

UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO - UNDB

CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO

RAYFRAN VAZ SILVA

CONDIÇÕES DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE BACURI (MA)

São Luís

2020

RAYFRAN VAZ SILVA

CONDIÇÕES DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE BACURI (MA)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Arquitetura e Urbanismo, da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB como requisito parcial para grau de bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador (a): José Antônio Viana Lopes

São Luís

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Silva, Rayfran Vaz

Condições de elaboração do plano diretor de Bacuri-MA. / Rayfran Vaz Silva. __ São Luís, 2020.

106f.

Orientador: Prof. José Antônio Viana Lopes.

Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Curso de Arquitetura e Urbanismo – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2020.

1. Planejamento urbano - Brasil. 2. Plano diretor - Bacuri (MA). 3. Desenvolvimento urbano - Cidades. I. Título.

CDU 711.4(812.1)

RAYFRAN VAZ SILVA

CONDIÇÕES DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE BACURI (MA)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Arquitetura e Urbanismo, da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB como requisito parcial para grau de bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em ___/___/2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. José Antônio Viana Lopes (Orientador)

Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

1º Examinador

2º Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao meu bom Deus, Pai criador misericordioso, redentor e criador meu, sumamente bom e digno de ser amado sobre todas as coisas. O arquiteto do universo cuja providência nunca me faltou e tem presença real em minha vida. A Maria santíssima, Mãe de Deus e minha, por sua intercessão nesse período e em toda minha trajetória, e ao meu anjo da guarda pelo cuidado e proteção.

A minha família. Meu pai, Valber Assunção Silva e minha mãe, Maria das Graças Vaz Silva, que me geraram e deram a vida por mim. Aos meus avós paternos e maternos. Aos meus irmãos, Raissa, Erick e Rayana por tudo que fizeram por mim e por suas presenças em minha vida. Aos tios que sempre me ajudaram, tia Ana, tio William, a minha madrinha Keila e seu marido Wanderson. Ao meu padrinho Gláucio e minha prima Lurian, ao tio Henrique Aranha pelo apoio. A todos os familiares que estiveram nessa empreitada.

Agradeço a minha madrinha de crisma Conceição Cabral e sua família que sempre me acolheram e cuidaram de mim. Ao confessor e diretor espiritual, Padre Josimar que sempre cuidou de minha alma. Aos amigos que estiveram comigo e sempre ajudaram, Makson Martins, Cleiton Franklin, Ana Paula Velten, Ciro, e tantos outros que são importantes, não escrevo os nomes de todos, mas agradeço de todo coração. Ao grupo Um Novo Caminho onde cresci na fé e na disposição para vida, encontrei refúgio quando precisei e fiz bons amigos. Ao ministério de artes e pregação. Ao amigo e arquiteto Monteles Júnior pelas conversas e partilhas, bem como a ajuda nos estudos, a amiga e também arquiteta Adrianna Ribeiro pela compreensão e auxílio na faculdade. Sou grato a todos.

Obrigado a minha namorada Ana Karina Aires, por sua amizade, auxílio e intercessão que me levaram a completar mais essa etapa da minha vida. Obrigado ao Professor José Antônio Viana Lopes por orientar-me e ajudar a alcançar meu objetivo. E a todos que venham a ler esses agradecimentos e sabem que participaram de alguma forma dessa minha conquista, mas não tiveram os nomes citados, não se sintam esquecidos. Digo que tenho gratidão por todos, cada um de forma única e especial. Obrigado a todos e Deus abençoe.

Não te ordenei: “Sê firme e Corajoso? Não temas e não te apavores, porque Iahweh teu Deus está contigo por onde quer que andes”

(Js 1, 9).

RESUMO

O presente estudo trata da importância do Plano Diretor para a garantia do desenvolvimento urbano responsável das cidades, sobretudo as pequenas, como é o caso do nosso objeto de estudo, Bacuri (MA). Aborda também o planejamento urbano no cenário nacional, do seu surgimento até sua introdução no debate da constituinte e sua aplicação no Brasil. Surge no debate o Plano Diretor como ferramenta da recém-criada lei federal 10.257 de 2001 conhecida com Estatuto da Cidade, um complemento aos conteúdos urbanístico da constituição federal. A pesquisa destaca as obrigatoriedades e determinações legais ligadas a esta ferramenta urbanística presente no Estatuto da Cidade. O Plano Diretor está diretamente relacionado ao planejamento urbano, buscando uma gestão mais eficaz e objetiva. Assim, a partir da aplicação de questionários nos órgãos responsáveis pela gestão e planejamento no município de Bacuri (MA), analisou-se essa temática, a fim de evidenciar as mazelas da falta de planejamento urbano municipal. Verificou-se a estrutura administrativa municipal na dinâmica estabelecida pelo executivo. O diagnóstico parcial, aqui realizado, dos aspectos históricos, geográficos, socioeconômicos e urbanos elencou demandas do município, bem como as potencialidades. A análise desses aspectos e peculiaridades apontaram condições inadequadas e insuficientes para a implementação da elaboração do Plano Diretor para a cidade. Elencou-se então, condições que devem ser alcançadas para garantir um planejamento adequado e uma gestão satisfatória que garanta tais condições para elaboração do Plano Diretor de Bacuri (MA).

Palavras-chave: Plano Diretor. Planejamento urbano. Gestão e planejamento. Diagnóstico.

ABSTRACT

This study discusses the importance of the master plan to guarantee responsible urban development in cities, especially small ones, as is the case with our object of analysis, Bacuri (MA). It also addresses urban planning in the national scenario, from how it came up to the introduction of the constituent debate and its application in Brazil. The master plan emerges in the debate as a tool of the newly created federal law 10.257 in 2001, known as the city statute and as a complement to the urban content of the federal constitution. The research highlights the legal requirements and determinations linked to this urbanistic tool present in the city statute. The master plan is directly related to urban planning, seeking more effective and objective management. Thus, from the application of the questionnaires to the agencies responsible for management and planning in the municipality of Bacuri (MA), this theme was analyzed, in order to highlight the problems of the lack of municipal urban planning. The municipal administrative structure was verified in the dynamics established by the executive. The partial diagnosis, performed here, of the historical, geographic, socioeconomic and urban aspects listed the demands of the municipality, as well as the potential. The analysis of these aspects and peculiarities pointed out inadequate and insufficient conditions for the implementation of the elaboration of the master plan for the city. It was also listed the conditions that must be reached to guarantee an adequate planning and a satisfactory management that certify such conditions for the elaboration of the master plan of the municipality of Bacuri (MA).

Keywords: Master plan. Urban planning. Management and planning. Diagnosis.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1: Mesorregião Norte Maranhense..... | 45 |
| Figura 2: Microrregião do Litoral Ocidental Maranhense..... | 46 |
| Figura 3: Localização do Município..... | 47 |
| Figura 4: Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Ocidental | 48 |
| Figura 5: Área de Proteção Ambiental das Reentrâncias Maranhenses | 50 |
| Figura 6: Bacuri (MA) na APA-Reentrâncias Maranhenses | 51 |
| Figura 7: Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Ocidental | 52 |
| Figura 8: Malha Urbana de Bacuri (MA) | 57 |
| Figura 9: Ponte da divisa entre Serrano e Bacuri (MA) | 58 |
| Figura 10: Casas sem afastamento lateral e recuo frontal à avenida | 59 |
| Figura 11: Contraste de matérias usadas na construção de casas | 59 |
| Figura 12: Arborização próximo à Praça São Sebastião | 60 |
| Figura 13: Arborização-Praça São Sebastião | 60 |
| Figura 14 : Arborização-Praça Bacuri (MA)..... | 61 |
| Figura 15: Arborização das avenidas..... | 61 |
| Figura 16: Entrada da cidade, ausência de vegetação | 62 |
| Figura 17: Mapa de Arborização do Centro Urbano de Bacuri (MA)..... | 63 |
| Figura 18: Mapa de Arborização do Centro Urbano de Bacuri (MA) | 64 |
| Figura 19: Sistema Isolado de Bacuri (MA)..... | 68 |
| Figura 20: Sistema Isolado de Bacuri (MA)..... | 69 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1:Matriculas no município..... | 66 |
| Gráfico 2: Destinação do uso da água dos poços públicos e particulares | 68 |
| Gráfico 3: Pirâmide Etária 2010..... | 70 |
| Gráfico 4: Distribuição Municípios - Total e Seleccionados por faixas populacionais | 73 |
| Gráfico 5: Setorização de Atividades-Meio – BACURI (MA) | 83 |
| Gráfico 6: Setorização de Atividades-Fim – BACURI (MA) | 84 |
| Gráfico 7 :Avaliação da Estrutura Física..... | 85 |
| Gráfico 8: Base de Dados Utilizadas – BACURI (MA)..... | 87 |
| Gráfico 9: Regime de Propriedade da Sede das Secretarias – BACURI (MA)..... | 90 |
| Gráfico 10: Localização em Centro Administrativo – BACURI (MA) | 91 |
| Gráfico 11: Acessos as Secretarias – BACURI (MA)..... | 92 |
| Gráfico 12: Condições dos Espaços – BACURI (MA) | 92 |
| Gráfico 13: Legislações existentes - BACURI (MA)..... | 93 |
| Gráfico 14: Legislações existentes - BACURI (MA)..... | 94 |
| Gráfico 15: Arrecadação Municipal de Tributos - BACURI (MA) | 95 |
| Gráfico 16 : Existência de Setor Responsável nas Secretarias- BACURI (MA) | 95 |
| Gráfico 17: Informações Disponíveis no Site - BACURI (MA)..... | 97 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1: Quantidade produzida, área colhida e valor da produção da lavoura temporária – 2009 | 54 |
| Tabela 2: Números de estabelecimentos agropecuários e efetivo de rebanhos – 2006 e 2009 | 55 |
| Tabela 3: Natureza e situação dos poços cadastrados | 67 |
| Tabela 4: Consumo de Energia Elétrica | 69 |
| Tabela 5: Distribuição da População | 70 |
| Tabela 6: Municípios selecionados por quantitativo nas Mesorregiões..... | 73 |
| Tabela 7: Municípios selecionados da Microrregião de Bacuri (MA) | 81 |
| Tabela 8: Problemas Urbanos – Bacuri (MA) | 88 |
| Tabela 9: Análise das condições de Bacuri (MA) | 101 |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 METODOLOGIA DO TCC | 14 |
| 3 POLÍTICA URBANA NO BRASIL | 18 |
| 4 PLANO DIRETOR..... | 23 |
| 4.1 Origem o Plano Diretor no Brasil | 23 |
| 4.2 Os Objetivos do Plano Diretor | 25 |
| 4.2.1 Antes da Constituição De 1988 | 26 |
| 4.2.2 O Novo Plano Diretor Pós Constituição de 1988..... | 28 |
| 5 OS DESAFIOS DA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR..... | 31 |
| 5.1 Plano Diretor Participativo do Ministério das Cidades..... | 31 |
| 5.2 Obrigatoriedades do Plano Diretor | 35 |
| 5.3 Conteúdo Mínimo do Plano Diretor | 37 |
| 6 O MUNICÍPIO DE BACURI (MA)..... | 43 |
| 6.1 Aspectos históricos..... | 43 |
| 6.2 Aspectos geográficos..... | 44 |
| 6.3 Aspectos socioeconômicos | 52 |
| 6.4 Aspectos Urbanos | 56 |
| 7 AS ESTRUTURAS DE GESTÃO E PLANEJAMENTO DA CIDADE DE BACURI (MA)..... | 72 |
| 7.1. Sobre a pesquisa: Planejamento e Gestão Urbana no Maranhão..... | 72 |
| 7.2 O Presente Estudo | 74 |
| 7.3 Estrutura Administrativa do Município de Bacuri (MA)..... | 76 |
| 7.4 Resultados da Pesquisa em Bacuri (MA) | 80 |
| 7.4.1 Capacidade Técnica..... | 81 |
| 7.4.2 Recursos Técnicos e Financeiros..... | 82 |
| 7.4.3 Auto Avaliação da Estrutura Física | 85 |
| 7.4.4 Base de Dados | 86 |
| 7.4.5 Diagnóstico Urbano..... | 87 |
| 7.4.6 Problemas Urbanos..... | 88 |
| 7.4.7 Acessibilidade, Atendimento ao Cidadão e Condições de Trabalho..... | 89 |
| 7.4.8 Legislação Existente e Procedimentos para Aplicação | 93 |
| 7.4.9 Participação Social e Transparência Administrativa..... | 96 |
| 8 CONDIÇÕES LOCAIS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR | 98 |
| 8.1 Futura elaboração do Plano Diretor | 100 |

| | |
|---|------------|
| CONCLUSÃO..... | 102 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 104 |

1 INTRODUÇÃO

O estudo desenvolvido nesse trabalho partiu de um incômodo pessoal sobre o processo de crescimento/desenvolvimento das cidades, que muito se assemelham do norte ao sul do Brasil, e por isso chama a atenção para a pergunta de por que é “difícil” encontrar municípios com um crescimento que se diferencie de outros.

