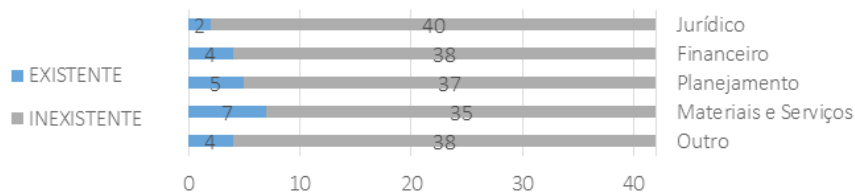
mesma forma ocorre nos setores Financeiro e de Materiais e Serviços, enquanto nos setores de Planejamento e da categoria “Outro” o percentual é de 16,6%.

Gráfico 56 - SETORIZAÇÃO DE ATIVIDADES-MEIO – GRANDES MUNICÍPIOS



No panorama geral dos três grupos de municípios, a inexistência de setores de Atividades-Meio nos Órgãos de gestão do solo pesquisados se deve à dependência que possuem de outras Secretarias, que desenvolvem tais funções de forma centralizada para o executivo municipal. Assim, contando com Secretarias ou Departamentos, diretamente vinculados ao Gabinete do Prefeito, que exercem atividades jurídicas, financeiras, de planejamento e de compra de materiais e contratação de serviços, fica desnecessário sua existência em cada Órgão. Dos setores Jurídicos 4,7% são formais, bem como 11,9% no setor de Planejamento, 16,6% no setor de Materiais e Serviços e 9,5% no setor Financeiro cujo mesmo valor também representa os setores da categoria “Outro”.

Gráfico 57 - SETORIZAÇÃO DE ATIVIDADES-MEIO – GERAL



### 3.3.2.1.2 Atividades-Fim

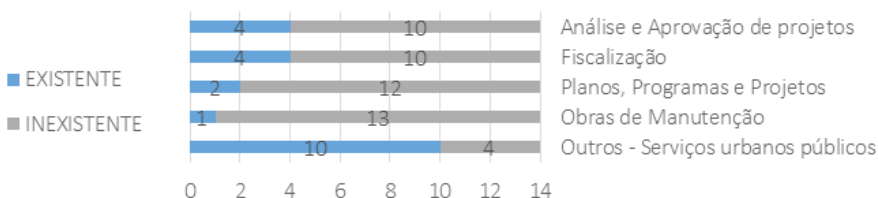
A setORIZAÇÃO de Atividades-Fim nos órgãos de gestão do solo urbano foi observada de duas formas: como existência formalizada no organograma das Secretarias e como funções desempenhadas, sem a implantação formal dos setores.



Como setores formais de Atividades-Fim dos órgãos de gestão do solo estão: Análise e Aprovação de Projetos; Fiscalização; Planos, Programas e Projetos; Obras de Manutenção; e outros como Limpeza Urbana, Iluminação Pública etc.

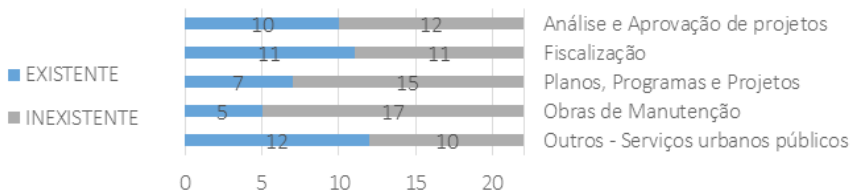
Nos Pequenos Municípios, 28,5% dos setores de Análise e Aprovação de Projetos são formalizados na estrutura dos Órgãos, situação idêntica nos setores de Fiscalização, com 28,5%, Planos, Programas e Projetos, com 14,2%, Obras de Manutenção, com 7,1%. Setores referentes a Limpeza Urbana, Iluminação Pública, Transporte, Serviços Públicos em geral, Regularização Fundiária, Cadastro Imobiliário e os referentes ao Meio Ambiente - como Educação, Monitoramento e Controle Ambiental - correspondem a 71,4%, mostrando a existência de maior formalização para estas atividades.

Gráfico 58 - SETORIZAÇÃO DE ATIVIDADES-FIM – PEQUENOS MUNICÍPIOS



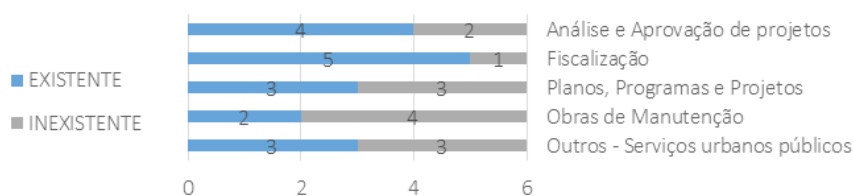
Nos Médios Municípios, as Atividades-Fim como setores formalizados também estão em desvantagem, mas ganham proporções mais equilibradas. O setor de Análise e Aprovação de Projetos está instituído em 45,4% dos Órgãos pesquisados, enquanto Fiscalização está formalizado em 50%, o setor de Planos, Programas e Projetos presente em 31,8%, Obras de Manutenção soma 22,7% e os setores relacionados a Serviços Públicos de Limpeza, Iluminação e Transporte urbanos, bem como Meio ambiente estão presentes em 54,6% dos órgãos pesquisados.

Gráfico 59 - SETORIZAÇÃO DE ATIVIDADES-FIM – MÉDIOS MUNICÍPIOS



Nos Grandes Municípios, há maior institucionalização das Atividades-Fim, decorrência de espaço urbano mais extenso e denso, exigindo maior controle e implicando demanda maior de trabalhos externos e atendimento ao público. Dos setores que exercem Análise e Aprovação de Projetos, 66,6% são formais e atuantes, situação similar para 83,3% dos setores de Fiscalização, 50% de Planos, Programas e Projetos, 33,3% dos setores de Obras de Manutenção e 50% para Serviços Urbanos Públicos de Limpeza, Iluminação, Transporte, Licenciamento, Parcelamento do Solo e aqueles referentes ao meio ambiente e paisagem.

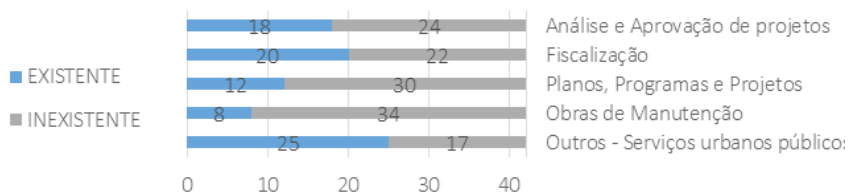
Gráfico 60 - SETORIZAÇÃO DE ATIVIDADES-FIM – GRANDES MUNICÍPIOS



A visão geral dos três grupos, que totalizam 42 municípios, apresenta um percentual elevado de informalização dos setores de Atividades-Fim. Comparativamente, a institucionalização desses setores nos municípios é maior do que a verificada em relação às Atividades-Meio. Nos setores de Análise e Aprovação de Projetos, 42,8% estão formalizados na estrutura dos Órgãos, situação para 47,6% dos setores de Fiscalização, 28,5% de Planos, Programas e Projetos, 19% dos setores de Obras de Manutenção e 59,5% dos setores de Serviços Urbanos Públicos de Limpeza, Iluminação, Transportes, Licenciamentos e os relacionados ao Meio Ambiente, conjunto que representara o maior percentual dos setores discriminados.

A não institucionalização de setores para as atividades questionadas, não significa necessariamente que a mesma não é desenvolvida, visto que muitas secretarias não possuem divisão formal de setores, mas as atividades são exercidas. Muitas vezes, as atividades estão organizadas por estações de trabalho, dividindo o reduzido espaço físico que o órgão ocupa.

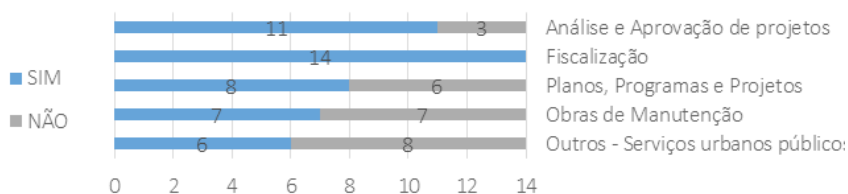
Gráfico 61 - SETORIZAÇÃO DE ATIVIDADES-FIM – GERAL



As informações levantadas sobre o desempenho de Atividades-Fim diferem da questão anterior, pois não se relaciona à existência formal de um setor com espaço físico próprio ou grande equipe responsável, mas sim ao desenvolvimento efetivo de tais atividades nas Secretarias.

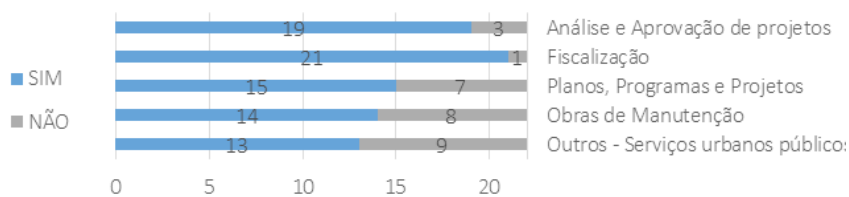
Nos Pequenos Municípios, onde a maioria das Secretarias não possuem setores com espaço fixo ou corpo técnico para as funções determinadas, as mesmas são executadas por um funcionário ou de maneira conjunta, seja com o Prefeito ou com outros Secretários Municipais. A Fiscalização é uma Atividade desempenhada por todos os Órgãos, Análise e Aprovação de Projetos é desenvolvido por 78,5% das Secretarias, bem como desenvolvimento de Planos, Programas e Projetos, em 57,1% dos Órgãos, Obras de Manutenção em 50% e Serviços Públicos Urbanos e Meio Ambiente em 42,8% das Secretarias.

Gráfico 62 - ATIVIDADES-FIM DESEMPENHADAS – PEQUENOS MUNICÍPIOS



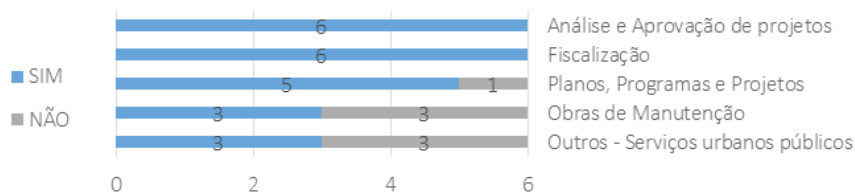
No grupo dos Médios Municípios, a prática de Atividades-Fim também é presente em grande parte das cidades visitadas. Em 86,3% dos órgãos consultados, são desempenhadas atividades de Análise e Aprovação de Projetos, 95,4%, de Fiscalização, 68,1%, referentes a Planos, Programas e Projetos, 63,6% voltados para Obras de Manutenção e, 59% nos Serviços Urbanos Públicos - de Limpeza, Iluminação e Transporte, Licenciamentos Ambientais, além outras atividades referentes a gestão do solo urbano.

Gráfico 63 - ATIVIDADES-FIM DESEMPENHADAS – MÉDIOS MUNICÍPIOS



Nos Grandes Municípios, as Atividades-Fim também apresentam grande demanda e operação pelas Secretarias. Em todos os municípios consultados são executadas tarefas de Análise e Aprovação de Projetos e ações de Fiscalização. Os Planos Programas e Programas são presentes em 83,3% dos Órgãos de gestão do solo urbano. Já em metade deles são efetuadas ações de Obras de Manutenção e “Outros”, como Serviços Urbanos Públicos e afins ao Meio Ambiente.

Gráfico 64 - ATIVIDADES-FIM DESEMPENHADAS – GRANDES MUNICÍPIOS



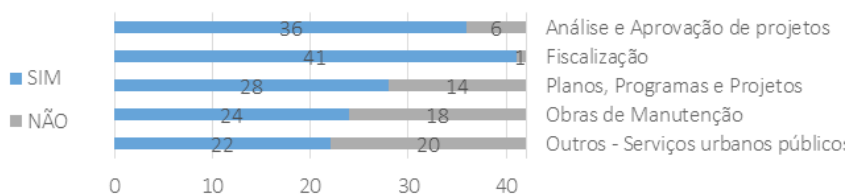
Na comparação das três categorias de municípios, verifica-se que a Fiscalização é a atividade principal, desenvolvida em quase todos os municípios. Nos Grandes, outra atividade relevante é a Análise de Projetos, que no caso dos Pequenos e Médios Municípios fica em segundo lugar. Dado este que pode indicar preocupação quanto à execução de obras irregulares, expansão do solo urbano e ordenamento do território.

De modo geral, a execução de Atividades-Fim nos municípios pesquisados não coincide com a existência de setores de Atividades-Fim instituídos no quadro organizacional das Secretarias. O que aponta para um alto grau de informalidade e improvisações no desempenho das tarefas necessárias para gestão do solo urbano.

A discrepância entre o desenvolvimento das atividades e existência de espaço formal para exercício da prática e do planejamento, dá margem para entender que tal situação prejudique a avaliação das ações de melhoramentos da infraestrutura urbana. Uma vez que não há planejamento e avaliação das ações para enfrentamento dos problemas urbanos, torna-se difícil analisar avanços realizados em favor do desenvolvimento urbano e exercer de fato ações de planejamento e gestão que articulem diagnóstico, desenvolvimento de propostas, implementação de ação e avaliação de resultados.

Por meio da análise do Gráfico 65 observa-se que 85,7% dos municípios são realizadas ações de Análise e Aprovação de Projetos, em 97,6% são realizadas Fiscalizações, em 66,6% são desenvolvidos Planos, Programas e Projetos, em 57,1% são feitas Obras de Manutenção e em 52,3% são desempenhadas outras ações sobre Serviços Urbanos Públicos de Limpeza, Iluminação, Transporte, Regularização Fundiária e Meio Ambiente como licenciamentos, monitoramento e educação ambiental.

Gráfico 65 - ATIVIDADES-FIM DESEMPENHADAS – GERAL

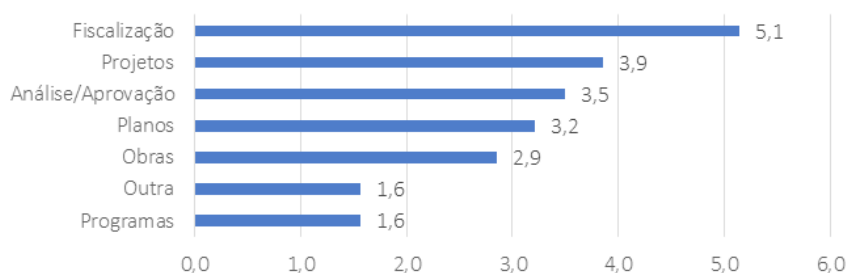


De qualquer forma, se as Atividades-Fim são desenvolvidas ainda que de maneira informal, evitando burocracias em estruturas simples, nada impede que tais estruturas sejam instituídas, condição intrínseca ao adequado exercício da gestão pública e seus princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para identificar as Atividades-Fim mais exercidas nos municípios pesquisados, foi solicitado aos gestores a enumeração, em ordem decrescente, da relação daquelas ações que demandam mais carga de trabalho dos órgãos em que atuam. Dessa forma, as atividades que exigiam mais atenção eram postas em primeiro lugar (ou número 1) e os demais seguiam a ordem até o número 7. Obtidos os resultados foram lançadas médias ponderadas, atribuindo valores de importâncias diferentes.

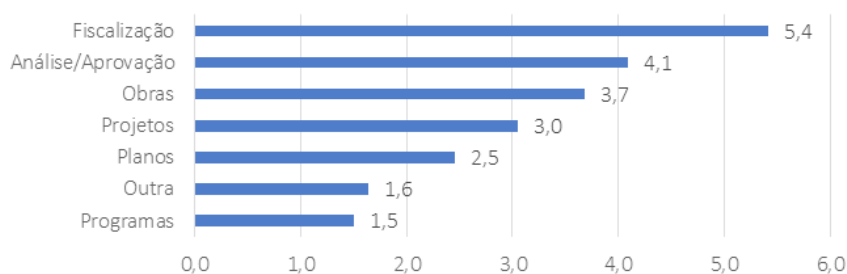
Nos Pequenos Municípios, as ações dos Órgãos são mais voltadas para a Fiscalização de obras civis e afins, em segunda posição os Projetos, em terceiro Análise e Aprovação e, na quarta posição, os Planos, como se segue no Gráfico 67:

Gráfico 66 - ATIVIDADES-FIM MAIS EXERCIDAS - PEQUENOS MUNICÍPIOS



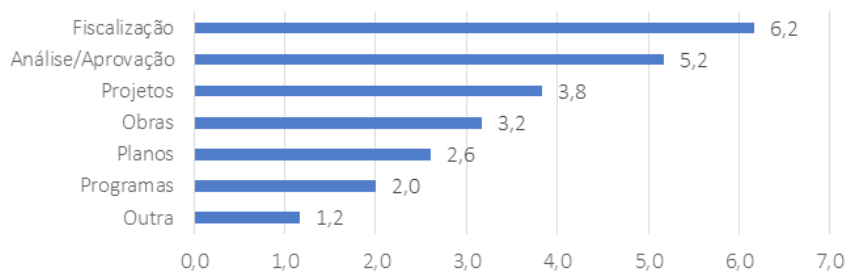
No grupo dos Médios Municípios, as ações de Fiscalização recebem uma média similar à demanda dos Pequenos Municípios, conquistando a primeira posição das Atividades-Fim mais exercidas, seguido de Análise e Aprovação, na terceira colocação Obras relacionadas à manutenção e reparos de prédios e passeios públicos e, em quarto lugar, os Projetos.

Gráfico 67 - ATIVIDADES-FIM MAIS EXERCIDAS - MÉDIOS MUNICÍPIOS



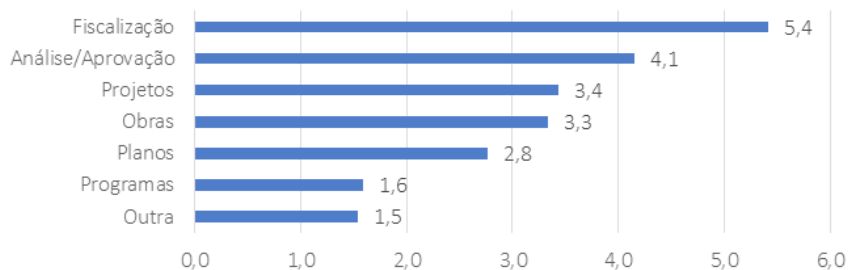
Semelhante aos Pequenos e Médios municípios, nos Grandes as ações de Fiscalização também são as mais exercidas pelos Órgãos municipais, seguido novamente da Análise e Aprovação de Projetos, em terceiro lugar, elaboração de Projetos e, na quarta posição, a execução de Obras de manutenção.

Gráfico 68 - ATIVIDADES-FIM MAIS EXERCIDAS - GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro geral das Atividades-Fim mais exercidas, a Fiscalização é a ação que se mantém como mais praticada, inclusive em cada um dos três grupos de municípios já demonstrados. Análise e Aprovação se posiciona em segundo lugar, enquanto Projetos e Obras quase dividem a mesma colocação. As atividades sobre elaboração de Planos, Programas e “Outras” são os menos exercidos, repetindo a situação analisada por porte de municípios. O importante a observar é que nestes municípios as obras executadas são geralmente de reparos e manutenção, obras de grande porte, como construções de Praças, Escolas e outras demandas do município são licitadas e terceirizadas.

Gráfico 69 - ATIVIDADES-FIM MAIS EXERCIDAS - GERAL



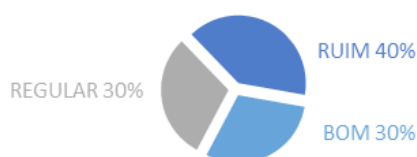
### 3.3.2.2 Auto Avaliação da Estrutura Física

O questionário de Capacidade Técnica, para preenchimento pelo corpo técnico das Secretarias de gestão do solo urbano, incluía uma avaliação da satisfação com os espaços em que desempenhavam suas atividades diárias. A

avaliação consistia em atribuir valores qualitativos entre BOM, REGULAR e RUIM sobre a situação de alguns itens cotidianos.

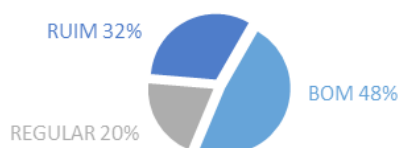
Quanto ao Suporte Tecnológico, nos Pequenos Municípios, a condição de RUIM foi citada por 40% técnicos, enquanto BOM e REGULAR receberam o mesmo percentual de 30%. A justificativa era a necessidade de mais equipamentos para execução de tarefas diárias no trabalho interno e externo, devido à carência de componentes eletrônicos de informática como computador, impressora, GPS dentre outros.

Gráfico 70 - SUPORTE TECNOLÓGICO - PEQUENOS MUNICÍPIOS



Nos Médios Municípios, o contentamento é maior, conforme a porcentagem superior dada à condição de BOM, que representou 48% das opiniões requisitadas. Em seguida o valor RUIM correspondeu a 32% dos técnicos, pois há falta de equipamentos técnicos ou estes estão obsoletos, acesso à internet; e REGULAR, 20% das respostas.

Gráfico 71 - SUPORTE TECNOLÓGICO - MÉDIOS MUNICÍPIOS



Nos Grandes Municípios, as avaliações para BOM e REGULAR são equilibradas, com 50% cada, não tendo sido citada a condição RUIM. Este equilíbrio é dado pela existência/inexistência de equipamentos técnicos ou a obsolescência dos mesmos.

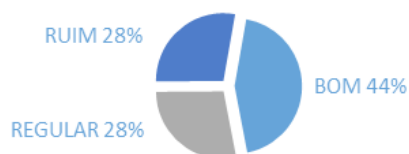


Gráfico 72 - SUPORTE TECNOLÓGICO - GRANDES MUNICÍPIOS



No conjunto geral dos municípios pesquisados, a Avaliação do Suporte Tecnológico recebeu 44% das opiniões para a condição de BOM, considerando adequada a aquisição de materiais tecnológicos para execução das atividades diárias, enquanto os valores de REGULAR e RUIM ficam com 28% cada.

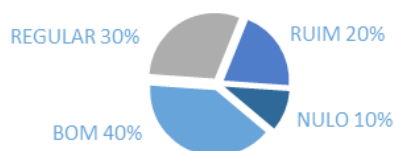
Gráfico 73 - SUPORTE TECNOLÓGICO - GERAL



O Acesso à Informação, outro elemento pesquisado, referente ao suporte para desenvolvimento das atividades técnicas e ao trabalho cotidiano, diz respeito às condições de como recolhem dados, que pode ocorrer por meio do acesso a informações remotas (distantes, por meio da internet) ou física (documentos de livre e fácil acesso dentre outros). Aqui também os valores foram categorizados como BOM, REGULAR e RUIM.

Nos Pequenos Municípios, a condição de BOM representa 40% dos técnicos entrevistados, alegando que as dimensões territoriais do município facilitam o acesso a informação, quando se trata de dados que precisam ser coletados *in loco*. Outros relatam que o site do município fornece as informações que necessitam. Em segunda posição coloca-se a categoria REGULAR, com 30%, em função das dificuldades ao acesso à internet e, conseqüentemente ao dado; a condição RUIM está em terceira posição, correspondendo a 20% e NULO para 10%.

Gráfico 74 - ACESSO A INFORMAÇÃO - PEQUENOS MUNICÍPIOS



Na avaliação dos técnicos dos Médios Municípios, uma maioria mais expressiva avalia como BOM o acesso à informação para desenvolvimento dos seus trabalhos nas Secretarias, representando 60% dos entrevistados; segundo os técnicos, a opção está relacionada a existência, dentro do órgão, das informações que necessitam, produzidas por eles ou mesmo em sites já específicos e de seus conhecimentos. A condição REGULAR do acesso à informação correspondeu a 28% do total, RUIM foi assinalado por 8% dos técnicos, justificado pela inexistência de base de informações e acesso à internet, e 4% dos entrevistados não opinaram.

Gráfico 75 - ACESSO A INFORMAÇÃO - MÉDIOS MUNICÍPIOS



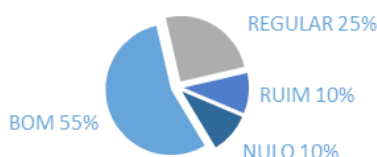
Nos Grande Municípios, a avaliação de BOM e REGULAR é muito semelhante, entre 37 e 38% enquanto RUIM não foi comentado por 25% dos técnicos, que preferiram não opinar. O não fornecimento de tal informação pode estar relacionada ao receio de comprometimento pessoal perante os gestores, inclusive o próprio prefeito.

Gráfico 76 - ACESSO A INFORMAÇÃO - GRANDES MUNICÍPIOS



No conjunto geral pesquisado, a avaliação BOM para o acesso à informação representa mais da metade do quadro de entrevistado, correspondendo a 55%, o que demonstra que os técnicos conseguem com facilidade ter acesso nas secretarias às informações para o desenvolvimento de suas tarefas diárias. Por outro lado, 25% considera REGULAR, 10% diz que é RUIM e mais outros 10% não opinaram.

Gráfico 77 - ACESSO A INFORMAÇÃO - GERAL



A pesquisa sobre o Espaço Físico de trabalho nas Secretarias de gestão do solo urbano, averiguou as condições de tamanho, conforto térmico dentre outras situações que possam gerar incômodos ou não no local de trabalho. Classificadas como BOM, REGULAR e RUIM, as respostas indicam o grau de satisfação com as condições em que os técnicos exercem suas atividades.

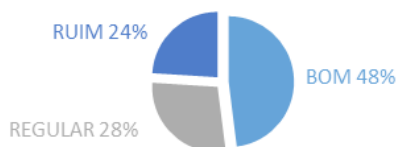
Nos Pequenos Municípios, o espaço físico foi avaliado apenas como BOM e REGULAR com 40% e 60% respectivamente. As respostas parecem demonstrar pouca preocupação com as condições dos espaços físicos fixos para o trabalho interno, pois as visitas constataram precariedades nas estruturas funcionais para exercício de Atividades-Fim. Inexistência de área de trabalho própria, com gestores e técnicos dividindo o mesmo espaço, e insuficiência de área para atendimento do público são alguns aspectos que as equipes de pesquisa puderam comprovar.

Gráfico 78 - ESPAÇO FÍSICO - PEQUENOS MUNICÍPIOS



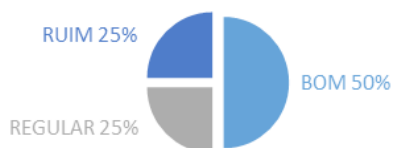
Nos Médios Municípios, a condição de BOM representa 48% das opiniões, pois possui ambientes com mobiliário para atendimento ao público e também para os trabalhos internos, suficientes para todos os funcionários. A avaliação REGULAR somou 28% e o quadro de RUIM, 24%, neste último, muitos apontaram a distância do local - longe do centro -, e a falta de privacidade, devido ao acesso constante de pessoas no espaço de trabalho.

Gráfico 79 - ESPAÇO FÍSICO - MÉDIOS MUNICÍPIOS



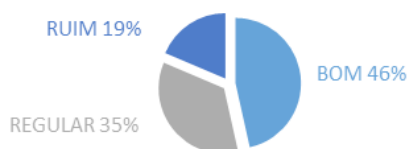
Nos Grandes Municípios, a avaliação do espaço físico tende para o BOM por 50% dos técnicos, 25% para REGULAR e 25% para RUIM. Tendência que se repete no conjunto de todos os municípios pesquisados.

Gráfico 80 - ESPAÇO FÍSICO - GRANDES MUNICÍPIOS



Na avaliação geral do espaço físico, a qualidade de BOM domina as opiniões, seguido de REGULAR com 35% e RUIM, com 19%. Para aqueles que qualificaram a situação dos espaços físicos como RUIM em geral, a resposta passa por questões de área insuficiente para alocação de mobiliário e do pessoal, ausência de conforto térmico/ambiental, lote situado em área de risco e até mesmo devido a situação de propriedade imobiliária do imóvel, na condição de alugado.

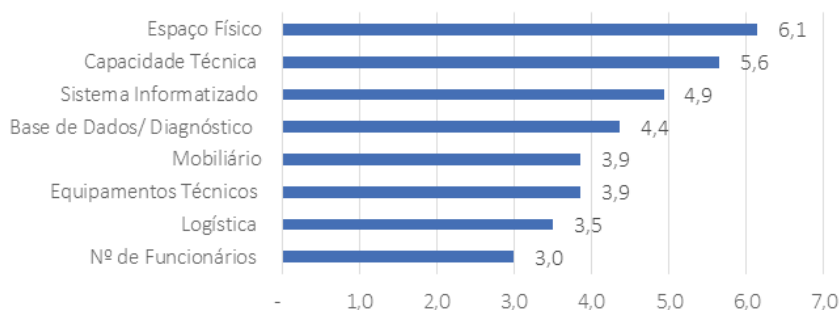
Gráfico 81 - ESPAÇO FÍSICO - GERAL



Além dos valores qualitativos gerais sobre diversos aspectos do trabalho diário, a pesquisa averiguou o conjunto das condições internas das Secretarias, identificando os itens mais problemáticos dentro dos Órgãos. Para isso, pediu-se a atribuição de notas crescentes para cada um conjunto de itens, de forma a identificar a posição particular de cada.

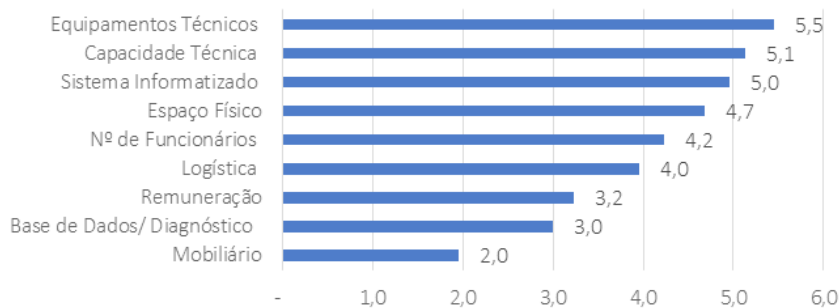
Nos Pequenos Municípios, o Espaço Físico foi apontado como o mais problemático por ser insuficiente; seguido de Capacidade Técnica, depois Sistema Informatizado - falta de computadores e eletrônicos -, inexistência de Base de Dados/Diagnóstico - fonte para o planejamento urbano -, dentre outros.

Gráfico 82 - PROBLEMAS INTERNOS - PEQUENOS MUNICÍPIOS



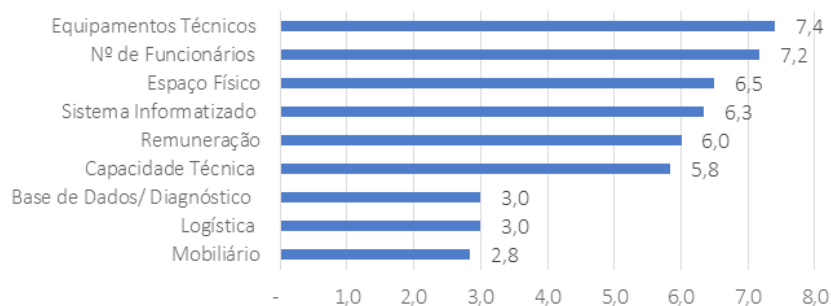
Nos Médios Municípios, a carência maior foi atribuída aos Equipamentos Técnicos, recebendo a maior média, seguida de Capacidade Técnica, Sistema Informatizado e Espaço Físico.

Gráfico 83 - PROBLEMAS INTERNOS - MÉDIOS MUNICÍPIOS



Para os Grandes Municípios, os Equipamentos Técnicos continuam sendo um dos principais problemas para os gestores. A necessidade desses materiais faz com que estes tenham que ser adquiridos pessoalmente ou emprestados, retirando a responsabilidade do Órgão de fornecer integralmente os equipamentos para execução de tarefas. Mas o item quanto ao Número de Funcionários assume o segundo lugar nos problemas listados, devido à necessidade de ampliação do corpo técnico para acompanhar a demanda de trabalho, que aumenta conforme o crescimento da cidade. Em terceiro lugar, o espaço físico que, tal como nos Pequenos e Médios Municípios, continua sendo insuficiente para o desenvolvimento das atividades.

Gráfico 84 - PROBLEMAS INTERNOS - GRANDES MUNICÍPIOS

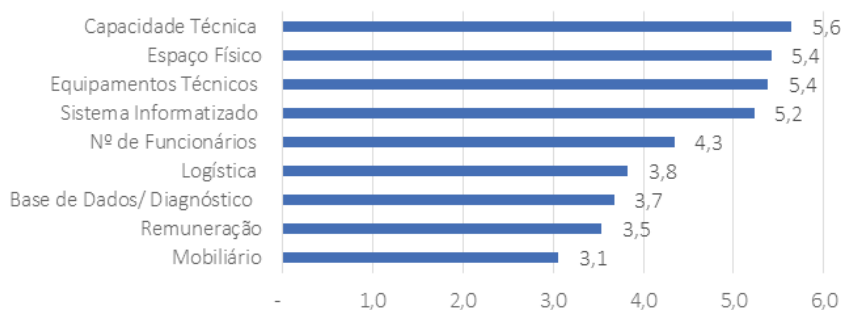


Nos Gráficos que apresentam os resultados para os três conjuntos dos municípios pesquisados, observa-se diferenças e semelhanças quanto aos problemas internos das secretarias. Nos Pequenos Municípios, os principais problemas são o Espaço Físico e a Capacidade Técnica, estes se assemelham aos Médios quanto à Capacidade Técnica, um dos seus principais problemas, assim como a carência de Equipamentos Técnicos. Com relação aos Grandes Municípios, os Médios se assemelham em função dos Equipamentos Técnicos, além deste outro grande problema específico dos Grandes Municípios, o Número de Funcionários, condição que, para os Pequenos Municípios, é tido como o menor dos problemas.

No quadro geral, é possível acompanhar como os gestores elencaram os problemas mais graves das secretarias atribuindo notas de 1 a 10, sendo a nota 1 como a mais preocupante e 10 como a mais irrelevante. Com base em uma média ponderada, que lança valores específicos por cada nota, foi apontado como o maior dos problemas a Capacidade Técnica, indicando assim como se encontra abaixo das necessidades para o trabalho cotidiano, com os próprios gestores constatando a necessidade da promoção de cursos de capacitação aos servidores municipais.

O segundo problema mais indicado, o Espaço Físico, quase sempre reduzido fisicamente ou em situação de aluguel; Equipamentos Técnicos, também insuficientes sendo em muitos casos utilizados em parceria com outras secretarias ou mesmo de propriedade pessoal de algum funcionário; Sistema Informatizado, que demanda inovações; Número de Funcionários, devendo ser aumentado para atendimento da demanda dos municípios que se expandem; no quesito sobre a logística de veículos para realização de trabalhos externos, a prática de solicitar empréstimo a outros Órgãos, comprova que são inexistentes ou insuficientes; Base de Dados/ Diagnóstico são incipientes, as áreas de Regularização Fundiária e Cadastro Técnico Multifinalitário ainda dão seus primeiros passos em poucos municípios, os demais não possuem tal fonte para planejamento urbano; perante tal relação, nada mais natural do que deixar como problemas menos importantes a remuneração salarial e o mobiliário.

Gráfico 85 - PROBLEMAS INTERNOS - GERAL

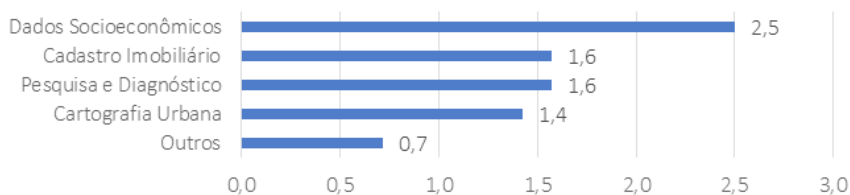


### 3.3.2.3 Base de Dados

Para compreender como funciona e como se desenvolvem as atividades das Secretarias, bem como identificar as informações utilizadas, a pesquisa procurou ter o entendimento da Base de Dado mais utilizada pelo órgão. Para isso, na pesquisa foram elencados alguns tipos de base de informações como: Dados Socioeconômicos, Cadastro Imobiliário, Pesquisa e Diagnóstico e Cartografia Urbana. Todas essas ferramentas compõem uma estrutura basilar para consulta técnica que potencializa a eficiência de planos e projetos de ordenamento do solo urbano, tornando o seu uso de extrema importância nas Secretarias pesquisadas.

Nos Pequenos Municípios, a base de dados mais utilizada são os Dados Socioeconômicos por serem de fácil acesso pela internet e não dependerem do trabalho de coleta da equipe do Órgão. Em seguida estão o Cadastro Imobiliário, Pesquisa e Diagnóstico, Cartografia Urbana, dentre outros como relatórios de informações específicas.

Gráfico 86 - BASE DE DADOS MAIS UTILIZADA - PEQUENOS MUNICÍPIOS





Nos Médios e Grandes Municípios (Gráficos 87 e 88), os mais utilizados são Pesquisa e Diagnóstico e Cartografia Urbana, dessa forma já é observada a importância que os gestores dão a visita *in loco* de problemas específicos como o conhecimento do desenho da cidade, topografia e parcelamento do solo são necessários para desenvolvimento de planos urbanísticos.

Gráfico 87 - BASE DE DADOS MAIS UTILIZADA - MÉDIOS MUNICÍPIOS

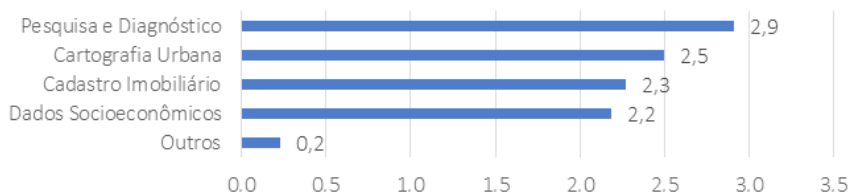
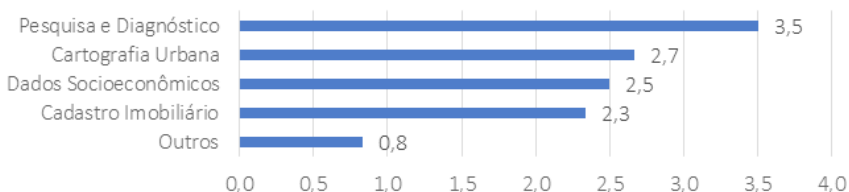
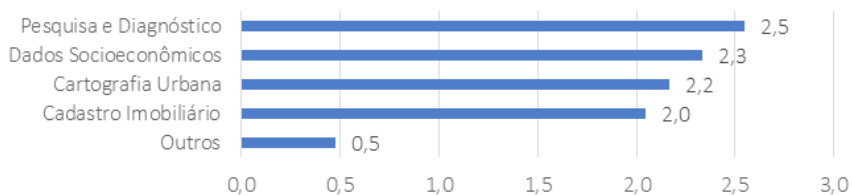


Gráfico 88 - BASE DE DADOS MAIS UTILIZADA - GRANDES MUNICÍPIOS



No panorama geral do conjunto dos municípios pesquisados, a Base de Dados mais utilizadas por todos os municípios visitados é a Pesquisa e Diagnóstico a qual foi a mais pontuada devido à fácil coleta e desenvolvimento no local, o que permite uma melhor compreensão dos problemas reais dos municípios. As outras questões abordadas se referem à elaboração de relatórios, visitas de campo, consulta à legislação existente e levantamento para cadastro imobiliário.

Gráfico 89 - BASE DE DADOS MAIS UTILIZADA - GERAL

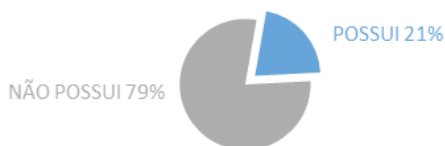


### 3.3.2.4 Diagnóstico Urbano

O Diagnóstico Urbano, que a pesquisa buscou identificar a existência ou elaboração nos municípios pesquisados, é produto do mapeamento dos problemas urbanos – espaço público, meio ambiente, habitação, saneamento, transportes, que aponta demandas e urgências, servindo como base na elaboração e implementação de planos, programas e projetos para enfrentamento dos problemas demarcados.

Em 79% dos Pequenos Municípios não foram desenvolvidos diagnósticos urbanos, em oposição a 21% que possuem uma análise da situação urbana. A justificativa que se dá pela baixa preocupação em desenvolver estes diagnósticos urbanos é devido ao fato de que os municípios possuem baixa população e extensão territorial não existindo muitas ocorrências de problemas que devam ser mapeadas, já que quando os problemas surgem eles podem ser rapidamente resolvidos, pois as ações de fiscalização podem ser feitas pelos próprios gestores e população.

Gráfico 90 - EXISTÊNCIA DE DIAGNÓSTICO URBANO - PEQUENOS MUNICÍPIOS



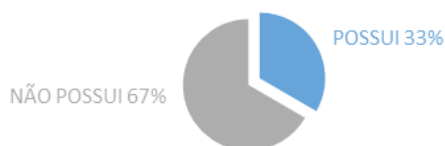
Nos Médios Municípios a porcentagem é equilibrada, 50% possui um diagnóstico urbano contra 50% que não possui. Nesses municípios que misturam as características de pequenos e grandes municípios a importância do diagnóstico se dá por ser uma localidade em expansão, cujos problemas podem ser evitados se aplicadas ações de prevenção de anormalidades e manutenção da ordem existente, seja nas vias, nos sistemas de abastecimento de água e coleta de lixo bem como na regularização fundiária e ordenamento do solo urbano.

Gráfico 91 - EXISTÊNCIA DE DIAGNÓSTICO URBANO - MÉDIOS MUNICÍPIOS



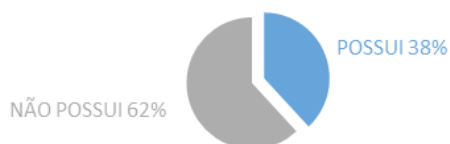
Nos Grandes Municípios a porcentagem informada foi decepcionante, pois com problemas urbanos mais amplos o trabalho e organização técnica mais complexa e setorizada, ocorre a expectativa de que, os grandes municípios deveriam desenvolver ações contínuas de ordenamento do solo urbano como diagnóstico e resolução. Apenas 33% dos municípios deste grupo possuem Diagnóstico Urbano contra 67% que não desenvolvem esse tipo de plano. Isso contribui para a manutenção de irregularidades e o não controle da ocupação do solo nos municípios.

Gráfico 92 - EXISTÊNCIA DE DIAGNÓSTICO URBANO - GRANDES MUNICÍPIOS



No cômputo geral, os municípios que não possuem ou não desenvolvem Diagnósticos Urbanos correspondem a 62%, enquanto 38% possuem esse tipo de relatório, pontuando áreas de risco quanto ao meio ambiente, sejam pela ocorrência de voçorocas, assoreamento das margens de cursos d'água, áreas de alagamento, zonas de expansão urbana, trechos de vias a serem recuperados, pontos de poluição sonora e visual, dentre outros.

Gráfico 93 - EXISTÊNCIA DE DIAGNÓSTICO URBANO - GERAL

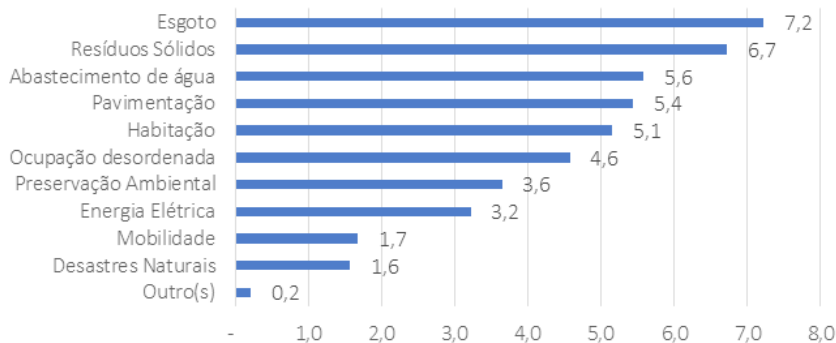


### 3.3.2.5 Problemas Urbanos

Apesar da inexistência generalizada de Diagnósticos Urbanos organizados, os conhecimentos sobre os problemas urbanos das cidades pesquisadas são bem identificados pelos entrevistados. Para comprovar tal conhecimento, foram apresentados 10 componentes do meio urbano e de serviços para a população para atribuição de posição de relevância de determinado problema, sendo a nota 1 como a mais preocupante e 10 como a mais irrelevante. Os gestores elencaram as questões urbanas mais graves, de acordo com vivências e percepções da cidade.

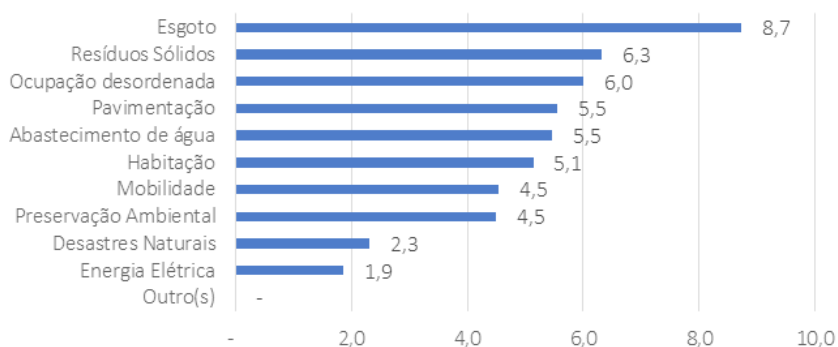
Nos Pequenos Municípios os problemas mais apontados estão relacionados a saneamento básico - esgoto, resíduos sólidos e abastecimento de água. Um tema sem surpresa, pois são questões visíveis nas cidades até mesmo para visitantes, que encontram esgotos sendo despejados em vias públicas, bem como lixo mal condicionado. Como menos grave, foi apontada a mobilidade urbana, pois na dimensão espacial das pequenas cidades, onde tudo está geralmente concentrado no centro principal.

Gráfico 94 - PROBLEMAS URBANOS - PEQUENOS MUNICÍPIOS



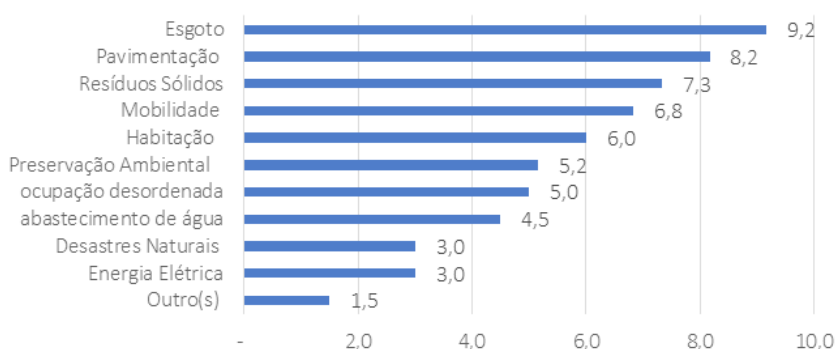
Nos Médios Municípios, o esgoto também é um problema latente, à frente da preocupação sobre o destino dos resíduos sólidos, da ocupação desordenada, que já evidencia características de cidade em expansão, e da pavimentação. Assim como nos pequenos municípios, os problemas são facilmente identificados através da observação do local. Como problemas menos graves, a energia elétrica e os desastres naturais, o que o difere dos pequenos (Gráfico 95).

Gráfico 95 - PROBLEMAS URBANOS - MÉDIOS MUNICÍPIOS



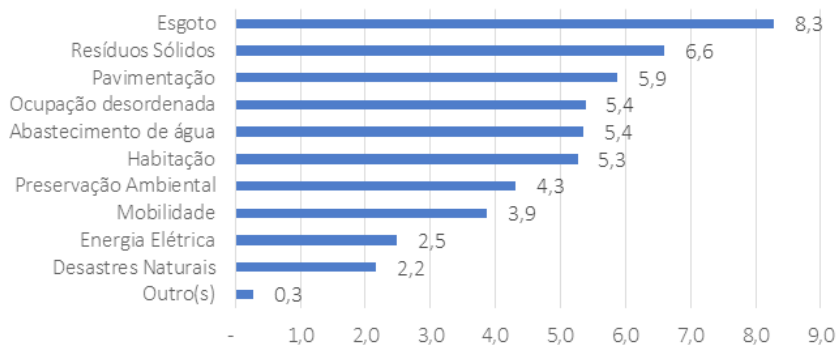
Nos Grandes Municípios, o esgoto novamente é o componente mais preocupante na configuração da cidade, os sistemas estão inconclusos, nas áreas periféricas as águas servidas são expostas nas sarjetas, um caso de saúde pública. A pavimentação também apresenta muitas carências, seja pela qualidade ou pela ausência em áreas mais distantes do centro. Em alguns municípios, a preocupação com os resíduos sólidos se refere à reciclagem e implantação de aterro sanitário. Quanto à ocupação desordenada, ações de remoção de residentes em áreas de riscos, existem remoções para unidades habitacionais do Projeto Federal, Minha Casa Minha Vida. No rol dos problemas menos graves, foram apontados os desastres naturais e a energia elétrica, se assemelhando aos Médios Municípios (Gráfico 96).

Gráfico 96 - PROBLEMAS URBANOS - GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro geral dos municípios, o esgotamento sanitário foi apontado como o maior dos problemas na cidade, devido sua ausência e pela inexistência de qualquer tipo de tratamento, justificado pelo custo, é muito elevado para os cofres municipais. Mas a falta de projetos também retarda a realização de obras, justificativa dada também para a gestão dos resíduos sólidos. As questões de mobilidade, energia elétrica e desastres naturais são bem pontuais e as menos frequentes no geral. Os outros componentes abordados se referem à drenagem e microclima (situação climática onde a temperatura local tem aumentado e gerado desconfortos).

Gráfico 97 - PROBLEMAS URBANOS - GERAL



### 3.3.2.6 Acessibilidade, Atendimento ao Cidadão e Condições de Trabalho

Nesta análise verifica-se as condições de acessibilidade das secretárias, onde se analisa o regime de propriedade do imóvel, a localização da secretaria, o meio de deslocamento utilizado pela população para chegar na sua localização, a existência de elementos que facilitem a inclusão de pessoas com deficiências no referido local, como rampas, pequenos desníveis e elevadores. Além disso, analisa as condições de funcionamento dos setores de espera, atendimento, e trabalho, verificando as condições físicas do setor e o conforto ambiental. Os resultados estão descritos a seguir.

#### 3.3.2.6.1 Regime de Propriedade do Imóvel-sede do Órgão

Para averiguar a situação de ocupação do imóvel em que está instalado o órgão de gestão do solo urbano, a pesquisa investigou o regime de propriedade do executivo municipal para com a edificação que utiliza. Juridicamente, a posse de um imóvel pode ocorrer pelo seu proprietário – definido como propriedade indireta – ou por um locatário, que teria a propriedade direta.<sup>16</sup>

Na análise dos Pequenos Municípios, verificou-se que a maioria das sedes das secretarias (57%), ocupam, imóveis próprios, enquanto que 43% despende recursos com aluguel para sua instalação (Gráfico 98).

Gráfico 98 - REGIME DE PROPRIEDADE DA SEDE DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS PEQUENOS MUNICÍPIOS



<sup>16</sup> Detém a posse direta aquele que possui materialmente a coisa, ou seja, aquele que tem a coisa em seu poder como, por exemplo, o locatário. A posse direta, exercida temporariamente, não exclui a posse indireta do titular da propriedade. [www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/862/Posse-direta](http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/862/Posse-direta)

No caso dos Médios Municípios das secretarias pesquisadas, de acordo com o Gráfico 99, 68% das secretarias ocupam edificação própria, garantindo o funcionamento do órgão público sem gastos com aluguel e os demais 32% funcionam em sedes alugadas.

Gráfico 99 - REGIME DE PROPRIEDADE DA SEDE DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS MÉDIOS MUNICÍPIOS



Em sua grande maioria (80%), as secretarias municipais dos Grandes Municípios estão localizadas em sedes próprias, uma redução nas despesas municipais com infraestrutura para o funcionamento de máquina pública (Gráfico 100).

Gráfico 100 - REGIME DE PROPRIEDADE DA SEDE DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS GRANDES MUNICÍPIOS



Na análise do quadro geral dos municípios pesquisados, 80% das secretarias municipais ocupam prédios próprios das prefeituras, mostrando que o funcionamento dos órgãos públicos se concentram em locais da própria Prefeitura, o que reduz seus gastos e possibilita investimentos em outras áreas (Gráfico 101).



Gráfico 101 - REGIME DE PROPRIEDADE DA SEDE DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS – GERAL

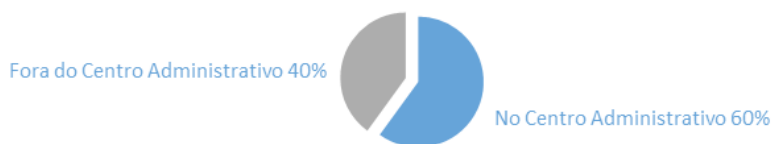


### 3.3.2.6.2 Localização em Centro Administrativo

Neste quesito, aferiu-se sobre o tipo de localização da referida secretaria, se está se localizando em um Centro Administrativo ou não. Para isso, considerou-se com Centro Administrativo, a ocupação de um mesmo prédio por várias secretarias municipais, podendo não abranger a totalidade, mas uma grande maioria.

No que concerne a localização da secretaria, dado questionado aos gestores municipais, nos Pequenos Municípios sobre a maioria das secretarias possui sede própria e 60% estão situadas em um centro administrativo, onde várias ou todas as secretarias do município ocupam uma mesma edificação (Gráfico 102).

Gráfico 102 - LOCALIZAÇÃO EM CENTRO ADMINISTRATIVO – PEQUENOS MUNICÍPIOS



No caso dos Médios Municípios percebeu-se por meio da análise do Gráfico 103, que 55% das secretarias não estão localizadas em Centros Administrativos, sendo estas sedes/espacos próprio. A concentração de secretarias em um edifício, facilita as articulações das secretarias para o desenvolvimento de seus trabalhos. Esse dado também mostra que as demandas da secretaria são pequenas, pois nestes casos elas ocupam uma ou duas salas para a organização de todas as suas atividades.

Gráfico 103 - LOCALIZAÇÃO EM CENTRO ADMINISTRATIVO – MÉDIOS MUNICÍPIOS



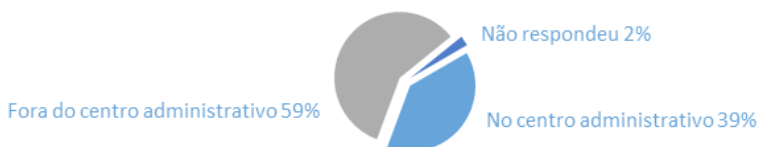
Diferentemente dos demais municípios, os Grandes, em sua maioria, 60%, também estão localizadas em fora do centro administrativo, onde ocupam sedes próprias e possuem uma organização independente. Isso mostra que o volume e a demanda de trabalho nestas secretarias podem ser maiores, o que faz com que necessitem de espaços mais amplos.

Gráfico 104 - LOCALIZAÇÃO EM CENTRO ADMINISTRATIVO – GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro geral, 59% das secretarias estão localizadas fora do centro administrativo. O interessante neste dado é que, como observado no Gráfico 106, a maioria ocupa sede próprias e em uma comparação com este dado verifica-se que as secretarias ocupam sedes próprias que ficam desvinculadas do centro administrativo, revelando uma possível preocupação de gestores municipais em adquirir imóveis para a organização das secretarias municipais.

Gráfico 105 - LOCALIZAÇÃO EM CENTRO ADMINISTRATIVO – GERAL



### 3.3.2.6.3 Localização Urbana

Das ocupações em Centro administrativo ou não dos Órgãos de Pequenos Municípios, 100% das secretarias possuem sua localização na área central dos municípios, como pode ser observado pelo Gráfico 106. Essa condição de área central decorre da forma em que as pequenas cidades se organizam, pois, muitas destas estão em volta de um único núcleo onde se localizam todos os equipamentos urbanos, os órgãos administrativos e também o principal centro comercial do município.

Gráfico 106 - LOCALIZAÇÃO DA SEDE DA SECRETARIA EM RELAÇÃO À CIDADE - PEQUENOS MUNICÍPIOS



Com relação a localização das secretarias e devido a forma de organização dos espaços das médias cidades, 95% das secretarias estão localizadas em uma região mais central da cidade, e apenas 5% em áreas periféricas, conforme o Gráfico 108.

Gráfico 107 - LOCALIZAÇÃO DA SEDE DA SECRETARIA EM RELAÇÃO À CIDADE - MÉDIOS MUNICÍPIOS



Esta proporção se amplia no Grandes Municípios, com 33% dos órgãos localizados em áreas periféricas, contra 67% mantendo a localização na área central da cidade. O custo dos imóveis localizados no centro urbano, que ten-

de a se elevar nas grandes cidades, contribui para a mudança do eixo de concentração das secretarias municipais para as áreas mais periféricas.

Gráfico 108 - LOCALIZAÇÃO DA SEDE DA SECRETARIA EM RELAÇÃO À CIDADE – GRANDES MUNICÍPIOS



Gráfico 109 - LOCALIZAÇÃO DA SEDE DA SECRETARIA EM RELAÇÃO À CIDADE – GERAL



#### 3.3.2.6.4 Acessibilidade Arquitetônica

Neste quesito, identificou-se as condições de acessibilidade dos órgãos municipais, se existem rampas, elevadores, pequenos desníveis que facilitem o acesso de todos os cidadãos, incluindo as pessoas com deficiências.

No que se refere à acessibilidade arquitetônica das secretarias dos Pequenos Municípios, 64% das secretarias não possui desenho universal, comprometendo o acesso de pessoas com deficiência, pois não possui rampas de entrada, com o agravante que alguns órgãos ocupam dois pavimentos, onde o desnível é vencido apenas pelo uso de escadas (Gráfico 110).

Gráfico 110 - ACESSIBILIDADE ARQUITETÔNICA DA SEDE DA SECRETARIA – PEQUENOS MUNICÍPIOS



Como pode ser observado no Gráfico 111, 68% das secretarias dos Médios Municípios não oferecem acessibilidade arquitetônica, não possuem rampas de entrada e sendo em dois pavimentos, o acesso só é possível por meio de escadas.

Gráfico 111 - ACESSIBILIDADE ARQUITETÔNICA DA SEDE DA SECRETARIA – MÉDIOS MUNICÍPIOS



Com relação a acessibilidade de pessoas como deficiência ou não aos espaços ocupados pelas secretarias dos Grandes Municípios, verifica-se que 67% dos municípios possibilitam o acesso de todos os cidadãos a seu espaço, uma vez que possuem rampas e pequenos desníveis dentro do espaço (Gráfico 113).

Gráfico 112 - ACESSIBILIDADE ARQUITETÔNICA DA SEDE DA SECRETARIA – GRANDES MUNICÍPIOS



Ocupando local privilegiado no centro da cidade, onde há maior deslocamento de pessoas, estas secretarias não asseguram o acesso e todos os cidadãos. De acordo com o gráfico 114, 62% das secretarias não possuem acessibilidade arquitetônica, ou seja, não dispõem de rampas, elevadores para facilitar e garantir o acesso de pessoas com deficiência, mostrando a exclusão social.

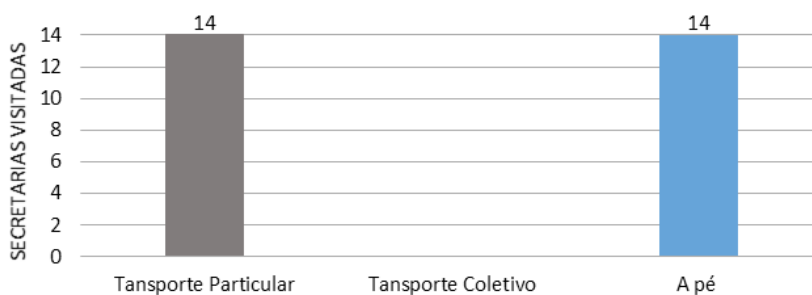
Gráfico 113 - ACESSIBILIDADE ARQUITETÔNICA DA SEDE DA SECRETARIA – GERAL



### 3.3.2.6.5 Mobilidade Urbana

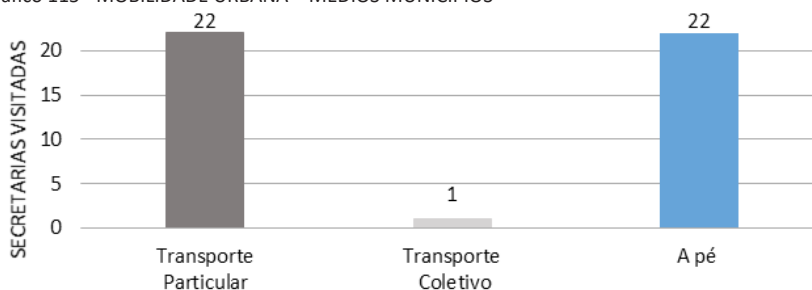
Nos Pequenos Municípios, com seus espaços concentrados em um centro principal, com ofertas de comércio e serviços ali instalados, não há sistema de transporte coletivo urbano. Assim, a forma de acesso físico às secretarias municipais ocorre por meio de transporte particular ou a pé (Gráfico 114).

Gráfico 114 - MOBILIDADE URBANA – PEQUENOS MUNICÍPIOS



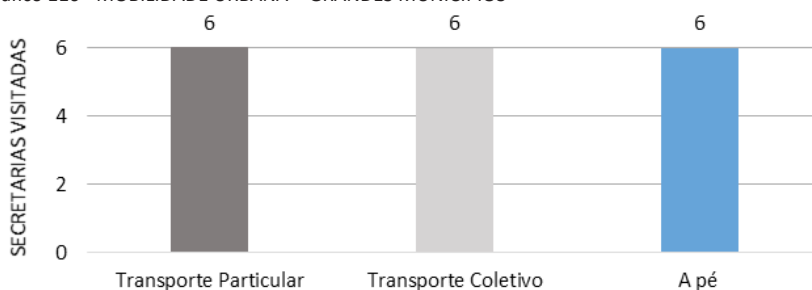
Nos Médios Municípios, apesar de suas dimensões territoriais serem maiores que os pequenos municípios, o acesso as sedes das secretarias municipais ocorrem principalmente através do transporte particular ou a pé. Apenas 1 município dispõe de um sistema de transporte coletivo.

Gráfico 115 - MOBILIDADE URBANA – MEDIOS MUNICÍPIOS



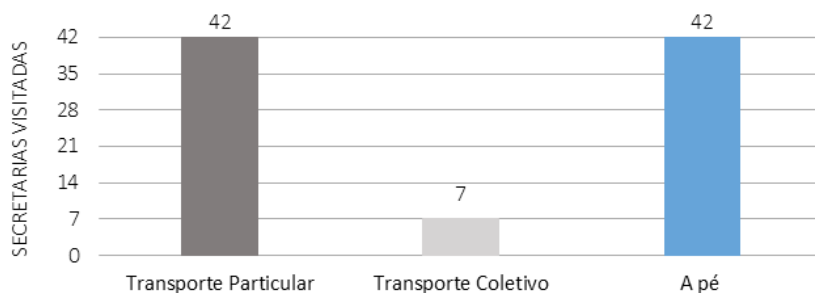
Nos Grandes Municípios, devido a sua maior espacialização e a ocupação mais periférica das secretarias municipais, a mobilidade até as secretarias ocorre por meio tanto de transporte particular quanto de coletivo e a pé.

Gráfico 116 - MOBILIDADE URBANA – GRANDES MUNICÍPIOS



No contexto geral dos municípios pesquisados a localização das secretarias no centro e também as dimensões territoriais dos municípios, a mobilidade de pessoas para a secretaria ocorre por meio de transporte principalmente o particular e a pé. O transporte coletivo é pouco expressivo e se concentra principalmente nos grandes e alguns médios municípios (Gráfico 117).

Gráfico 117 - MOBILIDADE URBANA – GERAL



### 3.3.2.6.6 Condições do Espaço de Trabalho

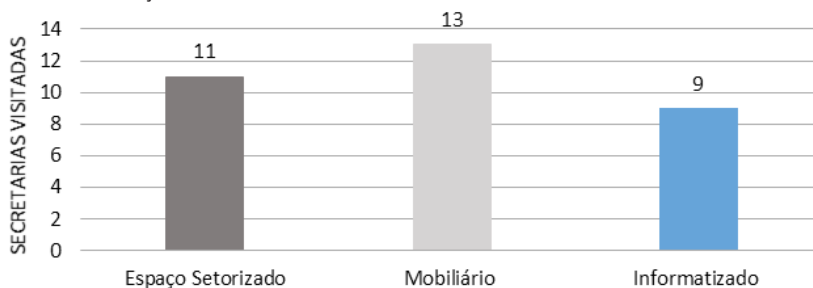
Com a finalidade de verificar as condições do espaço de trabalho de gestores e técnicos que atuam na gestão urbana, a pesquisa buscou identificar as condições físicas dos órgãos no que se refere ao espaço de trabalho. O item se subdivide em dois tópicos, no primeiro, foi avaliada questões relacionadas à setorização, mobiliário e equipamentos de informática e, no segundo, as condições de conforto ambiental do ambiente construído e adaptado para as funções desempenhadas.

#### 3.3.2.6.6.1 Setorização, Mobiliário e Informática

Na observação das condições do setor de trabalho das secretarias dos Pequenos Municípios, verifica-se por meio da análise do Gráfico 118, que as secretarias municipais, mais de 50% do total dispõe de um espaço setorizado para o desenvolvimento de suas atividades; mobiliários satisfatório para o seu funcionamento e sistema informatizado, facilitando o acesso a informação e a realização do seu trabalho.

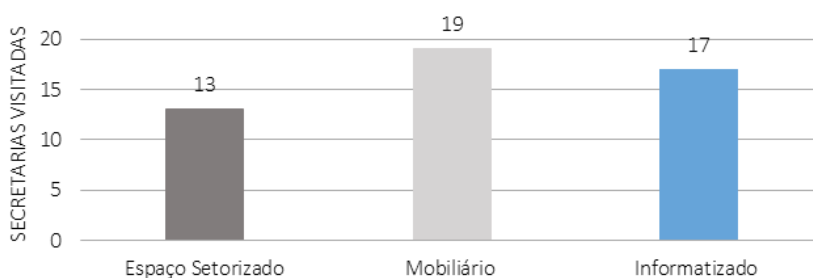


Gráfico 118 - CONDIÇÕES FÍSICAS DO SETOR DE TRABALHO – PEQUENOS MUNICÍPIOS



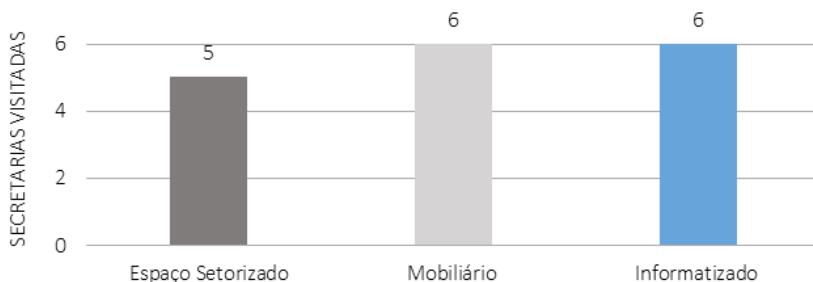
Nos Médios Municípios, 86,36% das secretarias possuem mobiliários suficientes para o desenvolvimento dos trabalhos do órgão. Com relação ao espaço setorizado, 59,10% possuem divisão de setores dentro do órgão, nos demais existem caso que a secretaria ocupa uma única sala onde divide espaço os gestores, os técnicos, secretárias executivas e os demais funcionários do órgão. Em 77,22% das secretarias o sistema informatizado para o desenvolvimento das atividades, tendo computadores ora obsoletos, ora insuficientes para o desenvolvimento de atividades (Gráfico 119).

Gráfico 119 - CONDIÇÕES FÍSICAS DO SETOR DE TRABALHO – MÉDIOS MUNICÍPIOS



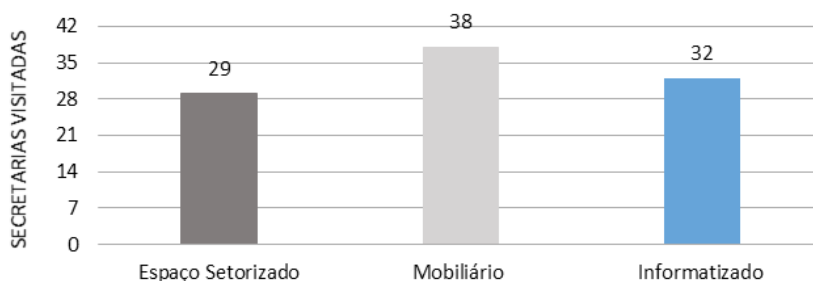
Com relação as condições físicas dos setores dos órgãos de Grandes Municípios, verifica-se que em todas as secretarias, no setor de trabalho, há mobiliários bem como um sistema informatizado. No que diz respeito ao espaço setorizado, 75% tem divisões por tarefas ou funções (Gráfico 120).

Gráfico 120 - CONDIÇÕES FÍSICAS DO SETOR DE TRABALHO – GRANDES MUNICÍPIOS



Com relação ao setor de trabalho, a existência de mobiliário é o principal elemento das condições físicas. A setorização do espaço é o elemento menos satisfatório, presente em 69,05% dos municípios, pois muitas secretarias não dispõem da divisão de setores e as atividades são feitas em um único local (Gráfico 121).

Gráfico 121 - CONDIÇÕES FÍSICAS DO SETOR DE TRABALHO – GERAL



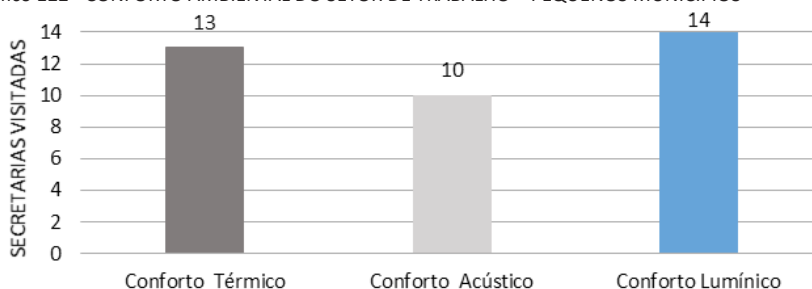
### 3.3.2.6.2 Conforto Ambiental

Os parâmetros utilizados para verificação do conforto ambiental, incluindo as categorias Térmico, Acústico e Lumínico, foram definidos pela observação e percepção dos espaços. No quesito Conforto Térmico, observou-se as condições climáticas quanto a percepção de clima ameno ou abafado, seja pela existência ou não de aberturas para passagem de ventilação ou climatização mecânica por aparelhos como ventilador e condensador de ar. Para o Conforto Acústico, a observação se deu sobre o nível de ruídos, se eram adequados para

o ambiente de trabalho ou causavam perturbações, seja por atividades praticadas internamente ou por interferências externas, através de paredes e instalação correta de esquadrias nas aberturas dos ambientes. Quanto ao Conforto Lumínico, foi verificada a adequação do ambiente iluminado, se permitiam o desenvolvimento de atividades no local, por iluminação elétrica ou natural.

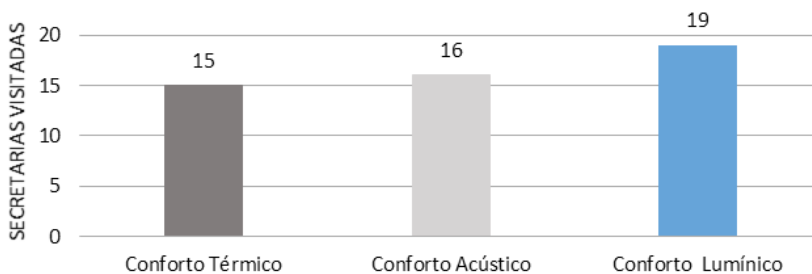
Com relação ao conforto ambiental, onde foram observadas as condições de Conforto Acústico, Lumínico e Térmico, verificou-se que nos Pequenos Municípios, em todas as secretarias há conforto Lumínico. O Conforto Acústico é presente em 71,43%, mostrando que algumas secretarias trabalham em condições de intensos ruídos internos e externos.