Esse cenário de igualdade no crescimento sem planejamento, que muito prejudica as cidades, continua a ser encontrado. O que levantou o questionamento do por que erros do passado, já identificados e vivenciados em cidades em processo de crescimento, que outras agora passam, não são levados em conta para nortear o planejamento das novas.

A realidade que destacamos acima é fruto da cultura recorrente em cidades brasileiras, sobretudo, aquelas de pequeno porte classificadas segundo os critérios do IBGE como tendo menos de 20 mil habitantes. A cultura de não gestão e planejamento do solo urbano, comum em maior parte dos pequenos municípios, deve-se a política praticada pelos gestores onde os interesses de poucos superam o de muitos ou ainda pela falta de capacidade técnica dos responsáveis.

Para esclarecer esse questionamento o presente estudo produziu uma pesquisa no município de Bacuri (MA) para analisar, a partir dos dados levantados, as estruturas administrativas de gestão e planejamento do solo urbano. Visa conhecer como é tratado esse tema na cidade, bem como produzir um diagnóstico do município para acrescentar às diretrizes um cenário mais fiel a realidade urbana local. O material poderá ajudar a entender as necessidades e seus dados servirão para construir ferramentas de gestão e planejamento urbano, que de fato contribua para desenvolvimento social, econômico e ambiental do município.

Com vista no crescimento contínuo das cidades (municípios) do Brasil, onde muitas apresentam um crescimento desordenado de sua população e conseqüentemente do seu tecido urbano, apresenta-se a necessidade de estudos que possam contribuir para o planejamento (organização) dos mesmos.

Apesar de leis como a 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, apresentar diretrizes e ferramentas para tal ação de planejamento, a qual podemos citar o Plano Diretor, ainda não se encontra tal mecanismo para a otimização do crescimento dos municípios. Muitos, mesmo tendo a obrigatoriedade de possuírem o Plano Diretor, não planejam seu crescimento e desenvolvimento sob o auxílio das diretrizes mínimas necessárias que esse instrumento estabelece.

Baseado nessa observação (realidade), Bacuri (MA) tornou-se para nós um modelo para analisar a contribuição do diagnóstico e análise das estruturas administrativas de gestão e planejamento do solo urbano do município. Este trabalho verificou como se encontram tais estruturas e suas condições para elaboração de um futuro Plano Diretor. A partir dessas análises procuramos otimizar o processo de organização urbana e o debate acerca da elaboração do Plano Diretor.

Para tal finalidade, construímos um breve histórico sobre a discussão da política urbana no Brasil e seus desdobramentos até a chegada da Constituição Federal de 1988. Consideramos os movimentos e acontecimentos que projetaram o debate nacional sobre a questão urbana levando sua introdução no texto constitucional. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana contribuiu para aderência do conteúdo urbano na constituição, ao passo que os municípios ganhavam autonomia na gerência de seus territórios. Por conseguinte, uma necessidade de complementariedade era apresentada pelos atores do debate urbano, para que houvesse mais clareza das políticas urbanas, surgindo então o Estatuto da Cidade.

A história também nos apresenta o tratamento dado ao então Plano Diretor, como era encarado e praticado no âmbito nacional antes da constituição, destacado em nosso estudo, bem como o papel posterior assumido pelos planos no pós-constituinte. Deixando de ser apenas um instrumento de captação de recursos financeiros, como alguns autores apontam baseados na forma como eram utilizados, para um instrumento básico do planejamento urbano, assegurado pela Constituição Federal de 1988 nos artigos 182 e 183.

Destacamos também o papel do Ministério das Cidades, criado em 2003, como provedor da aplicação das diretrizes urbanas valorizando o texto constitucional e garantindo o cumprimento, do então criado, Estatuto da Cidade, idealizado como forma de concretizar as políticas urbanas existentes. Este contém os critérios que definem a obrigatoriedade dos municípios para elaboração do Plano Diretor, como é o caso de cidades com mais de 20 mil habitantes. Soma-se a isto, o conteúdo mínimo exigido para planos diretores municipais produzidos, tendo ou não tal obrigatoriedade em fazê-lo.

A metodologia de elaboração do Plano Diretor de uma cidade pequena deve levar em consideração as especificidades da realidade local. Tendo em vista essa afirmação, produziu-se um diagnóstico parcial da cidade de Bacuri (MA). Um diagnóstico bem estruturado sobre pontos negativos e positivos, demandas e potencialidades do município, que podem facilitar a elaboração do Plano Diretor local. Esse diagnóstico nos ajudará a entender quais diretrizes legislativas devem ser priorizadas e elaboradas para atender estes aspectos.

Para chegarmos aos objetivos foi adotada a metodologia de um estudo já existente, “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. A metodologia se refere a aplicação de questionários que visam o entendimento das estruturas de gestão e planejamento do solo urbano. Tais questionários foram utilizados para assim compararmos nossos resultados aos do estudo adotado, uma vez que as metodologias foram iguais.

Finalizamos com considerações baseadas nos resultados encontrados, onde apontamos a relevância de mudanças e melhoramento para consolidar políticas urbanas eficazes. Evidenciamos ainda a importância do tema para a melhoria das condições de vida da população, apontando-o como a forma mais rápida para otimizar o crescimento responsável do município, seguindo as diretrizes legais, a realidade local e suas demandas urbanas.

Por fim, a relevância dessa pesquisa, além de social, disponibilizando e levando até a sociedade uma discussão pertinente que visa o bem-estar geral, apresenta para o meio acadêmico um estudo relevante sobre a compreensão do processo que envolve a gestão e planejamento urbano em pequenos municípios (segundo a classificação adotada pelo IBGE) evidenciando a realidade enfrentada pela população desses municípios quanto ao trato do solo urbano.

2 METODOLOGIA DO TCC

O trabalho procura demonstrar além da importância do Planejamento Urbano para o “bem-estar” das cidades, independente do seu tamanho, o processo de elaboração do Plano Diretor, tomando como objeto de estudo a cidade de Bacuri (MA). Podemos afirmar que quanto mais breve possível a cidade elaborar seu Plano Diretor, maior será a otimização das políticas urbanas e diretrizes para o ordenamento de suas funções. Tendo em vista essa afirmação, desenvolvemos uma metodologia para alcançar o objetivo pretendido.

Partindo da investigação sobre as condições para elaboração do Plano Diretor no município de Bacuri (MA), o estudo apresenta características de uma pesquisa descritiva, com abordagem explicativa, com conceitos e teorias base. A pesquisa descritiva tem como objetivo principal a descrição das características do objeto ou fenômeno estudado, o que se aproxima do pretendido. Além disso, por estabelecer uma nova visão sobre o objeto e o produto desse trabalho pode nos apresentar um resultado.

O trabalho possui tanto objeto a ser estudado, a cidade de Bacuri (MA), quanto um fenômeno, que é a análise das estruturas de gestão e planejamento urbano do município, seguindo a legislação vigente e a partir do diagnóstico do seu território, destacando algumas de suas particularidades sociais, geográficas, históricas, econômicas e ambientais. Sobre os dois, lançaremos luz a partir da metodologia que montamos e estamos descrevendo nesse item, que ficará mais clara no decorrer do presente texto.

E claro, terá característica explicativa uma vez que abordaremos a razão e porquê dos fenômenos relacionados ao processo do Plano Diretor, bem como da própria investigação de como funciona a gestão e planejamento urbano da cidade. Entendendo as etapas pelas quais se chegam ao Plano Diretor, bem como as estruturas de gestão e planejamento, podemos analisar a realidade que estamos estudando. A pesquisa explicativa tem como maior preocupação identificar os fatores que contribuem ou determinam a ocorrência de determinado fenômeno. Busca aprofundar o conhecimento sobre a realidade existente, explicando a razão e o porquê das coisas.

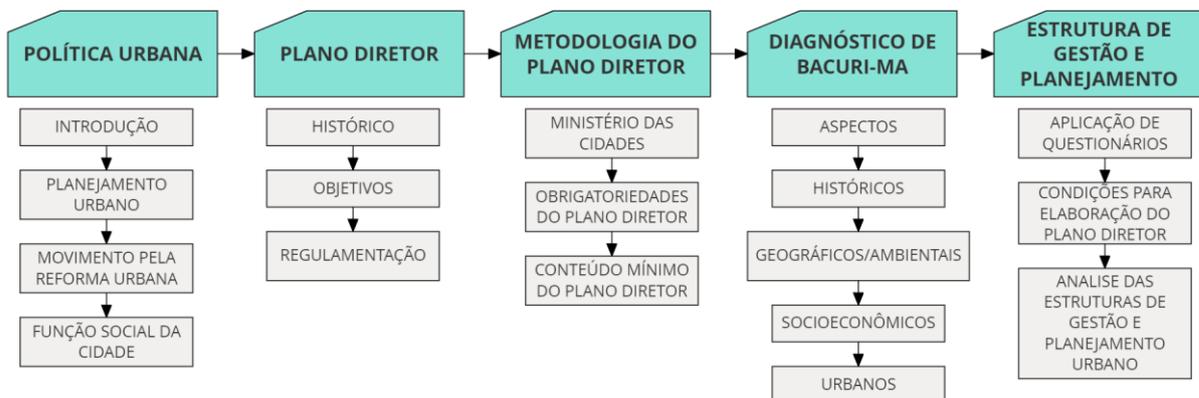
Foi utilizada técnica remota de coletas de dados, através questionários online e entrevista por videoconferência, ações que classificam essa pesquisa como descritiva. As informações coletadas foram reunidas e analisadas, resultando em gráficos e estatísticas que reproduzidas para melhor compreender os dados. Em outras palavras, tudo o que foi catalogado, seja sobre a cidade, sua história, sua população, cultura, sua geolocalização, informações econômicas e sociais, foram postas para análise e explanação para

compreendermos o cenário real da cidade, a fim de aplicar, de forma mais segura, as conclusões sobre o cenário. Principalmente no que diz respeito às condições existentes para a elaboração do instrumento que nos interessa, o Plano Diretor. A linha de raciocínio é simples, quanto mais se conhece sobre onde iremos intervir, mais clara serão as diretrizes e o motivo delas.

Vale ressaltar que a coleta de dados se deu de forma remota devido o cenário de pandemia mundial por Covid-19. Estando todos em quarentena, tornou-se impossível a ida até o município para a aplicação dos questionários e a coleta de dados in loco.

Além do caráter quantitativo destacado acima, a pesquisa foi também qualitativa, pois buscou entender e interpretar opiniões, comportamentos, percepções, sentimentos, entre outros aspectos não quantitativos, mas de suma importância para tomada de decisões no que se refere aos objetivos da pesquisa. Somado às metodologias citadas, temos a revisão bibliográfica que permitiu a compreensão do problema a partir de referências publicadas em documentos, material indispensável ao presente trabalho.

Abaixo mostraremos um esquema para ilustrar a metodologia a ser seguida:



Como podemos observar, o esquema determina cinco momentos, denominados: Política Urbana; Plano Diretor; Metodologia do Plano Diretor, Diagnóstico de Bacuri (MA) e As Estruturas de Gestão e Planejamento. A partir deles foram construídos raciocínios sobre o Planejamento Urbano, Plano Diretor e as estruturas de Gestão e Planejamento Urbano, cominando em clareza de entendimento sobre o presente estudo e seus objetivos.

A Política Urbana será tratada, na pesquisa, através de revisão de literatura onde destacaremos alguns fatos e acontecimentos que proporcionaram a introdução de temas como Planejamento Urbano, Função Social da Cidade, Função Social da Propriedade, no âmbito constitucional, levando a uma visão mais clara desse tema na sociedade brasileira. É um histórico sobre o tema no âmbito nacional, falando um pouco sobre o papel que municípios

exerciam, como eram vistos antes da Constituição Federal de 1988 e depois dela. Mostramos os interessados e envolvidos que tinham a vontade de transformação da realidade urbanística da época.

Do Estatuto da Cidade destacamos o instrumento principal e foco do estudo, o Plano Diretor. Traçamos uma cronologia a começar pelos anos 70, quando houve uma explosão de planos por todo Brasil, mesmo que de forma equivocada, tornando-os uma ferramenta obsoleta naquela época e falamos como foi introduzida essa ferramenta. Foram vistos três momentos distintos, o período anterior a Constituição Federal de 1988, o que se seguiu após a sua promulgação, até a chegada do Estatuto da Cidade. O que é o Plano Diretor, qual sua importância e como é trabalhado, foram algumas das perguntas respondidas sobre o tema. Foi preciso explorar o conteúdo do plano, desta forma, questões como a obrigatoriedade foram dispostas e esclarecidas.

O item três, do esquema apresentado, trata da metodologia de elaboração do Plano Diretor e mostrou, a partir de referências claras o tema, por exemplo, o Ministério das Cidades. Discorremos sobre como surgiu o mistério das cidades e suas contribuições para implementar novas discussões sobre a Política Urbana no Brasil. Deveria então, de alguma forma, integrar políticas públicas e os seus beneficiados, a população. Buscando esse objetivo, se utiliza de um mecanismo chamado Plano Diretor Participativo, também comentado aqui.

Importante também é a NBR 12.267 (normas para elaboração do Plano Diretor) que orienta a elaboração do plano, bem como fontes diversas que, da mesma forma, discorre sobre o mecanismo de elaboração. Destacamos o conteúdo do Estatuto da Cidade que discorre sobre o Plano Diretor, expondo a matéria da lei. Aqui também, apresentamos o conteúdo mínimo do Plano Diretor necessário para a elaboração deste, assim foi possível ao final do trabalho, fazer uma análise objetiva sobre as condições do município para este momento.

Após apresentar todo esse conteúdo é possível destacar os elementos existentes que contribuem para elaboração do Plano Diretor, também elementos, ou estruturas que carecem de melhoras e as que precisam ser implementadas de forma a contribuir com a estrutura mínima para início do Plano Diretor.

O passo seguinte foi o diagnóstico da cidade, onde levantamos as informações relevantes de Bacuri (MA). Foram consultados órgãos oficiais, que disponibilizaram informações, como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas), um dos principais em dados nacionais. Assim também outros órgãos foram consultados para reunir informações que nos ajudassem a construir esse diagnóstico, entre eles o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC, onde encontramos um rico banco de dados sobre

os municípios maranhenses, além de artigos e outros documentos oficiais. Destas bases de informação foram extraídos os aspectos históricos, sociais, econômicos, geográficos e ambientais visando reunir e disponibilizar o máximo de informações pertinentes que destacassem importantes características do município.

Importante deixar claro que este é um diagnóstico parcial, sem tanta profundidade quanto a totalidade dos aspectos acerca do município por dois os motivos: o primeiro deles a impossibilidade de coletar *in loco*, devido ao cenário de quarentena mencionado acima, que nos permitiria uma observação mais fiel e interessante para o trabalho; o segundo que, um diagnóstico completo deverá ser produzido durante a elaboração do Plano Diretor, por ser um produto de ação multidisciplinar. E quanto mais completo, mais detalhado, melhor será a tomada de decisões.

Na etapa três, utilizamos ainda uma pesquisa dirigida pelo professor Carlos Frederico Lago Burnet, realizado pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), que culminou na publicação do livro Planejamento e Gestão de Cidades do Maranhão: o executivo municipal e o controle do solo urbano. Trabalho organizado com participação de alguns alunos durante os anos de 2014 a 2016, do Laboratório de Análise Territorial e Estudos Socioeconômicos (LATESE), do Curso de Arquitetura e Urbanismo, e da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA).

A pesquisa analisou a estrutura administrativa do executivo municipal, seus recursos técnicos e procedimentos de organização e o controle do uso e ocupação do solo em cidades maranhenses com distintos perfis socioeconômicos, variadas dimensões populacionais e diferentes localizações geográficas. Delimitaram o número de municípios visitados para o estudo, cerca de 45 cidades do estado foram selecionadas, com representantes das cinco mesorregiões em que o Maranhão se divide.

Para alcançar as informações que ajudaram a realizar a análise das estruturas administrativas do executivo municipal, foram aplicados questionários nos órgãos responsáveis pela gestão urbana e planejamento nessas cidades. Questionários produzidos pela equipe da pesquisa, que o consideraram “peça chave no processo” desta, pois possuía elementos que foram determinados como fundamentais para levantar os dados e compreensão da lógica de gestão urbana dessas localidades. Ao final do processo de elaboração dos questionários e aprimoramento dos mesmos, foram feitos 5 questionários, são esses:

- Gestão do Solo Urbano (06 páginas) – direcionado ao gestor/secretário municipal contatado. O questionário objetivava coletar informações sobre 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. Destinava-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 abordadas no questionário. Requeria informações de dados básicos para identificação da secretaria, quadro 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 secretarias;

- Capacidade Técnica (06 páginas) – direcionado a alguns técnicos do órgão, possuía questões semelhantes ao questionário de 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.

Estes foram utilizados em nossa pesquisa como forma de reunir informações sobre o município de Bacuri (MA), para realizar neste, a mesma análise de estruturas administrativas do executivo e entender a logística de gestão urbana e planejamento do município. Realizada essas etapas e obtendo tais informações, foi possível então alcançar um retrato mais fiel da realidade da cidade, do qual nos apropriamos para destacar as potencialidades e as problemáticas, sugerindo soluções e diretrizes coerentes para o planejamento do desenvolvimento urbano, a fim de garantir o cumprimento das funções do município.

3 POLÍTICA URBANA NO BRASIL

Para compreendermos a problemática que se encontra no cerne dessa pesquisa, a elaboração do Plano Diretor, foi preciso entender como as questões relacionadas ao planejamento urbano (políticas urbanas) adentraram nas discussões de política nacional para o desenvolvimento das cidades. A realidade do planejamento urbano começou a ser mudada a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Isso porque até então os municípios

não possuíam autonomia diante do poder federal para administrar seus próprios recursos mínimos necessários, nem mesmo para planejamento urbano (BLANC, 2008).

“Esse engessamento municipal era decorrência do pensamento traduzido nas constituições anteriores onde os municípios não eram considerados entes federativos, e como tais, não podiam deter autonomia financeira, nem tampouco administrativa ou organizacional” (BLANC, 2008, p.56). Era claro, para eles, a autonomia destinada para os municípios a partir da implementação, promulgação do texto constitucional de 1988, igualando os municípios a mesma categoria de liberdades jurídicas dos estados e a união. Uma conquista significativa, assim afirma o autor que completa dizendo “mais do que isso, deu-lhes a Carta de 1988, ampla competência para a promoção e execução de políticas públicas voltadas ao autodesenvolvimento, como demonstra o inciso I, do art. 30, que autoriza aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local”.

Com a Constituição Federal de 1988 aprovada, as cidades passaram a exercer um papel indispensável para desenvolvimento das relações humanas, instituindo ao poder público responsabilidade de garantir o cumprimento da nova função da cidade, a social, com foco também na propriedade (BLANC, 2008).

Foi a carta magna nacional, em seu texto, nos artigos 182 e 183, a primeira a evidenciar a importância dos aspectos urbanos. Destinou esses capítulos para o direito urbanístico que até então não havia, disposto sobre a grande relevância do ordenamento territorial e do planejamento, com um trecho bem específico que trata do planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano. Ações devera valorosos para tais políticas urbanas (BLANC, 2008).

A introdução do conteúdo urbanístico no material final da Constituição Federal de 1988 foi em grande parte atribuída ao trabalho do chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana, movimento que reuniu grupos de interesse no campo urbanístico, como arquitetos, engenheiros, órgãos de assistência social, etc. “O Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi o grande responsável, através da emenda popular pela Reforma Urbana, pela elevação do tema da política urbana ao nível constitucional ” (BLANC, 2008, p.58).

Um passo estava dado. O planejamento e políticas urbanas estavam asseguradas pela constituição do país, porém outro questionamento foi levantado acerca da lei. Apesar de obrigatórias, essas políticas não possuíam caráter executivo. Sobre essa questão o autor diz:

Portanto, conforme o referido preceito constitucional, a lei federal se encarregaria tão-somente de “*instituir diretrizes*”, ou seja, traçar os caminhos a serem percorridos na busca do “*pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade*”; não podendo ser mais do que uma norma programática, isto é, “*aquelas normas constitucionais em que*

o constituinte não regula direta e imediatamente determinados interesses, mas apenas fixa seus princípios para que sejam cumpridos pelos respectivos órgãos legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos". Enquanto isso, o conteúdo normativo específico ficaria a cargo da legislação de cada município conforme as duas peculiaridades. (BLANC, 2008, p.61).

Em outras palavras, a situação demandava novas medidas por parte da união para que as políticas urbanas não ficassem no campo utópico. Blanc (2008, p.62) aponta a necessidade de criação de uma lei federal que garantisse a execução da política de desenvolvimento urbano pelos municípios, através de diretrizes por ela estabelecidas. Assim seria possível o cumprimento do que recomenda a Constituição Federal de 1988.

É da necessidade de uma nova lei federal que surge o principal objeto de estudo desse trabalho, o Estatuto da Cidade criado como “complemento” para as diretrizes de políticas urbanas existente na atual constituição.

O Estatuto da Cidade é uma lei federal (Lei 10.257) aprovada em 10 de julho de 2001 com o objetivo é regulamentar os art. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 referente as políticas urbanas. Ela vem reafirmar o que a constituição, nas diretrizes de planejamento urbano, já apresentava sobre o papel dos municípios e complementa essas ações. A sua aprovação levou dez anos para ser efetivada. Nesse tempo passou de projeto de lei 181/89, apresentado pelo então senador Pompeu de Souza até 1990, a projeto de lei 5.788/90 após ser aprovada no Senado e Câmara dos Deputados, em 2001 (BLANC 2008).

O desenvolvimento dessa pesquisa terá base firmada nessa lei federal, que dispõe em suas diretrizes o instrumento do Plano Diretor Municipal como ferramenta para cumprimento das políticas públicas, a saber:

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, 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 (Lei 10.257, 2001, p.17).

O estatuto da cidade apresenta o Plano Diretor como instrumento legal, é dele as diretrizes a serem observadas e seguidas para, em conformidade com os princípios existentes na lei federal, garantir o desenvolvimento urbano e funções da cidade. Sobre os instrumentos, o Estatuto da Cidade diz:

Art. 4º Para os fins desta lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I - Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II - Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III - planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV - Institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V - institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos (Lei 10.257, 2001, p.20).

Ainda na intenção de entender o contexto em que as políticas de planejamento urbano foram inseridas no país, partimos para o caso dos planos diretores no âmbito nacional.

Este instrumento foi amplamente difundido nos anos 70, quando o Ministério do Interior começou a incentivar a criação dos planos diretores em todo o país. Foi criada, junto ao BNH - Banco Nacional de Habitação, uma linha de crédito para servir de auxílio aos municípios das microrregiões com mais de 50.000 habitantes, segundo classificação do IBGE. Uma medida adotada pelo Ministério do Interior para tal projeto, foi atribuir à SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, a implantação de um programa conhecido como PAC - Programa de Ação Concentrada cujo objetivo era produzir (implantar) o processo de planejamento dos municípios, bem como concretizar os projetos setoriais (BLANC, 2008).