Gráfico 122 - CONFORTO AMBIENTAL DO SETOR DE TRABALHO – PEQUENOS MUNICÍPIOS



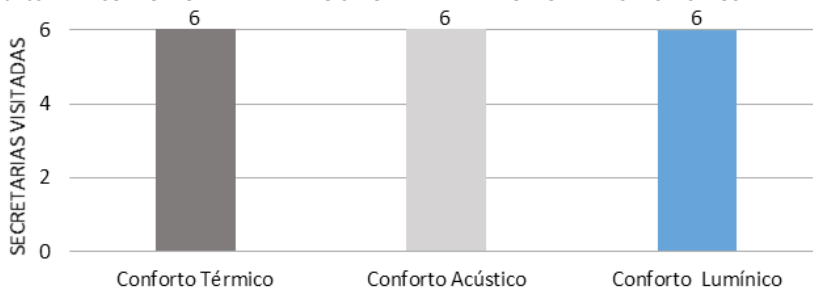
No setor de trabalho dos Médios Municípios, o espaço onde são desenvolvidas as atividades de competência da secretaria, verifica-se por meio do Gráfico 123 que, em 86,36% das secretarias, há principalmente o Conforto Lumínico, podendo ser iluminação natural ou artificial; em 72,72% o Conforto Acústico e em 68,18% o conforto térmico.

Gráfico 123 - CONFORTO AMBIENTAL DO SETOR DE TRABALHO – MÉDIOS MUNICÍPIOS



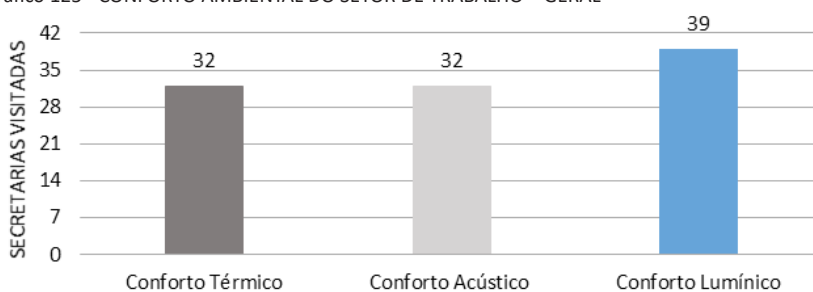
No setor de trabalho dos Grandes Municípios, pode-se verificar que tanto o Conforto Térmico, Acústico e Lumínico é existente, o que favorece o desenvolvimento das atividades do setor, o que o difere dos demais municípios pois nos médios e pequenos o conforto lumínico era o mais presente. (Gráfico 124)

Gráfico 124 - CONFORTO AMBIENTAL DO SETOR DE TRABALHO – GRANDES MUNICÍPIOS



Os espaços de trabalho, numa visão geral, conforme o Gráfico 126, possuem principalmente Conforto Lumínico, presente em 92,86%. Isso mostra que a principal condição do funcionamento da secretaria é a presença de iluminação, as demais condições são menos importantes, presente em 76,19%.

Gráfico 125 - CONFORTO AMBIENTAL DO SETOR DE TRABALHO – GERAL



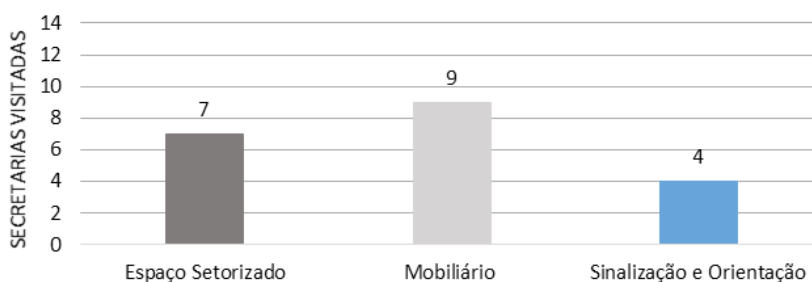
### 3.3.2.6.7 Condições do Espaço de Espera

O atendimento ao público foi motivo de atenção da pesquisa, que procurou identificar as condições de espera por informações ou para dar entrada em processos relacionados ao uso e ocupação do solo urbano.

### 3.3.2.6.7.1 Setorização, Mobiliário e Sinalização/Orientação

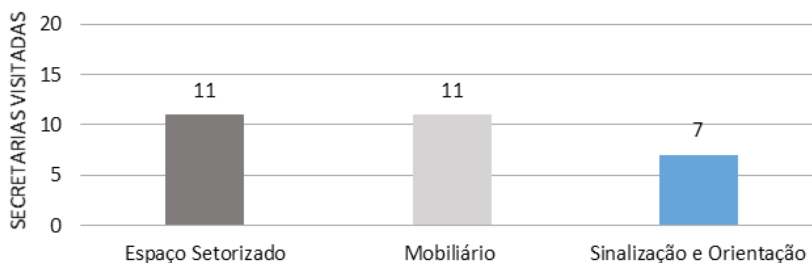
No setor de espera, as condições gerais das secretarias dos Pequenos Municípios são pouco satisfatórias, visto que apenas em 50% das secretarias, o setor é setorizado; em apenas 64,30% existem mobiliários em condição satisfatória de uso. No entanto, no que se refere a sinalização/orientação apenas 28,60% das secretarias possuem instruções sobre organização dos setores do órgão. (Gráfico 126).

Gráfico 126 - CONDIÇÕES FÍSICAS DO SETOR DE ESPERA – PEQUENOS MUNICÍPIOS



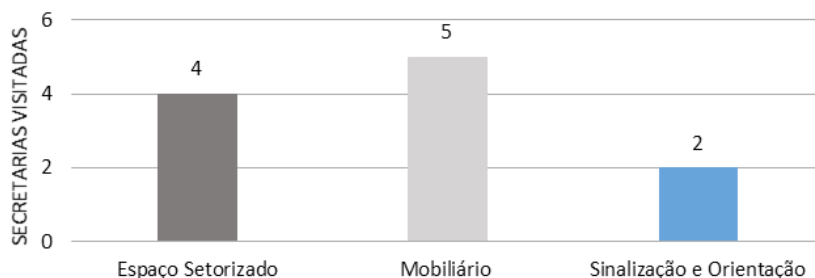
A condição de espera nos setores dos órgãos dos Médios Municípios, destinados a receber e orientar a população sobre informações relacionadas ao órgão, verificou-se a inexistência de sinalização e orientação, apenas 31,82% possuem diretrizes explícitas sobre organização da secretaria.

Gráfico 127 - CONDIÇÕES FÍSICAS DO SETOR DE ESPERA – MÉDIOS MUNICÍPIOS



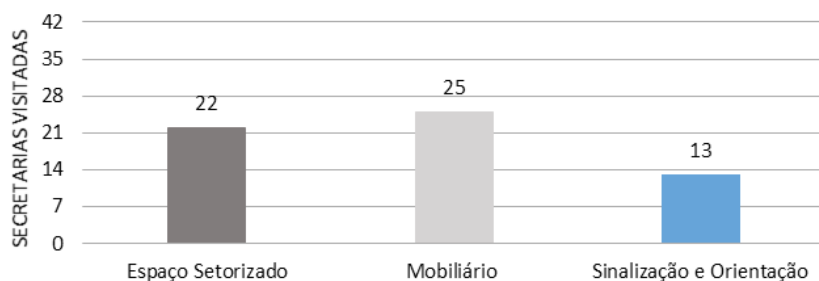
No setor de espera dos Grandes Municípios, com relação a sinalização/orientação sobre a distribuição das atividades/setores da secretaria são quase inexistentes o que, poderia facilitar a organização da secretaria. Este é presente em apenas 33,33% dos municípios. Em algumas secretarias, foi possível encontrar somente nas portas dos setores a sua nomenclatura.

Gráfico 128 - CONDIÇÕES FÍSICAS DO SETOR DE ESPERA – GRANDES MUNICÍPIOS



Em todos os municípios, verifica-se que somente em mais de 50% dos municípios há a presença de mobiliários e em menos de 50% há sinalização e orientação, assim como espaço setorizado. Isso mostra que nas secretarias este setor é pouco favorecido e tem baixa infraestrutura.

Gráfico 129 - CONDIÇÕES FÍSICAS DO SETOR DE ESPERA – GERAL

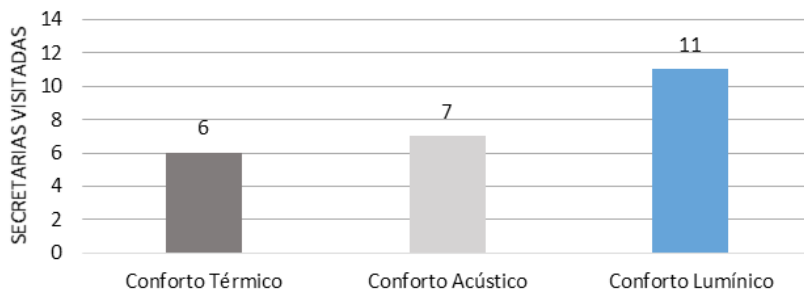


### 3.3.2.6.7.2 Conforto Ambiental

No que se refere ao conforto ambiental, as secretarias dos Pequenos Municípios possuem principalmente Conforto Lumínico (cerca de 78,60%), sendo

em alguns casos com iluminação natural. O Conforto Acústico ocorre em 50% das secretarias e o Térmico em apenas 42,85%. (Gráfico 130).

Gráfico 130 - CONFORTO AMBIENTAL - SETOR DE ESPERA – PEQUENOS MUNICÍPIOS



Nos Médios Municípios, semelhante aos Pequenos, o Conforto Lumínico é o mais presente, existindo em 86,36% das secretarias. Com relação ao Conforto Térmico, presente em 81,82%, ocupando a segunda posição, e em terceira posição o Conforto Acústico presente em 63,63%.

Gráfico 131 - CONFORTO AMBIENTAL - SETOR DE ESPERA – MÉDIOS MUNICÍPIOS

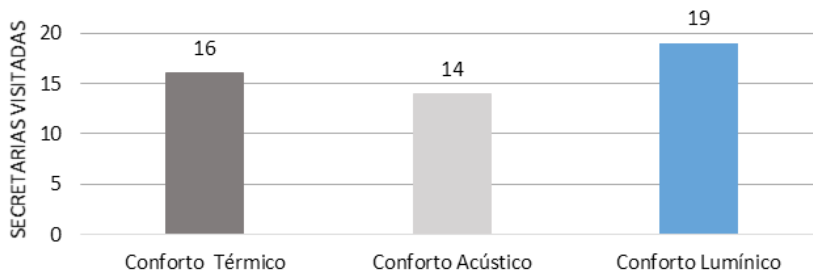
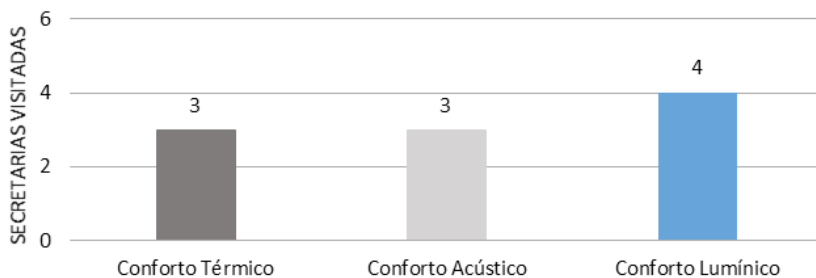
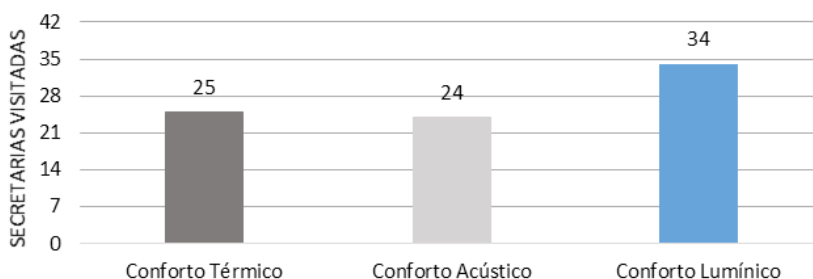


Gráfico 132 - CONFORTO AMBIENTAL - SETOR DE ESPERA – GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro geral, verifica-se que em decorrência da maioria das secretarias possuírem principalmente Conforto Lumínico, no quadro geral este também é predominante. O Conforto Térmico ocupa a segunda posição, presente em 59,52% das secretarias. Em última posição, o Conforto Acústico, existente em 57,14%, comprovando que parte das secretarias desenvolvem suas tarefas sob ruídos externos ou internos.

Gráfico 133 - CONFORTO AMBIENTAL - SETOR DE ESPERA – GERAL

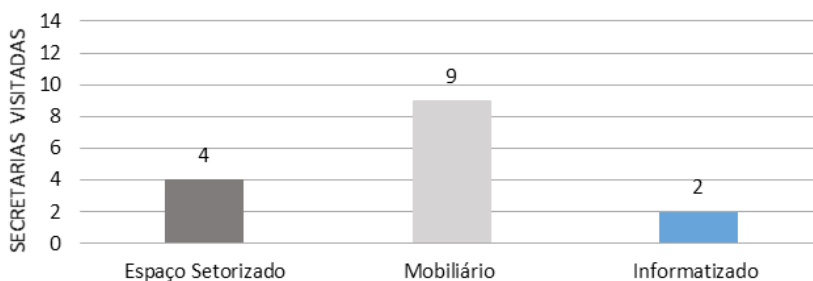


### 3.3.2.6.8 Condições do Espaço de Atendimento

#### 3.3.2.6.8.1 Setorização, Mobiliário e Informática

No Setor de Atendimento, por meio da análise das condições físicas, verifica-se que o mobiliário é o elemento mais presente nos setores entrevistados dos órgãos de gestão do solo e afins nos Pequenos Municípios. Cerca de 64,30% das secretarias dispõe de mobiliários para o atendimento público. Os demais elementos, como sistema informatizado e espaço setorizado é presente em menos de 50% dos municípios. (Gráfico 134).

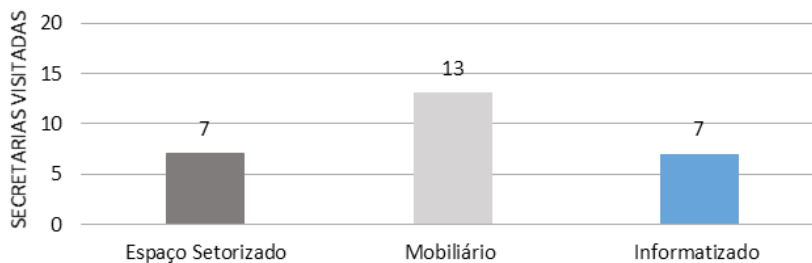
Gráfico 134 - CONDIÇÕES FÍSICAS – SETOR DE ATENDIMENTO – PEQUENOS MUNICÍPIOS





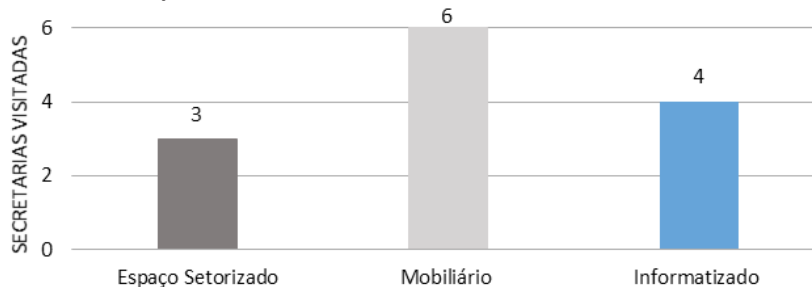
Em menos de 50% dos Médios Municípios há divisão do espaço em setores, mas não há um sistema informatizado para o desenvolvimento das atividades. O mobiliário em condições satisfatórias é presente 59,10% dos municípios. (Gráfico 135)

Gráfico 135 - CONDIÇÕES FÍSICAS – SETOR DE ATENDIMENTO – MÉDIOS MUNICÍPIOS



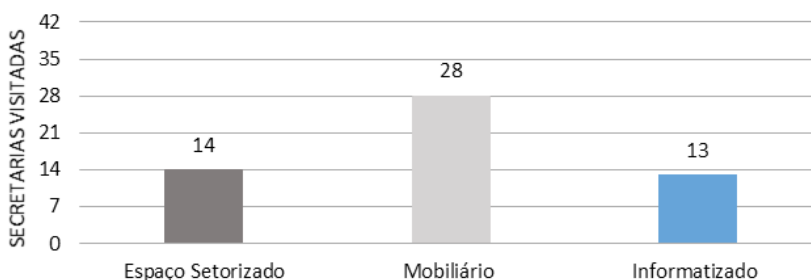
Nos Grandes Municípios, apenas o mobiliário é presente na totalidade das secretarias; o espaço setorizado, em apenas 50% e 75% possuem sistema informatizado.

Gráfico 136 - CONDIÇÕES FÍSICAS – SETOR DE ATENDIMENTO – GRANDES MUNICÍPIOS



No contexto geral, o setor de atendimento, mais direto de contato do público com as atividades da secretaria, verifica-se que este possui baixo quantitativo de secretaria que dispõe de um espaço setorizado e informatizado. O mobiliário é o elemento mais constante, presente em 66,67% das secretarias. (Gráfico 137)

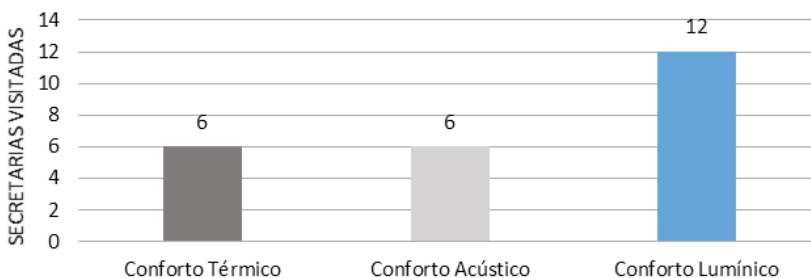
Gráfico 137 - CONDIÇÕES FÍSICAS – SETOR DE ATENDIMENTO – GERAL



### 3.3.2.6.8.2 Conforto Ambiental

Com relação ao Conforto Ambiental do espaço de atendimento dos Pequenos Municípios, identificou-se que predomina o Conforto Lumínico, presente em 85,71% das secretarias. Enquanto que o Conforto Térmico e Acústico é presente em 42,86%, revelando as condições de funcionamento deste setor, ou seja, presença de ruídos, baixa qualidade da ventilação natural ou artificial. (Gráfico 138)

Gráfico 138 - CONFORTO AMBIENTAL - SETOR DE ATENDIMENTO – PEQUENOS MUNICÍPIOS



Nos Médios Municípios, este setor oferece aos funcionários e visitantes o Conforto Lumínico, existente em 81,82% das secretarias, seguido do térmico e por último o acústico, presente em 59,10% das secretarias. (Gráfico 139)

Gráfico 139 - CONFORTO AMBIENTAL - SETOR DE ATENDIMENTO – MÉDIOS MUNICÍPIOS

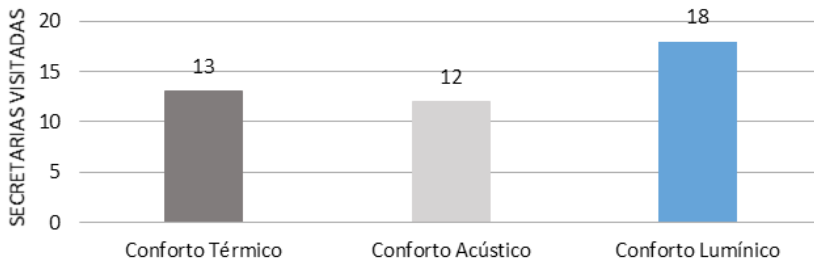
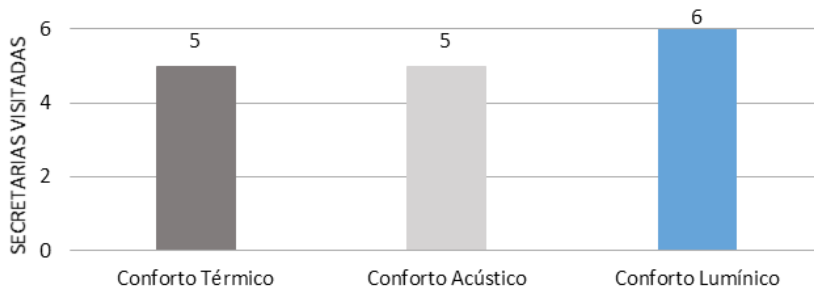


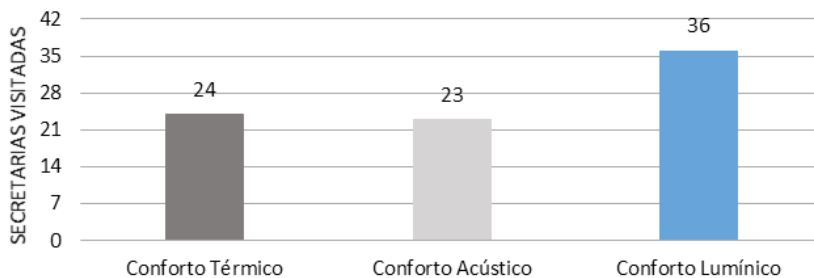
Gráfico 140 - CONFORTO AMBIENTAL - SETOR DE ATENDIMENTO – GRANDES MUNICÍPIOS



No que se refere ao conforto dos Grandes Municípios, o lumínico é presente nas 6 secretarias pesquisadas e em 75% possuem o térmico e o acústico, verificando-se, deste modo, que a maioria das secretarias trabalha de forma satisfatória. (Gráfico 140)

Como já analisado nos dados anteriores, o Conforto Lumínico é predominante, resultado também analisado no dado geral. Já o Conforto Térmico e Acústico está presente em 57,14% e 54,76% respectivamente. (Gráfico 142).

Gráfico 141 - CONFORTO AMBIENTAL - SETOR DE ATENDIMENTO – GERAL



### 3.3.3 Legislação Existente e Procedimentos para Aplicação

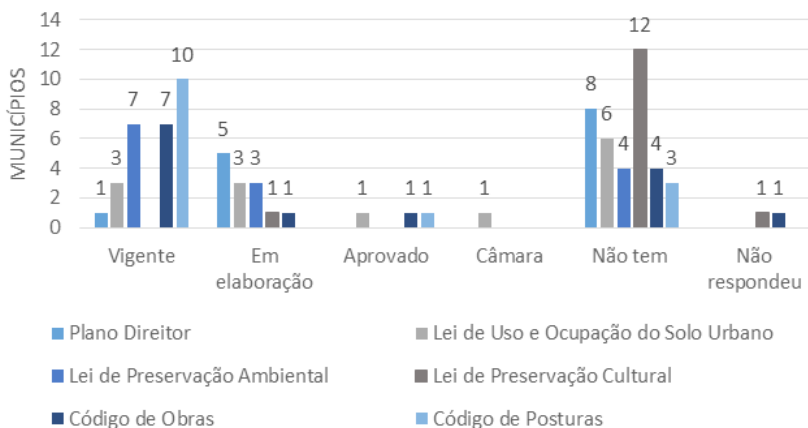
A abordagem deste item tem como objetivo mostrar a situação das Leis e Códigos nos municípios pesquisados. Para isso, criou-se categorias para as respostas, tais como vigente, em elaboração, em atualização, na câmara, aprovado, regulamentada, sem uso, não tem. Dentre estas Leis e Códigos tem-se o Plano Diretor, a Lei de Uso Ocupação e Parcelamento do Solo Urbano, Lei de Preservação Ambiental, Preservação Cultural, o Código de Obras e o Código de Posturas. Com a finalidade de melhor compreender os dados, a análise dos gráficos segue a divisão de Pequenos, Médios e Grandes Municípios. Além disso, uma categoria geral com todos os municípios pesquisados, no total de 42.

Além das Leis e Códigos foi questionado aos gestores municipais sobre a situação dos Planos Setoriais, tais como Plano de Saneamento, Plano de Resíduos Sólidos, Plano de Habitação, Plano de Mobilidade Urbana e também a Lei do Estudo de Impacto de Vizinhança.

#### 3.3.3.1 Leis e Códigos

Nos pequenos Municípios pesquisados, que possuem uma faixa populacional variando de 0 até 20.000 habitantes, 14 no total, verifica-se que estes não possuem as obrigatoriedades instituídas tanto pela Constituição Federal de 88 quanto pelo Estatuto da Cidade. No entanto, estes possuem normativas que contribuem para a gestão do solo urbano destes municípios.

Gráfico 142 - LEIS E CÓDIGOS – PEQUENOS MUNICÍPIOS

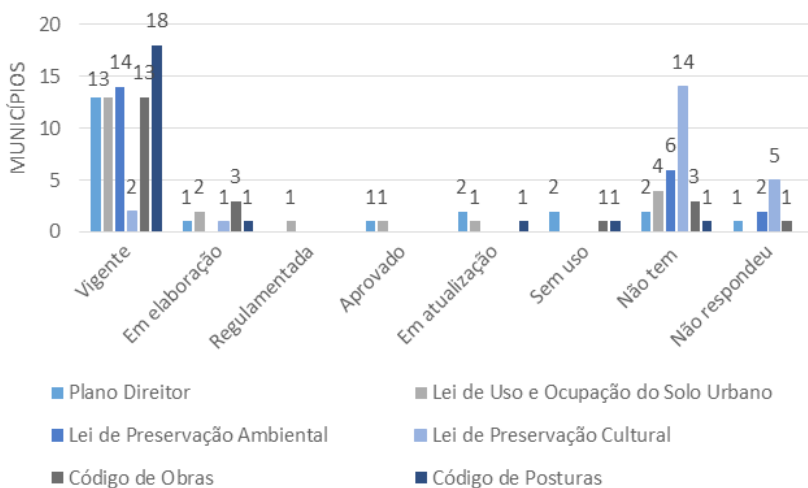


No caso das Leis, a principal existente nas municipalidades é a Lei de Preservação Ambiental, seguido dos Códigos de Obras e Códigos de Posturas. Na categoria, de em elaboração, tem-se o Plano Diretor está sendo elaborado em 35,71% dos municípios, apesar de estes não serem obrigados a o elaborar-lo. É importante também verificar por meio do Gráfico 143 que muitos municípios utilizaram da resposta não tem, principalmente no caso dos Planos Diretores e a Lei de Preservação Cultural.

Diferentemente dos Pequenos Municípios e devido à sua faixa populacional entre 20.000 e 100.000 habitantes, os Médios possuem a obrigatoriedade de desenvolver todos os instrumentos normativos para a gestão do solo instituído pela Constituição Federal e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, tais com Plano Diretor; Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo Urbano e outros.

Deste modo, por meio da análise dos dados do Gráfico 143, observa-se que os municípios não cumprem as obrigatoriedades instituídas por lei, pois o Plano Diretor, a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo Urbano e o Código de Obras são vigentes em apenas 59,10% dos municípios. Um outro instrumento normativo presente em 63,63% dos municípios é a Lei de Preservação Ambiental. O Código de Postura, é o predominante, presente em 81,82% dos municípios, apesar de antigo e trazer pouca ou nenhuma diretriz para a gestão do solo é o mais usual nos municípios.

Gráfico 143 - LEIS E CÓDIGOS – MÉDIOS MUNICÍPIOS

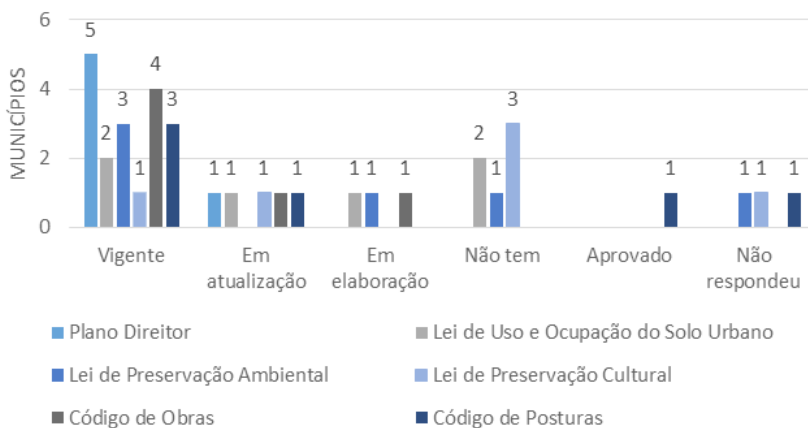


É importante frisar nesta análise, que estas Leis e Códigos são instrumentos não muitos usuais no desenvolvimento da atividade da secretaria, ou devido o desconhecimento sobre a existência do mesmo, pois em muitos municípios as referidas leis ficavam guardadas em outros departamentos, sem ter vínculo direto com a Secretaria de Obras e Infraestrutura, em alguns casos este local era próprio gabinete do Prefeito. Outra questão que contribui para o não uso é a alegação por parte do gestor das não diretrizes para o desenvolvimento de suas atividades.

Assim como os Médios Municípios, os Grandes Municípios, cuja população está acima dos 100.000 habitantes, possuem todas as obrigações instituídas tanto pela Constituição Federal e regulamentados pelo Estatuto da Cidade, que torna obrigatória a criação das como o Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Zoneamento Ambiental, pois possuem população superior a 20.000 habitantes

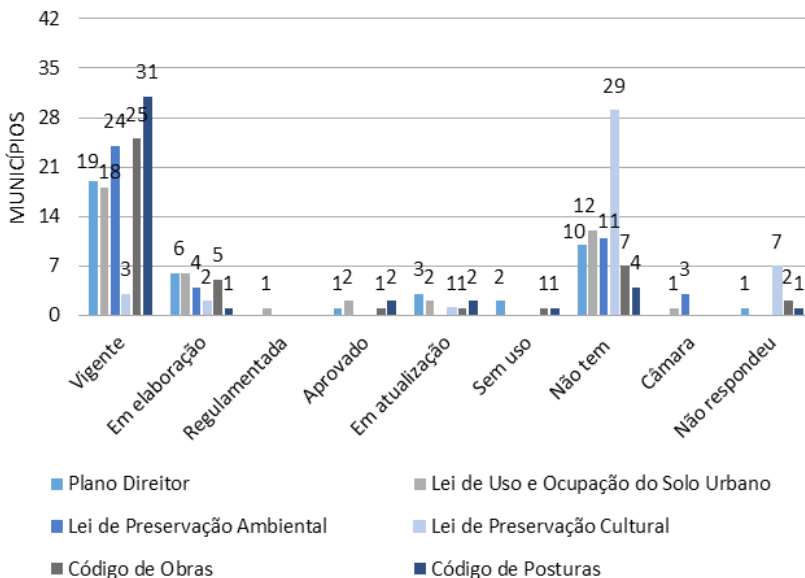
Por meio da análise do Gráfico 144, verifica-se que o Plano Diretor, o Código de Obras, o Código de Posturas e a Lei de Preservação Ambiental, são as normativas vigentes na maioria dos grandes municípios. Destas leis, a Lei de Preservação Cultural e a Lei de Uso e Ocupação do Solo são as menos presentes nestes municípios.

Gráfico 144 - LEIS E CÓDIGOS – GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro dos municípios maranhense, no total de 42 municípios visitados, observa-se por meio do Gráfico 145, que as principais Leis e Códigos vigentes nos municípios são em primeiro lugar o Código de Posturas, seguido do Código de Obras e posteriormente a Lei de Preservação Ambiental. Ocupando a quarta e a quinta colocação temos, respectivamente o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Com relação as Leis inexistente tem-se as Lei de Preservação Cultural e Lei de Uso e Ocupação. Nesta análise observa-se que o conjunto básico de normativas dos municípios são os Códigos tanto de Posturas quanto de Obras e também os referentes as questões ambientais

Gráfico 145 - LEIS E CÓDIGOS – GERAL

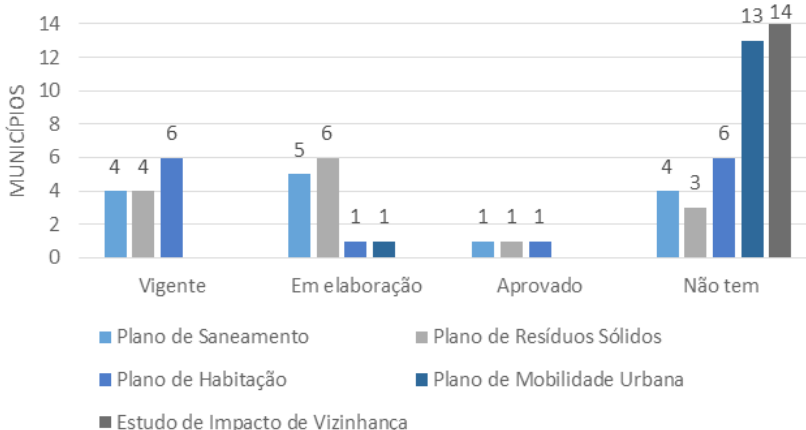


### 3.3.3.2 Políticas Setoriais e suas Práticas

Complementado às informações sobre Leis e Códigos, verificou-se nos municípios a existência de Planos Setoriais, como resultado de uma política do Governo Federal para ser implementado em todo Brasil. Dentre estes planos, o vigente em 42,66% dos municípios é o Plano de Habitação, isso ocorre em função do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida. No que se refere aos planos de Resíduos Sólidos e o de Saneamento, estes estão em elaboração. Neste Municípios, conforme o Gráfico 146, inexistem Estudo de Impacto de Vizinhança e o Plano de Mobilidade Urbana, pois é exigido para municípios com mais de 20 mil habitantes, determinado pela Lei 12.587 de 2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana.



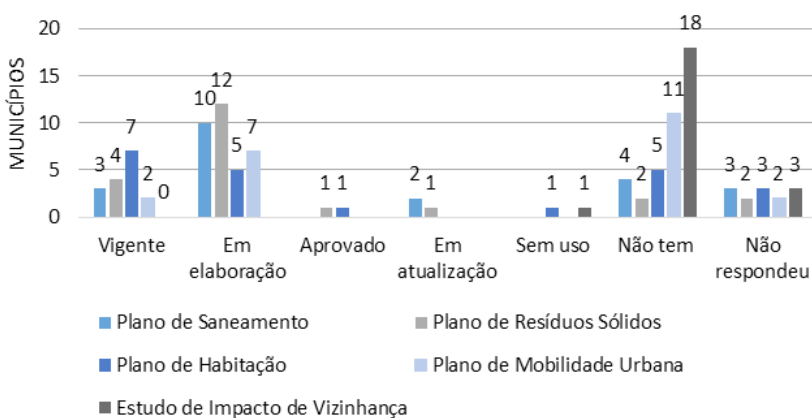
Gráfico 146 - POLÍTICAS SETORIAIS/PLANOS SETORIAIS – PEQUENOS MUNICÍPIOS.



Dos planos setoriais dos municípios de médio porte, observa-se por meio do Gráfico 147, que a sua maioria, possuem o seu plano de Resíduos Sólidos e o Plano de Saneamento em elaboração. O Plano de Habitação é vigente é apenas 31,82% dos municípios, este ocorre principalmente devido ao programa Minha Casa Minha Vida existente na maioria dos municípios.