Sobre a definição do Plano Diretor alguns autores e o próprio Estatuto da Cidade, descrevem:

Assim afirma o Estatuto da Cidade (2001, p.33), “ o Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”.

O Plano Diretor seria ainda um produto de conhecimento puramente intelectual ou hermenêutico, segundo o qual seguiria um conjunto de regras e princípios derivado de normas urbanísticas comumente encontradas. “Ele tem que expressar ou significar um projeto de cidade e de município sustentável para as presentes e futuras gerações, vinculando todos os atos significativos da administração municipal, que dizem respeito à construção desse projeto” (RECH, A; RECH, U, 2010,).

Partindo de um ponto de vista jurídico, o Plano Diretor é:

Complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É o instrumento técnico legal definidor dos objetivos de cada municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros, para orientar toda a atividade da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade (RECH, A; RECH, U, 2010, p.84).

É preciso ressaltar a relação direta entre Plano Diretor e a função social da cidade, bem como a função social da propriedade, uma vez que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, pg.17). Quando o Estatuto da Cidade faz essa afirmação sobre a política urbana, está referindo-se, evidentemente, ao Plano Diretor como instrumento que viabilizará tal objetivo.

A Confederação Nacional de Municípios, (2013, pg.12) afirma que, mesmo o Estatuto da Cidade possuindo mecanismos obrigatórios e estabelecendo o período para elaboração do Plano Diretor, a maior conquista foi a participação direta da população em todo o processo de planejamento e elaboração, assim como o monitoramento das diretrizes do plano, para garantir a função social da cidade.

A função social da cidade é cumprida quando o Plano Diretor estabelece condições para que todos tenham acesso aos usos, equipamentos e mobiliários urbanos saudáveis, bem como um ambiente ordenado. “A cidade cumpre a sua função social quando garante a acessibilidade e a qualidade dos serviços, equipamentos urbanos e a participação coletiva a todos os cidadãos, independente da sua faixa de renda, gênero, raça e condição social” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICIPIOS, 2013, pg.13).

A função social da cidade também se articula à melhor oferta e distribuição dos serviços e equipamentos públicos, tais como habitação, saneamento, transporte, assistência social, saúde, educação, entre outros (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICIPIOS, 2013, pg.13).

Atentemos também para o Estatuto da Cidade. Em seu texto, no capítulo 1, art. 2º, onde deixa expresso que a política urbana deve garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Essa garantia deve ser proporcionada pela observação das seguintes diretrizes:

I - Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

O Ministério das Cidades disserta sobre o Plano Diretor dispendo sua finalidade, que consiste em definir a função social da cidade, bem como da propriedade. Tendo por finalidade a resolução de problemáticas das cidades com crescimento desordenado que promovem exclusão, com destaque a população mais vulnerável e baixa renda, contribuindo com a degradação do meio ambiente.

É possível considerar a função social da propriedade como algo ligado diretamente a própria função social da cidade. Sem esta última é pouco provável que a segunda seja alcançada, sendo assim, precisamos firmar uma para depois a outra. “Para a garantia da função social é preciso compreender que a propriedade urbana não é um bem privado e individual, ao contrário, a propriedade urbana deve ser compreendida como um bem coletivo” (PLANO-DIRETOR-PARTICIPATIVO, pg.15).

Desta forma o objetivo fundamental do Plano Diretor é estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada e reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos (PLANO-DIRETOR-PARTICIPATIVO, pg.15).

4 PLANO DIRETOR

4.1 Origem o Plano Diretor no Brasil

O surgimento do Plano Diretor, no âmbito nacional, como instrumento legal está intrínseco a formulação, aprovação e publicação do Estatuto da Cidade. Em 2001 firmava-se o Plano Diretor como instrumento auxiliador do planejamento municipal, como a própria Lei

10.257/2001 deixa claro no Cap. II, dos Instrumentos da política Urbana. Segundo o estatuto no artigo 4º, entres os instrumentos a serem utilizados, como os planos nacionais, regionais e estaduais por exemplo, está o Plano Diretor.

Entretanto os planos diretores já eram mencionados décadas antes da aprovação da lei 10.257/2001. Em meados de 1970, o Plano Diretor foi amplamente aplicado no território brasileiro como forma de organização dos municípios. “A partir da década de 70, a institucionalização do planejamento se disseminou nas administrações municipais através das leis orgânicas dos municípios neste período elaborado pelos Estados” (JÚNIOR, 97, pg. 34).

O próprio Ministério do Interior, na época, foi responsável pela elaboração desses planos. Na década de 70 o ministério encabeçou medidas que visavam a implementação de planos diretores no âmbito nacional, um meio encontrado para tal, foi a criação de uma linha de crédito para fomento das elaborações de tais planos. Os créditos foram fornecidos pelo então Banco Nacional de Habitação – BNH, com prioridade para cidades com população superior a 50.000 habitantes (BLANC, 2008).

O Plano Diretor já se fazia presente antes mesmo do Estatuto da Cidade ser aprovado. E a mínima observação da ordem cronológica, nos permite perceber que o Plano Diretor já era trabalhado antes mesmo da sua inclusão na Constituição Federal de 1988, assegurado pelos artigos 182 e 183. Leis orgânicas foram criadas em vários estados do Brasil e tomaram o Plano Diretor como instrumento de planejamento. Um exemplo era o estado de São Paulo:

A lei orgânica do município de São Paulo (Decreto-lei complementar N°9/69), estabelecia que o município deveria iniciar o processo de planejamento com a elaboração do Plano Diretor de desenvolvimento integrado adequando-o aos recursos financeiros do município e as suas exigências administrativas e integrar os seus aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos, visando a integração do processo de desenvolvimento nos níveis de governo Federal, Estadual, Municipal. (JÚNIOR, 97, pg. 35).

Sobre a importância desse período e da realidade da cidade de São Paulo, Priscila Ferreira Blanc diz que esse foi um período importante para o desenvolvimento do planejamento urbano municipal, especialmente no Estado de São Paulo, onde houve maior concentração de planos diretores elaborados no país naquela época (BLANC, 2008). Esses planos eram, por força de lei, neste caso a constituição do estado de São Paulo, impostos aos municípios paulistas que os sitiavam em tais obrigações, como definir as ações a serem tomadas no território. Tudo isso ao mesmo tempo que ocorria as mudanças e debates no âmbito federal.

São Paulo é apenas um dos muitos estados que “pressionados” pela União, introduziram os planos diretores como forma de ordenar as cidades. Grandes foram as produções de planos diretores no Brasil apoiados por investimentos que visavam promover esse cenário.

As experiências vividas, em especial, em São Paulo não foram as mais inspiradoras. A falta de articulação entre “o que é” e “para que serve” dos planos diretores, bem como a aplicação, por parte da União, trouxe uma série de problemáticas. Tentou-se continuar o planejamento, porém sem êxito.

“A avaliação desse planejamento municipal do Estado de São Paulo demonstrou que 80% dos municípios já haviam concluído ou estavam concluindo seus planos diretores, entretanto, entre cada dez, sete já o haviam abandonado” (BLANC, 2008, pg. 104)

O insucesso do planejamento urbano através do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado é resumido por Roberto Braga que diz: “o fracasso dos PDDIs deveu-se a uma má concepção de planejamento por parte das autoridades legislativas, que resolveram instituí-lo por decreto e também de uma consequente não compreensão de seu significado pelas prefeituras”.¹

Blanc (2008, pg.105) ressalta o fechamento da SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) em 1974, somada ao baixo índice de resultados obtidos, como motivos do abandono dos Planos Diretores integrados.

4.2 Os Objetivos do Plano Diretor

Aqui abordaremos três momentos, dos quais, dois, já foram mencionados no texto, o período antes da Constituinte de 88 e o período após. E o Plano Diretor no Estatuto da Cidade. Identificando como era pensado e utilizado o Plano Diretor nesses dois momentos, e expor o atual formato em que se encontra. O que, claro, permitirá entender a diferença alcançada posteriormente a aprovação do texto da constituição de 1988, alterando a forma de utilização desse instrumento.

¹ BRAGA, Roberto. *In: Plano Diretor Municipal: três questões para discussão*. Disponível em: www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicações. Acesso em:

4.2.1 Antes da Constituição De 1988

No primeiro momento vivia-se um contexto nacional político diferente, e entender essa diferença nos ajudará. Nos anos de 1960, período do regime militar, o poder era centralizado na União, os estados podiam legislar pelo município, apesar deste ter certa autonomia.

Esse período militar se constituía pela centralização, na União, das decisões sobre os assuntos pertinentes aos municípios. Estes, por sua vez, mesmo à constituição da época (CF -1967) garantiam certa independência. Ainda cabia aos estados a definição sobre as leis orgânicas dos municípios, o que significava estar sob a vontade legislativa dos entes superiores. Essa condição limitava-os quanto a organização territorial do próprio espaço (JÚNIOR, 1997, pg. 36).

Essa condicionante do município ao poder da União, no qual o Estado legislava sobre a realidade local, engessou o papel do município mantendo-o refém dos recursos federais. Essa limitação de autonomia administrativa afetou o planejamento na esfera municipal. Tal déficit era percebido na questão econômica, onde verificava-se a dependência junto aos entes superiores. “[...] Também era constatada por sua capacidade financeira, pois os tributos ficavam concentrados na União e nos Estados, sendo de sua competência instituir os impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana e serviços de qualquer natureza” (JÚNIOR, 1997). O mesmo autor diz ainda:

Apesar da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural pertencente ao município, esta fonte de receita era insignificante pela razão da União não ter interesse em promover a sua arrecadação e não ter estruturado um sistema eficiente, tornando-se um dos tributos até hoje mais sonogados no país (JÚNIOR, 1997, pg. 36).

A justificativa do governo de manter sobre seu domínio os recursos e o planejamento era o plano de crescimento do país a partir do meio urbano promovendo a modernização e crescimento. Foi o interesse pela consolidação desses planos que contribuíram para a formação desse cenário em que o município acabou refém dos pacotes de ações governamentais para o crescimento nacional. “Para a consecução deste projeto político se justificou a centralização política e financeira, onde os municípios para sobreviverem tinham poucas alternativas diante da concentração dos recursos na esfera federal” (JÚNIOR, 1997).

“A concentração de recursos na União deixou o município dependente do órgão federal, sem meio para a implantação do desenvolvimento regional. Isto levou a uma solução por parte do município, no mínimo danosa para o plano de desenvolvimento integrado, pois este foi usado para captação de recursos financeiros da União, prejudicando a sua finalidade principal. Foi priorizado o econômico em detrimento do desenvolvimento” (JÚNIOR, 1997, pg. 37).

O Plano Diretor de desenvolvimento integrado tornou-se um meio de obtenção de subsídios financeiros para manter as funções mínimas dos municípios saudáveis. Não assumiu sua verdadeira vocação, uma vez que possuía diretrizes capazes de orientar o crescimento urbano, sendo essas bem clara.

“O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado tinha como objetivo geral promover o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social do município e melhorar o atendimento e a eficácia dos serviços prestados pela prefeitura [...]” (JÚNIOR, 1997). Era um plano que tinha como objetivo, o desenvolvimento municipal pela integração dos planos. Segundo Júnior (1997) vinha para “[...] iniciar ou consolidar um processo permanente de planejamento municipal assegurando a coerência entre os planos gerais de longo prazo, os programas setoriais de médio prazo, orçamento plurianual de investimento e o orçamento programado”.

O motivo do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado não ter conseguido efetivamente, ou pelo menos parcialmente, produzir resultados pertinente as suas atribuições, deve-se aos agentes envolvidos no processo. Quem aplicou, mesmo com a legislação dispondo ao Plano Diretor ampla atuação no âmbito econômico, social, político e cultural, não considerou as suas diretrizes. Sendo estas voltadas as necessidades do local.

Essa afirmação acerca dos agentes é exposta por Nelson Saule Junior:

O elemento condicionante para o Plano Diretor não incorporar mecanismo eficazes para entender os interesses da população urbana foi a forma como foi aplicado e utilizados pelos técnicos-planejadores e os governos locais, que reproduziram atos e procedimentos destinados a centralização da elaboração, tomada de decisões e implementação do planejamento municipal. A reprodução sistemática do planejamento centralizado e distoante da realidade urbana, foi consolidando a questão do Plano Diretor como produto acabado, uma peça tecnocrática elaborada de forma preciosista, rígida e formal (JÚNIOR, 1997, pg. 38).

No ano seguinte a Constituição Federal de 1988, a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo promoveu debates sobre o Plano Diretor antes da constituinte, e elencaram fatores responsáveis pela ineficiência (JÚNIOR, 1997, pg.38). São elas:

1. A então excessiva concentração de poder da União, desmotivando a ação municipal inclusive, em relação aos recursos, colocando-se o município sempre na posição dependente, atendido ou não, em função de injunções políticas.
2. Planos elaborados por empresas externa, distantes da realidade local, pecando pelo excesso de tecnicismo, sem nenhuma preocupação com a dimensão política de que os planos devem ter, empregado de forma generalizada modelos estereotipados, com base em uma metodologia simétrica, resultando uma equalização de tratamento em termos pesquisa e concepção dos planos, não considerando a individualidade de cada município - diferentes escalas demográficas, posição relativa na região, disponibilidade local de recursos humanos, materiais e financeiros necessários a implementação;
3. Planos elaborados tão somente para permitir o acesso a financiamentos, sem nenhuma intervenção de implementação;
4. Planos elaborados sem a mínima participação da comunidade, não refletindo, por conseqüente, os seus anseios;
5. Planos elaborados sem o concurso do pessoal dos quadros permanentes da administração local, que não tiveram a menor motivação para iniciar, a partir deles o processo de planejamento.

Essas são as alterações propostas para contornar a ineficácia dos planos diretores da época, que não seguiam um propósito de implementação, mas somente captação de recursos por parte dos municípios. Limitar os planos diretores a essa condição esvaziou-os do sentido principal para o qual deveriam ser produzidos.

4.2.2 O Novo Plano Diretor Pós Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 reconfigurou o Plano Diretor, dando a ele um papel fundamental para o planejamento urbano, mais precisamente para a política urbana no Brasil. Definiu-o como o instrumento básico para ordenamento das funções sociais da cidade, de acordo com a política de desenvolvimento urbano municipal. Segundo a Constituição Federal do Brasil de 1988:

“§ 1º O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988).

Também o diferenciou daqueles planos que outrora foram erroneamente aplicados. Para Júnior (1998, pg.41), “as normas constitucionais referentes as políticas urbanas conferem ao Plano Diretor uma nova configuração, que não se confunde e nem apresenta semelhança com os antigos planos municipais denominados Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado”.

Como forma direta de falar dos objetivos transcritos na Constituição Federal de 1988, a respeito do Plano Diretor, segue o que diz a lei:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - Parcelamento ou edificação compulsórios;

II - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O Plano Diretor é fixado como instrumento de organização na política nacional de desenvolvimento municipal, porém, mesmo estipulado por lei, introduzido na realidade do planejamento, ainda sim, toma uma certa conotação de abstrato. Possui característica de superficialidade, sem, de certa forma, mostrar-se efetivo na materialização de seus objetivos.

Sobre essa limitação na efetividade de sua aplicação, que o Plano Diretor correu o risco de novamente assumir um papel de fracasso no âmbito de sua atuação, o planejamento. Sobre essa realidade, Júnior (1997) escreve:

Os setores conservadores concordam com a previsão do Plano Diretor no texto constitucional como instrumento básico da política urbana com a perspectiva deste continuar na prática sendo concebido como um instrumento voltado a reforçar o planejamento formal e abstrato que não reconhece a cidade real, que não tem objetivo de modificar a lógica da apropriação privada dos investimentos públicos, ou então pelo fato de induzir um planejamento que não tem como premissa a cidade modelo-ideal, sem considerar a realidade local (JÚNIOR, 1997, pg. 40).

“Alguns fatores também são apontados como contribuintes para a anulação da eficácia do Plano Diretor segundo a suas atribuições reais, aquelas constituídas para melhorar as condições públicas. O primeiro é ausência de segurança quanto o acesso a rendas, recursos financeiros, nas mãos do mercado imobiliário, o qual se beneficiaria com obras públicas realizadas não para o benefício da comunidade, mas para atribuir valor aos empreendimentos imobiliários desses agentes. Este fato relacionado as obras, cujo o controle inexistente, seria um segundo fator pelo qual o Plano Diretor se tornaria ineficaz, sem instrumentos jurídicos que impedisse essa realidade. Isso, segundo o autor, descaracteriza o Plano Diretor idealizado e requerido na constituição” (JÚNIOR, 1997).

Porém o novo contexto transforma o Plano Diretor em norteador, através da mudança de sua aplicação. Júnior (1997) o coloca como sendo um conjunto de normas cujo objetivo é ordenar as ações urbanísticas a serem efetuadas, além de fornecer instrumentos e processos pelos os quais o município possa garantir a função social da cidade e da propriedade urbana.

A diferenciação entre o Plano Diretor como instrumento constitucional e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado é a sua constitucionalidade. Uma vez constituído segundo norma e incluso na constituição, o Plano Diretor torna-se ferramenta legal. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, basicamente técnico, é substituído pelo Plano Diretor, agora sob peso de instrumento legal, assegurado pela Constituição Federal de 1988 (JÚNIOR, 1997).

Concluimos elencando de forma fiel o que Júnior (1997) traduziu como principais mudanças entre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e o Plano Diretor como instrumento constitucional. São elas:

- 1) O Plano Diretor ao ser instituído por norma constitucional configura natureza distinta dos antigos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, em razão de:
 - a) Ser o instrumento básico da política urbana municipal pelo qual se efetiva o planejamento urbanístico local;
 - b) Ser requisito obrigatório para o município promover ações e medidas para a propriedade urbana atender sua função social;
 - c) Ter como requisito para sua instituição e implementação a participação popular, que se tornou preceito obrigatório dos processos e instrumentos de planejamento.

- 2) O Plano Diretor em decorrência da sua natureza, ser um instrumento básico da política municipal, tem como pressuposto para sua eficácia jurídica o planejamento democrático e participativo com base no princípio da participação popular, como meio de garantir a apropriação e o reconhecimento institucional da realidade social e cultural local para a constituição das regras, procedimentos e instrumentos destinados a tornar efetivo o direito à cidade;
- 3) O fundamento do Plano Diretor como parte integrante do processo de formulação e implementação da política urbana ser destinado a criar mecanismos e instrumentos jurídicos que permitam ações e atividades no município para tornar concreto o direito à cidade, de modo a ter eficácia jurídica, deve ser extraído do conjunto de normas do sistema constitucional.

Podemos assim entender as diferenças entre um Plano Diretor, instrumento de captação, esvaziado pelo seu uso para fins de financeiros municipais, para um Plano Diretor como instrumento urbanístico para garantia de direitos fundamentais. Direitos garantidos pela constituição que faz desse mesmo plano, parte fundamental desse processo.

5 OS DESAFIOS DA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

5.1 Plano Diretor Participativo do Ministério das Cidades

O Ministério das Cidades foi criado em 2003, mais precisamente em 1º de janeiro daquele ano, com o objetivo de estimular os municípios a desenvolverem sua política de planejamento territorial e a gestão democrática. Disponibilizando recursos para que estes possam efetivar essa nova política. O Ministério foi criado, e a partir de março de 2003, chamou a sociedade, estados e municípios para discutir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, pg. 21).

O ministério surgiu da necessidade de construir essa nova fase da política urbana no Brasil. Assim como o Estatuto das Cidades surge como forma de materializar as diretrizes urbanas presentes na Constituição Federal de 1998, como falamos no item Política Urbana no Brasil. O Ministério das Cidades busca otimizar o processo da nova política urbana, inclusive trabalhando o próprio Estatuto da Cidade. Uma longa empreitada vem buscando mudar a ideia de cidades e planejamento.

“Em 1988, a Constituição do Brasil estabeleceu uma nova política urbana para o país, mas só 13 anos depois, em 2001, os instrumentos para implementar essa política foram regulamentados com a aprovação da lei [...]: o Estatuto da Cidade” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

O Ministério das Cidades cria, então, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a fim de criar um cenário nacional com planejamento territorial urbano eficaz e construir uma política de gestão do solo urbano, de acordo com a Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, principalmente desse último. De acordo Ministério das Cidades (2005, pg.11): “buscamos, dessa forma, estimular os municípios e cidadãos a construírem novas práticas de planejamento e de gestão democráticas, includentes, redistributivas e sustentáveis”.

Os esforços da secretaria foram destinados a organizar um plano de ação a nível nacional. Para tanto, foi necessário uma série de reuniões, sobretudo com lideranças sociais e do poder público para levantar as posições e opiniões, como o intuito de produzir seu escopo.

Cerca de 320 mil representantes da sociedade e do poder público, entre junho e agosto daquele ano, participaram das conferências municipais e estaduais, para formação dos conselhos municipais e estaduais e elegeram os 2.700 delegados para a primeira Conferência Nacional das Cidades. Na conferência foi eleito o Conselho das Cidades, formado por 80 entidades dos diversos segmentos que constroem as cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, pg.21).

O conselho, junto ao Ministério, definiu uma campanha para divulgação e sensibilização em relação a elaboração e implementação dos Planos Diretores Participativos, quanto ao que é e sua importância. [...] “a campanha foi montada em duas frentes. Uma campanha de massa voltada para o conjunto dos cidadãos e uma campanha dirigida ao público alvo: gestores e técnicos municipais, vereadores, liderança sociais [...]” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, pg.22).

O Ministério das Cidades reconfigurou seus programas direcionados a gestão urbana e metropolitana, além de criar outros. É o caso do Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, que traz como principal objetivo, o fortalecimento dessa nova ordem de políticas públicas com integração dos vários atores da sociedade, redistributiva e includente com a incorporação de processos participativos na elaboração e implementação de Planos Diretores (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, pg.21).

Dentre as muitas atividades realizadas durante o processo de familiarização dos públicos alvos, com a implementação e elaboração do Plano Diretor na campanha, estavam os seminários. Um deles se destacou pelo resultado obtido na reunião. Ele foi realizado através da comissão de desenvolvimento urbano e interior e teve como meta esmiuçar assuntos polêmicos

no processo de planejamento, por meio de debates em grupos, com representantes da área técnica, acadêmica, gestores municipais, movimentos populares e entidades profissionais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, pg.21).

O resultado gerou um documento de nome “Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos”. Este documento serve como material de apoio aos técnicos municipais e demais segmentos sociais na condução de seus processos de planejamento e elaboração de Planos Diretores. Ele será utilizado aqui para direcionar nossa explanação, sobretudo nesse item, dando as informações necessárias sobre o Plano Diretor.

Deste modo, as prefeituras assimilaram a ideia de que a confecção do plano seria um instrumento imprescindível para o adequado ordenamento do território e a decorrente transformação das cidades em lugares socialmente inclusivos e de acesso a todos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005). Segundo o autor, o principal objetivo do programa, era promover a fortaleza do planejamento. “Isso indica a importância do planejamento e de uma estrutura de apoio financeiro e metodológico aos municípios para ordenamento e da gestão municipal de forma participativa” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

As ações, segundo o Ministério das Cidades, conseguiram, através dos programas organizados e estabelecidos pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, promover a importância de todo o processo de implementação e elaboração dos Planos Diretores.

O Plano Diretor Participativo torna-se o instrumento principal para nortear o desenvolvimento territorial e urbano das cidades, sobretudo aquelas que tinham obrigação. Mas precisamos definir do que se trata o Plano Diretor Participativo. O próprio Ministério das Cidades já dispõe dissertações explicativas sobre o instrumento.

Como já discutimos aqui no item três, Plano Diretor passou por várias alterações ao longo do tempo, tanto em sua funcionalidade, quanto em sua finalidade. O Plano Diretor deixa de ser algo meramente técnico, produzido somente por técnicos, de forma a não considerar a realidade de cada cidade, o que foi marcante como causa de sua ineficiência.

Ele é modificado pela ação de aprovação da Constituição Federal de 1988, alcançando um padrão no seu conceito. Agora sua utilidade está ligada a ação responsável de organizar determinada realidade urbana, através dos instrumentos que equalizam as medidas a serem tomadas. Mas o que é o Plano Diretor Participativo?