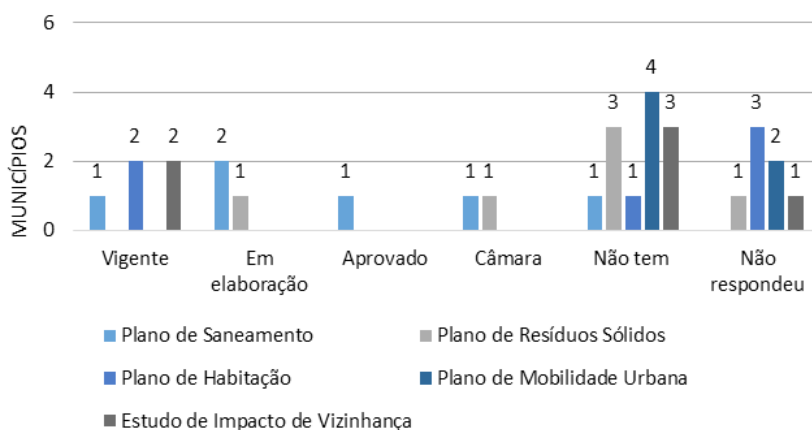
No que se refere ao Estudo de Impacto de vizinhança é inexistente em 81,82% dos municípios pesquisados, mostrando o descumprimento do instituído e regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

Gráfico 147 - POLÍTICAS SETORIAIS/PLANOS SETORIAIS – MÉDIOS MUNICÍPIOS



Para complementar a informação sobre os parâmetros de gestão do solo utilizado, questionou os mesmos sobre os Planos Setoriais, que são políticas do governo federal a serem implementadas nos municípios, como os Planos de Mobilidade Urbana, de Saneamento, de Resíduos Sólidos, de Habitação. Além disso, questionou os mesmos sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança, instrumento definido pelo Estatuto das Cidades. (Gráfico 148)

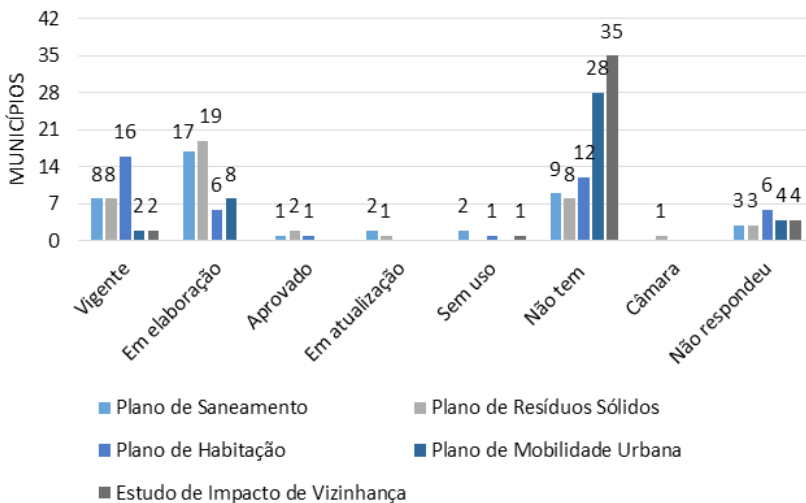
Gráfico 148 - POLÍTICAS SETORIAIS/PLANOS SETORIAIS – GRANDES MUNICÍPIOS



Na análise do gráfico 148, verifica-se que em 50% dos municípios pesquisados, inexistem Plano de Resíduos Sólidos, Plano de Mobilidade Urbana, e Estudo de Impacto de Vizinhança. Somente 33,33% dos municípios possuem vigente os Planos de Habitação e o Estudo de Impacto e Vizinhança. No caso do Plano de Saneamento, apenas 33,33%, ainda estão o elaborando. Já no que se refere aos Planos de Habitação, 50% dos municípios não se posicionaram sobre a situação do plano.

Com relação às Políticas Setoriais, o predominante nos municípios é o Plano de Habitação, isso pode ser devido ao Programa Minha Casa Minha Vida, visto que é presente na maioria dos municípios. Os demais Planos, como o de Saneamento, Resíduos Sólidos está em processo de elaboração, tentando atender as exigências do Governo Federal. O Plano de Mobilidade Urbana é um dos menos presentes nos municípios, independente do porte do município, assim como o Estudo de Impacto de Vizinhança. (Gráfico 149)

Gráfico 149 - POLÍTICAS SETORIAIS/PLANOS SETORIAIS – GERAL

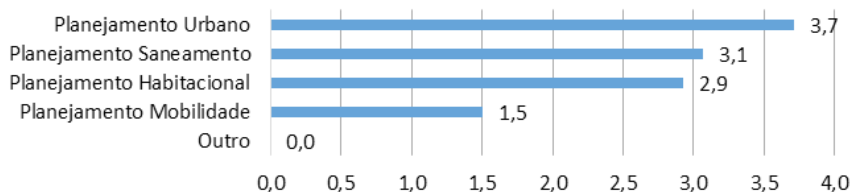


### 3.3.3.2.1 Modalidade de Planejamento Adotado

Compreendido os resultados acima descritos é possível confrontar com as opiniões dadas pelos gestores quanto à quais tipos de planejamentos são dados mais importância. Pois é com o correto ordenamento do solo urbano que é possível fundamentar o desenvolvimento de diferentes modalidades de planejamentos. A partir dessa premissa, foram listados quatro tipos de planejamento para que os gestores elencassem os mais exercidos no desenvolvimento das atividades de gestão relacionados ao uso e ocupação do solo urbano, vias de locomoção, sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os tipos de planejamentos definidos foram: Planejamento Urbano, Planejamento para Saneamento, Planejamento Habitacional e Planejamento para Mobilidade.

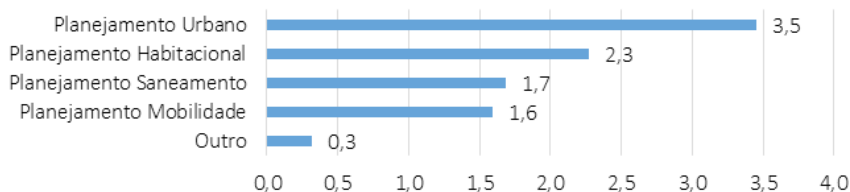
De acordo com a análise das respostas dos gestores dos Pequenos Municípios, o Planejamento Urbano é o mais exercido pela Secretaria de gestão do solo urbano, devido à grande ocorrência de problemas em vias de acesso que necessitam de manutenção permanente. Os demais não são exercidos, mas são objetos de preocupação do município. (Gráfico 150)

Gráfico 150 - TIPOS DE PLANEJAMENTOS MAIS EXERCIDOS - PEQUENOS MUNICÍPIOS



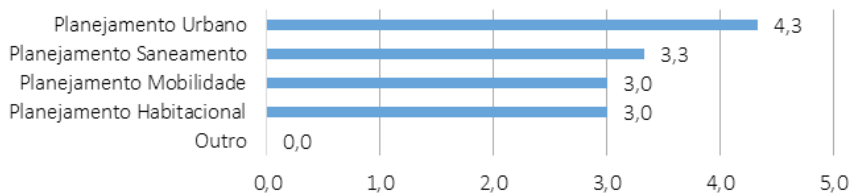
Nos Médios Municípios, a realidade é semelhante, mas a preocupação é maior. O planejamento em si foi iniciado e está em processo contínuo, no caso do Planejamento Urbano, com a elaboração de mapeamento e georreferenciamento de lotes. Outros tipos de planejamentos existentes foram citados pelos gestores, como o Planejamento Ambiental e o Planejamento Rural.

Gráfico 151 - TIPOS DE PLANEJAMENTOS MAIS EXERCIDOS - MÉDIOS MUNICÍPIOS



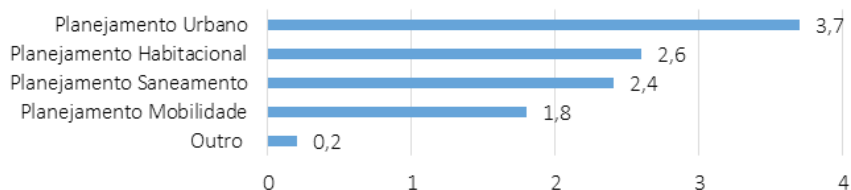
Nos Grandes Municípios, espera-se uma maior ação de planejamentos para atender os avanços das cidades, e novamente o Planejamento Urbano se fixa como o tipo mais exercido pelas secretarias. O objetivo é ordenar áreas de expansão e não apenas obras pontuais de manutenção como ocorrem nos Pequenos Municípios. No caso do saneamento, são elaborados através de parcerias e financiados pelo Governo Federal.

Gráfico 152 - TIPOS DE PLANEJAMENTOS MAIS EXERCIDOS - GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro geral, o entendimento de modalidades de Planejamentos pelos gestores foi mais compreendido como algo a ser aplicado. Dessa forma, o Planejamento Urbano se consolida com a maior pontuação por terem respondido como sendo o sinônimo de manutenção de ruas, calçamentos e vias em geral. Por outro lado, a compreensão, pelos gestores, sobre Planejamento foi entendida como ferramentas e equipes de coleta de dados para o mapeamento e georreferenciamento de lotes e vias. O Planejamento Habitacional é majoritariamente apoiado no Programa Federal Minha Casa, Minha Vida. O Planejamento para Saneamento é um dos mais difíceis de serem cumpridos devido à escassez de projetos e financiamentos. O Planejamento para Mobilidade é o menos aplicado por ser uma questão ainda pouco influente ou considerada para o desenho da cidade. Outros tipos de planejamento citados correspondem ao Planejamento Ambiental e Planejamento Rural.

Gráfico 153 - TIPOS DE PLANEJAMENTOS MAIS EXERCIDOS - GERAL



### 3.3.3.3 Tributos Municipais

Os municípios, no seu processo de autonomia garantido pela Constituição Federal de 1988, ganharam a responsabilidade pela cobrança e arrecadação dos impostos referentes as questões territoriais no caso o IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana - e o ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter vivos, garantindo-lhe assim a sua autonomia financeira.

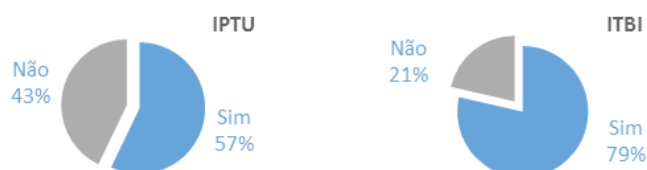
Outra forma de arrecadação dos tributos municipais acontece por meio da cobrança de tributos relacionados a realização de atividades para obras públicas e privadas, no caso para a emissão de Alvará de Obras, Alvará de Projetos, Alvará de Funcionamento e o Habite-se.

Os tributos municipais são formas de arrecadação de recursos municipais que ficam diretamente no município, que podem ser utilizados para di-

versos fins, pois não há uma vinculação obrigatória ou por parte do Governo Estadual ou Federal.

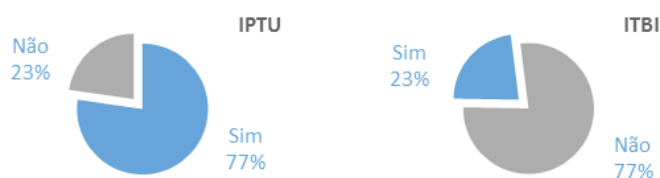
A arrecadação destes tributos é uma forma de angariar recursos e aplicá-los em outras atividades. Nos Pequenos Municípios, em conformidade com o gráfico 155, verifica-se que com relação ao IPTU, apenas 57% dos municípios realizam a cobrança do imposto. Já no que se refere ao ITBI, este é cobrado em 79% dos municípios. Apesar destes resultados, é importante observar que estes impostos constituem uma pequena arrecadação para alguns municípios, segundo dados do IBGE, relacionados as finanças públicas municipais

Gráfico 154 - TRIBUTOS MUNICIPAIS SOBRE PROPRIEDADE URBANA – PEQUENOS MUNICÍPIOS



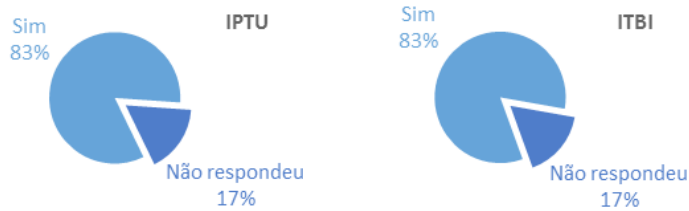
No caso dos Médios Municípios, se diferenciando dos Pequenos, o IPTU é cobrado em 77% dos municípios pesquisados, enquanto que o ITBI em apenas 23%. Nestes municípios, verifica-se o descumprimento da Lei, visto que os dos tributos são obrigatórios a totalidade.

Gráfico 155 - TRIBUTOS MUNICIPAIS SOBRE PROPRIEDADE URBANA – MÉDIOS MUNICÍPIOS



No caso dos Grandes Municípios pesquisados verifica-se que 83%, cumprem tal atividade, ou seja, implementam e fazem a cobrança do referido imposto. No entanto, verificando dados sobre informação financeira disponibilizado pelo IBGE, referente ao ano de 2014/2015, verifica-se que esse valor é pequeno, mostrando a não aplicabilidade do imposto no município.

Gráfico 156 - TRIBUTOS MUNICIPAIS SOBRE PROPRIEDADE URBANA – GRANDES MUNICÍPIOS

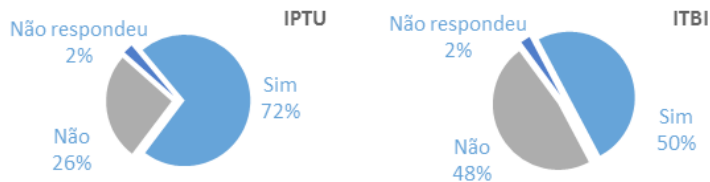


Na análise dos dados gerais, verifica-se que dos 42 municípios, 72% realizam a cobrança do IPTU, o que mostra o cumprimento das obrigações instituídas pela Constituição Federal. Isso contribui também para a redução de suas dependências aos repasses constitucionais.

Apesar de relatado pelos gestores, esses Impostos são pouco cobrados nos municípios, que além da arrecadação oferecer pequenas proporções, nos Pequenos Municípios um fator preponderante são as relações políticas. Neste caso, os prefeitos e candidatos a este cargo usam como campanha a não cobrança de tributos a fim de conquistar mais eleitores. O que se nota é a ignorância nos meios de gestão financeira dos municípios apenas para angariar a simpatia do eleitorado.

Com relação ao ITBI, diferentemente do IPTU, é cobrado em apenas 50% dos municípios, apesar de ser um imposto obrigatório. (Gráfico 157)

Gráfico 157 - TRIBUTOS MUNICIPAIS SOBRE PROPRIEDADE URBANA – GERAL

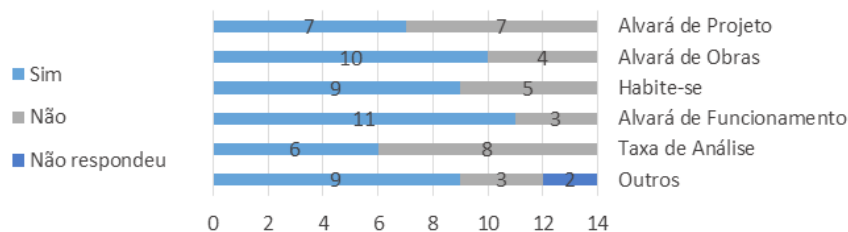


### 3.3.3.3.1 Tributos sobre Atividade Urbana

Outras formas de arrecadação, pode ser feita por meio da cobrança de tributos municipais relacionados a atividade urbana, como Alvará de Projetos, Alvará de Obras, Alvará de Funcionamento e outros.

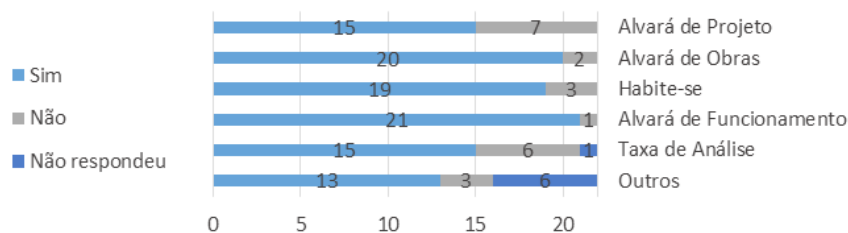
Nos Pequenos Municípios os tributos mais cobrados são os relacionados a liberação do Alvará de Funcionamento e o Alvará de Obras, cobrado em mais de 50% dos municípios estudados (Gráfico 158). Além dos listados pelos pesquisadores, o quesito outro também é utilizado, como Taxa para legalização de terreno, Alvará de Vigilância Sanitária e Licença de Verificação e Funcionamento.

Gráfico 158 - TRIBUTOS MUNICIPAIS SOBRE ATIVIDADE URBANA – PEQUENOS MUNICÍPIOS



Nos Médios Municípios, os tributos municipais referentes as atividades urbanas mais cobradas são o Alvará de funcionamento, presente em 95,45% dos municípios pesquisados, seguido do Alvará de Obras, 90,90% e o Habite-se presente em 86,36%. O elemento outro, também foi citado, onde são cobradas taxas como a de Segurança, Licença Ambiental, Certidões, Vigilância Sanitária, Instalações de água, licenciamento ambiental e outros.

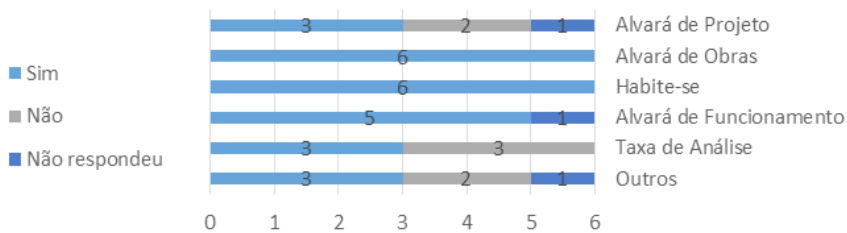
GRÁFICO 159 - TRIBUTOS MUNICIPAIS SOBRE ATIVIDADE URBANA – MÉDIOS MUNICÍPIOS



Nos Grandes Municípios, as taxas cobradas sobre a as atividades urbana são principalmente o Habite-se e o Alvará de Obras, estes aplicados em todos os municípios pesquisados. Os outro mais comum é o Alvará de Funcionamento, cobrado em apenas 83,33% dos municípios pesquisados. (Gráfico 160)



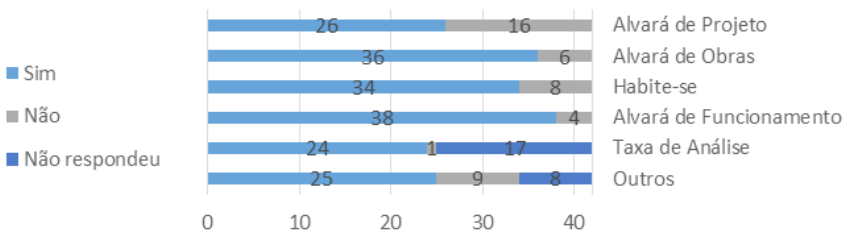
Gráfico 160 - TRIBUTOS MUNICIPAIS SOBRE ATIVIDADE URBANA - GRANDES MUNICÍPIOS



A não cobrança destes tributos nos municípios mostra que não há uma preocupação em angariar fundos para favorecer o desenvolvimento do município, uma vez que estes poderiam ser aplicados em outros elementos que poderiam trazer melhorias para a população. A sua não cobrança mostra a dependência que este município mantém com os repasses constitucionais

No quadro geral, os principais cobrados, seguindo sequência tem-se o Alvará de Funcionamento, em 90,48%, seguido do Alvará de Obras, em 85,71% e o Habite-se, em 80,95%. (Gráfico 161)

Gráfico 161 - TRIBUTOS MUNICIPAIS SOBRE ATIVIDADE URBANA – GERAL



O interessante seria se os municípios realizassem a devida cobrança dos tributos pois reduziria a sua dependência aos repasses constitucionais. No entanto, o que se verifica é que não há uma preocupação por parte dos gestores executivo em angariar fundos para favorecer o desenvolvimento do município, uma vez que estes poderiam ser aplicados em outros elementos que poderiam trazer melhorias para a população.

### 3.3.3.4 Análise e Aprovação de Projetos, Fiscalização de Obras Procedimentos adotados

Um das competências das Secretarias municipais é o desenvolvimento de atividades relacionadas a análise, aprovação, fiscalização de projetos e obras. Dentre estas atividades tem-se também a emissão de Habite-se e Alvará de Funcionamento.

Na análise dos gráficos abaixo, verificou-se o tipo de atividade desenvolvida, se esta é realizada em um setor específico dentro do órgão ou não; quais os procedimentos adotados, no caso documentação solicitada durante o processo e outras questões. É importante frisar que em muitos casos, não há um setor específico, uma vez que as muitas secretarias não têm divisão exata de setores, e funciona em apenas uma sala onde são desenvolvidas todas as atividades de competência do órgão

#### 3.3.3.4.1 Análise de Projetos

Nos municípios pesquisados de Pequeno Porte, com relação ao setor de realização da análise de projetos, verifica-se por meio do Gráfico 162, que em 57% dos municípios pesquisados, existe um setor específico para o desenvolvimento da referida atividade e em 36% em um setor fora da secretaria em estudo, podendo em alguns casos ser o próprio prefeito ou um profissional contratado, externo a secretaria.

Gráfico 162 - EXISTÊNCIA DE SETOR RESPONSÁVEL PELA ANÁLISE – PEQUENOS MUNICÍPIOS



No caso dos Médios Municípios, se referindo a análise de projetos, verifica-se que em 59% das secretarias, a atividade é desenvolvida em um setor específico dentro da mesma; 9% são realizados em um setor externo e outros

9% inexistente setor. Em alguns casos, nestas secretarias não há um setor específico, mas uma divisão por estações de trabalho.

Gráfico 163 - EXISTÊNCIA DE SETOR RESPONSÁVEL PELA ANÁLISE – MÉDIOS MUNICÍPIOS



Semelhante aos demais municípios, nos Grandes a atividade de análise é feita em um setor específico dentro da secretaria, em 67% destas e apenas 16% é desenvolvido por outra secretária. (Gráfico 164)

Gráfico 164 - EXISTÊNCIA DE SETOR RESPONSÁVEL PELA ANÁLISE – GRANDES MUNICÍPIOS



Por meio da análise do quadro geral, as secretarias possuem em sua maioria, 59%, um setor específico para o desenvolvimento das atividades de análise, o que mostra que esta competência lhe é atribuída; e em apenas 19% das secretarias, a atividade é realizada em um setor externo. (Gráfico 165)

Gráfico 165 - EXISTÊNCIA DE SETOR RESPONSÁVEL PELA ANÁLISE – GERAL

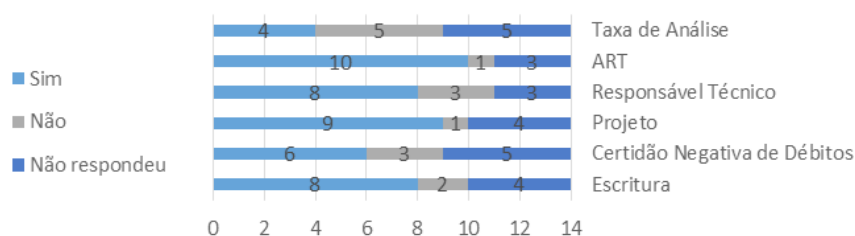


### 3.3.3.4.1.1 Documentação para Etapa de Análise

Dos procedimentos adotados na análise tem-se a solicitação de documentações, tais como ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, Taxa de Análise, Responsável Técnico, Projeto, Certidão Negativa de Débitos e a Escritura do terreno.

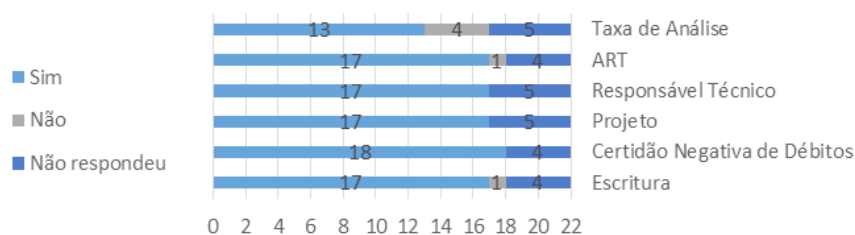
No caso dos Pequenos Municípios, verifica-se por meio da observação do Gráfico 166, que as principais documentações exigidas são a ART (Anotação de Responsabilidade Técnica), o projeto, o Responsável Técnico e a Escritura do terreno, presente em mais de 50% dos municípios.

Gráfico 166 - DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA NO PROCESSO DE ANÁLISE – PEQUENOS MUNICÍPIOS



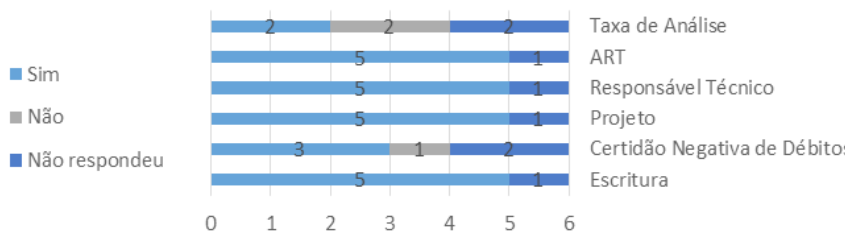
Nos Médios Municípios, a análise do projeto ocorre mediante a apresentação de documentações solicitadas pela secretaria, sendo estes principalmente a Certidão negativa de débitos, o Responsável Técnico, a ART, o Projeto e a Escritura. A taxa de análise é um dos elementos menos exigidos pela secretaria. (Gráfico 167)

Gráfico 167 - DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA NO PROCESSO DE ANÁLISE – MÉDIOS MUNICÍPIOS



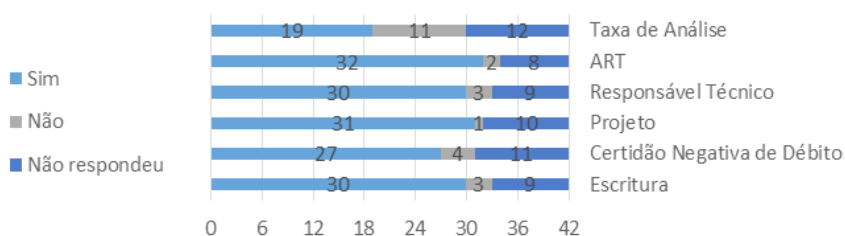
Nos Grandes Municípios verifica-se que as documentações solicitadas com maior frequência são o Responsável Técnico, a ART, o Projeto e a Escritura do Terreno. (Gráfico 168)

Gráfico 168 - DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA NO PROCESSO DE ANÁLISE – GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro geral dos municípios pesquisados verifica-se que a principal documentação solicitada é a ART, solicitada em 76,19% dos municípios, seguido do Projeto em 73,81% e o Responsável Técnico e a Escritura do terreno em 71,43%. A documentação menos solicitada foi o pagamento da Taxa de Análise, exigido em apenas 45,24% dos municípios.

GRÁFICO 169 - DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA NO PROCESSO DE ANÁLISE – GERAL



### 3.3.3.4.2 Aprovação de Projetos

No que corresponde à Aprovação de Projetos, somente em 50% das secretarias dos Pequenos Municípios possui um setor para o desenvolvimento da atividade, em alguns casos, é o mesmo setor da análise. Em 36% dos municípios a atividade é desenvolvida externamente a secretaria pesquisada, neste caso passam a ser de responsabilidade ou da Secretaria de Finanças do Município, ou um profissional externo ou até mesmo o Prefeito. Há casos tam-

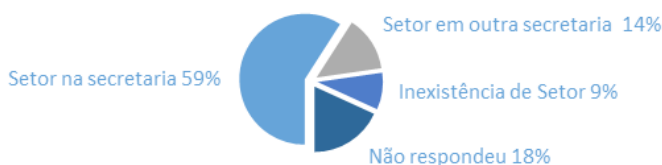
bém de parceria de mais de uma secretária no desenvolvimento da atividade, como Secretaria de Administração e Tributos ou a Secretaria de Obras e um profissional terceirizado.

Gráfico 170 - SETOR RESPONSÁVEL PELA APROVAÇÃO DE PROJETOS - PEQUENOS MUNICÍPIOS



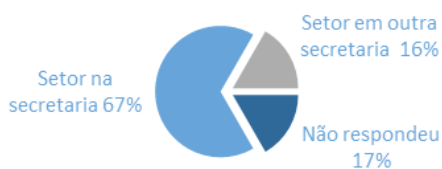
Nos Médios Municípios, a etapa de Aprovação de Projetos, assim como a análise, é realizada em um setor específico dentro da secretaria, correspondendo a 59%. Dos 14% que são de responsabilidade de outra secretaria, foram citadas a Secretaria de Finanças, o Setor de Contabilidade e Protocolo e outros. (Gráfico 171)

Gráfico 171 - SETOR RESPONSÁVEL PELA APROVAÇÃO DE PROJETOS - MÉDIOS MUNICÍPIOS.



Nos Grandes Municípios, verifica-se que assim como a análise, ocorre dentro de um setor específico na própria secretaria (67% dos municípios). Na grande maioria dos casos, no mesmo setor de análise de projetos.

Gráfico 172 - SETOR RESPONSÁVEL PELA APROVAÇÃO DE PROJETOS GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro geral, verifica-se que as secretarias de gestão do solo são as responsáveis pela Aprovação de Projetos, visto que em 69% das secretarias existe um setor específico para o desenvolvimento de tal atividade. Apenas 14% são realizados externos a ela.

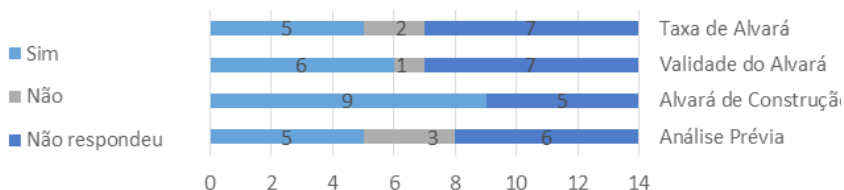
Gráfico 173 - SETOR RESPONSÁVEL PELA APROVAÇÃO DE PROJETOS – GERAL



### 3.3.3.4.2.1 Documentação para Etapa de Aprovação

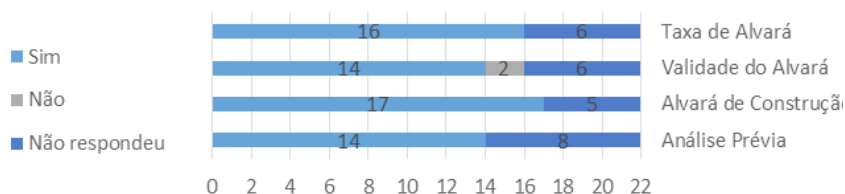
Das documentações exigidas no processo de aprovação verifica-se que das documentações questionadas pela equipe, nas secretarias dos Pequenos Municípios, em menos de 50% dos municípios da amostra não são exigidas a Taxa do Alvará, a Validade do Alvará e a Análise prévia do projeto. Apenas o Alvará de Construção é solicitado em 64,30% dos municípios. (Gráfico 174). Este dado mostra nesta atividade as burocracias são menos presentes ou que a atividade é pouco ou não é realizada nos municípios.

Gráfico 174 - DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA NO PROCESSO DE APROVAÇÃO - PEQUENOS MUNICÍPIOS



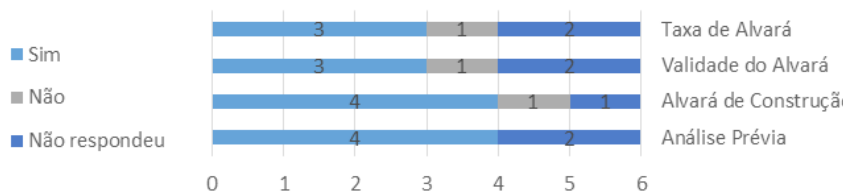
Dentre as documentações exigidas no processo de aprovação nos Médios Municípios, tem-se o Alvará de Construção, em 77,27%, e a Taxa pelo pagamento do Alvará, em 72,72%, conforme o Gráfico 175.

Gráfico 175 - DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA NO PROCESSO DE APROVAÇÃO - MÉDIOS MUNICÍPIOS.



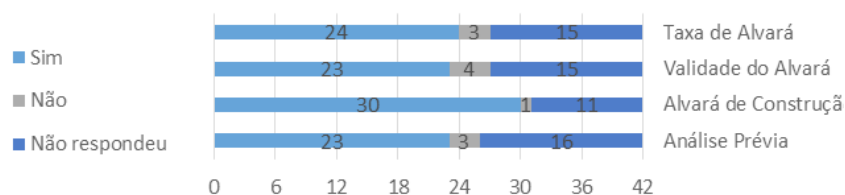
Para a aprovação do projeto, nas secretarias municipais dos Grandes Municípios, solicitam principalmente, o Alvará de Construção e a Análise Prévia, seguido da Validade do Alvará e a Taxa de Alvará, conforme o Gráfico 176.

Gráfico 176 - DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA NO PROCESSO DE APROVAÇÃO - GRANDES MUNICÍPIOS



No contexto geral dos municípios, as principais documentações solicitadas para que haja a aprovação de projetos são o Alvará de Construção, presente em 71,43%, em segunda posição a Taxa do Alvará, 57,14%, e tanto a Análise Prévia quanto a Validade do Alvará são solicitados em apenas 54,76%.

GRÁFICO 177 - DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA NO PROCESSO DE APROVAÇÃO – GERAL





### 3.3.3.4.3 Fiscalização de Obras

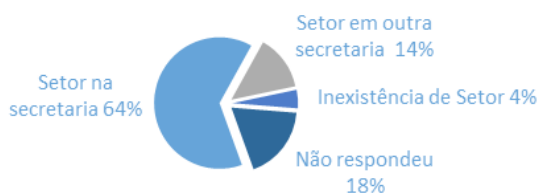
No que se refere a atividade de Fiscalização de Obras, verifica-se que nos Pequenos Municípios existe um setor dentro do próprio órgão de gestão do solo urbano que desempenham a atividade mencionada. Pela análise do gráfico observa-se que 79% das secretarias possuem um setor que tem a responsabilidade de fiscalizar as obras municipais. O que mostra que nos pequenos municípios a atividade não é descentralizada, sendo realizada dentro da secretaria que tem tal competência.

Gráfico 178 - SETOR RESPONSÁVEL PELA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS - PEQUENOS MUNICÍPIOS



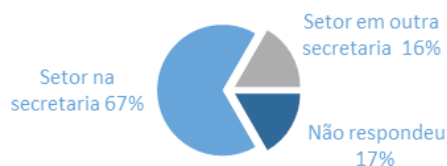
Nos Médios Municípios, em 64% das secretarias existe um setor específico para o desenvolvimento das atividades de fiscalização e em 14% são desenvolvidas em uma outra secretaria, podendo ser o Setor de Tributos.

Gráfico 179 - SETOR RESPONSÁVEL PELA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS - MÉDIOS MUNICÍPIOS



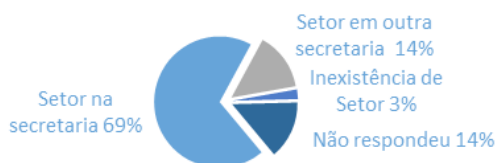
Com relação a fiscalização de obras dos Grandes Municípios, o setor responsável localiza-se na própria secretaria, conforme o Gráfico 180, sendo os mesmos de análise e aprovação, o que mostra que as secretarias não possuem divisões de setores por atividade desenvolvida, mas sim único setor que desenvolve todas as atividades, podendo em muitos casos ser também um único profissional para todas as atividades.

Gráfico 180 - SETOR RESPONSÁVEL PELA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS - GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro geral, verifica-se que apenas 69% das secretarias possuem um setor específico para o desenvolvimento das atividades de fiscalização e em 14% em um setor externo a secretaria. O interessante a se observar é que em algumas secretarias não há uma divisão exata de setores por atividade realizada, mas único setor que desenvolve todas as atividades, podendo em muitos casos ser também um único profissional para todas as atividades.

GRÁFICO 181 - SETOR RESPONSÁVEL PELA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS – GERAL

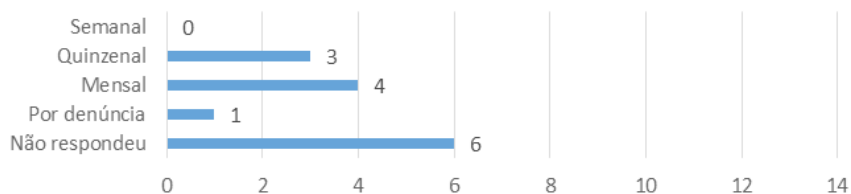


#### 3.3.3.4.3.1 Periodicidade da Fiscalização de Obras

Para o entendimento do processo de fiscalização dentro dos municípios, verificou-se que esta atividade é desenvolvida no município

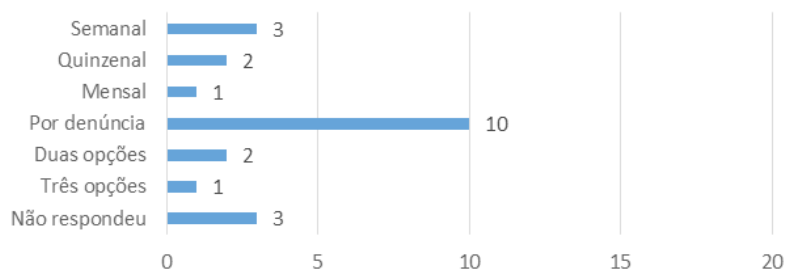
Neste procedimento de fiscalização, nos Pequenos Municípios a periodicidade para sua realização é mensal, resposta fornecida por apenas 28, 60% dos municípios. Neste caso, houve a predominância de gestores que não responderam o questionamento, mostrando que não há uma preocupação com as formas de ocupação do solo e nem o cumprimento de regulamentações para as construções. (Gráfico 182)

Gráfico 182 - PERIODICIDADE DA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS – PEQUENOS MUNICÍPIOS



Nos Médios Municípios esta atividade é realizada somente por meio de denúncia, 45,45% dos municípios. Em alguns casos devido a insuficiência de profissionais para a realização das atividades da referida secretaria e também da baixa capacidade técnica para estas questões mais técnicas. (Gráfico 183).

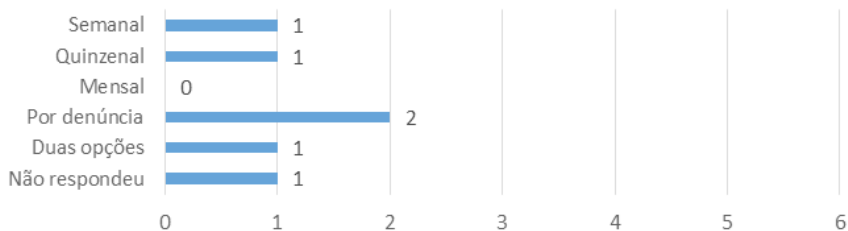
Gráfico 183 - PERIODICIDADE DA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS – MÉDIOS MUNICÍPIOS



Nos Grande Municípios houve uma distribuição de periodicidade para a realização da fiscalização, sendo que a opção por denúncia foi a que sobressaiu, realizada em 33,33%. A não frequência da realização de tal atividade mostra que não há uma preocupação com as construções e a forma de ocupação do solo urbano nos municípios. (Gráfico 184).

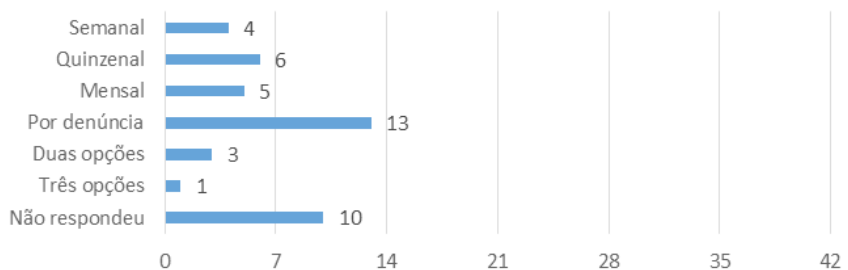
Com relação as obras públicas, a fiscalização por parte dos municípios de grande porte é inexistente sendo estas fiscalizadas por profissionais externos, sendo ou engenheiro ou responsável do Estado ou da União.

Gráfico 184 - PERIODICIDADE DA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS – GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro geral, verifica-se que a periodicidade da fiscalização ocorre através de denúncias, realizada em apenas 30,95% dos municípios pesquisados. Esse dado mostra que a atividade é pouco desenvolvida nos municípios, está pode ter relação a baixa capacidade técnica dos técnicos ou o quantitativo dos mesmos serem insuficientes para atender as demandas da secretaria e do município.

GRÁFICO 185 - PERIODICIDADE DA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS – GERAL



### 3.3.3.4.3.2 Obras Irregulares

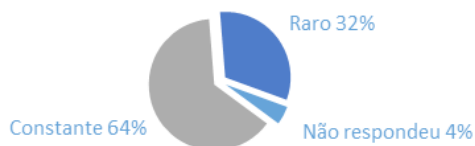
No que se refere às obras irregulares nos Pequenos Municípios, verifica-se no Gráfico 187, que são raras as ocorrências, mostrando que ou não é desenvolvida a atividade de fiscalização ou não há parâmetros normativos para a construção de edificações.

Gráfico 186 - OCORRÊNCIA DE OBRAS IRREGULARES – PEQUENOS MUNICÍPIOS



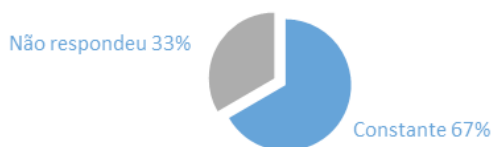
Na organização da cidade e devido à baixa periodicidade da realização da fiscalização de obras nos Médios Municípios são constantes as ocorrências de obras irregulares, tanto na zona rural como na zona urbana.

Gráfico 187 - OCORRÊNCIA DE OBRAS IRREGULARES – MÉDIOS MUNICÍPIOS



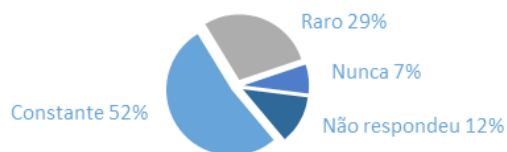
Nos Grandes Municípios, como se observa no Gráfico 188 são constantes a ocorrência de obras irregulares, o que contribui para um desenvolvimento e organização desigual e descontrolada da ocupação das edificações no espaço, uma vez que a fiscalização é pouco eficiente.

Gráfico 188 - OCORRÊNCIA DE OBRAS IRREGULARES – GRANDES MUNICÍPIOS



Na análise dos dados do quadro geral no Maranhão verifica-se a ocorrência de obras irregulares é constante, presente em 52% dos municípios. Isso mostra como os parâmetros de organização do solo geralmente não são cumpridos e são desconhecidos por grande parte da população. (Gráfico 189)

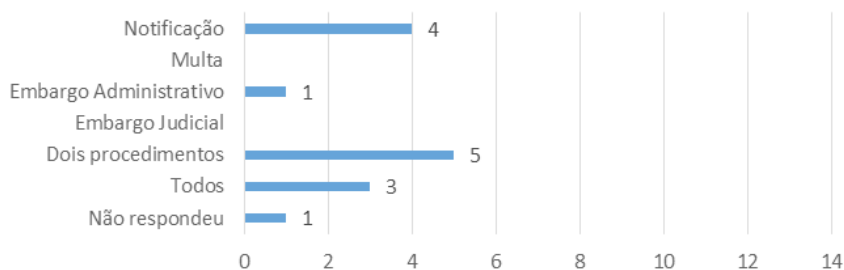
Gráfico 189 - OCORRÊNCIA DE OBRAS IRREGULARES – GERAL



### 3.3.3.4.3.3 Procedimentos Adotados na Fiscalização de Obras Irregulares

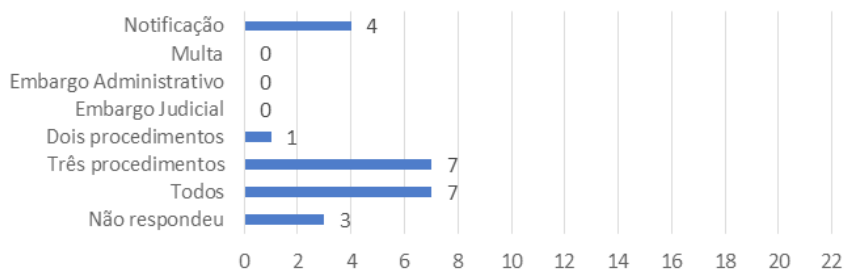
Dentre os procedimentos perante as obras irregulares verifica-se por meio do Gráfico 190, que é mais comum nos Pequenos Municípios a adoção de dois procedimentos, sendo os mais comuns as notificação e multa; ou embargo administrativo e judicial; e ou notificação e embargo judicial. Além disso, observa-se que em 57% dos municípios não há a demolição de obras irregulares, em muitos casos relacionados a questões políticas internas no município.

Gráfico 190 - PROCEDIMENTOS ADOTADOS NA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS IRREGULARES PEQUENOS MUNICÍPIOS



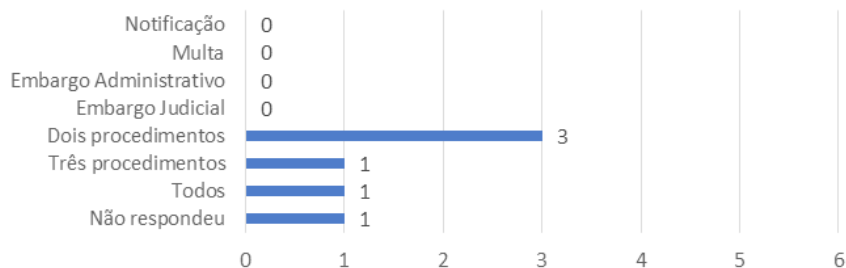
Nos Médios Municípios, diferentemente dos Pequenos Municípios são adotados três ou quatro procedimentos para obra irregulares, no caso em apenas 31,82%. O segundo procedimento mais adotado, porém de forma individualizada são as notificações, 18,18%.

Gráfico 191 - PROCEDIMENTOS ADOTADOS NA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS IRREGULARES MÉDIOS MUNICÍPIOS



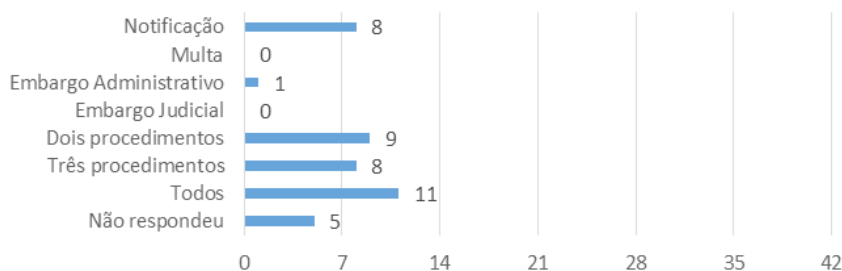
Ainda no que se refere a fiscalização, questionou-se os entrevistados sobre quais os procedimentos adotados no caso de obras irregulares nos Grandes Municípios, verifica-se por meio do Gráfico 192 que é comum em 50% dos municípios a aplicação de dois procedimentos, sendo estes notificação e embargo administrativo ou notificação e multa.

Gráfico 192 - PROCEDIMENTOS ADOTADOS NA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS IRREGULARES GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro geral, observa-se que há principalmente a aplicação de todos os procedimentos questionados na pesquisa, no caso, a aplicação de multas, notificações, embargo administrativo e embargo judicial. No entanto, este valor corresponde a apenas 26,19% dos municípios pesquisados

GRÁFICO 193 - PROCEDIMENTOS ADOTADOS NA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS IRREGULARES – GERAL



#### 3.3.3.4.3.4 Demolição De Obras Irregulares

Da realização de demolições de obras irregulares nos municípios pesquisados, verifica-se que a frequência de obras sem o cumprimento das normas supera a proporção real das demolições. Mesmo com a constância de construções ilegais, a demolição, como procedimento radical de impedimento dessa atividade, não consegue acompanhar a demanda. Assim, muitas obras desqualificadas são mantidas nessa condição, seja por falta de fiscalização ou por desobediência da própria população em cumprir as leis municipais bem como o Código de Obras.

Gráfico 194 - DEMOLIÇÃO DE OBRAS IRREGULARES – PEQUENOS MUNICÍPIOS



Nos Médios Municípios, diferente dos Pequenos, a demolição de obras irregulares é mais frequente, ocorre em 46%. Apesar desse valor a não demolição recebe um valor aproximado, mostrando que são mantidas muitas construções irregulares nos municípios, o que compromete a organização do solo no presente, gerando consequências no futuro.



Gráfico 195 - DEMOLIÇÃO DE OBRAS IRREGULARES – MÉDIOS MUNICÍPIOS



Nos Grande Municípios, a demolição de obras irregulares, assume maiores proporções, está ocorrendo em 67% dos municípios e apenas 16% não são demolidas. Isso pode estar relacionado ao maior quantitativo de técnicos para o desenvolvimento das atividades da secretaria.

Gráfico 196 - DEMOLIÇÃO DE OBRAS IRREGULARES – GRANDES MUNICÍPIOS



Confirmando o dado sobre Ocorrência de Obras Irregulares no quadro geral dos Municípios, verifica-se que o desconhecimento das leis e as irregularidades são mantidos em situações de obras irregulares, uma vez que como se verifica no gráfico 190, que apenas 41% das ocorrências de obras irregulares são demolidas. Isto revela que os municípios permitem que tal situação seja reproduzida comprometendo assim, sem desenvolvimento futuro. Esse dado revela que as relações políticas são ainda fortes nos municípios, dificultando a ação da secretaria municipal e a organização no uso do solo.

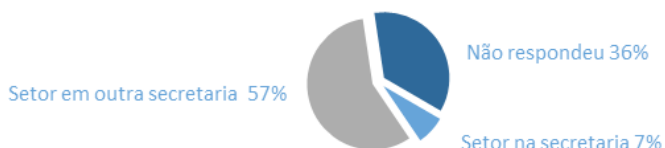
Gráfico 197 - DEMOLIÇÃO DE OBRAS IRREGULARES – GERAL



#### 3.3.3.4.4 Emissão de Habite-se

Para a emissão do Habite-se, nos Pequenos Municípios, ocorre principalmente em outras secretarias municipais, não relacionadas à Obras e Infraestrutura. Segundo os gestores municipais, a emissão é de responsabilidade ou da Secretaria/Setor de Tributos ou da Secretaria de Administração. (Gráfico 198).

Gráfico 198 - SETOR RESPONSÁVEL PELA EMISSÃO DO HABITE-SE – PEQUENOS MUNICÍPIOS



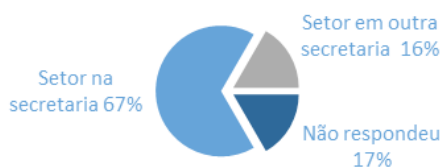
Nos Médios Municípios, inexistiu um setor específico no órgão entrevistado, mas a atividade é desenvolvida em setor de outra secretaria. Assim como nos Pequenos Municípios, ocorre na Secretaria/Setor de Tributos ou Finanças.

Gráfico 199 - SETOR RESPONSÁVEL PELA EMISSÃO DO HABITE-SE – MÉDIOS MUNICÍPIOS



A emissão do habite-se ocorre também em um setor dentro da própria secretaria nos Grandes Municípios, como nos casos anteriores. Em alguns casos, ocorre dentro do mesmo setor das atividades já mencionadas (análise, aprovação e fiscalização). (Gráfico 200)

Gráfico 200 - SETOR RESPONSÁVEL PELA EMISSÃO DO HABITE-SE – GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro geral, verifica-se que há a predominância do desenvolvimento de tal atividade em um setor externo a secretaria visitada, em 48% dos dados pesquisados. Como já relatado nas análises individuais, os setores estão localizados na secretaria/setor de tributos ou finanças e outras.

GRÁFICO 201 - SETOR RESPONSÁVEL PELA EMISSÃO DO HABITE-SE – GERAL

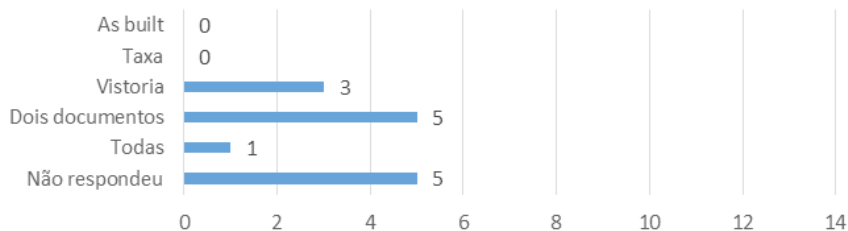


#### 3.3.3.4.4.1 Documentos para Emissão de Habite-se

Dos procedimentos adotados para a emissão do habite-se, conforme o Gráfico 202, as documentações solicitadas em 35,71% das secretarias dos Pequenos Municípios são o *as built*<sup>17</sup> e a vistoria; taxa e vistoria; e vistoria e análise de projeto.

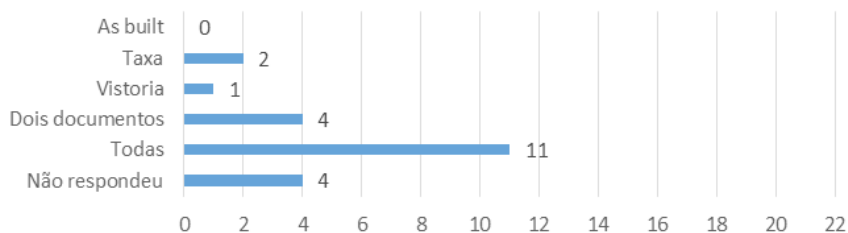
<sup>17</sup> As built - termo utilizado para indicar um projeto que teve lançado nele todas as modificações durante a construção ou reforma, [www.ecivilnet.com/dicionario/o-que-e-as-built--como-construido.html](http://www.ecivilnet.com/dicionario/o-que-e-as-built--como-construido.html)

Gráfico 202 - DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA PARA EMISSÃO DO HABITE-SE – PEQUENOS MUNICÍPIOS



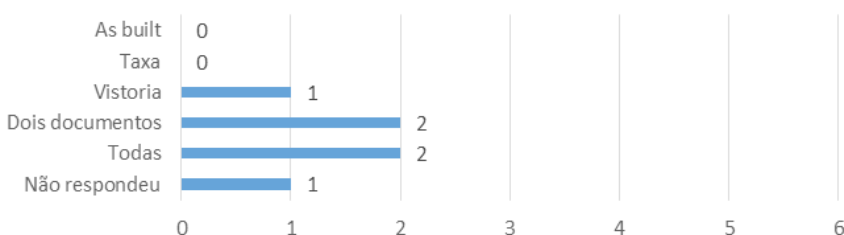
Dentre os procedimentos adotados nos Médios Municípios tem-se a solicitação de todos os quesitos questionados, no caso o *as built*, a vistoria e as taxas, ocorre em 50% dos municípios pesquisados. (Gráfico 205)

Gráfico 203 - DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA PARA EMISSÃO DO HABITE-SE – MÉDIOS MUNICÍPIOS



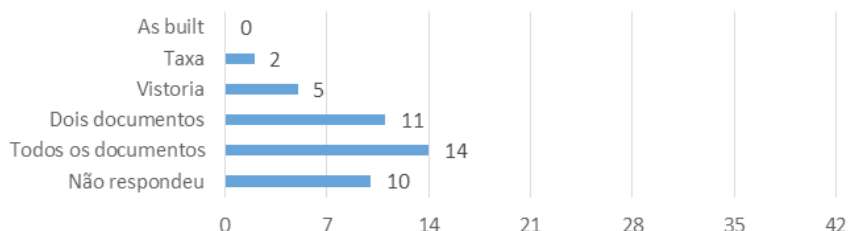
Para a emissão do habite-se a documentação solicitada nos Grandes Municípios são principalmente em 33,33% dos municípios, dois documentos ou três documentos, podendo ser o *as built* com as taxas, ou as vistorias com o *as built*, ou outras combinações.

Gráfico 204 - DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA PARA EMISSÃO DO HABITE-SE – GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro geral, verifica-se que há a predominância da exigência de todos os documentos, as taxas, o *as built*, e a vistoria. Em segunda posição tem-se a exigência de até dos documentos.

GRÁFICO 205 - DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA PARA EMISSÃO DO HABITE-SE – GERAL



#### 3.3.3.4.5 Alvará de Funcionamento

O Alvará é uma licença concedida pela Prefeitura, através de determinados Órgãos, que permite a localização e funcionamento de estabelecimentos comerciais, prestadores de serviços, industriais, agrícolas, instituições, empresas e associações de qualquer natureza vinculadas a pessoas físicas ou jurídicas.

Assim como o Habite-se, a emissão do Alvará de Funcionamento é de responsabilidade de uma outra secretaria que representa 72% dos Órgãos de gestão do solo de Pequenos Municípios. De acordo com respostas fornecidas pelos gestores municipais a responsabilidade de tal atividade é atribuída a Secretaria de Administração e a Secretaria/Setor de Tributos.

Gráfico 206 - SETOR RESPONSÁVEL PELA EMISSÃO DO ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO PEQUENOS MUNICÍPIOS



Da mesma forma acontece nos órgãos dos Médios Municípios, onde em 50%, a maioria, a emissão de Alvará é resolvida em outra secretaria não ligada

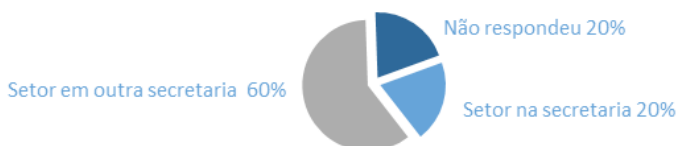
diretamente à gestão do solo urbano, em 41% dos casos, a secretaria visitada tratava do assunto. (Gráfico 207)

Gráfico 207 - SETOR RESPONSÁVEL PELA EMISSÃO DO ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO MÉDIOS MUNICÍPIOS



Diferentemente das outras atividades, a emissão do Alvará de Funcionamento é feita por um outro setor em outra secretaria, sendo em muitos casos, setores responsáveis pelas finanças municipais como setor e departamento de Tributos, como acontece nos Grandes Municípios do Maranhão. (Gráfico 208)

Gráfico 208 - SETOR RESPONSÁVEL PELA EMISSÃO DO ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO GRANDES MUNICÍPIOS



No total dos Municípios visitados, 27% possui um setor responsável pela emissão de Alvará de Funcionamento para a cidade, em 58% tal processo é tratado em outras secretarias e 15% não respondeu. Neste dado constata-se como os serviços não estão concentrados em uma única secretaria no que se refere a questões de atendimento ao público.

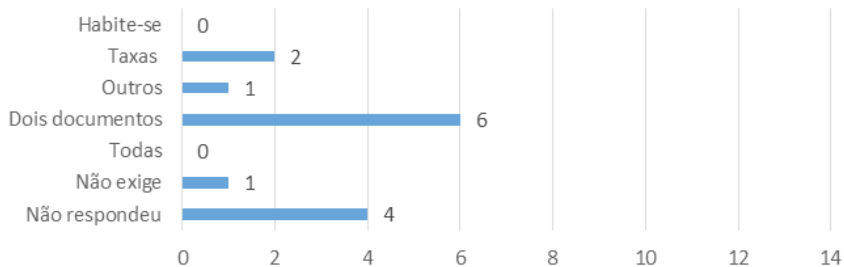
#### GRÁFICO 209- SETOR RESPONSÁVEL PELA EMISSÃO DO ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO – GERAL



#### 3.3.3.4.5.1 Documentação para Liberação do Alvará de Funcionamento

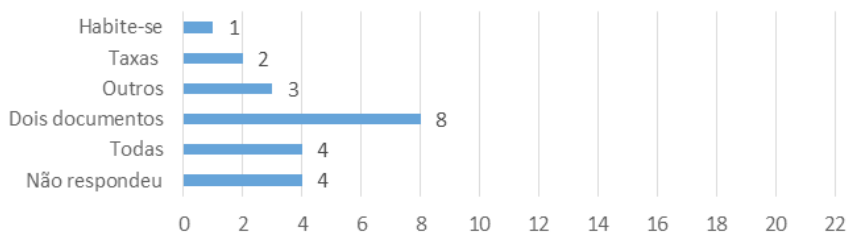
Dentre os procedimentos adotados para a liberação do Alvará de Funcionamento, são solicitadas algumas documentações. Em 42,85% das secretarias dos Pequenos Municípios, são solicitados dois documentos, consoante resposta dos gestores tem-se o Habite-se e o pagamento de uma taxa e também foram elencados outros documentos como os referentes a obra, este não especificado. (Gráfico 210)

Gráfico 210 - DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA PARA LIBERAÇÃO DO ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO PEQUENOS MUNICÍPIOS



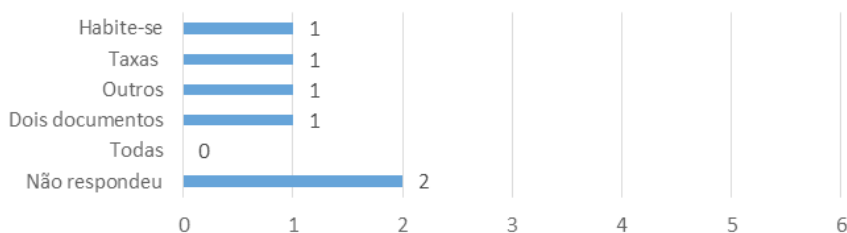
Das documentações exigidas para este processo, conforme o Gráfico 211, sobre os Médios Municípios, tem-se a presença de dois documentos que podem ser tanto a cobrança de uma taxa e o Habite-se. Além destes foram citados pelos gestores outras documentações solicitadas, como liberação do corpo de bombeiro e da vigilância sanitária, IPTU e a fiscalização.

Gráfico 211 - DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA PARA LIBERAÇÃO DO ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO  
MÉDIOS MUNICÍPIOS



Com relação a documentação exigida há muitas variações, pois nos Grandes Municípios é possível encontrar um que solicite apenas o Habite-se, outro apenas as taxas, e até mesmos duas documentações como o Habite-se e as taxas. Além disso, há municípios que solicitam outro documento como a Certidão Negativa de Débitos, IPTU, certificado de liberação da defesa civil e corpos de bombeiros. (Gráfico 212).

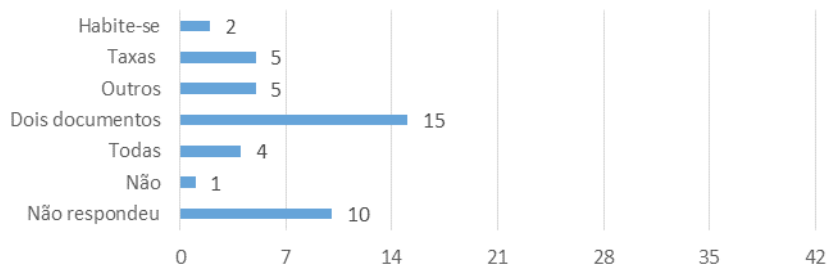
Gráfico 212 - DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA PARA LIBERAÇÃO DO ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO  
GRANDES MUNICÍPIOS



A observação feita sobre o total de Municípios computados é que a proporção se assemelha à situação dos Pequenos e Médios Municípios, onde o requerimento das secretarias para o público recai sobre a exigência de dois documentos específicos de cada Órgão, em 35,7% dos municípios.



GRÁFICO 213 - DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA PARA LIBERAÇÃO DO ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO – GERAL



### 3.3.4 Participação Social e Transparência Administrativa

Participação Social e Transparência Administrativas são relevantes aspectos da gestão pública e presentes na gestão da cidade, tendo sido abordadas nos questionários e através de pesquisa documental. A Participação Social foi incluída nos questionários quanto à sua formalização e periodicidade, além de formas de realização, enquanto a Transparência Administrativa foi consultada via internet, nos sites do executivo municipal, quanto a quantidade e tipos de informações estão disponíveis para o acesso livre ao público.

#### 3.3.4.1 Participação Social

O Conselho das Cidades, um instrumento inovador delimitado pelo Estatuto da Cidade, tem como princípio assegurar a gestão democrática, ou seja, a participação da população nas decisões da políticas urbana.

No quadro dos municípios maranhenses é instituído como mais uma importante ferramenta de decisão popular pelos direcionamentos constantes dados pelos gestores das cidades, e serve como meio de propagação de informação e participação social ativa sobre os planos e projetos que os prefeitos e secretários tem para os municípios.

Nos Pequenos Municípios, os Conselhos das Cidades se fazem formalmente presentes em 50% destes. Nos demais, os tipos de Participação Social ocorrem de maneira informal seja por associações dentre outras maneiras.

Gráfico 214 - EXISTÊNCIA DE CONSELHO DAS CIDADES – PEQUENOS MUNICÍPIOS



Nos Médios Municípios, apesar de sua população ser superior a 20 mil habitantes e ter todas as obrigações definidas pelo Estatuto da Cidade, a presença de Conselhos das Cidades ainda é menor quando comparado aos pequenos municípios, apenas 32% deles possuem essa forma de Participação Social.

Gráfico 215 - EXISTÊNCIA DE CONSELHO DAS CIDADES – MÉDIOS MUNICÍPIOS



Semelhante aos Médios Municípios, os Grandes também são obrigados por lei instituir os instrumentos definidos pelo EC. No quadro dos Grandes Municípios, a proporção da Participação Social é maior que nos Médios Municípios e corresponde a 67% destes.

Gráfico 216 - EXISTÊNCIA DE CONSELHO DAS CIDADES – GRANDES MUNICÍPIOS



No quadro geral dos municípios, a formalização dos Conselhos das Cidades é presente em 43% do total, uma porcentagem que busca se equilibrar e favorece uma maior abertura das gestões municipais para a opinião pública.

Gráfico 217 - EXISTÊNCIA DE CONSELHO DAS CIDADES – GERAL



Quanto aos tipos de Participação Social, são delimitadas as maneiras formal e informal de consulta pública. Na formal, as reuniões são realizadas dentro da legalidade, obedecendo a regimentos de funcionamento das organizações instituídas, como os próprios Conselhos das Cidades, dentre outros Conselhos como saúde, meio ambiente, turismo, educação, dentre outros. Na modalidade informal, não há regras, a participação é mais flexível com cooperativas, associações e mesmo a simples denúncia por parte de cidadão, pode ser considerada uma forma de participar ativamente das questões da cidade.

Nos Pequenos Municípios, a maneira Formal de Participação Social representa 50% seguida de 29% funcionamento informalmente, 14% funcionamento das duas formas e 7% não soube fornecer tal informação. O não fornecimento de tal informação é condicionado pelo fato de que alguns gestores municipais mostraram, total desconhecimento sobre a existência ou não do Conselho, assim como seu funcionamento.

Gráfico 218 - TIPOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL – PEQUENOS MUNICÍPIOS



No grupo dos Médios Municípios, 73% dos municípios participam das decisões das cidades de maneira formal, enquanto 18% está informalmente em grupos ou isoladamente, e 4% e 5% abrange as duas maneiras de participação social e não souberam informar respectivamente.

Gráfico 219 - TIPOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL – MÉDIOS MUNICÍPIOS



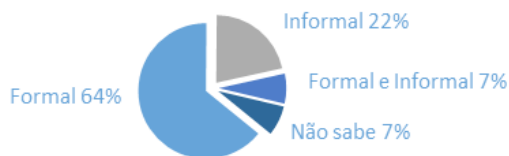
Semelhante aos demais, nos Grandes Municípios, 67% da Participação Social é formal, 16% é informal e o restante não soube informar.

Gráfico 220 - TIPOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL – GRANDES MUNICÍPIOS



Na visão geral, a Participação Social formalizada está na maioria dos municípios visitados, representando 64% do total, sendo 22% indicando existência de participação social informal, 7% para as duas modalidades, e a mesma porcentagem não soube informar. Esse dado mostra como há um compromisso por parte dos gestores em permitir, tentar, ou simular a participação da população nos processos decisórios municipais

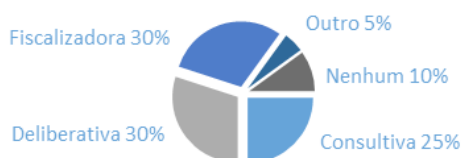
Gráfico 221 - TIPOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL – GERAL



Sobre os tipos de Participação Social Formal, na pesquisa foram definidos os modos consultivo, deliberativo, fiscalizador, outra forma e nenhum. No entanto, o decreto nº 5.790 que dispõe sobre o Conselhos das Cidades, define que este é de natureza deliberativa e consultiva, que tem como finalidade estudar e propor diretrizes para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

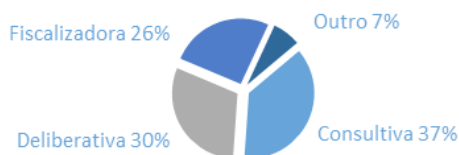
Questionando os gestores sobre seu funcionamento, verifica-se que nos pequenos municípios as formas de Participação Social formal são deliberativas e fiscalizadoras que correspondem, cada uma, a 30% dos 14 municípios visitados, a forma consultiva representa 25%, já 5% corresponde a outra forma como reclamação organizada em associação de bairro.

Gráfico 222 - TIPOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL FORMAL – PEQUENOS MUNICÍPIOS



Nos Médios Municípios 37% da Participação Social Formal ocorre na modalidade consultiva, 30% como deliberativa, 26% como fiscalizadora e 7% de outra forma como na modalidade normativa ou com a população apenas como ouvinte.

Gráfico 223 - TIPOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL FORMAL – MÉDIOS MUNICÍPIOS



Nos Grandes Municípios, 33% da modalidade abordada para promoção da Participação Social Formal é consultiva, mesma porcentagem é dada para

as reuniões deliberativas, seguida de 17% para forma fiscalizadora e nenhuma, cada. Não foi descrita outra forma nos Grandes Municípios.

Gráfico 224 - TIPOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL FORMAL – GRANDES MUNICÍPIOS



Por meio destes dados e se referindo ao Conselho das Cidades, verifica-se que há um desconhecimento sobre as formas de ação deste conselho, visto que muitos relataram a sua ação fiscalizadora, porém o decreto que a regulamenta define somente como consultiva e deliberativa.

No Geral, os tipos de Participação Social Formal se distribuem acentuadamente nos modos consultivo e deliberativo com 34% e 31% respectivamente. Em seguida estão os valores de 5% para outra forma, sendo normativa, e nenhuma. No quadro geral, estes Conselhos cumprem o proposto agindo como consultivo e deliberativos.

Gráfico 225 - TIPOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL FORMAL - GERAL



#### 3.3.4.2 Transparência Administrativa e Acesso à Informação

A disponibilização e o acesso à informação, definido pela Constituição Federal de 88, foram regulamentados pela Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e à Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e devem ser cumpridos pela União, Estados e Municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal pretende assegurar uma gestão mais transparente, evitando possíveis desvios das receitas municipais. Em seu 1º parágrafo, define que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, com a finalidade de prevenir riscos e corrigir possíveis desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. (BRASIL, 2000)

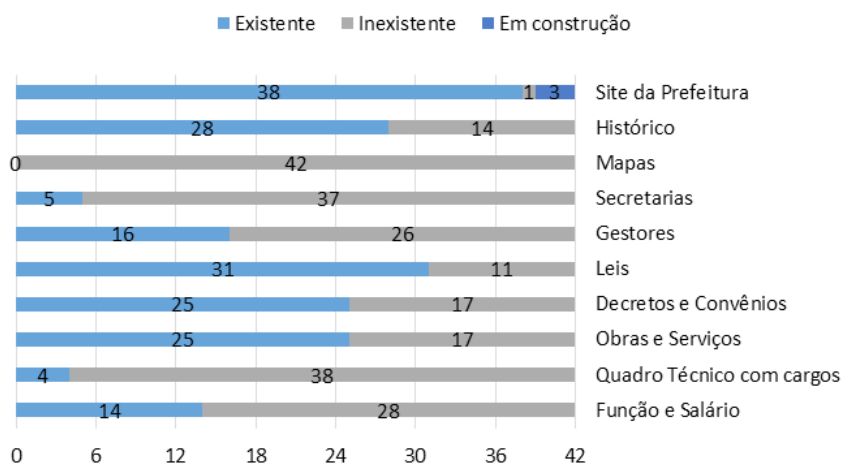
A Lei de Acesso à Informação, determina procedimentos a serem observados pelas esferas governamentais para garantir o acesso a informação. Esta lei define que deve ser aplicada aos órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e a entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Este acesso é assegurado por meio da publicidade de informações sobre a destinação dos recursos públicos recebidos, que são de interesse público, independentemente de solicitações. (BRASIL, 2011)

Além de informações regulamentadas por lei, é interessante observar os tipos de informações disponibilizadas sobre os municípios. Estas informações são verificadas por meio da identificação de um site da prefeitura. No Gráfico 226, verifica-se que do total de 42 municípios pesquisados, 90,48% possuem ativo um site da prefeitura contendo algumas informações. Além disso, apesar da existência de Leis que determinem a necessidade de divulgação de informações públicas, 7,15% ainda estão com o site em construção. Nestes sites, as principais informações disponibilizadas fazem referências a Leis, ocupando a primeira posição, com 73,81%, destas Leis divulgadas, tem-se a LOA (Lei Orçamentária Anual), Lei de Criação do Município, o Plano Plurianual e outros que variam de um município para o outro.