O Ministério das Cidades define o Plano Diretor Participativo como:

Um instrumento para garantir a todos os cidadãos do município um lugar adequado para morar, trabalhar e viver com dignidade. O Plano Diretor é uma lei em que vai estar registrada a melhor forma de ocupar o território do município, o destino de cada

parcela do território, para garantir que o interesse coletivo prevaleça sobre os interesses individuais ou de grupos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, pg.73).

Como fixado na Constituição Federal de 1988 em seu art. 182, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, pg.73). É com o Plano Diretor que podemos transformar a realidade desordenada do território urbano. Podemos dizer que o Plano Diretor Participativo tem como fundamento a participação direta da população na implementação e elaboração do Plano Diretor. As opiniões emitidas pela população que compõem as cidades, ajudam a melhor entendê-las.

Diferentemente de outrora, o Plano Diretor não mais é produzido somente por técnicos, mas sim, pela sociedade. Antes era um documento exclusivamente técnico (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, pg.73). “O Plano Diretor Participativo é um pacto da sociedade para, a partir de uma leitura coletiva da realidade, traçar as diretrizes, os instrumentos e meios para alterar a realidade e alcançar os objetivos acordados” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, pg.73).

Tornou-se necessário a inclusão daqueles que vivem nas cidades, que sentem e compartilham do espaço urbano, que são responsáveis pelas mudanças físicas (atores) e culturais do território onde o Plano Diretor vai agir. Salientamos que:

Essa democratização das tomadas de decisões é apontada como fundamento para uma gestão municipal participativa, com auxílio da comunidade. É a participação dos populares, fazendo-os atores da construção do Plano Diretor, que se farão partícipes do planejamento e processo que envolve a articulação das ações que influenciaram na vida de toda população. Todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e podem intervir na realidade de seu município (BRASIL, 2004, pg. 13).

No entanto, essa participação efetiva só será possível, se dentro do processo os métodos adotados para consequências elaborar o plano usarem uma linguagem acessível a sociedade, de forma proporcionar a compreensão de todos em todo o município. O Ministério das Cidades aponta algumas decorrentes da implantação do Plano Diretor Participativo, são elas:

1. Alteração da dinâmica imobiliária valorizando ou desvalorizando áreas e propriedades e reduzindo desigualdades;
2. Geração de oportunidades de trabalho e emprego;

3. Democratização do acesso à moradia digna, à infraestrutura, a equipamentos urbanos e espaços públicos e à mobilidade urbana;
4. Serve como base legal e estímulo para gestão participativa e cidadã do município.

A meta é alcançar as diretrizes acima descritas, a partir das quais o plano diretor torna-se benéfico. Assim o plano diretor participativo assume sua totalidade, identificada no próprio nome, a gestão democrática e participativa. É dessa forma que os interesses coletivos serão postos sobre os interesses de alguns, afim de privilegiar o bem-estar social.

5.2 Obrigatoriedades do Plano Diretor

Sobre as condições que determinam a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade dispõe em seu art. 41, incisos I a V.

Art. 41. O Plano Diretor é obrigatório para cidades:

I - Com mais de vinte mil habitantes;

II - Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III - Onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no 4º parágrafo 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.

VI - Incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012).

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadradas no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do Plano Diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o Plano Diretor ou nele inserido.

§ 3º As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o Plano Diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres,

como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015).

Nota-se, como o mínimo de atenção, que o município de Bacuri (MA) não está condicionado a nenhuma obrigatoriedade descrita acima. O seu Plano Diretor não “precisa” ainda ser produzido pelos responsáveis legais, executivo e legislativo municipal. Entretanto, vale ressaltar, o crescimento inevitável da população, comum a toda cidade, resultante da passagem dos anos. Posteriormente, a sua população totalizará a soma mínima de 20.000 habitantes, enquadrando-se na primeira obrigatoriedade citada pelo Art.41, Inciso I.

Os números de habitantes existente no município em 2010 era de 16.604 habitantes segundo o censo (IBGE, 2010). A população estimada para 2018 é de 18.508 habitantes. Logo, em poucos anos, não sabe ao certo quantos, a população levará o município a condições que o obrigue a elaborar um Plano Diretor.

Essa condição, de não ser obrigado a realizar a elaboração do Plano Diretor, insere o município a realidade de outras cidades o Brasil. A Confederação Nacional de Municípios (2015, pg.16) diz: “acrescente-se que a sua maioria, [...] com população inferior a 20 mil habitantes, não é obrigada a elaborar o Plano Diretor, como também não está incluída nas ações do governo federal de fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas”.

Da mesma forma que não há obrigação para elaboração, também não há nada que impossibilite tal feito. A proposta da pesquisa é também a antecipação desse processo tão importante para o desenvolvimento do município. A Confederação Nacional de Municípios procura conscientizar as unidades administrativas a produzir seus planos diretores, seja aqueles com mais de vinte mil habitantes ou os pequenos, com menos de vinte mil. Isto porque a elaboração do Plano Diretor com a implantação de pelo menos suas diretrizes mínimas melhora ordenamento do território municipal.

Segundo Soares (2014, pg.8), mais do que o ordenamento, o Plano Diretor é, antes de mais nada, um instrumento que garante os direitos fundamentais do indivíduo e sua dignidade, através do planejamento urbano, sob a ótica da gestão urbana. Não está disposto na atuação do Município, antes, é uma condição imposta constitucionalmente. Não se trata de obrigação, mas um dever, que o município, independentemente de sua população, ordene seu território como forma de garantir segurança e direitos fundamentais.

Essa afirmação é feita com base, primeiramente, no fato de que o planejamento assegura os direitos fundamentais, criando condições para o exercício de tais direitos

(SOARES, 2014). Da mesma forma, a diversidade de opiniões e contrapontos deixa rico o debate. Outro ponto que fundamenta a afirmação é o fato de a Constituição Federal de 1988 ser democrática, agrupando uma pluralidade de concepções, interesses contraditórios e conflituosos que imprime um caráter integrador, e não segregador (SOARES, 2014).

Sobre isso, o Ministério das Cidades diz:

Conforme o Estatuto da Cidade, nem todos os municípios brasileiros são obrigados a elaborar seu Plano Diretor. Apesar disso, o Ministério das Cidades recomenda que todos os municípios brasileiros o façam. O Plano Diretor é importante instrumento para o pleno desenvolvimento do município e para que a cidade e a propriedade cumpram mais satisfatoriamente suas funções sociais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Ministério das Cidades (2004) diz que, obrigados pelo Estatuto da Cidade ou não, os municípios precisam conhecer seu contexto, com intuito de alcançar proteção ambiental, mitigar as desigualdades e buscar melhor qualidade de vida e desenvolver suas potencialidades dentro de um respeito a sustentabilidade. É por meio do Plano Diretor que o Estatuto da Cidade disponibilizará os instrumentos.

Assim chegamos à conclusão de que, antes da obrigatoriedade do Plano Diretor sugerida pelo Estatuto da Cidade, o município tem o dever de proporcionar o cumprimento das normas constitucionais. Em outras palavras, o Plano Diretor se faz necessário como forma de otimizar a gestão urbana, por meio do planejamento, mesmo para a populações com menos de 20 mil habitantes. O que resguarda a importância do Plano Diretor para Bacuri (MA).

5.3 Conteúdo Mínimo do Plano Diretor

Como citado anteriormente, o Plano Diretor é imprescindível, mesmo que não obrigatório, na política de planejamento urbano em municípios com menos de 20 mil habitantes, ou que não se encontre incluso nas condições descritas no art.41 do Estatuto da Cidade. Portanto, mesmo não sendo obrigatório fazê-lo para o município de Bacuri (MA), seria viável e importante do ponto de vista estratégico, visto que um plano diretor pode contribuir no processo de organização municipal.

A Constituição Federal de 1988 o classifica como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art.182, §1). E será no Plano Diretor que encontraremos a definição das exigências fundamentais de ordenação da cidade, sendo o cumprimento dessas, necessário para garantir que a função social da propriedade conforme a lei federal determina no seu art.182, inciso 2°.

Nosso interesse aqui é esclarecer qual é o conteúdo mínimo do Plano Diretor, pois já entendemos em quais situações se faz obrigatório, destacando isso da própria constituição e do Estatuto da Cidade. Mas estes destacam, apenas, alguns elementos mínimos desse conteúdo, não deixando claro se somente esses elementos fazem parte do Plano. Entretanto, conseguimos destacar esse conteúdo mínimo das leis e acervo de documentos que regulamentam a política de desenvolvimento urbano, mesmo não estando “listado” esse conteúdo nos corpos dos textos. Resumindo, não iremos encontrá-los juntos, em sequência, como um manual passo a passo.

Cada Plano Diretor deve ser único, isso porque cada cidade tem suas peculiaridades e características próprias, devendo considerá-las durante o planejamento urbano. A legislação urbanística e demais legislações que se referem ao tema, estabelecem um conteúdo mínimo para todo Plano Diretor. Elencar tal conteúdo é nosso objetivo nesse momento.

O Direito Urbanístico brasileiro torna dependente, como mencionado anteriormente no inciso segundo do art.182 da Constituição Federal de 1988, a função social da propriedade ao Plano Diretor. Esse Plano Diretor é considerado de conteúdo urbanístico e autoaplicável, ou seja, possui em seu escopo, mapas e tabelas onde são determinados os índices urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo.

A constituição no art.30, inciso VIII, especifica que o município deve promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, bem como as zonas de expansão urbana.

O Plano Diretor deve abranger o uso dos instrumentos urbanísticos, no que se refere à ação sobre propriedade urbana particular (concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas, etc.), assim o poder público poderá utilizá-los na política de desenvolvimento da cidade, no que se refere às diretrizes exposta no artigo 2º do Estatuto da Cidade, inciso IV.

Outra lei que nos ajuda, é a Lei 12.651/2012 - o Código de Florestal - que discorre sobre a definição de áreas verdes urbanas, definidas como espaços públicos ou privados com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada. Estas áreas devem estar previstas no Plano Diretor, nas leis de zoneamento urbano e de uso do solo, uma vez que são indisponíveis para a construção de moradias.

A Lei 6.766/1979, conhecida como Lei Nacional de Parcelamento de Solo Urbano dispõe sobre o conteúdo do Plano Diretor em seu texto. São eles: 1) índices urbanísticos que

definem as dimensões permitidas para o lote urbano (art.2º, inciso 4º); 2) definição da zona urbana, de expansão urbana e de urbanização específica, nas quais se admite o parcelamento do solo para fins urbanos (artigo 3º); 3) a densidade de ocupação prevista para cada área da cidade (art. 4º, I); 4) as áreas que nos parcelamentos de glebas urbanas (loteamentos) devem ser destinadas para o sistema de circulação, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como espaços livres de uso público, de maneira proporcional à densidade de ocupação prevista (art. 4º, I); 5) as áreas de risco definidas como não-edificáveis (art.12, inciso 3º).

O Estatuto da Cidade no artigo 42, dispõe sobre o mínimo que o Plano Diretor precisa apresentar:

I - A delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei;

II - Disposições requeridas pelos art. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III - Sistema de acompanhamento e controle.

Em 2012 foi promulgada a lei Nº 12.608, de 10 de abril, que Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Esta lei dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, bem como autoriza a criação de sistema de informação e monitoramento de desastres, altera as Leis 12.340/2010, a lei 10.257/2001, a lei 6.766/1979, a lei 8.239/1991, e a lei 9.394/1996 e dá outras providências.

O objetivo é voltado para a ordenação do território no sentido de mitigar, controlar ou interromper possíveis desastres naturais, através do controle de áreas de risco. Para isso é preciso essa harmonia com outras leis que regulamentam o controle do solo urbano, bem como atividades inseridas no contexto urbano, como é o caso do Estatuto da Cidade, por isso essa complementação por parte da lei 12.608.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, diz:

Parágrafo único. A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

Esta mesma lei, nos seus artigos 24, 25 e 26, altera o Estatuto da Cidade. São essas as mudanças:

Art. 24. O inciso VI do art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescido da seguinte alínea h, que diz:

h) A exposição da população a riscos de desastres.