Na segunda posição tem-se o Histórico do município; em terceira colocação, os Decretos e Convênios, estes convênios são divulgados através de notas informativas, manchetes, no próprio site da prefeitura. Uma das informações não divulgadas são mapas, pois os sites possuem apenas a localização do município por meio do uso de mapas do Google Maps, no entanto, mapas

próprios dos municípios, elaborados pelos técnicos ou terceirizado, são inexistentes, o que pode mostrar a sua ausência no município. Além deste, tem-se a informação sobre as secretarias, com suas funções e nomes de gestores, nos municípios pesquisados apenas 11,90% disponibilizam informações no site sobre seu quadro administrativo. Em alguns casos, a informação disponibilizada é apenas o nome da secretaria, sem mais detalhes.

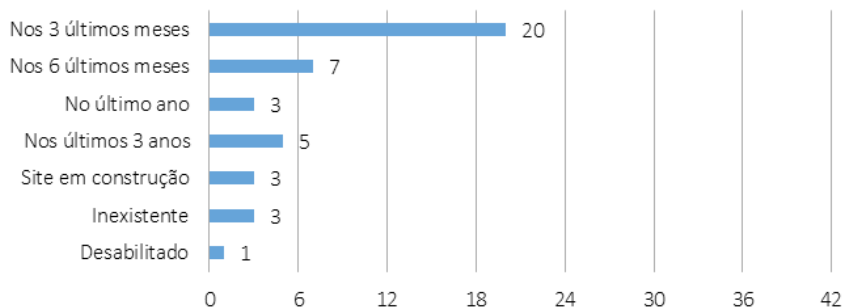
Gráfico 226 - EXISTÊNCIA DE SITES DAS PREFEITURAS E INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS.



Além da verificação dos dados disponibilizados, é importante verificar o período da última atualização do mesmo, o que mostra seu uso ou não pelos municípios e a divulgação de informações. Nesta análise, verifica-se que em 47,62% a atualização ocorreu nos últimos três meses, mostrando uma frequência no seu uso. Em 16,66% a última atualização ocorreu nos últimos 6 meses. Além disso, é possível encontrar sites em construção (7,15%), inexistente (7,15%) e também desabilitado (2,38%), o que revela que não há uma preocupação dos gestores na criação dos sites e divulgação dos seus atos para a população.



Gráfico 227 - ATUALIZAÇÃO DOS SITES DAS PREFEITURAS.



### 3.4. BASE DE DADOS

#### 3.4.1 Metodologia da Confecção dos Mapas

O Quantum GIS (QGIS) foi o programa utilizado para elaboração dos mapas da pesquisa, um software com interface bastante amigável e que pode ser completamente customizada de acordo com as necessidades (DATE, 2000), apresentando uma série de complementos, também chamados de plug-in que disponibilizam ao usuário uma série de funcionalidades.

O IBGE, através da Resolução N° 1 de 2005, alterou os parâmetros de transformação de dados em SAD 69 para SIRGAS, fazendo com que o QGIS ofereça estes parâmetros (IBGE 2016). Para que as coordenadas sejam de fato alteradas conforme a Resolução é necessário que configure o Sistema de Referência de Coordenadas (SRC), para isso, o SRC deve ser personalizado, e então será aberta a janela Definição de um Sistema de Referência de Coordenadas Padronizado. O QGIS possibilita trabalhar com diversos tipos de dados vetoriais dentre os quais podemos destacar: Arquivo shape ESRI (SHP): Formato nativo do principal software comercial de Sistemas de Informação Geográfica, geralmente é formado por pelo menos três arquivos com as seguintes extensões: SHP (dados vetoriais); DBF (banco de dados) e SHX (arquivo de ligação entre o SHP e DBF), outro arquivo que pode acompanhar estes três e o arquivo de projeção PRJ (nativo do principal software comercial, mas reconhecido pelo QGIS ou o arquivo QPJ (nativo do QGIS), estes dois arquivos armazenam o sistema de coordenadas e Datum da camada. (SUDARSHAN et al.,1999).

Em síntese o QGIS 2.8 é uma versão especial pelo fato de incluir novas funcionalidades; deve-se destacar que este software é de uso livre, o que o torna mais acessível. Este é um visualizador de dados geográficos com interface amigável. Possui poucos recursos para tratamento dos dados (vetoriais ou matriciais), mas permite acesso a uma grande variedade de dados vetoriais através da biblioteca OGR. Também suporta vários formatos matriciais, tais como: ESRI, ArcGrid, ERDAS, GeoTIFF, etc. (FARINA, 2006).

Foram elaborados também mapas no QGIS 2.14.5, sendo esses os mapas de roteiros. O QGIS 2.14.5, possui uma interface gráfica bem evoluída; esse inclui todas as funcionalidades publicadas no 2.8, no entanto, de forma mais rápida são desempenhadas as atividades. O QGIS 2.14.5 possui repositórios de pacotes regulares e não substitui imediatamente o QGIS 2.8 nos repositórios de pacotes LTR. (BOSSLE, 2015).

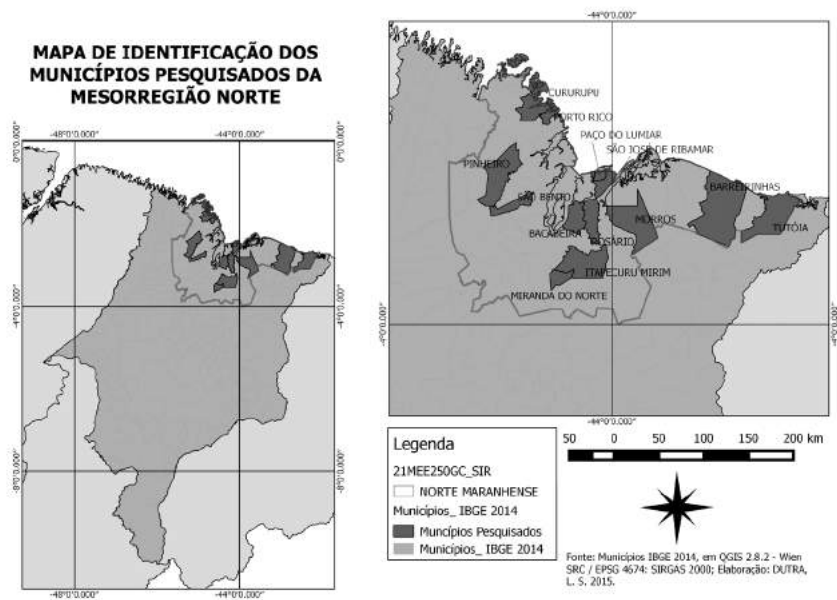
O QGIS 2.14.5 é um Software que vem completo com vários plug-ins que fornecem os complementos necessários para desenvolver uma análise complexa espacial e geração de mapas, estatísticas, publicação on-line, a conexão com bancos de dados espaciais. QGIS 2.14.5 foi à última LTR (de longo prazo de liberação) de versão, até o lançamento do 2.16. O primeiro, possui correções de bugs triviais e atualizações que são adicionadas no caso de quaisquer novos recursos. Este é impulsionado e composto por um comitê de direção, uma equipe de desenvolvedores e usuários do próprio programa. As contribuições desta comunidade podem ser na forma de código, relatórios ou correções de bugs, documentação, defesa e apoio.

Antes da elaboração dos mapas, foram definidas as formas de representação da realidade no mapa. Semelhante ao SPRING, um Plano de Informação no Quantum GIS é um conjunto de dados que possuem características relacionadas à representação espacial dos objetos reais. A escolha dos dados que representam feições reais garante a interpretação correta do mapa, portanto, é preciso conhecer as principais feições que são utilizadas em todos os aplicativos SIG.

Foram confeccionados inicialmente Mapas de Localização e Mapas Temáticos, em um total de 57 Mapas: 45 de localização, 5 de representatividade das cinco mesorregiões, 5 Mapas temáticos com identificação de municípios por mesorregião, 1 Mapa identificando a quantidade de municípios pesquisados por mesorregião, 1 Mapa representativo do nível populacional das 45 cidades estudadas.

A divisão territorial do Estado é feita pelas 5 Mesorregiões, sendo Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro, cada uma com suas peculiaridades e também pelas 21 Microrregiões, tais como: Aglomeração Urbana de São Luís, Região do Baixo Mearim, Região da Chapada da Mangabeiras, Região de Caxias, Região de Chapadinha e outros. Além de 32 Regiões de Planejamento, que foi uma política inconstitucional do governo que visava à descentralização da gestão pública a fim de transformar as regiões em territórios desenvolvidos sustentavelmente (FERREIRA, 2011).

Figura 11 - MARANHÃO. IDENTIFICAÇÃO DE MUNICÍPIOS PESQUISADOS DA MESORREGIÃO NORTE



Fonte: LATESE, 2015.

### 3.4.2 Elaboração do Banco de Dados

Uma base de dados é projetada, construída e preenchida (instanciada) com dados para um propósito específico, no caso, para atender ao conhecimento do estado do planejamento e gestão urbanos das cidades do Maranhão, apresentando aspectos do mundo real, trazido pela pesquisa de campo. Um Banco de Dados (ou base de dados) é um conjunto de registros dispostos em

estrutura regular que possibilita a reorganização dos mesmos e produção de informação, agrupando registros utilizáveis para um mesmo fim.

Um Sistema Gestor de Base de Dados (SGBD) é o conjunto de programas de computador (softwares) responsáveis pelo gerenciamento de uma base de dados, cujo principal objetivo é gerenciar o acesso, manipulação e organização dos dados. O SGBD disponibiliza uma interface para que os usuários possam incluir, alterar ou consultar dados. Em síntese, o Sistema de Gerenciamento de Bancos de Dados é um Banco de Dados mais um Software que o manipula (DATE, 2000).

O Banco de Dados foi de extrema importância para a pesquisa, tornando seus resultados em uma coleção de dados logicamente relacionados, com algum significado, evitando associações aleatórias de dados que não podem ser consideradas como Banco de Dados.

Os dados colhidos por meio de aplicação de questionários foram depositados no Banco de Dados - BD, criado através do Software Excel. As informações catalogadas foram assim interpretadas pelas Bolsistas de Iniciação Científica, gerando gráficos que contemplam interpretações dos dados, auxiliadas pelo Bolsista de Apoio Técnico na estruturação do Banco de Dados.

O Banco de Dados é uma coleção de informações inter-relacionadas sobre um domínio, tal como Lista Telefônica, Fichas do acervo de uma biblioteca, Sistema de controle dos recursos humanos de uma empresa específico etc. Existem elementos básicos no BD que podem assim serem identificados: Dado - conjunto de símbolos “arranjados” a fim de representar a informação fora da mente humana; Elemento de Dado - subconjunto de símbolos que compõem um dado com significado específico, mas não representa a informação completa.

Atualmente, os seguintes modelos de dados são normalmente utilizados pelos SGBD – Sistema de Gerenciamento de Banco de Dados / BD – Banco de Dados, tendo diversos modelos a serem considerados, tais como: modelo hierárquico, modelo em redes, modelo relacional e o modelo orientado a objetos (DATE, 2000).

Um Sistema Gerenciador de Base de Dados (SGBD) é uma coleção de programas que permite ao usuário criar e manipular uma base de dados. Um SGBD é, assim, um sistema de software de propósito geral que facilita o processo de definir, construir e manipular bases de dados (Banco de Dados) de

diversas aplicações. Consiste em uma coleção de dados inter-relacionados e uma coleção de programas para prover o acesso a esses dados.

Os SGBD são softwares que permitem a definição de estruturas para armazenamento de informações e fornecimento de mecanismos para manipulá-las. Exemplos: Access (Microsoft), DB2 (IBM), Oracle (SUN), SQL-Server (Microsoft), Informix, SYSDATABASE, PADRÃO XBASE, TERRAVIEW (Livre), QGIS (Livre), Excel (Microsoft) (SUDARSHAN et al.,1999).

Para o presente trabalho, visando uma melhor acessibilidade dos usuários, no que concerne ao armazenamento e organização das informações que foram catalogadas sobre os municípios, optou-se pelo Software Excel (Microsoft), pois além de ser de fácil manuseio, tem grande acesso, sendo um programa que possibilita que os dados sejam organizados de forma didática, organizacional e, sobretudo, padronizada.

#### 3.4.2.1 Metodologia do Banco de Dados

Atendendo os procedimentos metodológicos da pesquisa, foram gerados, para cada município pesquisado, 5 índices maiores (01 com informações dos municípios, e 01 para cada um dos quatro questionários), desagregados por diferentes tabelas para cada índice, que abrigam o conjunto de informações coletadas, compondo o BD, que poderão ser agregadas em um SGBDs – Sistema de Gerenciamento de Banco de Dados. Para isso, será necessário a geração de estatísticas, com os dados enumerados, juntamente com as ocorrências, isto é, determinados procedimentos padronizados efetuados pelos pesquisados.

Na presente pesquisa, foram catalogados tanto dados textuais como numéricos. No que concerne às informações de registros administrativos, que resultam em textos com respostas, assim como informações estatísticas (números), o Banco de Dados em software Excel é o mais indicado. Todo SGBD exige inicialmente que os dados sejam organizados em Excel, para depois constituir um programa mais sofisticado e adequado. Porém, para organizar somente o Banco de Dados, pode-se fazer uso apenas do Excel, sendo este, o utilizado para esta pesquisa.

O Banco de Dados por conceitos (respostas positivas e negativas, valoração bom, regular, ruim) se organiza em colunas, com índices alfanuméricos (LOCH, 2007). Por outro lado, para gerar uma base cartográfica, são necessárias ocorrên-

cias especializadas de tais conceitos, transformados em DBF – dado compatível com o QGIS -, permitindo sua transformação para uma base cartográfica. Desta forma, os dados passam a ser: Informações – Tabelas x Excel – Enumerados – e, por fim, constituem a Base Cartográfica, mapas temáticos, com as respectivas interpretações do que foi levantado em determinado item da pesquisa.

#### 3.4.2.1.1 Controle da Capacidades do SGBD / BD

Para controle da capacidade do BD, foi instituído no processo a análise do Controle de Redundância, pois no processamento tradicional de arquivos, grupos de usuários tendem a manter seus próprios arquivos, manipulando suas aplicações de processamento, procedimento que pode provocar o armazenamento de informações redundantes e, conseqüentemente, comprometendo a compreensão dos dados.

Algumas medidas foram tomadas como precaução, comuns quando da elaboração de um Banco de Dados. Os procedimentos de prevenção foram os seguintes: Duplicação de espaços – evitar repetição de colunas; Desperdício de espaço – incompatibilidade entre espaço definido e tamanho do dado a inserir; Inconsistência - alteração na forma de alimentação dos arquivos ou modificações fora do padrão adotado.

#### 3.4.2.1.2 Arquiteturas de Banco Dados

Atualmente, devem-se considerar alguns aspectos relevantes para atingir a eficiência e a eficácia dos sistemas informatizados desenvolvidos, a fim de atender seus usuários nos mais variados domínios de aplicação, como em sistemas de apoio a decisões, servindo para o planejamento.

O projeto Lógico e Funcional do Banco de Dados foi trabalhado para ser capaz de prever o volume de informações armazenadas a curto, médio e longo prazo, como também teve o intuito de possuir generalidade e grau de abstração de dados, possibilitando confiabilidade e eficiência no armazenamento dos dados e permitindo a utilização de diferentes tipos de gerenciadores de dados através de linguagens de consultas padronizadas. O atual Banco de Dados desta pesquisa, em Sistema Digital, consta das etapas de Formulação de Tabelas, Normalização e Padronização.

#### 3.4.2.1.3 Gestão e Alimentação do Banco de Dados

Em qualquer organização, onde várias pessoas compartilham muitos recursos, existe a necessidade de um administrador-chefe para supervisionar e gerenciar estes recursos. Considerando tal situação, durante a elaboração do presente Banco de Dados, sua administração e alimentação inicial teve como responsável o Bolsista BATI II/UEMA desta pesquisa.

Para um aprimoramento futuro, será necessário um corpo técnico maior, como técnicos e projetistas, com a responsabilidade de identificar os dados a serem armazenados na Base de Dados e escolher estruturas apropriadas para representar e armazenar tais dados. Estas tarefas são geralmente executadas antes que a base de dados seja utilizada, sendo responsabilidade dos projetistas obter os requisitos necessários dos futuros usuários da base. E por fim, esse BD tem a função de servir a usuários finais, inclusive pesquisadores interessados em consultar e gerar relatórios; até o momento, estes usuários finais foram as Bolsistas de Iniciação Científica que desenvolveram as atividades da presente pesquisa.

#### 3.4.3 Registros Administrativos e Questionários da Pesquisa

Para compreendermos o porquê do uso de Registros Administrativos para disseminação de informações, contextualiza-se aqui a experiência da DATAPREV, pois o trabalho desenvolvido para o BD desta pesquisa, segue o modelo desenvolvido para usos de Registros Administrativos.

A DATAPREV hospeda em seu Sistema de Gerenciamento Bancos de Dados Sociais do governo federal oriundos da concessão e pagamento de benefícios, especialmente os relacionados a Trabalho e Previdência, utilizados para disseminação de informações e elaboração de políticas públicas. Um dos produtos mais conhecidos de Previdência Social é o Anuário Estatístico da Previdência Social, que congrega informações de vários bancos de registros administrativos e vem aperfeiçoando sua disseminação ao longo do tempo. (CARDOSO, 2006). São os casos dos registros de nascimento, morte, casamento e também alguns registros relativos ao Ministério do Trabalho como os da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) e o do CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), utilizados extensivamente para o

acompanhamento do mercado de trabalho e pesquisas do tipo emprego-de-semprego (BRASIL, 2012).

O setor público é pródigo na produção de Registros Administrativos. Boa parte de suas ações, como, por exemplo, cobrança de impostos, repasse de recursos, desenvolvimento de programas sociais, políticas na área de saúde, políticas de trabalho e emprego e políticas de pessoal estão baseadas em cadastros que são alimentados a partir de Registros Administrativos. (BRASIL, 2012). Concomitantemente, tem-se observado a profusão de usos de cadastros de companhias prestadoras de serviços como: de água, energia elétrica, telefone, cadastros de impostos como os do ICMS (Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). Esses dados têm sido utilizados para os mais diferentes fins, como decisões administrativas, análises econômicas, sociais e, sobretudo, na formulação de políticas públicas. Esses bancos de dados normalmente são criados e gerenciados a partir de registros administrativos.

Na presente pesquisa, o propósito de colher informações sobre como os municípios organizam a gestão do solo urbano, foi materializado através da coleta de informações tipo Registros Administrativos, com aplicação de 04 questionários direcionados que contemplam tais metas. Gestão do Solo Urbano, Legislação Urbanística, Recursos Técnicos e Financeiros e Capacidade Técnica, com um último questionário Estrutura Física e Diploma Legal, direcionado para a análise estrutural do órgão estudado, a ser preenchido pelo pesquisador. Questão decisiva para o desenvolvimento da execução das atividades e objetivos da pesquisa, a elaboração dos questionários foram previamente pensado e desenvolvido pelos pesquisadores responsáveis pelo trabalho de campo (CHAGAS, 2016).

#### **3.4.4 Transformando Registros em Gráficos e Estatísticas.**

Transformar os registros administrativos em estatísticas ou dados científicos, por meio de gráficos, é de grande importância para análises tanto no campo de estudiosos da área de planejamento, como para os mais voltados para áreas sociais.

FILHO et al (2008) afirma que, normalmente, no Brasil existem poucos exemplos de sistemas de registros administrativos que foram elaborados tam-



bém com objetivos estatísticos. Em muitos casos, em função de pressões da própria comunidade acadêmica e, muitas vezes, dos próprios usuários das políticas públicas tem ocorrido uma série de melhorias no gerenciamento de alguns registros que também possuem fins estatísticos. São exemplos, os registros do Ministério da Saúde, que alimentam o DATASUS, registros do Ministério do Desenvolvimento Social, especialmente cadastros de programas como o Programa “Bolsa Família” e o Programa de Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e mesmo os cadastros de aposentados e pensionistas do Ministério da Previdência Social. Em todos esses casos tem-se observado uma melhoria contínua da qualidade das informações.

Um dos aspectos mais relevantes nesse contexto é, exatamente, a necessidade de definição prévia dos “conceitos” que serão utilizados e sua real necessidade de mensuração. Até que ponto as medições que estão sendo realizadas servem para compreender determinados fenômenos sociais? Essa questão é fundamental, tanto para o caso dos registros administrativos propriamente ditos e, especialmente, se o objetivo é utilizar os registros como estatísticas. Saber utilizar para compreensão da produção social no espaço é de extrema importância para desvendar os fatos no ambiente de estudo (GOTTDIENER, 1997). Para que fossem criadas os dados estatísticos, os gráficos por parte das bolsistas de iniciação científica, partiu-se do pressuposto das seguintes etapas:

1ª etapa: realização das viagens nas cidades para aplicação do questionário e coleta de registros de informações nas secretarias dos municípios pesquisados. As secretarias mais visitadas foram: Secretaria de Obras. Secretaria de Habitação, Secretaria de Planejamento, dentre outras tais como, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Administração, assim como Gabinetes de Prefeitura.

2ª etapa: organização das informações gerais dos municípios em tabelas, por categorias: IDH, população, rural, urbano, mapa de localização, será gerado informações com relação a quesitos administrativos das prefeituras dessas cidades como: informações PDM, de habitação, mobilidade, existência de programas federais para habitação e saneamento, cobrança de tributos e impostos;

3ª etapa: alimentação do Banco de Dados, através de reuniões frequentes, logo após o retorno das viagens. Cada bolsista de Iniciação Científica, junto com o bolsista BATI II, responsável pelo Banco de Dados, realizava análise das respostas obtidas nos questionários, para assim, serem depositadas no BD.

4ª etapa: elaboração dos gráficos;

5ª etapa: Relatório das bolsistas de Iniciação Científica e Relatório do bolsista BATI II, com explicação sobre o desenvolvimento da metodologia do Banco de Dados;

6ª etapa: organização dos dados em tabelas de Excel, para transporte ao programa específico, o SGBD (alta complexidade). O formato das tabelas levou em conta a estrutura das perguntas dos questionários, para melhor facilidade de informações, diminuindo as possibilidades de modelos de relacionamentos que pudessem contribuir para o surgimento de ambiguidades e erros.

### **3.4.5 Procedimento para Sistematização dos Dados Coletados em Campo**

Distribuídos por períodos seguinte após as viagens, onde cada bolsista que participou do roteiro, procedia à análise dos questionários, em reuniões de trabalho nos horários matutinos e vespertinos, em um processo de discussões sobre o melhor dado a ser postado.

O ordenamento das cidades corresponde à data cronológica das visitas que foram feitas, por mesorregião. Os roteiros para a pesquisa não levaram em consideração somente municípios de uma mesma mesorregião, mas principalmente a proximidades entre localidade e a disponibilidade dos gestores em atender os pesquisadores em data e hora oportuna.

O traço (-) significa: ausência de respostas, abster-se em dar uma resposta, ou seja, não opinou. Seja pelo fato de desconhecimento por parte do próprio entrevistado, ou ainda, por não possuir competência sobre determinadas temas. Em síntese, é a ausência de dados, podendo ser interpretado como: Não Sabem ou Não Opinaram. A palavra: NÃO, significa inexistência.

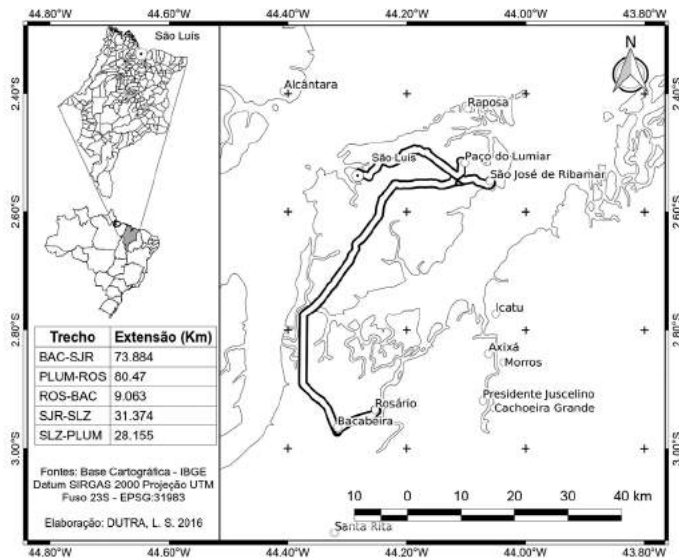
Quando, entretanto, são obtidas respostas indicando o termo NÃO, foi computado no banco de dados como uma resposta, levando-se em consideração, que este é um dado de pesquisa, que serve para subsidiar informações no projeto.

### **3.4.6 Trajetos e Quilometragem**

Todos os trajetos tiveram como ponto de partida e retorno a cidade de São Luís. As cidades estão escritas em texto, seguindo a ordem do trajeto que foram feitos durante os roteiros da pesquisa. Deve-se ressaltar que a quilometragem é aproximada, pois em algumas cidades próximas da capital, che-

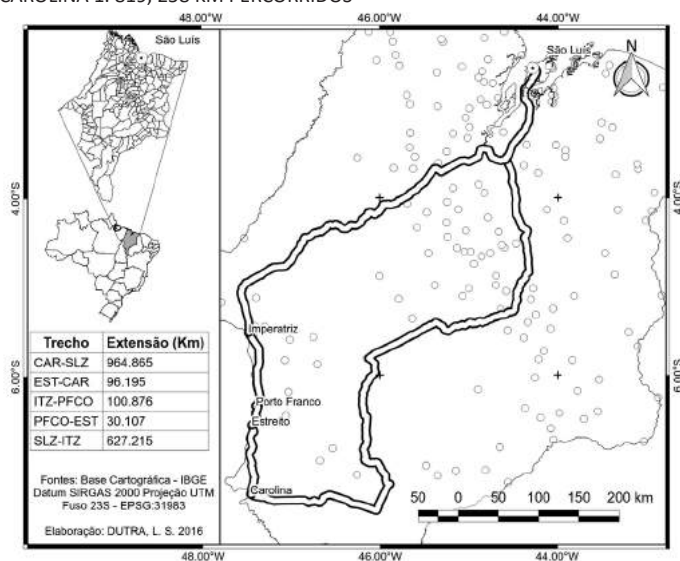
gou-se a dirigir-se mais de uma vez, assim como em determinados roteiros, passamos a retornar a algumas cidades para resolver questões relacionadas tanto à documentos da pesquisa como a outros assuntos pertinentes e direcionados a ela. Deve-se considerar que, em todos os municípios, houve percursos nas sedes, conhecendo a área central, bairros mais urbanizados e periféricos. No cômputo geral, todos os roteiros totalizaram 13.974,364 km percorridos. Abaixo, alguns dos roteiros realizados em distintas mesorregiões.

Figura 13 - ROTEIRO 1 - CIDADES DE PAÇO DO LUMIAR, ROSÁRIO, BACABEIRA, SÃO JOSÉ DE RIBAMAR, 222, 946 KM PERCORRIDOS



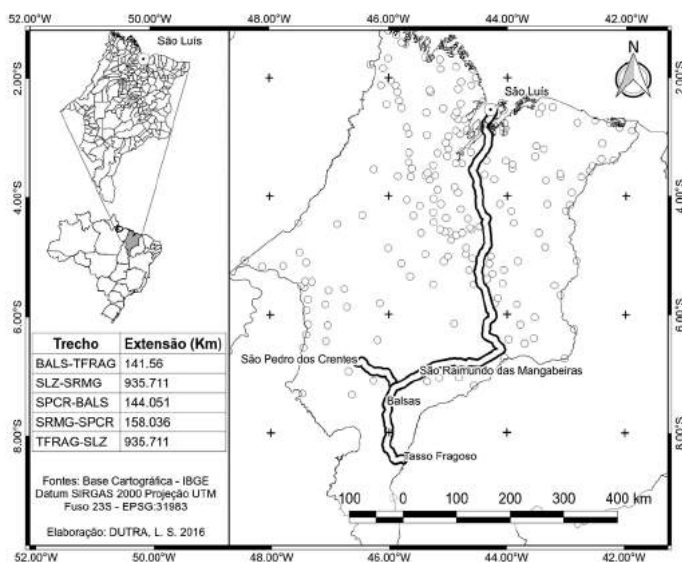
Fonte: LATESE, 2016

Figura 13 - ROTEIRO 5 - CIDADES DE IMPERATRIZ, PORTO FRANCO, ESTREITO, CAROLINA 1. 819, 258 KM PERCORRIDOS



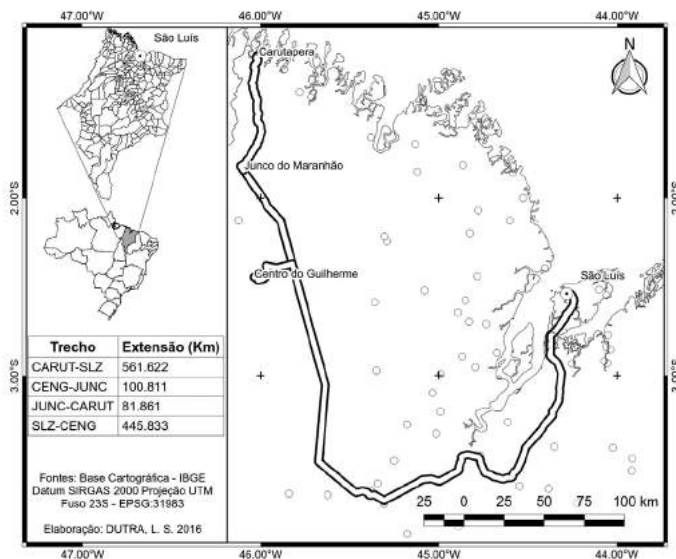
Fonte: LATESE, 2016

Figura 14 - ROTEIRO 7 - CIDADES DE SÃO RAIMUNDO DAS MANGABEIRAS, SÃO PEDRO DOS CRENTES, BALSAS, TASSO FRAGOSO - 2.315,069 KM PERCORRIDOS



Fonte: LATESE, 2016

Figura 15 - ROTEIRO 12 - CIDADES DE CENTRO DO GUILHERME, JUNCO DO MARANHÃO, CARUTAPERA - 1.190,127 KM PERCORRIDO.



### 3.4.7 Sistematização dos Questionários Aplicados

#### 3.4.7.1 Contagem dos Questionários Aplicados

A contagem da Tabela 32 representa os 238 questionários que foram aplicados nos 42 municípios. Cada questionário continha questões e subitens diferentes, a exemplo: o Questionário 1 possui 13 questões com aproximadamente 147 itens; o Questionário 2 possui 7 questões com aproximadamente 66 itens; o Questionário 3 possui 11 questões com aproximadamente 130 itens; o Questionário 4 possui 6 questões com aproximadamente 108 itens e, por fim, o Questionário 5 com 7 questões e aproximadamente 21 itens. Totalizando, assim, 472 itens que, multiplicados pela quantidade de municípios pesquisados (42), soma 19.824 respostas, sendo esse o número aproximado de informações presente no Banco de Dados.

Tabela 32 - CONTAGEM DE QUESTIONÁRIOS

QUESTIONÁRIOS	MESO NORTE	MESO CENTRO	MESO OESTE	MESO LESTE	MESO SUL	TOTAL
Q1- Gestão do Solo	11	8	11	12	10	52
Q2 - Recursos Técnicos e Financeiros	9	7	13	11	8	48
Q3- Capacidade Técnica	6	12	11	6	5	40
Q4 - Legislação Urbanística	10	8	11	10	8	47
Q5 - Diploma Legal	11	9	12	11	8	51
<b>TOTAL</b>	<b>47</b>	<b>44</b>	<b>58</b>	<b>50</b>	<b>39</b>	<b>238</b>

#### 3.4.7.2 Parte Amostral do Banco de Dados

Está anexado a este relatório parte do Banco de Dados, que se encontra totalmente digitalizado, como forma demonstrativa de expor como as informações foram organizadas. Para não levar à exaustão este relatório, optamos por demonstrar somente o exemplo abaixo:

Tabela 33 - QUESTIONÁRIO 1 - GESTÃO DO SOLO – MESORREGIÃO NORTE

Q1 - GESTÃO DO SOLO/ DIRECIONADO AO GESTOR		BANCO DE DADOS: GERENCIAMENTO TERRITORIAL DAS CIDADES MARANHENSES		
MESORREGIÕES		NORTE		
MUNICÍPIOS		TUTÓIA	SÃO BENTO	PINHEIRO
NOME DO ÓRGÃO		Secretaria de Planejamento e Gestão Administrativa	Secretaria Municipal de Administração	SINFRA (Secretaria de Infraestrutura) - Setor de Engenharia Processos e Orçamento
ENTREVISTADO / CARGO		--	--	
1. SOBRE A ESTRUTURA DO ÓRGÃO  1.1 Setores de atividades meio do órgão. Quais setores existentes e as atividades desempenhadas?	Jurídico	inexistência de setor dentro do órgão	inexistência de setor dentro do órgão	inexistência de setor dentro do órgão
	Nome	Escritório de advocacia (terceirizado)	Procuradoria ( de todo município)	Setor Jurídico
	Função/ atividade exercida - Nº de funcionários	qualquer questão jurídica- ____	ofícios e embargo judicial- ____	Ofícios, embargo de obras etc. O setor jurídico justifica e autoriza as obras 5 pessoas
	Financeiro	inexistência de setor dentro do órgão	inexistência de setor dentro do órgão	inexistência de setor dentro do órgão
	Nome	Secretaria de Finanças	Secretaria de Finanças	Setor de Finanças
	função/ atividade exercida - Nº de funcionários	solicita verbalmente para o gabinete do prefeito e ele fornece o financiamento. Mas as demais secretarias - ____	quando necessitam de dinheiro solicitam para prefeitura, e a prefeitura solicita para o secretário de finanças- ____	analisam dotação orçamentária, verificam se o valor da obra é compatível- ____

[...]

2. QUAL DAS ATIVIDADES SÃO MAIS EXERCIDAS PELO ÓRGÃO? (colocar em ordem, sendo o Nº 1 o mais importante)	A. Análise/Aprovação			
		___	2	2
	B. Fiscalização			
		___	1	1
	C. Planos			
		___	NÃO	6
	D. Programas			
		___	NÃO	5
	E. Projetos			
		___	NÃO	3
F. Obras				
	___	3	4	
G. Outra				
	___	NÃO	NÃO	
2.1 Atividades Exercidas Através	Funcionários do Órgão	___	B, A , F	E
	Terceirizado	___	F	___
	Contratado	___	NÃO	___
	Outros	___	NÃO	___

Fonte: LATESE, 2016.

# DISCUSSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

## 1. O CONTEXTO DO ACESSO À INFORMAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO MARANHÃO

Ainda que seja um trabalho pioneiro, abordando um tema amplo e pouco conhecido, desenvolvido essencialmente por meio de Bolsas de Iniciação Científica, a pesquisa conseguiu reunir um extenso material empírico que permite diferentes reflexões e novas abordagens. Antes de sistematizar os dados levantados e expor algumas das possibilidades abertas pelo trabalho, cabe ressaltar um fato recorrente no processo, com implicações sobre os resultados da pesquisa ou qualquer outra investigação sobre gestão municipal no Maranhão. Nos referimos aqui a duas situações fortemente imbrincadas entre elas: a informalidade nos procedimentos administrativos e as limitações de acesso às informações sobre atos da gestão pública, condições que ainda prevalecem no Maranhão.

A prática cotidiana que predomina na administração pública municipal, com pouco ou nenhum registro dos atos e feitos da gestão, tratando assuntos sem sua devida formalização documental, apresenta-se como um sério obstáculo para os estudos acadêmicos. A inexistência de arquivos públicos, guarda legal dos registros de processos administrativos, é fator que compromete a idoneidade e a precisão das pesquisas sobre procedimentos do poder público no Brasil. Atuando sem intermediação de documentação oficial escrita – diagnósticos, planos, programas, relatórios etc. -, os gestores restringem suas relações administrativas à troca de ofícios entre os diversos órgãos municipais, que via de regra não estão acessíveis e muito pouco oferecem para quantificar e qualificar procedimentos.



Contando quase que exclusivamente com depoimentos orais, ficam reduzidas as possibilidades de verificação e checagens de dados, ampliando-se a margem de incerteza dos resultados finais. Este é o caso concreto da presente pesquisa, em que as informações colhidas nas entrevistas sobre uso de legislações ou práticas de controle do solo, em sua grande maioria, não puderam ser corroboradas pelo acesso aos documentos correspondentes. Desta forma, a precisão dos resultados depende da probidade de gestores e técnicos e, somente quando é possível comparar suas respostas com outras fontes de informação, pode-se confirmar a veracidade dos depoimentos. Mas, mesmo quando se constata contradição entre o dito e a realidade, o equívoco do entrevistado expõe um problema existente, o que já se configura como uma nova descoberta a investigar.

Uma possibilidade de reduzir incertezas nas pesquisas sobre procedimentos dos órgãos públicos, ainda quando se depara com a informalidade administrativa, é a entrada em vigência plena da Lei de Acesso à Informação - LAI. Presente na Constituição de 1988, o direito à informação foi regulamentada pela Lei de Acesso à Informação, de 2011<sup>18</sup>, efetivada pelo Governo Federal, mas que ainda não passou pelo mesmo processo nos demais entes federativos. Um ano depois de sua regulamentação, estava implantada em 50% dos estados e apenas 10% dos municípios com mais de 100 mil habitantes (SEABRA, 2013).

No Maranhão, a regulamentação da LAI foi assinada em 20 de março de 2015 e o Portal da Transparência do Governo do Estado<sup>19</sup> oferece um amplo leque de possibilidades de acesso. No que se refere aos municípios maranhenses, o Ministério de Transparência, Fiscalização e Controle informava, em janeiro de 2014, a não localização da regulamentação da lei em São Luís e em nenhum outro município com mais de 100 mil habitantes<sup>20</sup>. Já uma pesquisa da Controladoria Geral da União - CGU com o Ministério

18 A Lei de Acesso à Informação (LAI), publicada em 18 de novembro de 2011 (Lei nº. 12.527), foi uma resposta do governo a uma demanda da sociedade por mais transparência e participação na gestão pública. Esse direito já havia sido reconhecido e ratificado pela Constituição Federal de 1988, que assim dispõe: "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: ... XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (SEABRA et al, 2013)

19 [www.transparencia.ma.gov.br](http://www.transparencia.ma.gov.br)

20 [www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/mapa-transparencia/maranhao](http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/mapa-transparencia/maranhao)

Público do Maranhão, realizada em 2015, informa que apenas 3 municípios - São Luís, São Benedito do Rio Preto e Grajaú – tinham, até aquela data, regulamentado a LAI.<sup>21</sup>

A informalidade dos procedimentos adotados em quase todos os municípios, sem registro oficial lavrado em processos passíveis de verificação, além de dificultar a comprovação da veracidade de muitas das respostas aos questionários, evidencia a prática consolidada de administrar sem história, sem avaliação e sem crítica. Algo sobre esta situação costuma ser veiculado pela imprensa quando, após eleições municipais, grupos de oposição assumem a gestão municipal e se deparam com o desaparecimento de CPUs e HDs que continham a base de dados da administração anterior; a gravidade de tais fatos só é compatível com a reação dos novos gestores, que ignoram o delito e recomeçam do zero, dando continuidade à tradicional impunidade entre iguais. Atitudes que parecem desconhecer legislação estadual sobre o tema, que regulamenta o processo de transição política<sup>22</sup> pelo candidato eleito ao cargo de prefeito municipal.

A manutenção deste contexto no Maranhão faz com que qualquer solicitação de informações sobre gestão pública passe a ser vista com desconfiança, como um processo investigatório reservado a órgãos específicos; quando é concedida a informação, seu acesso é entendido pelo gestor como uma benevolência, muitas vezes via conhecimento pessoal ou pedido de terceiros. No caso específico da pesquisa em tela, raros foram os casos em que situações de desconfiança se interpuseram entre os pesquisadores e os gestores e técnicos. Apesar da abertura ao diálogo, a impossibilidade de acessar informações oficiais – leis, códigos e decretos, e também diagnósticos, planos e programas – foi constante, pois em muitos casos os documentos não estavam disponíveis no órgão, obrigando a buscas por diversas outras secretarias e a formalizar a solicitação de uma cópia, exigências que demandavam mais tempo de permanência dos pesquisadores no município<sup>23</sup>.

Além de suas implicações gerais para pesquisas sobre administração pública no Maranhão, as condições expostas são importantes para esclarecer

21 [www.mpma.mp.br/arquivos/secinst/transparencia/4854\\_notatecnica\\_n15-2016\\_-\\_cgu\\_e\\_re-lacao\\_de\\_municipios.pdf](http://www.mpma.mp.br/arquivos/secinst/transparencia/4854_notatecnica_n15-2016_-_cgu_e_re-lacao_de_municipios.pdf)

22 Lei 10.186, de 30/12/2014, da Assembleia Legislativa do Maranhão, que institui equipe de transição por candidato eleito para o cargo de Prefeito Municipal.

23 A relação dos documentos entregues aos pesquisadores está nos Anexos da presente publicação.

que parte significativa das informações estão embasadas em depoimentos pessoais que, por limitações de tempo e de acesso a comprovações, deixam muitas das declarações a comprovar. Neste caso, incluiríamos principalmente informações sobre recursos financeiros à disposição das secretarias entrevistadas, mas também dados sobre existência e aplicação da legislação, cobrança de taxas e tributos, embargo e demolição de obras irregulares, formalização e práticas de participação social. A comparação entre respostas dadas e informações disponibilizadas por institutos de pesquisa, caso do levantamento do IBGE sobre arrecadação do IPTU nos municípios do Maranhão (Figura 09, p. X), é um bom exemplo de tal situação, que expressa as contradições das informações prestadas. Muitas delas fundamentadas em preocupações dos depoentes em evitar repassar dados que passem a imagem de desorganização e ineficiência da gestão municipal, com consequências desagradáveis para todos que fazem a administração local.

## **2. O ESTADO DA GESTÃO E DO PLANEJAMENTO URBANO NO MARANHÃO**

Os problemas do solo urbano, cujo enfrentamento foram postos sob a competência da gestão municipal pela CF de 1988, tem origens e dinâmicas muitas vezes externas ao próprio município. Resultante de intervenções do poder público – estadual ou nacional - ou da iniciativa privada, os efeitos locais não devem ocultar as causas regionais que provocam aumento populacional, elevação do preço da terra e impactos ambientais que se abatem sobre os municípios e suas sedes administrativas. O foco do presente estudo, restrito ao espaço urbano, não pretende colocar sobre os ombros da gestão municipal solução de questões que estão fora de sua competência e capacidade de controle. Estas observações devem ser entendidas como a constatação da existência de uma escala territorial que envolve, impacta e condiciona políticas públicas urbanas e que precisa ser considerada pela gestão local em defesa da qualidade de vida dos seus munícipes. Ainda que a atuação regional implementada pelos gestores municipais esteja fora do escopo do presente estudo, trata-se de um tema relevante para pesquisas sobre o desenvolvimento socioespacial do Maranhão e as práticas dos executivos municipais em escala intermuni-

pal – como os consórcios multifinalitários, existentes entre nós - demandam conhecimento e análise.

Apresentamos, a seguir, algumas reflexões sobre os resultados da investigação, divididas conforme os eixos pesquisados, dando prioridade à construção de um quadro amplo sobre gestores e técnicos municipais da questão urbana, suas condições de trabalho e práticas de controle do solo - na utilização da legislação urbana, na captação de receitas imobiliárias, no conhecimento da realidade e na implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano.

## 2.1. CAPACIDADE TÉCNICA

### Gestores

Os gestores responsáveis pelo controle do solo urbano no Maranhão possuem, em sua maioria, escolaridade de nível superior, com predominância nas áreas de Engenharia e Administração, sem especialização ou pós-graduação, quase sempre sem familiaridade e conhecimento com as áreas sob sua responsabilidade. Raros tem vínculos como funcionários públicos, a esmagadora maioria se desempenha no executivo municipal através de cargos comissionados há, no máximo, três anos, confirmando uma relação direta com os mandatos dos atuais prefeitos.

Poucos secretários entrevistados reconheceram a posição secundária do órgão dentro da estrutura administrativa municipal, mas para a maioria é patente a fragilidade de suas instituições, elencando capacidade técnica, espaço físico e equipamentos técnicos como em condições insatisfatórias e insuficientes.

### Técnicos

A maior parcela dos técnicos que atuam na área urbana possuem formação diversificada - Ciências Exatas, Biológicas e Tecnológicas, Humanas e Sociais. Raras concentrações – engenharia civil, arquitetura e administração, como nível superior, e técnicos de edificação e de agropecuária, no nível técnico, também em número significativo. Assim como os gestores, a maioria dos técnicos ocupa cargos comissionados, com tempo de trabalho entre 1 e 3 anos,

o que indica a rotatividade do corpo de especialistas nos órgãos, geralmente renovados quando uma nova gestão municipal assume o poder, pois são escassos os técnicos do quadro de funcionários permanentes das prefeituras.

Diferentemente dos gestores, consideram boa a capacitação que possuem para desenvolver suas atividades, assim como o suporte tecnológico, o acesso à informação e o espaço físico em que trabalham. Entretanto, alguns técnicos sugeriram que a própria prefeitura deveria oferecer cursos de aprimoramento para os servidores municipais, mas nenhum deles se referiu aos programas de capacitação em gestão urbana, oferecidos online e gratuitamente pelo Governo Federal.

## 2.2. SUPORTE FÍSICO E TÉCNICO

### Propriedade, Localização, Mobilidade e Acessibilidade do Imóvel-sede

A maioria das secretarias ocupa sede própria, fora de Centro Administrativo, estão localizadas na área central da cidade, com acesso possível de ser feito a pé, mas internamente não atendem as normas de acessibilidade, comprometendo o acesso de pessoas com deficiência, principalmente aqueles órgãos que ocupam pavimentos superiores de edificações.

### Condições Físicas de Trabalho, Espera e Atendimento

Com exceção da oferta de conforto lumínico, não existem condições acústica e térmica adequadas para o desenvolvimento das atividades nas secretarias, cujo mobiliário disponível nem sempre se apresenta em boas condições. Os setores de trabalho, espera e atendimento dos órgãos de gestão do solo, em geral, não possuem divisões internas nem sinalizações/orientações, tampouco contam com sistema informatizado. Na maioria das secretarias, predominam condições simplificadas e mesmo improvisadas de funcionamento.

### Base de Dados

Segundo depoimento de técnicos, a base de informações mais utilizada para o desenvolvimento das atividades da secretaria são as pesquisas, o diagnóstico

e a coleta de dados socioeconômicos, mas não foi identificado setor responsável por tais atividades, tampouco foi apresentada documentação correspondente. A declaração generalizada sobre inexistência de Cartografia Urbana ou qualquer tipo de mapa para acompanhar a expansão urbana, aponta para grave deficiência no monitoramento e avaliação do processo de controle do uso do solo.

### Diagnóstico Urbano

Apesar das referências constantes à existência de Diagnóstico Urbano, nenhum dos municípios pesquisados disponibilizou qualquer documento formalizado sobre o conhecimento da realidade atual do espaço urbano. A Base de Dados e o Diagnóstico são peças de consulta constante, mas contrariamente a isso, nunca estavam acessível aos pesquisadores. As práticas de vistorias descritas pelos técnicos indica que a atuação é essencialmente pontual, a partir de denúncias ou reclamações, atitudes reativas sobre problemas emergenciais.

### Principais Problemas Urbanos

Dada a inexistência de diagnósticos sobre o estado geral do espaço urbano, a generalidade se expõe quando os técnicos e gestores são demandados a priorizar os maiores problemas da cidade, com Esgotamento Sanitário e Resíduos Sólidos sendo os mais apontados nos municípios pesquisados. Apesar dessa prioridade, não se observa correlação entre a constatação dos problemas e a urgência para sua inclusão em Planos Setoriais, concluídos ou em elaboração.

### Práticas de Planejamento Urbano

Conforme identificamos ao analisar a experiência de São Luís, a prática do planejamento urbano - enquanto procedimento que projeta o futuro desejável com a finalidade de trabalhar sobre tal projeto - tem se mostrado ausente até mesmo na capital do estado. Ultrapassar a atuação sobre o cotidiano e se atrever a intervir no futuro é uma das mudanças mais radicais no que se refere à gestão pública brasileira em geral e ao campo do urbano em particular.

Ao desenvolver suas atividades a partir de necessidades imediatas, os municípios não desenvolvem qualquer tipo de planejamento urbano de longo e

médio prazo e, em muitos casos, o confundem com a elaboração obrigatória de Plano de Habitação, encomendado a consultorias externas. Quando se referem ao tema, as obras de pavimentação ocupam lugar de destaque pela escala que assumem, se confundindo com o urbano. O que não deixa de ser um paradoxo, pois apesar de intervirem com frequência sobre a malha viária, mobilidade é o tema menos presente nos municípios.

### 2.3. LEGISLAÇÃO E PROCEDIMENTOS DE APLICAÇÃO

Os municípios maranhenses realizam a gestão do solo urbano sem dispor de legislação atualizada, predominando ainda o uso de Códigos de Obras e de Posturas. Muitos gestores e técnicos fazem referências à elaboração da Lei de Preservação Ambiental e o Plano Diretor é pouco presente, com exceção dos Grandes Municípios, devido à sua obrigatoriedade legal.

#### Planos Setoriais

Os Planos Setoriais – de Habitação, Saneamento e Mobilidade -, mesmo sendo demandas do Governo Federal para repasse de recursos nestas áreas, não são frequentes nos municípios, o que explica o baixo índice de acesso a tais financiamentos no estado. Dentre os planos elaborados, destaque para o de Habitação – exigência do Programa Minha Casa, Minha Vida, que possui outra dinâmica, sob comando da Caixa Econômica Federal -, seguido do Plano de Resíduos Sólidos, a maioria ainda em processo de elaboração.

#### Tributos

Apesar das reduzidas receitas financeiras com que contam, nos municípios pesquisados a omissão na cobrança de tributos é uma constante. Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter vivos - ITBI, existentes nos municípios através de normativas, assim como outras taxações por intervenções no espaço urbano - como Alvará de Funcionamento, Taxas de Análise e Aprovação de Projeto, Habite-se e outros -, são pouco aplicados.

## Análise e Aprovação de Projetos

Pouco mais da metade dos municípios pesquisados confirmaram a existência de um setor específico para realização da análise de projetos, para isso exigindo o registro do responsável técnico. O procedimento de aprovação de projetos ocorre em um número um pouco maior de órgãos, sendo expedido o respectivo Alvará de Construção. Como a maioria dos municípios não conta com zoneamento, a base legal para as análises e aprovações se resume aos Códigos de Posturas e de Obras.

## Fiscalização

Atividade exercida principalmente através de denúncias, comprovando não ser prática do dia-a-dia das secretarias, muito em razão do quantitativo de funcionários para a demanda da cidade. Apesar da pouca frequência da fiscalização, obras irregulares são constantes, resultando, segundo declarado em poucos municípios, na aplicação de multas, embargos administrativos e judiciais e notificações.

## Habite-se e Alvará de Funcionamento

Como procedimento padrão, as taxas cobradas sobre uso e ocupação do solo – caso do Habite-se e do Alvará de Funcionamento -, também nos municípios pesquisados a responsabilidade pela emissão e cobrança está sob competência de secretaria da área financeira. Segundo depoimentos, em alguns municípios há solicitação ao órgão de gestão do solo para realização de procedimentos relacionados como vistorias, *as built*.

## 2.4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

### Participação Social

Assim como o Plano Diretor, apesar do aparato regulatório que garante Participação Social nas decisões sobre políticas urbanas, nos municípios pes-



quisados inexistem Conselhos da Cidade. Segundo alguns gestores, a participação ocorre de maneira formal e é consultiva, estando relacionados a outros conselhos municipais, exigidos para repasse de transferências constitucionais, como é o caso da Educação e Saúde.

#### Transparência e Acesso à Informação

No quadro geral dos municípios pesquisados, verifica-se que menos de 50% deles fazem uso dos seus sites para disponibilizar, de forma regular, informações sobre a gestão. As prefeituras que utilizam o portal disponibilizam histórico dos municípios, algumas leis, decretos e convênios, além de informações sobre obras e serviços, geralmente com falhas na atualização das notícias. Em nenhum dos sites, porém, há disponibilização de cartografia urbana e a legislação urbanística é pouco presente.

### 3. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS DA PESQUISA

A realização da pesquisa contribuiu para compreensão de que a atual situação do espaço urbano dos municípios é decorrente principalmente da forma de gestão apoiada por prefeitos e executada pelos secretários. Os municípios, sejam 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, mantendo a situação atual das cidades maranhenses.

Com vistas a sistematizar os resultados da investigação, possibilitando avançar algumas proposições em favor de melhores práticas de gestão e planejamento do solo no Maranhão, apresentamos a seguir aspectos considerados mais relevantes sobre cada tema pesquisado.

Ainda que se reconheçam as fragilidades generalizadas da administração pública municipal, a pesquisa demonstra que os órgãos de planejamento e gestão do solo urbano ocupam um papel dos mais secundários na hierarquia do executivo local, com suas atividades focadas principalmente em obras e

serviços de manutenção urbana. Esta constatação, se inicia na própria estrutura da administração municipal, onde as secretarias atuam de forma dependente de outro órgão ou do próprio prefeito, não dispondo de organização funcional adequada, comprovando que a gestão e o planejamento urbanos não são temas prioritários dentro da hierarquia administrativa do município, o que contribui para a manutenção de irregularidades no uso e ocupação do solo urbano.

Nos municípios, é patente o déficit de capacidade técnica, muitos funcionários não possuem conhecimento específico sobre a atividade de sua competência, pois as áreas de formação são estranhas ao ofício ou não possuem capacitação, com os conhecimentos empíricos predominando no dia-a-dia. O quadro de engenheiros e arquitetos, principalmente nos pequenos e médios municípios é reduzido ou inexistente, demonstrando a necessidade de ampliar a presença destes profissionais nos quadros das secretarias.

Mesmo quando há pressão de uma dinâmica urbana maior, caso dos grandes municípios, não se observa uma atitude mais protagonista dos órgãos, envolvidos essencialmente com análise e aprovação de projetos. Em todos os municípios, foi constatada a carência de base de dados necessários para efetivar gestão e planejamento de forma adequada e a precariedade dos quadros técnicos – em quantidade e em qualificação – apenas expressa o lugar secundário que tais procedimentos ocupam na administração municipal. A situação se configura como um círculo vicioso: devido à falta de quadros técnicos, não há gestão e planejamento e estes não acontecem porque o município não dispõe de quem seja capacitado para explicitar a gravidade dos problemas urbanos e justificar a efetivação de meios mais adequados de trabalho.

Do ponto de vista da gestão, o mais grave desta condição é a ausência, nas respostas de técnicos e gestores, de pouca ou nenhuma referência à reduzida importância que suas atividades tem para a administração local, demonstrando falta de valorização do papel que exercem ou poderiam exercer em favor da cidade. Mas a inércia em construir espaços de atuação e assim modificar o estado de coisas, também diz muito sobre conhecimento e motivação profissionais das equipes.

Por outro lado, na medida em que não existem iniciativas dos gestores ou pressões da sociedade local para que esta situação se modifique, deve-se concluir que as demandas urbanas possuem outros canais de resolução que, infe-

lizmente, não contemplam adequadamente os problemas existentes e mesmo alimentam o surgimento de outros. Pensar em intervir e contribuir para um melhor desempenho da gestão e do planejamento urbanos nos municípios do Maranhão não pode desconsiderar tais questões.

As condições de capacidade técnica e recursos tecnológicos, identificadas pela pesquisa, devem ser entendidas a partir deste contexto, mas também possuem condicionantes que as agravam. A informalidade na atuação dos órgãos pesquisados, com inexistência de documentos básicos – legislação, planos e programas -, mas também a falta de estudos relacionados aos problemas urbanos da cidade, são consequência dos aspectos analisados acima. Uma gestão urbana fundamentada em exigências federais, como forma de captar benefícios, não vai contribuir em nada para o desenvolvimento municipal e, conseqüentemente, estadual, visto que Planos e Legislações não correspondem às necessidades e especificidades locais.

A manutenção desta situação contribui para a permanência do estado de subdesenvolvimento dos municípios e, conseqüentemente, do Estado, pois serão conservados a precariedade nos serviços urbanos, nas condições das habitações, infraestrutura, nos índices de pobreza, nas precariedades das questões relacionadas a saúde, educação e serviços públicos.

A participação da população local na política urbana, assegurando gestão democrática, é garantia que os reais problemas dos municípios sejam identificados, mas tem suas limitações impostas por questões sociopolíticas. A tradição patrimonialista, que mistura público e privado, contribui para emperrar o processo, uma situação agravada pela desorganização da sociedade que se reflete no entendimento de direitos civis e políticos.

#### **4. PROPOSIÇÕES E CONTRIBUIÇÕES**

Enquanto técnicos da área do urbano rareiam nos municípios, grande quantidade destes profissionais estão concentrados em São Luís, muitas das vezes sem conseguir espaço para desenvolver as atividades para as quais foram capacitados. Portadores de conhecimentos técnicos e científicos para intervenção urbana, todo este conjunto de profissionais – que representam um investimento considerável do governo do estado na formação de quadros

de nível superior – carece de ambiente de trabalho para exercer seus conhecimentos em favor do desenvolvimento do Maranhão. Como, no momento atual, as condições financeiras municipais impedem a contratação de tais técnicos, a situação exige opções para suprir a demanda local de especialistas do urbano. Entretanto, como potenciais técnicos das prefeituras municipais, cabe às instituições públicas – poder executivo, academia, federação dos municípios, consórcios intermunicipais – o dever de pensar alternativas para inclusão destes profissionais nas estruturas municipais.

A primeira de tais propostas, no campo acadêmico, pode ser viabilizada através do Pró-Reitoria de Graduação da UEMA, em áreas relacionadas com o tema – tais como arquitetura, engenharia, ciências sociais, geografia, história, administração, entre outros -, através da implementação da residência estudantil para conclusão do curso, com um semestre de prática na sede de município do estado, sob orientação docente e a partir da constituição de um programa interdisciplinar entre os cursos envolvidos; simultaneamente, programas de capacitação de gestores e técnicos locais, ministrado por docentes daqueles cursos e convidados, complementar a participação da universidade.

A segunda proposição, via programas institucionais do executivo estadual, teria o comando da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano - SECID, viabilizando programas de modernização administrativa dos órgãos de gestão e planejamento do solo urbano, através da aquisição de equipamentos e programas de geoprocessamento com treinamento dos técnicos locais. Neste quesito, a confecção de plantas urbanas das sedes municipais - com identificação topográfica, ambiente construído, parcelamento e edificações de usos e ocupação do solo – e a formação de acervo documental acessível segundo a LAI, devem constituir parte relevante da parceria.

Em todos os casos, a previa celebração de um convênio de cooperação técnica, com a formalização do compromisso das partes intervenientes, é fundamental para assegurar a continuidade dos trabalhos e os resultados dos esforços empregados. Ações assim, a partir de forças externas aos municípios, visando o fortalecimento técnico local e a aproximação institucional como o poder estadual e a academia podem contribuir de forma decisiva para uma inversão do atual quadro da gestão e do planejamento urbano no Maranhão.

# ANEXOS

Anexo 1 - LEGISLAÇÕES DISPONIBILIZADAS PELOS MUNICÍPIOS

MUNICÍPIOS*	LEGISLAÇÃO Lei Orgânica	Perímetro Urbano	Plano Diretor	Uso, ocupação e parcel. do solo	Código de Obras
Paço do Lumiar					
São José de Ribamar					
Bacabeira					
Morros					
São Bento					
Itapecuru-Mirim					
Miranda do Norte					
Barreirinhas			X		
Tutóia			X		
Cururupu	X		X		
Porto Rico do Ma.					
Afonso Cunha		X			
Chapadinha			X	X	
Caxias			X		
Timon	X			X	
Santa Quitéria do Ma.	X		X		
Mirador	X				
Sucupira do Riachão					
Centro do Guilherme					
Imperatriz			X	X	
Amarante do Ma.	X		X	X	
Açailândia	X		X		
Buriticupu			X	X	
Santa Inês					
Marajá do Sena	X				
Grajaú	X	X	X	X	
Barra do Corda	X		X		
Presidente Dutra			X		
Santo Ant. dos Lopes					
Pedreiras			X		
Bacabal					
Carolina	X	X	X		
Estreito			X		
Porto Franco					
Balsas			X	X	
S. Raim.. das Mangabeiras					

\* Os municípios de Rosário, Pinheiro, Mata Roma, Capinzal do Norte, Carutapera, Junco Maranhão, São Pedro dos Crentes, Fernando Falcão e Tasso Fragoso não entregaram suas legislações impressas.

Cód. de Posturas	Código Ambiental	Código Sanitário	Código Tribut.	Conselho Municipal	Mapas	Outras*	LEGISLAÇÃO
							MUNICÍPIOS
							Paço do Lumiar
							São José de Ribamar
							Bacabeira
						X	Morros
							São Bento
X							Itapecuru-Mirim
	X					X	Miranda do Norte
X			X				Barreirinhas
			X				Tutóia
	X			X			Cururupu
X			X			X	Porto Rico do Ma.
X			X	X		X	Afonso Cunha
X				X		X	Chapadinha
					X	X	Caxias
X		X	X				Timon
X							Santa Quitéria do Ma.
X	X						Mirador
X							Sucupira do Riachão
X			X				Centro do Guilherme
X						X	Imperatriz
X					X		Amarante do Ma.
X					X		Açailândia
					X	X	Buritcupu
						X	Santa Inês
							Marajá do Sena
						X	Grajaú
X			X				Barra do Corda
X							Presidente Dutra
							Santo Ant. dos Lopes
X							Pedreiras
X							Bacabal
X							Carolina
X				X			Estreito
X							Porto Franco
				X		X	Balsas
							S. Raim. das Mangabeiras

\*\* Na categoria outras estão incluídas as Leis de Licenciamento Ambiental, Leis de Muro e Calçadas, Leis sobre Regularização Fundiária, Plano de Habitação de Interesse Social, Estrutura administrativa da Prefeitura, Regimento Interno da Secretaria, Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

## Anexo 2 - QUESTIONÁRIOS

Pesquisa

### PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO MARANHÃO

O Poder Executivo Municipal e o Gerenciamento Territorial das Cidades Maranhenses no Século XXI

#### QUESTIONÁRIO

##### GESTÃO DO SOLO

Município \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_\_ Órgão \_\_\_\_\_

Senhor Gestor,

Este questionário tem como objetivo identificar a formação e experiência profissional, o entendimento e as demandas daqueles que, dentro do Executivo Municipal, têm como tarefa a gestão urbana de nossas cidades. Pedimos a gentileza de seu preenchimento, que ajudará na construção do perfil do gestor urbano do Maranhão. Asseguramos que a divulgação de tais informações não será relacionada com seu nome ou cargo, mas somente utilizada de forma estatística

#### 1. SOBRE A ESTRUTURA DO ÓRGÃO

##### 1.1. SETORES DE ATIVIDADES MEIO DO ÓRGÃO

Quais os setores existentes e as atividades desempenhadas?

**Jurídico** Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

Número de Funcionários do Setor \_\_\_\_\_

**Financeiro** Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

Número de Funcionários do Setor \_\_\_\_\_

**Materiais e Serviços** Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

Número de Funcionários do Setor \_\_\_\_\_

**Planejamento** Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

Número de Funcionários do Setor \_\_\_\_\_

**Outros** Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

Número de Funcionários do Setor \_\_\_\_\_

##### 1.2. SETORES DE ATIVIDADES FIM DO ÓRGÃO

Quais os setores existentes e as atividades desempenhadas?

##### **Análise/Aprovação de Projetos e Obras**

Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

Número de Funcionários do Setor \_\_\_\_\_

##### **Fiscalização de Obras** Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

Número de Funcionários do Setor \_\_\_\_\_

##### **Plano, Programas e Projetos** Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

Número de Funcionários do Setor \_\_\_\_\_



**Execução de Obras** Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

Número de Funcionários do Setor \_\_\_\_\_

**Outros:** Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

Número de Funcionários do Setor \_\_\_\_\_

**2. QUAL DAS ATIVIDADES SÃO MAIS EXERCIDAS PELO ÓRGÃO?** (colocar em ordem, sendo o número "1" o mais importante)

a. Análise/Aprovação ( ) b. Fiscalização ( )

c. Planos ( ) d. Programas ( )

e. Projetos ( ) f. Obras ( )

Outra ( ) \_\_\_\_\_

**2.1. QUAIS DESSAS ATIVIDADES SÃO EXERCIDAS ATRAVÉS DE:**

Funcionários do Órgão \_\_\_\_\_

Terceirizado Contratado \_\_\_\_\_

Outros \_\_\_\_\_

Observações adicionais \_\_\_\_\_

**3. QUAIS PLANEJAMENTOS SÃO PRATICADOS NO ÓRGÃO?** (colocar em ordem numérica, sendo o número "1" o mais praticado)

Planejamento Urbano ( )

Planejamento Habitacional ( )

Planejamento Saneamento ( )

Planejamento Mobilidade ( )

Outro(s) ( ) \_\_\_\_\_

**Razão das Notas:**

Por que o primeiro? \_\_\_\_\_

Por que o último? \_\_\_\_\_

Observações adicionais \_\_\_\_\_

**4. QUAL É A BASE DE INFORMAÇÕES MAIS UTILIZADA PARA O PLANEJAMENTO E A GESTÃO?**

(colocar em ordem numérica, sendo o número "1" a mais utilizada)

Pesquisa e Diagnóstico ( )

Cadastro Imobiliário ( )

Cartografia Urbana ( )

Dados Socioeconômicos ( )

Outro(s) ( ) \_\_\_\_\_

**Razão das Notas:**

Por que o primeiro? \_\_\_\_\_

Por que o último? \_\_\_\_\_

Quais os Setores Participam do Planejamento? \_\_\_\_\_

Quais Setores utilizam essa base de dados? \_\_\_\_\_

Divulgação da Base de Dados:

Restrita ( ) Aberta ( )

Impresso ( ) Virtual ( ) Para Consulta ( )

Outro \_\_\_\_\_

Observações adicionais \_\_\_\_\_

**5. QUAL A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA MAIS UTILIZADA?** (colocar em ordem numérica, sendo o número "1" a mais utilizada)

Plano Diretor ( )

Código de Obras ( )

Lei de Uso e Ocupação do Solo ( )

Lei de Preservação Ambiental ( )

Outro(s) ( ) \_\_\_\_\_

**Razão das Notas:**

Por que o primeiro? \_\_\_\_\_

Por que o último? \_\_\_\_\_

Observações adicionais \_\_\_\_\_

**6. DIAGNÓSTICO URBANO** (Identificação das causas de todos os problemas urbanos do município)

Existência do Diagnóstico Urbano: Sim ( ) Não ( )

**Forma:** Relatório ( ) Denúncias ( )

Outro \_\_\_\_\_

Data da última Atualização \_\_\_\_\_

Disponível: Sim ( ) Não ( )

Onde \_\_\_\_\_

Responsável pela Elaboração: \_\_\_\_\_

Órgão ( ) Consultoria ( )

Outro \_\_\_\_\_

Quais os Problemas mais Graves que o Diagnóstico Apontou? \_\_\_\_\_

Qual a Região que mais apresentou problemas nesse Diagnóstico? \_\_\_\_\_

Efeitos do Diagnóstico nas atividades do órgão:

Aplicação: Sim ( ) Não ( )

Onde e Como: \_\_\_\_\_

**7. QUAIS SÃO OS PROBLEMAS URBANOS MAIS GRAVES NO MUNICÍPIO?** (em ordem numérica sendo o número "1" o mais grave)

Habitação ( )

Mobilidade ( )

Energia elétrica ( )

Desastres naturais ( )

Pavimentação ( )

Resíduos Sólidos ( )

Esgoto ( )

Ocupação desordenada ( )

Abastecimento de água ( )

Preservação ambiental ( )

Outro(s) ( ) \_\_\_\_\_

**Razão das Notas:**

Por que o primeiro? \_\_\_\_\_

Por que o último? \_\_\_\_\_

Observações adicionais \_\_\_\_\_

**7.1. Existe alguma situação urbana de risco no município?**

Enchentes ( )

Desmoronamento ( )

Outro ( ) \_\_\_\_\_

Ocorrências registradas (Tipo, Ano, Área da Cidade, Efeitos) \_\_\_\_\_

**7.2. Quais são as ações em andamento/ realizadas pelo Órgão perante os problemas urbanos mais graves?** (Ex: Planejamentos, Obras, Parcerias, Mudança nas legislações, etc)

**8. QUAIS SÃO OS PROBLEMAS INTERNOS MAIS GRAVES NO ÓRGÃO (EM ORDEM NUMÉRICA SENDO O NÚMERO "1" O MAIS GRAVE)**

Nº de Funcionários ( )

Espaço Físico ( )

Capacidade Técnica ( )

Logística ( )

Equipamentos Técnicos ( )

Remuneração ( )

Sistema informatizado ( )

Mobiliário ( )

Base de Dados/ Diagnóstico ( )

**8.1 Quais são as ações em andamento/ realizadas pelo Órgão perante os problemas internos?** \_\_\_\_\_

**9. TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO**

Acesso aos Planos, Programas, Projetos e

Obras: Sim ( ) Não ( )

Disponibilidade:

Impresso ( )

Virtual ( )

Consulta a Processo ( )

Outro \_\_\_\_\_

Acesso à aplicação do orçamento: Sim ( ) Não ( )  
Procedimentos \_\_\_\_\_

Disponibilidade:

Impresso ( )

Virtual ( )

Consulta a Processo ( )

Outro \_\_\_\_\_

Ocorrências \_\_\_\_\_

#### 10. QUANTO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL:

##### 10.1 É presente na administração municipal?

Sim ( ) Não ( )

Tipo (Ex: Conselho, Orçamento Participativo)

##### 10.2 Ocorre de qual maneira?

Formal ( )

Informal ( )

Lei de Criação \_\_\_\_\_

Ato de Nomeação dos Conselheiros \_\_\_\_\_

Setor Responsável pela Gestão do Conselho \_\_\_\_

Forma de Eleição dos Conselheiros

Conferência Municipal ( )

Fórum ( )

Outros \_\_\_\_\_

##### 10.3 Qual tipo de Participação Social é promovido?

Consultiva ( )

Deliberativa ( )

Fiscalizadora ( )

Outra ( ) \_\_\_\_\_

Processo de Funcionamento:

Reuniões ( )

Comitês Técnicos ( )

Outro \_\_\_\_\_

Periodicidade \_\_\_\_\_

10.4 Contribuições da Participação Social ao  
Órgão/ Município: \_

#### 11. DADOS PROFISSIONAIS

Nome \_\_\_\_\_

Contato Telefônico \_\_\_\_\_

Email \_\_\_\_\_

Tempo no Cargo \_\_\_\_\_

Formação Profissional \_\_\_\_\_

Especialização/Pós graduação \_\_\_\_\_

##### 11.1 Vínculo Empregatício:

Concursado ( )

Comissionado ( )

Outro \_\_\_\_\_

Por que foi nomeado para o cargo?