Art. 25. O art. 41 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI, que diz:

VI - _Incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

O **art. 26.** Altera o Estatuto da Cidade, inserindo dois artigos, passando a vigorar acrescida dos art. 42-A e 42-B, que acrescentam ao conteúdo mínimo do Plano Diretor novos itens. Sendo eles:

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o Plano Diretor dos municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I - Parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II - Mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III - Planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - Medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e

V - Diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977/2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do Plano Diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433/1997.

§ 3º Os Municípios adequarão o Plano Diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham Plano Diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - Demarcação do novo perímetro urbano;

II - Delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - Definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - Definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - A previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - Definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - Definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do Plano Diretor, quando houver.

§ 2º Quando o Plano Diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.

No caso de Bacuri (MA), como não faz parte do cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, não há a obrigatoriedade de pôr no escopo do conteúdo mínimo os termos do art.42A e, da mesma forma, por não ampliar seu perímetro urbano, é dispensável o art.42B.

Portanto, após essas deliberações, temos o conteúdo mínimo do Plano Diretor, disposto no Estatuto da Cidade. A esse acrescentamos o conteúdo encontrado nos textos e

documentos que abordamos nas legislações urbanísticas vigentes, e que complementam o conteúdo mínimo exigido.

A Constituição no art.30, inciso VIII, especifica que:

- Planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- O Estatuto da Cidade (Lei Nacional n. 10.257/2001) diz:
- Instrumentos urbanísticos, no que se refere à ação sobre propriedade urbana particular;

O Código Florestal (Lei Nacional n. 12.651, de 25 de maio de 2012), em seu artigo 3º, inciso XX:

- Áreas verdes urbanas, assim entendidos como espaços públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada;

A Lei Nacional de Parcelamento de Solo Urbano (Lei 6.766/1979) prevê os seguintes conteúdos para o Plano Diretor:

- Índices urbanísticos que definam as dimensões permitidas para o lote urbano;
- Definição da zona urbana, de expansão urbana e de urbanização específica, nas quais se admite o parcelamento do solo para fins urbanos;
- A densidade de ocupação prevista para cada área da cidade;
- As áreas que nos parcelamentos de glebas urbanas (loteamentos) devem ser destinadas para o sistema de circulação, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a espaços livres de uso público, de maneira proporcional à densidade de ocupação prevista;
- As áreas de risco definidas como não-edificáveis;

O Estatuto da Cidade no artigo 42:

- A delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- Disposições requeridas pelos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- Sistema de acompanhamento e controle.

São estes os termos que definem o conteúdo mínimo de um Plano Diretor, partindo da constituição nos artigos 182 e 183, passando pelas leis federais que complementam esses artigos. É a soma de regulamentações voltada ao cuidado dos aspectos relacionados ao bem-estar social e garantia do direito ao crescimento sustentável, do âmbito federal até as instâncias

menores, como a municipal. É a harmonia dessas regulamentações que constituem esse conteúdo.

6 O MUNICÍPIO DE BACURI (MA)

6.1 Aspectos históricos

O território onde se encontra o município de Bacuri (MA) era habitado pelos indígenas tupinambás, que ocupavam as margens da baía conhecida como Cabelo de Velha, nome que fazia referência ao cacique, assim conhecido pelos portugueses. Estes posteriormente, com o avanço do desenvolvimento da região devido a fazenda que ali existia, deslocavam os indígenas para o centro do território que agora era transformado por engenhos de cana de açúcar, além da agroindústria (VIEIRA, 2000, pg.13).

Aí se fixaram portugueses, africanos e libaneses que passaram a desenvolver a agricultura, dando prioridade à cana de açúcar, mandioca e milho. Paralelamente, era praticado o extrativismo da amêndoa de babaçu.

Segundo o IBGE (2010), em 1815, chegava o cearense Luís da Costa Garcês acompanhado de sua família, especializando-se no plantio da mandioca, obtendo resultados satisfatórios. Cinco anos depois, o sr. Garcês abria uma casa de comércio, sendo a primeira no gênero. Antigos habitantes do lugar atestam que, no passado, o cultivo da cana de açúcar se destacou, fazendo surgir vários engenhos para fabricação de rapadura, aguardente e açúcar.

Em 1830, vindo da cidade de Guimarães, chegava o Sr. João Celestino Pimenta, antes da função de estafeta, passa a ser o primeiro inspetor de quarteirão de polícia da localidade. Como exemplo contam-se, entre outros, os engenhos de Bitiúa, Livramento, Rosário e São Joaquim, [...]. Ainda assim, a região não conseguiu prosperar, haja vista que somente no século XX teve sua emancipação política (GOMES, 2002, pg.57).

Segundo a tradição corrente, a primeira missa no local foi celebrada à sombra de um bacurizeiro. Dois freis que estavam em missão, durante a celebração atentaram para uma movimentação após a queda de um fruto da árvore, e ao indagarem sobre o nome, o Frei David, que era o celebrante, exclamou: “bacuri”! Daí a origem do topônimo. O lugar chegou a ser denominado de “Do Carvalho”, entretanto não houve aceitação por parte dos populares que continuaram a chamá-lo Bacuri (MA) (VIEIRA, 2000, pg.17).

O município pertenceu, por muito tempo ao território de Cururupu. Seu desmembramento ocorreu em 11 de novembro de 1961 pela Lei Estadual 2.154, com instalação

em 02 de janeiro de 1962. O encarregado era o MM. Juiz de Direito Dr. Antonino Guerreiro, pertencente a comarca de Cururupu. O então governador do estado, Barros Bell, instituiu naquele momento o primeiro prefeito do município. De forma interina assume Sr. Ruy Aranha Barbosa.

Gomes (2002, pg.57) diz que, passado esse período de instalação, o povo bacuriense elege o seu primeiro mandatário, Sr. Antônio Amado e a câmara municipal, composta pelos vereadores, Cristino Tiago Gomes, José Estevão dos Santos, Firmino da S. Oliveira, e outros 6 vereadores, para um mandato de dois anos (1963-1965).

6.2 Aspectos geográficos

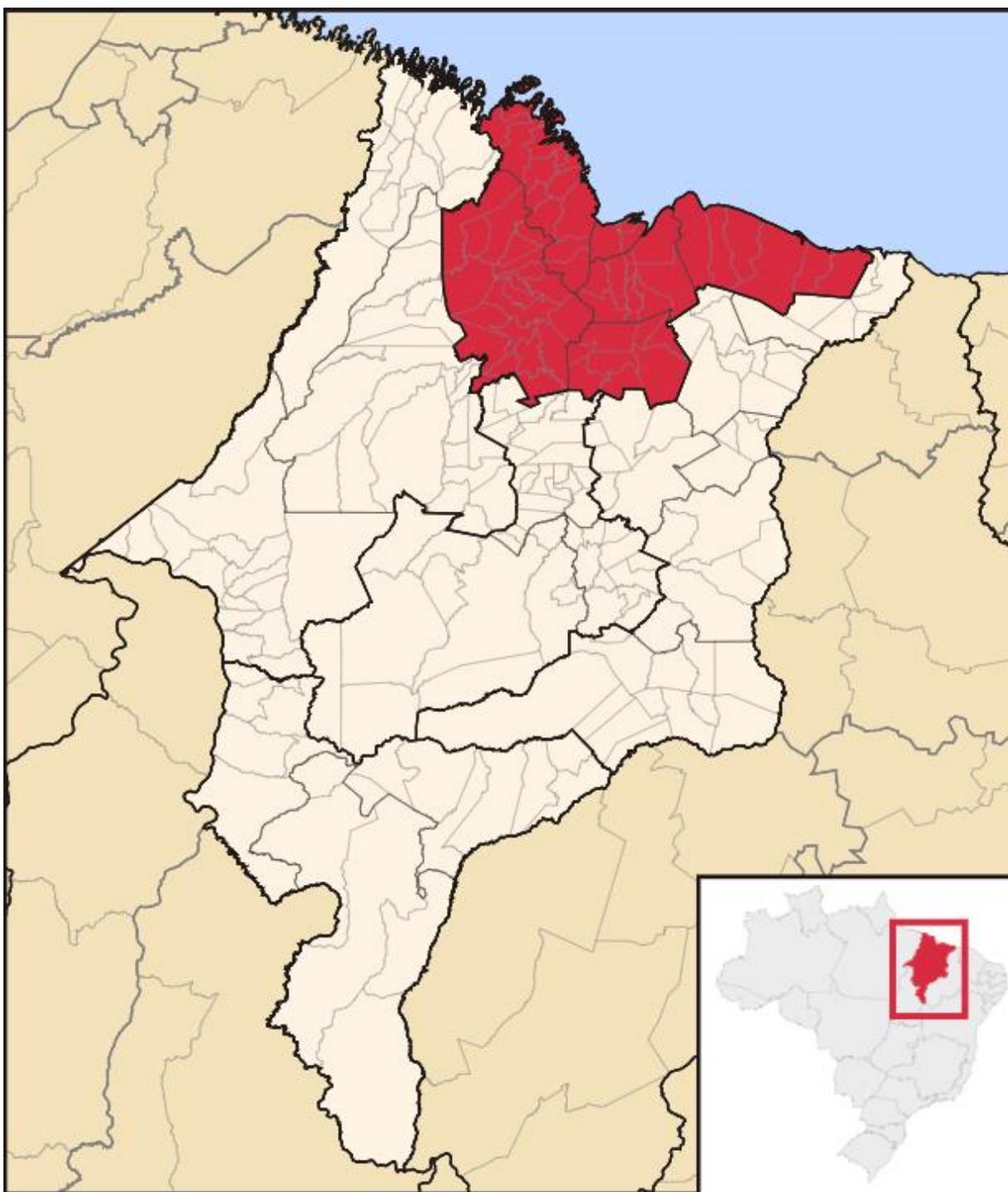
Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2010), os municípios maranhenses estão agrupados em cinco mesorregiões e vinte e uma microrregiões. A região referente ao norte-maranhense possui seis microrregiões, são elas: Litoral Ocidental Maranhense, Aglomeração Urbana de São Luís, Rosário, Lençóis Maranhenses, Baixada Maranhense e Itapecuru-Mirim.

A cidade de Bacuri (MA) está localizada na mesorregião Norte Ocidental do Maranhão, mais especificamente na microrregião Litoral Ocidental, que compreende o espaço geográfico entre a baía de Turiaçu e o Golfão maranhense. Seus limites estão compreendidos ao norte com o oceano Atlântico, a oeste com as microrregiões geográficas do Gurupi e da Baixada Maranhense; ao sul com a microrregião geográfica da Baixada Maranhense e a leste com as microrregiões geográficas de Rosário e da Aglomeração Urbana de São Luís (IMESC, 2012).

O mar banha a maioria dos municípios que compõe a microrregião, treze municípios no total, dentre eles está Bacuri (MA), que se encontra na foz do rio Turiaçu. Este é a divisa entre Bacuri (MA) e o município de Turiaçu (MA). Muitos desses municípios possuem ilhas, pois estão localizados em dois arquipélagos - Maiaú e Cabelo de Velha. Em Bacuri (MA), entre outras, existe a ilha de Cajual dos Pereiras (IMESC, 2012).

A região possui um aglomerado de bacias secundárias, que se encontram com as reentrâncias, típicas na região do litoral ocidental. Essas bacias correm, naturalmente, para o mar e desaguam formando um rico ecossistema. São elas: Turiaçu (deságua entre Turiaçu e Bacuri), Bitúia (em Apicum-Açu), Aurá, Salgado (deságua em Alcântara), Pericumã (deságua entre Alcântara e Guimarães), Cururupu, Cabelo de Velha, Liconde (em Cururupu) além de muitos outros.

Figura 1: Mesorregião Norte Maranhense



Fonte: <http://www.cultura.ma.gov.br/porta/pec/anexo/mesorregioes.pdf>.