##### 11.2 Experiência Profissional:

Possui alguma experiência profissional anterior? Sim ( ) Não ( )

Qual era o cargo exercido? \_\_\_\_\_

Iniciativa Privada ( )

Poder Público ( )

Exerce Alguma Atividade Paralela? \_\_\_\_\_

Sim ( ) Não ( )

Qual? \_\_\_\_\_

Qual a perspectiva para o futuro profissional? \_

#### 12. COMENTÁRIOS GERAIS SOBRE O ÓRGÃO E A GESTÃO

\_\_\_\_\_

#### 13. OBSERVAÇÕES \_\_\_\_\_

Entrevistado \_\_\_\_\_

Contato \_\_\_\_\_

Cargo/Função \_\_\_\_\_

Pesquisador \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

Pesquisa

## PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO MARANHÃO

O Poder Executivo Municipal e o Gerenciamento Territorial das Cidades Maranhenses no Século XXI

### QUESTIONÁRIO

#### RECURSOS TÉCNICOS E FINANCEIROS

Município \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_\_ Órgão \_\_\_\_\_

#### 1. IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO

Nome \_\_\_\_\_ Comissionado ( )  
Endereço \_\_\_\_\_ Outro \_\_\_\_\_

##### Sede:

Própria ( )  
Alugada ( )  
Centro Administrativo ( )

##### DEMAIS GESTORES

Quais são os órgãos que funcionam nesse centro administrativo? \_\_\_\_\_  
E-mail \_\_\_\_\_  
Site \_\_\_\_\_

Nome \_\_\_\_\_  
Setor \_\_\_\_\_  
Tempo no Cargo \_\_\_\_\_  
Contato \_\_\_\_\_  
Formação Profissional \_\_\_\_\_  
Cargo \_\_\_\_\_

Informações do Órgão encontradas no Site \_\_\_\_\_  
Especialização/Pós-graduação \_\_\_\_\_

Lei de Criação do Órgão (Lei, Decreto, Resolução Etc.) \_\_\_\_\_  
Vínculo Empregatício  
Concursado ( )  
Comissionado ( )

Outro \_\_\_\_\_

**BREVE HISTÓRICO DO ÓRGÃO** (Falar sobre qualquer curiosidade referente ao órgão, sua criação, mudanças ocorridas, etc) \_\_\_\_\_

Nome \_\_\_\_\_  
Setor \_\_\_\_\_

#### 2. GESTORES

Tempo no Cargo \_\_\_\_\_  
Contato \_\_\_\_\_

##### TITULAR

Nome \_\_\_\_\_  
Tempo no Cargo \_\_\_\_\_  
Contato \_\_\_\_\_  
Formação Profissional \_\_\_\_\_  
Especialização/Pós-graduação \_\_\_\_\_

Vínculo Empregatício  
Concursado ( )  
Comissionado ( )

Outro \_\_\_\_\_

Vínculo Empregatício:  
Concursado ( )

Nome \_\_\_\_\_  
Setor \_\_\_\_\_  
Tempo no Cargo \_\_\_\_\_  
Contato \_\_\_\_\_  
Formação Profissional \_\_\_\_\_  
Cargo \_\_\_\_\_  
Especialização/Pós-graduação \_\_\_\_\_  
Vínculo Empregatício  
Concursado ( )  
Comissionado ( )  
Outro \_\_\_\_\_

Nome \_\_\_\_\_  
Setor \_\_\_\_\_  
Tempo no Cargo \_\_\_\_\_  
Contato \_\_\_\_\_  
Formação Profissional \_\_\_\_\_  
Cargo \_\_\_\_\_  
Especialização/Pós-graduação \_\_\_\_\_  
Vínculo Empregatício  
Concursado ( )  
Comissionado ( )  
Outro \_\_\_\_\_

### 3. CORPO TÉCNICO

Quantos Funcionários trabalham no Órgão? \_\_\_\_  
Nº de Técnicos \_\_\_\_\_  
Do quadro \_\_\_\_\_ Terceirizado \_\_\_\_\_  
Outros \_\_\_\_\_  
Nível Superior Nível Médio \_\_\_\_\_  
Estagiários Bolsistas \_\_\_\_\_  
  
Nome \_\_\_\_\_  
Contato \_\_\_\_\_  
Função \_\_\_\_\_  
Tempo na Função \_\_\_\_\_  
Formação Profissional \_\_\_\_\_  
Vínculo Empregatício \_\_\_\_\_  
Concursado ( ) Comissionado ( )  
Outro \_\_\_\_\_

Nome \_\_\_\_\_  
Contato \_\_\_\_\_  
Função \_\_\_\_\_  
Tempo na Função \_\_\_\_\_  
Formação Profissional \_\_\_\_\_  
Vínculo Empregatício \_\_\_\_\_  
Concursado ( ) Comissionado ( )  
Outro \_\_\_\_\_

Nome \_\_\_\_\_  
Contato \_\_\_\_\_  
Função \_\_\_\_\_  
Tempo na Função \_\_\_\_\_  
Formação Profissional \_\_\_\_\_  
Vínculo Empregatício \_\_\_\_\_  
Concursado ( ) Comissionado ( )  
Outro \_\_\_\_\_

Nome \_\_\_\_\_  
Contato \_\_\_\_\_  
Função \_\_\_\_\_  
Tempo na Função \_\_\_\_\_  
Formação Profissional \_\_\_\_\_  
Vínculo Empregatício \_\_\_\_\_  
Concursado ( ) Comissionado ( )  
Outro \_\_\_\_\_

Nome \_\_\_\_\_  
Contato \_\_\_\_\_  
Função \_\_\_\_\_  
Tempo na Função \_\_\_\_\_  
Formação Profissional \_\_\_\_\_  
Vínculo Empregatício \_\_\_\_\_  
Concursado ( ) Comissionado ( )  
Outro \_\_\_\_\_

### 4. ORÇAMENTO, INVESTIMENTOS E RECEITAS DO ÓRGÃO

Gasto Anual do Órgão (média) R\$ \_\_\_\_\_  
Gastos com: Custeio \_\_\_\_ (%)  
Investimento \_\_\_\_ (%)

Receita Produzida pelo Órgão nos Últimos Anos  
(Serviço, Imposto) R\$ \_\_\_\_\_

#### 4.1 Aplicação do Orçamento (%):

Viaturas ( ) %

Mobiliário ( ) %

Cursos Técnicos ( ) %

Informática ( ) %

Instalações Físicas ( ) %

Outros \_\_\_\_\_

#### 4.2 QUAL É A ÁREA QUE MAIS RECEBE INVESTIMENTO NO ÓRGÃO? (Colocar em percentual)

Planos ( ) %

Programas ( ) %

Projetos ( ) %

Obras ( ) %

Consultorias Técnicas ( ) %

#### 4.3 Participação na Cálculo, Arrecadação e Retorno dos Impostos

##### Tipo de Imposto

Ação ( )

Periodicidade da Atualização \_\_\_\_\_

Setor Responsável \_\_\_\_\_

##### Tipo de Imposto

Ação ( )

Periodicidade da Atualização \_\_\_\_\_

Setor Responsável \_\_\_\_\_

##### Tipo de Imposto

Ação ( )

Periodicidade da Atualização \_\_\_\_\_

Setor Responsável \_\_\_\_\_

##### Tipo de Imposto

Ação ( )

Periodicidade da Atualização \_\_\_\_\_

Setor Responsável \_\_\_\_\_

#### Conhecimento Sobre o Nível de Inadimplência:

0 a 30% ( )

30 a 50 % ( )

50 a 75% ( )

75 a 100% ( )

Não Sabe ( )

Obs: \_\_\_\_\_

#### EXISTÊNCIA DE CONVÊNIOS COM O GOVERNO FEDERAL E ESTADUAL.

Convênio para Planos, Projetos e Obras em andamento:

Estado \_\_\_\_\_

União \_\_\_\_\_

Outros Convênios **Concluídos e/ou em**

**Negociação** \_\_\_\_\_

Estado \_\_\_\_\_

União \_\_\_\_\_

#### 5. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E RECURSOS PARA DESENVOLVIMENTO URBANO

Existência de **Representante Parlamentar**

do Município:

Dep. Estadual ( )

Dep. Federal ( )

Senador ( )

Existência de **emendas parlamentares** para o

Município: Sim ( ) não ( )

Quais? \_\_\_\_\_

#### OBSERVAÇÕES GERAIS

Entrevistado \_\_\_\_\_

Contato \_\_\_\_\_

Cargo/Função \_\_\_\_\_

Pesquisador \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

Pesquisa

## PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO MARANHÃO

O Poder Executivo Municipal e o Gerenciamento Territorial das Cidades Maranhenses no Século XXI

### QUESTIONÁRIO

#### CAPACIDADE TÉCNICA

Município \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_\_ Órgão \_\_\_\_\_

Prezado Técnico,

Este questionário tem como objetivo identificar a formação e experiência profissional, o entendimento e as demandas daqueles que, dentro do Executivo Municipal, têm importante tarefa no planejamento e na gestão urbana de nossas cidades. Pedimos a gentileza de seu preenchimento, que ajudará na construção do perfil do planejamento e da gestão urbanas nos municípios do Maranhão. Asseguramos que seu nome e cargo não serão divulgados e que as informações prestadas serão utilizadas de forma estatística, sem qualquer referência explícita aos dados informados.

#### 1. SOBRE A ESTRUTURA DO ÓRGÃO

##### 1.1 Setores de Atividades Meio do Órgão

Quais os setores existentes e as atividades desempenhadas?

**Jurídico** Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

**Financeiro** Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

**Materiais e Serviços** Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

**Planejamento** Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

**Outros** Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

##### 1.2 Setores de Atividades Fim do Órgão

Quais os setores existentes e as atividades desempenhadas?

##### Análise/ Aprovação de Projetos e Obras

Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

##### Fiscalização de Obras Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

##### Plano, Programas e Projetos Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

##### Execução de Obras Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

##### Outros Sim ( ) Não ( )

Nome \_\_\_\_\_

Função/ Atividade Exercida \_\_\_\_\_

## 2. SOBRE O SETOR DE TRABALHO

Análise ( )  
Fiscalização ( )  
Projeto ( )  
Obra ( )  
Outro \_\_\_\_\_  
Nome do Setor \_\_\_\_\_  
Atividades Desenvolvidas \_\_\_\_\_

**2.1 Relação com outros setores do Órgão:**  
(Gabinete, Superintendência, Supervisão, Coordenação, Departamento, Seção, etc)

Setor \_\_\_\_\_  
Atividade \_\_\_\_\_

Setor \_\_\_\_\_  
Atividade \_\_\_\_\_

Setor \_\_\_\_\_  
Atividade \_\_\_\_\_

Setor \_\_\_\_\_  
Atividade \_\_\_\_\_

Setor \_\_\_\_\_  
Atividade \_\_\_\_\_

## 3. PROCESSOS DE TRABALHO

**3.1 Rotina de trabalho:**  
Interna ( ) Externa ( )  
Origem dos processos \_\_\_\_\_  
Destino dos processos \_\_\_\_\_

**3.2 elementos utilizados para trabalho:**  
**Legislação**  
Equipamentos necessários \_\_\_\_\_  
Dependência de outros setores \_\_\_\_\_  
Outros \_\_\_\_\_

## 4. COMPETÊNCIAS DO ÓRGÃO PARA ATENDIMENTO AO PÚBLICO

Aprovação de projeto:  
S ( ) N ( ) Setor \_\_\_\_\_  
Pagamento de taxas:  
S ( ) N ( ) Setor \_\_\_\_\_  
Solicitar habite-se:  
S ( ) N ( ) Setor \_\_\_\_\_  
Alvará de funcionamento:  
S ( ) N ( ) Setor \_\_\_\_\_  
Reclamação/ Denúncia:  
S ( ) N ( ) Setor \_\_\_\_\_  
Registros de Imóvel:  
S ( ) N ( ) Setor \_\_\_\_\_

## 5. ENTRADA E ACOMPANHAMENTO DE PROCESSOS:

Aprovação de projeto ( )  
Reclamação ( )  
Pagamento de taxas ( )  
Registros ( )  
Solicitar habite-se ( )  
Alvará de funcionamento ( )

Necessidade de Procuração: S ( ) N ( )  
Informações Adicionais: \_\_\_\_\_

**5.1 Avaliação do atendimento ao Público:**  
Pontos positivos \_\_\_\_\_  
Pontos negativo \_\_\_\_\_

## 6. AVALIAÇÃO DAS ATIVIDADES DO SETOR

Nível de Contribuição do Setor para o Órgão:  
Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( )  
Por quê? \_\_\_\_\_

Nível de Contribuição do Setor para a Cidade:  
Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( )  
Por quê? \_\_\_\_\_

## 7. CARÊNCIAS PARA DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES

Quanto ao Espaço Físico:  
Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( )  
Por quê? \_\_\_\_\_



Quanto ao Suporte Tecnológico:  
Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( )  
Por quê? \_\_\_\_\_

Quanto à Capacitação Técnica:  
Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( )  
Por quê? \_\_\_\_\_

Quanto ao Acesso às Informações:  
Bom ( ) Regular ( ) Ruim ( )  
Por quê? \_\_\_\_\_

## 8. PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO SOBRE A

**REALIDADE URBANA** para se utilizar em seu trabalho:

Fonte das informações:  
IBGE ( )  
Ministério das Cidades ( )  
IMESC ( )  
Outra \_\_\_\_\_  
Periodicidade da Consulta \_\_\_\_\_

Vistoria de Campo:  
Registro:  
Fotográfico ( )  
Questionários ( )  
Croqui ( )  
Outro \_\_\_\_\_  
Periodicidade \_\_\_\_\_  
Atualização da Base de Dados \_\_\_\_\_

Cartografia:  
Manual ( )  
Digital ( )  
Data de confecção \_\_\_\_\_  
Data da Atualização \_\_\_\_\_

Base de Dados:  
Órgão responsável pela Base de Dados \_\_\_\_\_  
Utilização das informações pelo Órgão:  
Trabalho do Setor ( )  
Planejamento do Órgão ( )  
Instruir Processos ( )

Outros \_\_\_\_\_  
Especificar \_\_\_\_\_

Disponibilização Pública das Informações  
Produzidas pelo Órgão:  
Na internet ( )  
Na Biblioteca do Órgão ( )  
Na Biblioteca Municipal ( )  
Na Universidade ( )  
Outro \_\_\_\_\_

**9. DIAGNÓSTICO URBANO** (identificação das causas de todos os problemas urbanos do município)

Existência do Diagnóstico Urbano:  
Sim ( ) Não ( )  
Forma:  
Relatório ( )  
Denúncias ( )  
Outro \_\_\_\_\_  
Data da última Atualização \_\_\_\_\_  
Disponível: Sim ( ) Não ( )  
Onde \_\_\_\_\_

Responsável pela Elaboração:  
Órgão ( )  
Consultoria ( )  
Outro \_\_\_\_\_  
Quais os Problemas mais Graves que o Diagnóstico Apontou? \_\_\_\_\_  
Qual a Região que mais apresentou problemas nesse Diagnóstico? \_\_\_\_\_  
Efeitos do Diagnóstico nas atividades do órgão: \_\_\_\_\_  
Aplicação: Sim ( ) Não ( )  
Onde e Como: \_\_\_\_\_

## 10. DADOS PROFISSIONAIS

Nome \_\_\_\_\_

Contato Telefônico \_\_\_\_\_

Email \_\_\_\_\_

Tempo no órgão \_\_\_\_\_

Formação Profissional \_\_\_\_\_

Especialização/Pós-graduação \_\_\_\_\_

### 10.1 Vínculo Empregatício:

Concursado ( )

Comissionado ( )

Outro \_\_\_\_\_

Carga horária \_\_\_\_\_

Horário de Trabalho \_\_\_\_\_

Por que foi nomeado para o cargo? \_\_\_\_\_

### 10.2 Experiência Profissional:

Possui alguma experiência profissional

anterior? Sim ( ) Não ( )

Qual era o cargo exercido? \_\_\_\_\_

Iniciativa Privada ( )

Poder Público ( )

### Exerce Alguma Atividade Paralela?

Sim ( ) Não ( )

Qual? \_\_\_\_\_

### Qual a perspectiva para o

futuro profissional? \_\_\_\_\_

## 11. OBSERVAÇÕES GERAIS

Entrevistado \_\_\_\_\_

Contato \_\_\_\_\_

Cargo/Função \_\_\_\_\_

Pesquisador \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

Pesquisa

## PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO MARANHÃO

O Poder Executivo Municipal e o Gerenciamento Territorial das Cidades Maranhenses no Século XXI

### QUESTIONÁRIO

#### LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

Município \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_\_ Órgão \_\_\_\_\_

#### 1. LEGISLAÇÃO URBANA EXISTENTE NO MUNICÍPIO

Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano ( )  
Plano Diretor ( )  
Código de Obras ( )  
Código de Posturas ( )  
Impacto de Vizinhança ( )  
Preservação Ambiental ( )  
Preservação Cultural ( )  
Plano de Saneamento ( )  
Plano de Resíduos Sólidos ( )  
Plano de Habitação ( )  
Plano de Mobilidade Urbana ( )

#### 2. TRIBUTOS MUNICIPAIS EXISTENTES SOBRE O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO

Taxa de Análise e Aprovação de Projetos ( )  
Alvará de Projeto ( )  
Alvará de Obras ( )  
Habite-se ( )  
Alvará de Funcionamento ( )  
IPTU ( )  
ITBI ( )  
ISS ( )  
Outros \_\_\_\_\_  
Qual(is) o tributo mais aplicado  
no município? \_\_\_\_\_  
Por quê? \_\_\_\_\_

#### 3. AÇÕES PADRONIZADAS PARA CUMPRIMEN- TO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

Ação ( ) Setores Responsáveis \_\_\_\_\_  
**Quantidade:**  
Corpo Técnico \_\_\_\_\_ Viaturas \_\_\_\_\_  
**Sistema Informatizado:** S ( ) N ( )  
Tipo \_\_\_\_\_  
Como é feita a ação? \_\_\_\_\_

Ação ( ) Setores Responsáveis \_\_\_\_\_  
**Quantidade:**  
Corpo Técnico \_\_\_\_\_ Viaturas \_\_\_\_\_  
**Sistema Informatizado:** S ( ) N ( )  
Tipo \_\_\_\_\_  
Como é feita a ação? \_\_\_\_\_

Ação ( ) Setores Responsáveis \_\_\_\_\_  
**Quantidade:**  
Corpo Técnico \_\_\_\_\_ Viaturas \_\_\_\_\_  
**Sistema Informatizado:** S ( ) N ( )  
Tipo \_\_\_\_\_  
Como é feita a ação? \_\_\_\_\_

Ação ( ) Setores Responsáveis \_\_\_\_\_  
**Quantidade:**  
Corpo Técnico \_\_\_\_\_ Viaturas \_\_\_\_\_  
**Sistema Informatizado:** S ( ) N ( )  
Tipo \_\_\_\_\_  
Como é feita a ação? \_\_\_\_\_

#### 4. SOBRE ANÁLISE/APROVAÇÃO (AA) E FISCALIZAÇÃO (F) DE PROJETOS, OBRAS E REFORMAS

Quantidade:

Corpo Técnico – AA - F

Viaturas – AA - F

Existência de Sistema Informatizado

AA ( ) - F ( )

Observações \_\_\_\_\_

##### 4.1 Procedimentos Adotados

**A. Análise – Setor(es) Responsável (is)** \_\_\_\_\_

Documentação Exigida:

Escritura ( )

Certidão Negativa de Débitos ( )

Projeto ( )

Responsável Técnico ( )

ART ( )

Taxa de Análise ( )

Outros \_\_\_\_\_

Base de Análise:

Plano Diretor ( )

Lei de Uso e Ocupação do Solo ( )

Código de Obras ( )

**B. Aprovação– Setor(es) Responsável (is)** \_\_\_\_\_

Documentação Exigida: Análise Prévia ( )

Alvará de Construção ( )

Validade Alvará ( )

Taxa de Alvará ( )

Outros \_\_\_\_\_

**C. Fiscalização– Setor(es) Responsável (is)**

Ocorre fiscalização antes da Análise do Projeto?

Sim ( ) Não ( )

Periodicidade durante a obra:

semanal ( )

quinzenal ( )

mensal ( )

por denúncia ( )

Procedimentos:

Notificação ( )

Multa ( )

Embargo Administrativo ( )

Embargo Judicial ( )

Como a Fiscalização Preventiva é feita pelo órgão? \_\_\_\_\_

Como a Fiscalização Corretiva é feita pelo órgão? \_\_\_\_\_

Qual das fiscalizações é mais frequente no município? \_\_\_\_\_

Por quê? \_\_\_\_\_

**D. Alvará de Funcionamento – Setor(es)**

**Responsável (is)** \_\_\_\_\_

Documentação: Habite-se ( ) Taxas ( ) Outro \_

**E. Habite-se – Setor(es) Responsável (is)** \_\_\_\_\_

Documentação:

As built ( )

Taxa ( )

Vistoria ( )

Outro \_\_\_\_\_

**Obras públicas (municipais, estaduais e federais) também são analisadas conforme procedimento acima? SIM ( ) NÃO ( )**

Porque? \_\_\_\_\_

##### 4.2 Comunicação entre os Setores de Análise e Fiscalização

Relação Institucional entre AA e F ocorre:

No mesmo Setor ( )

Setores distintos ( )

Nome do Setor: \_\_\_\_\_

### Metodologia de Trabalho Conjunto

Periodicidade:

Semanal ( )

Quinzenal ( )

Mensal ( )

Outro \_\_\_\_\_

Comunicação processual entre AA e F:

Sim ( ) Não ( )

Em caso negativo, como ocorre essa comunicação? \_\_\_\_\_

Comunicação de processos em andamento por:

Vistoria ( )

Denúncia ( )

Outro \_\_\_\_\_

### 4.3 Órgãos Públicos Parceiros na Análise,

#### Aprovação e Fiscalização de Projetos e Obras

Órgão \_\_\_\_\_

Ação \_\_\_\_\_

Órgão \_\_\_\_\_

Ação \_\_\_\_\_

### 5. PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E/OU JUDICIAIS DE EMBARGOS

Setor Responsável pelo Processo Administrativo \_\_\_\_\_

### Prazos:

Suspensão \_\_\_\_\_

Trabalhos \_\_\_\_\_

Apresentação perante o Órgão \_\_\_\_\_

Regularização do Projeto e da Obra \_\_\_\_\_

Setor Responsável pelo Processo Judicial \_\_\_\_\_

Quais são os Procedimentos Judiciais? \_\_\_\_\_

### Ocorrência de Obras Irregulares:

Constante ( )

Raros ( )

Nunca ( )

Bairros ou Zonas Urbanas com mais ocorrências \_\_\_\_\_

### Ocorrência de Demolição de Obras Irregulares

S ( ) N ( )

Como ocorre? \_\_\_\_\_

### 6. OBSERVAÇÕES GERAIS

Entrevistado

Contato \_\_\_\_\_

Cargo/Função \_\_\_\_\_

Pesquisador \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

Pesquisa

## PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO MARANHÃO

O Poder Executivo Municipal e o Gerenciamento Territorial das Cidades Maranhenses no Século XXI

### QUESTIONÁRIO

#### ESTRUTURA FÍSICA E DIPLOMA LEGAL

Município \_\_\_\_\_ Data \_\_\_\_\_ Órgão \_\_\_\_\_

#### 1. ACESSIBILIDADE:

Ao local:

Central ( )

Periférico ( )

Acessibilidade arquitetônica: Sim ( ) Não ( )

#### 2. MOBILIDADE:

Particular ( )

Coletivo ( )

A pé ( )

#### 3. CONDIÇÕES FÍSICAS DE TRABALHO: (S/N)

Espaço Setorizado ( )

Mobiliário ( )

Informatizado ( )

Outro \_\_\_\_\_

Conforto Ambiental:

Térmico ( )

Acústico ( )

Lumínico ( )

#### 4. CONDIÇÕES FÍSICAS DE ESPERA: (S/N)

Sinalização/Orientação ( )

Mobiliário ( )

Espaço setorizado ( )

Hall de recepção: Informação/orientação ( )

Conforto ambiental:

Térmico ( )

Acústico ( )

Lumínico ( )

#### 5. CONDIÇÕES FÍSICAS DE ATENDIMENTO:

Espaço setorizado ( )

Mobiliário ( )

Informatizado ( )

Outro \_\_\_\_\_

Conforto ambiental:

Térmico ( )

Acústico ( )

Lumínico ( )

Observações \_\_\_\_\_

#### 6. CHECK- LIST

Planejamento Estratégico S ( ) N ( )

Entregue ao Entrevistador S ( ) N ( )

Planejamento Plurianual S ( ) N ( )

Entregue ao Entrevistador S ( ) N ( )

Organograma da Prefeitura S ( ) N ( )

Entregue ao Entrevistador S ( ) N ( )

Organograma Interno do Órgão S ( ) N ( )

Entregue ao Entrevistador S ( ) N ( )

Documentos entregues \_\_\_\_\_

Posição hierárquica do Órgão \_\_\_\_\_

#### 7. OBSERVAÇÕES GERAIS

Pesquisador \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

#### LEGENDAS

D – Divulgação / E – Educação / FP – Fiscalização Periódica / SM – Sistema de Monitoramento / EE – Em Elaboração / CM – Câmara / AP – Aprovada / R – Regulamentada / V – Vigente / SU – Sem Uso / NT – Não Tem / EA – Em Atualização / PI – Próprio Interessado / D – Despachante / PL – Profissional Liberal / E – Empresa / T – Todos / CA – Cálculo / A – Arrecadação / RI – Retorno dos Impostos.

Considerar tais funcionários: Técnicos, Secretários Executivos, Estagiários, Bolsistas

# REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. B. **A Ideologia da Decadência: Leitura antropológica a uma história da agricultura no Maranhão.** Rio de Janeiro: Casa 8/Fundação Universidade do Amazonas, 2008.

ARAUJO, T. B. Brasil nos anos 90: opções estratégicas e dinâmica regional. **Rev. Bras. Estudos Urbanos Regionais**, Recife, ano 1, n 2, p. 09-24, 2000.

BARBOSA, Z. M. **O Global e o Regional: A experiência de desenvolvimento no Maranhão contemporâneo** In Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, Universidade Regional de Blumenau, outono de 2013, p. 113-128.

BESSA, K. **Estudos sobre a rede urbana: os precursores da teoria das localidades centrais.** GeoTextos, volume 8, nº 1, julho 2012, p. 147-165, disponível em [www.portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/viewFile/6222/4382](http://www.portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/viewFile/6222/4382) acesso em 27 de junho de 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1934). Presidência da República: Casa Civil. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)> Acesso em: outubro de 2015

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

BRASIL. **Decreto nº 5.790, de 25 de Maio de 2006.** Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras Providências. Presidência da República: Casa Civil. Brasília, 2001.

BRASIL. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários** Brasília: Ministério das Cidades Primeira impressão: Maio de 2010.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000.** Presidência da República - Casa Civil. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm) Acesso em: agosto de 2016

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

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. Disponível em:< [www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=636](http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=636)>. Acesso em: outubro de 2015

BRASIL. **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Presidência da República - Casa Civil. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)> Acesso em: agosto de 2016.

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. Disponível em:< [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)>. Acesso em: outubro de 2015

BURNETT, Frederico Lago. **Da cidade unitária à metrópole fragmentada: crítica à Constituição da São Luís Moderna**. In: LIMA, Antonia Jesuíta (Org.). Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos do Maranhão**, Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos planos diretores participativos, disponível em [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/rede-de-avaliacao-e-capacitacao-para-implementacao-dos-planos-diretores-participativos/rede-pd-maranhao/Relatorio%20Estadual%20de%20Avaliacao%20dos%20Planos%20Diretores%20Participativos%20do%20Maranhao.pdf](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/rede-de-avaliacao-e-capacitacao-para-implementacao-dos-planos-diretores-participativos/rede-pd-maranhao/Relatorio%20Estadual%20de%20Avaliacao%20dos%20Planos%20Diretores%20Participativos%20do%20Maranhao.pdf)

BURNETT, F. L. **Planejamento Urbano e Preservação Ambiental: A Experiência dos Planos Diretores Participativos no Maranhão**. Prêmio FAPEMA 2010, Pesquisador Sênior – Ciências Sociais Aplicadas. Mimeo, 2010.

BURNETT, F. L. **O Plano Mais IDH, do Município à Região? Globalização e Planejamento no Maranhão**. Anais do VII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 09 a 11/09/2015, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Santa Cruz do Sul, UNISC, RS, disponível em [online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/13325/2491](http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/13325/2491)



BURNETT, F. L. **Da Tragédia Urbana à Farsa do Urbanismo Reformista: a Fetichização dos Planos Diretores Participativos**. São Paulo: Annablume, 2011.

BURSZTYN, M. **O Poder dos Donos. Planejamento e Clientelismo no Nordeste**. Rio de Janeiro: Garamond; Fortaleza: BNB, 2008.

BUZAR, B. **Prefeitos de São Luís no Século XX**. In O Estado do Maranhão. Caderno Especial. São Luís: 01 de outubro de 2000.

CABRAL, M. S. C. **Caminhos do Gado: conquista e ocupação do sul do Maranhão**. São Luís, SIOGE, 1992.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000

CIGOLINI, A. A. **Ocupação do território e criação de municípios no período republicano brasileiro**. Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 5 de diciembre de 2014, Vol. XIX, nº 1101, disponível em [www.ub.es/geocrit/b3w-1101.htm](http://www.ub.es/geocrit/b3w-1101.htm) acesso em 28 de junho de 2016.

CONTE, C. H. **Cidades médias: discutindo o tema**. In Sociedade e Território, Natal, volume 25, nº 1, p. 45-61, janeiro - junho 2013, disponível em <file:///C:/Users/2477289/Downloads/3516-8358-1-PB.pdf> acesso em 04 de julho de 2016.

CONNIFF, M. L. **Política Urbana no Brasil. A ascensão do populismo 1925-1945**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2006.

CORREA, R. L. **Estudos sobre rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

COSTA, M.A, MARGUTI, B.O. (Editores). **Atlas de Vulnerabilidade Social dos Municípios Brasileiros**. IPEA, 2015

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento, São Paulo, 1947-1972**. São Paulo: EDUSP, 2005.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Globo, 2006.

FERREIRA, A. J. A. **A Questão Urbana Maranhense: problemas de um discurso desenvolvimentista que não prioriza a gestão e o ordenamento territorial**<sup>1</sup>. Projeto de pesquisa "A atual configuração da rede urbana maranhense: 1990-2010", financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão, Disponível em [xiiimpurb2011.com.br/app/web/arq/trabalhos/ddb07826212a4a67b4b161ffff052a04.pdf](http://xiiimpurb2011.com.br/app/web/arq/trabalhos/ddb07826212a4a67b4b161ffff052a04.pdf). Acesso em 14 de março de 2014.

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

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

HARVEY, D. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 2004.

IBGE. **Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios Resultados do universo.** Rio de Janeiro, 2011.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros de 2013.** 2013. Disponível em: <biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogoview=detalhes&id=286302>. Acesso em: dezembro de 2015

IMESC. **Evolução política-administrativa do Estado do Maranhão.** Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. São Luís, 2010.

IPEA. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas: uma análise comparativa.** IPEA/INFURB. Brasília: IPEA, 2001.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LEAL, Suely. **Fetichismo da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife – Brasil.** Recife: Editora do Autor, 2003.

LOPES, J. A. V. **São Luís, Capital Moderna e Cidade Colonial: Antonio Lopes da Cunha e a Preservação do Patrimônio Cultural Ludovicense.** São Luís: Fundação Municipal de Cultura, 2013.

MAGALHÃES J. C. **Emancipação Político-Administrativa de Municípios no Brasil** In Alexandre Xavier Ywata Carvalho, Carlos Wagner Albuquerque, José Aroudo Mota, Marcelo Piancastelli (organizadores) **Dinâmica dos Municípios /** Brasília, 2008.

MANHÃES, L. C. S. **Educação e Lutas Sociais na Colonização Dirigida: O Alto Turi Maranhense 1962/1984.** Dissertação de Mestrado em Educação. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Estudos Avançados de Educação. Departamento de Administração de Sistemas Educacionais, 1987, disponível em [bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9075?show=full](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9075?show=full) acesso março de 2015.

MARICATO, E. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: Hucitec, 1996

MARICATO, E. 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. **Febre participativa**. Entrevista ao PPLA 2008. Disponível em: <[www.coopere.net/ppla/](http://www.coopere.net/ppla/)> Acesso em: 10 jun. 2008a.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MELO, J. S. **Planejamento e gestão urbanos em municípios maranhenses: estrutura institucional, legislação urbanística e capacidade técnica em Afonso Cunha e Chapadinha**. Monografia (Graduação) – Curso de Arquitetura, Universidade Estadual do Maranhão - São Luís, 2016.

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

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

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

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

PORTELA JÚNIOR, A. **Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil** In PLURAL, Revista do Programa de PósGraduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.19.2, 2012, pp.9-27, disponível em [www.revistas.usp.br/plural/article/viewFile/74433/78054](http://www.revistas.usp.br/plural/article/viewFile/74433/78054) acesso em agosto de 2016.

QUINTO JUNIOR, L. P. **Revisão das origens do urbanismo moderno: a importância da experiência alemã no questionamento da Historiografia do urbanismo**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Urbanismo, Universidade de Brasília, DF, 1988.

RIBEIRO JÚNIOR, José R. B. **Formação do espaço urbano de São Luís**. São Luís: FUNC, 1999.

ROLNIK, R. **10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo**. 2011. Disponível em: [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, R. Estatuto da Cidade - Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001. n.4. Disponível em: [www.polis.org.br/uploads/833/833.pdf](http://www.polis.org.br/uploads/833/833.pdf). Acesso em: setembro de 2015.

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

SANTOS JUNIOR, O. A., MONTANDON, D. T. (orgs). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, disponível em [www.observatoriodasmetroles.net/download/miolo\\_plano\\_diretor.pdf](http://www.observatoriodasmetroles.net/download/miolo_plano_diretor.pdf) acesso em agosto 2016.

SEABRA, S. N., CAPANEMA, R. O., FIGUEIREDO R. A. **Lei de Acesso à Informação: uma análise dos fatores de sucesso da experiência do Poder Executivo Federal**, disponível em [www.cgu.gov.br/sobre/institucional/ministro/artigos/artigos-de-outros-dirigentes/artigo\\_201307\\_seabra-capanema-figueiredo\\_revistaadministracaomunicipal.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/ministro/artigos/artigos-de-outros-dirigentes/artigo_201307_seabra-capanema-figueiredo_revistaadministracaomunicipal.pdf) acesso em 08 de agosto de 2016

SECID. **Diversidades do Maranhão: Subsídios para formulação dos Planos de Desenvolvimento Urbano e Regional**. Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano. Mimeo, 2013.

SELBACH, J. F. (ORG). **Códigos de Postura de São Luís/MA**. São Luís: EDUFMA, 2010.

SILVA, M. N. P. **“Média Ponderada”**; *Brasil Escola*. Disponível em [brasilecola.uol.com.br/matematica/media-ponderada.htm](http://brasilecola.uol.com.br/matematica/media-ponderada.htm). Acesso em 02 de agosto de 2016.

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

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

SOUZA JR, P. R. **O reconhecimento do município como ente federado: competência da instituição de tributos municipais e sua repercussão na**

**prestação do serviço público de interesse local.** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 114, jul 2013. Disponível em: <[www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13426&revista\\_caderno=9](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13426&revista_caderno=9)>. Acesso em 28 jun 2016.

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

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria, notas sobre a estratégia discursiva do planejamento urbano estratégico. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único, desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.75-103.

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

VILLAÇA, F. **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

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. Disponível em: [www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf) Acesso em: 15 ago. 2005.

Hoje com uma população que ultrapassa os 4 milhões de habitantes, as cidades maranhenses passam a impressão que crescem sem plano, controle e atenção, acumulando precariedades socioambientais que impactam a vida de todos, mas especialmente a da maioria da população, com baixos índices de renda e escolaridade. Entretanto, como centro de conhecimento técnico e científico, núcleo de comércio e serviços e, principalmente, sede das decisões políticas e econômicas, a cidade é o lócus decisivo para alcançar qualidade de vida e de trabalho.

Partindo da convicção de que sem ordenamento urbano, sem qualidade de vida e sem diversidade socioambiental teremos sempre limitados suportes materiais e societários para alcançar o desenvolvimento do Maranhão e objetivando contribuir para melhoria da qualidade de vida em nossas cidades, esta publicação apresenta os resultados de pesquisa acadêmica que, apoiada pelo Edital Universal de 2014, da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – FAPEMA, analisou o estado atual da gestão e do planejamento urbanos em 42 cidades maranhenses. Um tema infelizmente ainda pouco estudado entre nós, apesar da evidência dos problemas existentes, cotidianamente constatados por moradores e visitantes e sempre presente nas estatísticas sociais de todo o país.



IMESC FAPEMA