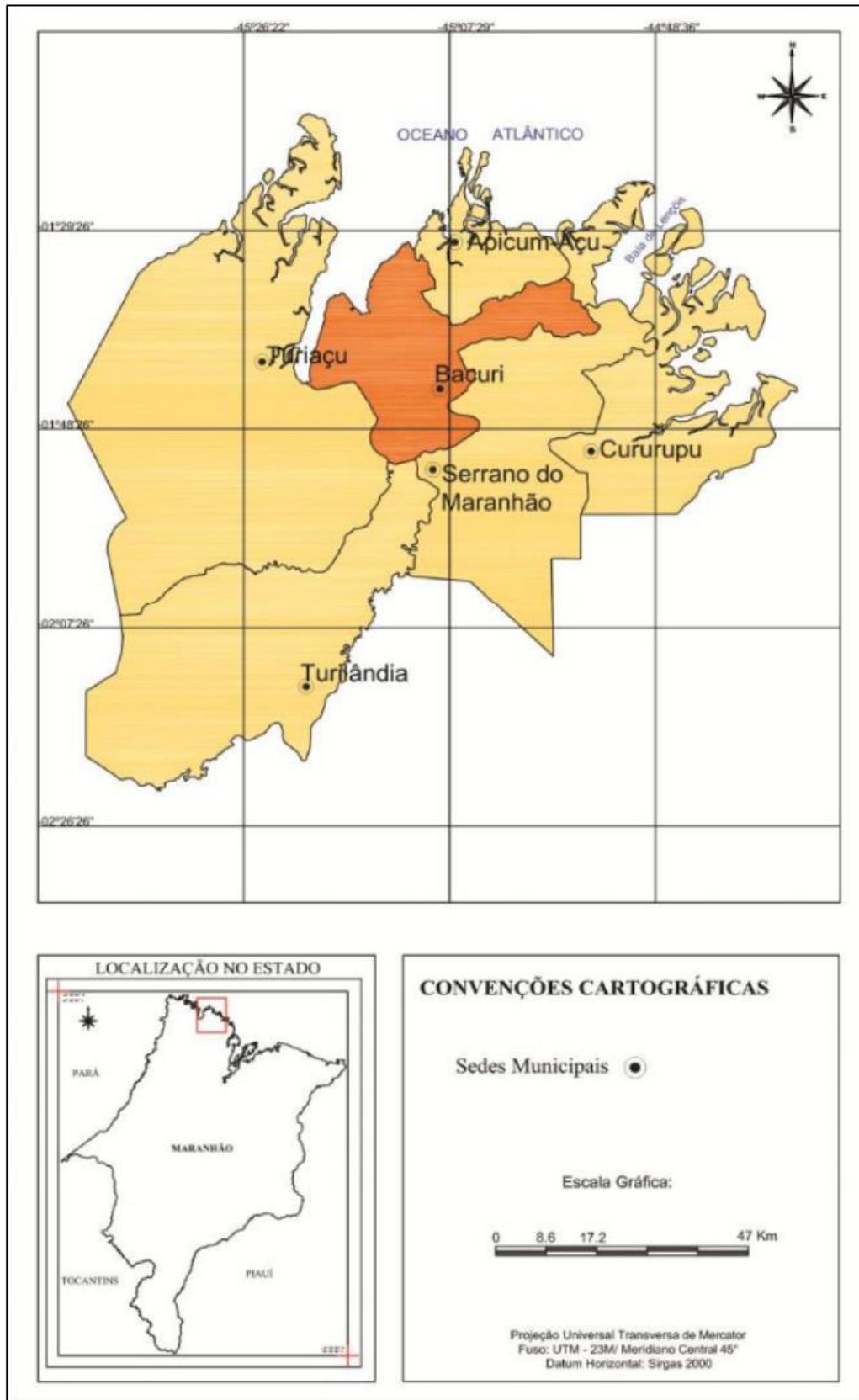
Figura 2: Microrregião do Litoral Ocidental Maranhense



Fonte: IBGE, 2001; IMESC, 2012.

O município limita-se ao norte com o oceano Atlântico e o município de Apicum-Açu. Ao sul estão os municípios de Turiçu, Serrano do Maranhão e Turilândia, a leste, faz fronteira com o mesmo município, Serrano e Cururupu. E a oeste pelo município de Turiçu. Abaixo está localização do município:

Figura 3: Localização do Município



Fonte: IBGE, 2001; IMESC, 2012.

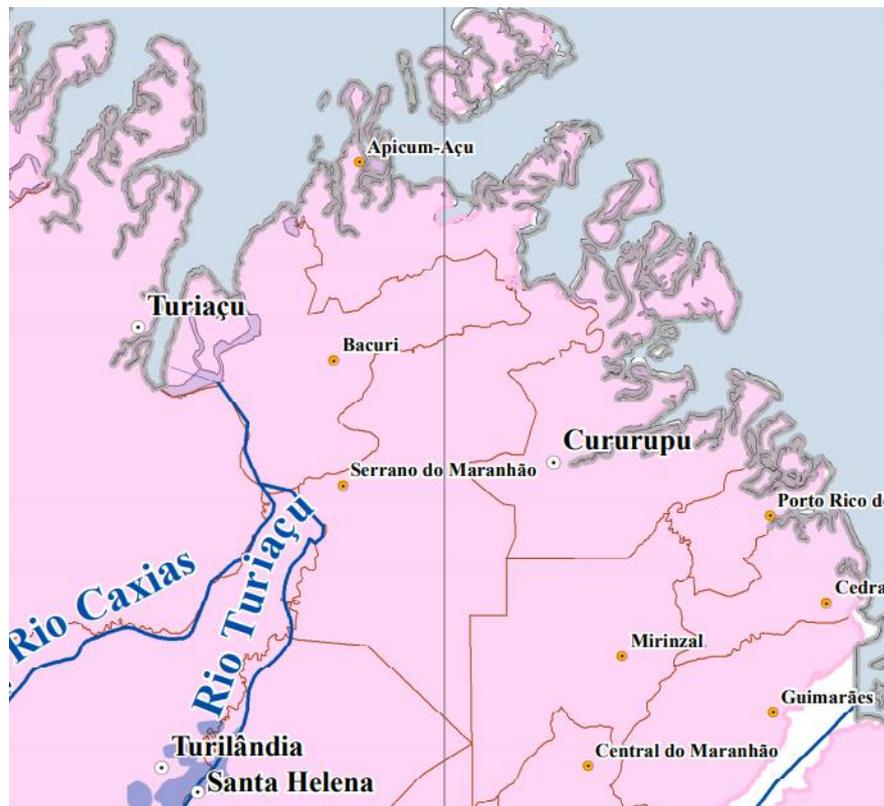
O município encontra-se a uma altitude de 15m e distante da capital, São Luís, em 478 Km via rodovia, 248 Km por via marítima/rodovia e 120 Km por via aérea. Sua população foi estimada em 18.508 habitantes para o ano 2018, mas o censo de 2010 apontava uma população de apenas 16.404 habitantes, dos quais 7.918 estão na zona rural e 8.686 habitantes na zona urbana. Tem área territorial total de 881,431 Km² e densidade demográfica de 21,07 hab/km².

O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) era de 0,578 em 2010. Segundo a SEPLAN, o município tem 788,1 km² sendo o 121º do estado, em extensão.

Os pontos extremos correspondem às seguintes coordenadas geográficas: norte - 01°30'42" de latitude e -45°11'25" de longitude; oeste -45°20'51" de longitude e 01°44'05" de latitude, sul -01°51'56" de latitude e - 45°12'34" de longitude; leste -44°53'43" de longitude e -01°38'39" de latitude".

O acesso a essa microrregião maranhense se dá através de algumas rodovias, que em sua maior parte apresentam trechos ruins, dificultando a tráfego, são elas: BR 222, MA 006 e MA 014. Vale ressaltar que também podemos acessar essa região através do serviço de *ferryboat*, saindo da Ponta da Espera, em São Luís, até o Cujupe, localizado em Alcântara (MA). Do outro lado da Baía de São Marcos.

Figura 4: Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Ocidental



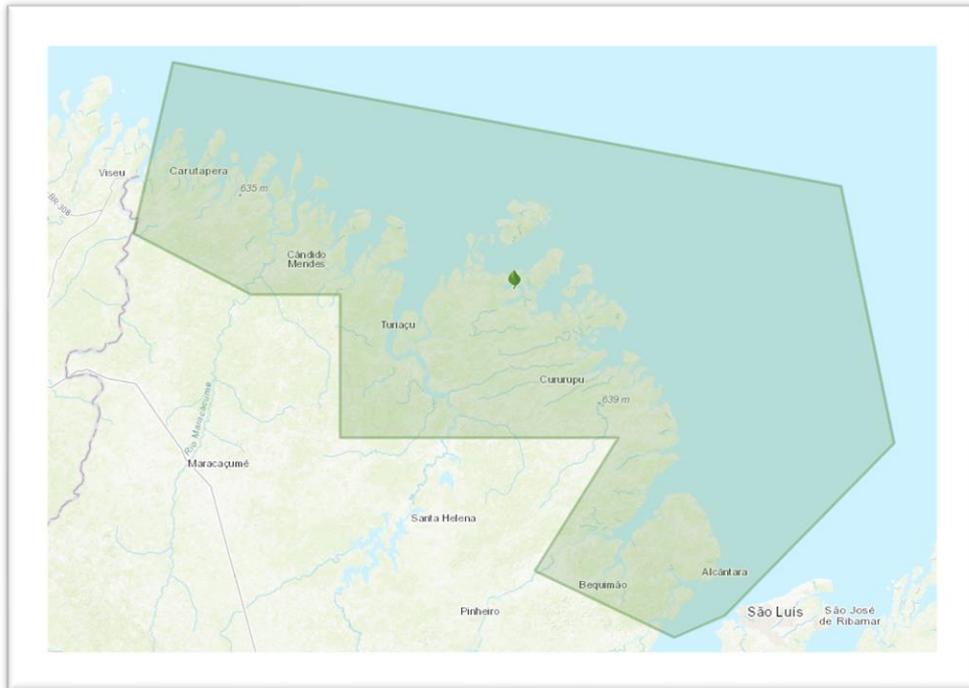
Fonte: Atlântico%20Nordeste%20Occidental%20para%20site%20ANA%20A0.pdf

A rede hidrográfica está formada pela bacia do rio Turiaçu, o qual no seu curso inferior separa Bacuri (MA) de Turiaçu. Percebem-se, no município, vários riachos formando microbacias independentes, característica positiva da Amazônia. Próximos as intermediações dos rios são possíveis encontrar a palmeira da juçara, bem como vegetação características desse ambiente alagado, como é o caso da palmeira de buriti.

A área do município de Bacuri (MA) é drenada pela bacia hidrográfica do rio Turiaçu. Predominantemente de padrão dendrítico, essa bacia ocupa uma área de 17.592 km² e está localizada no litoral ocidental do Maranhão, entre o estado do Pará e a baía de São Marcos. O rio Turiaçu nasce nas vertentes da serra do Tirambu e percorre 720 km, de forma regularmente sinuosa, em direção à baía de Turiaçu. Recebe como afluentes, pela margem esquerda, os rios Paraná e Caxias, além de inúmeros igarapés, pela margem direita (CORREIA, 2011, pg.22).

Em direção ao centro do território encontramos as palmeiras de babaçu, comum em meio a vegetação secundária oriunda de séculos de queimadas na região. Conhecida como região de reentrâncias, e estando presente na foz do rio Turiaçu, os manguezais são predominantes na orla (SEPLAN, 2012, pg.70). Segundo Correia (2011, pg.24), o município de Bacuri (MA) apresenta um domínio hidrogeológico: o do aquífero poroso ou intergranular, relacionado aos sedimentos consolidados do Grupo Barreiras (Enb) e dos sedimentos inconsolidados dos depósitos flúvio-marinhos (Qfm).

Figura 5: Área de Proteção Ambiental das Reentrâncias Maranhenses



Fonte: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/782>

Vale ressaltar que o município de Bacuri (MA) faz parte da Área de Proteção Ambiental (APA) das Reentrâncias Maranhenses, estando todo o território inserido nesta área de proteção. O município de Bacuri (MA) corresponde, com área de 82.373,20 hectares, a 3,14% da APA.

Figura 6: Bacuri (MA) na APA - Reentrâncias Maranhenses

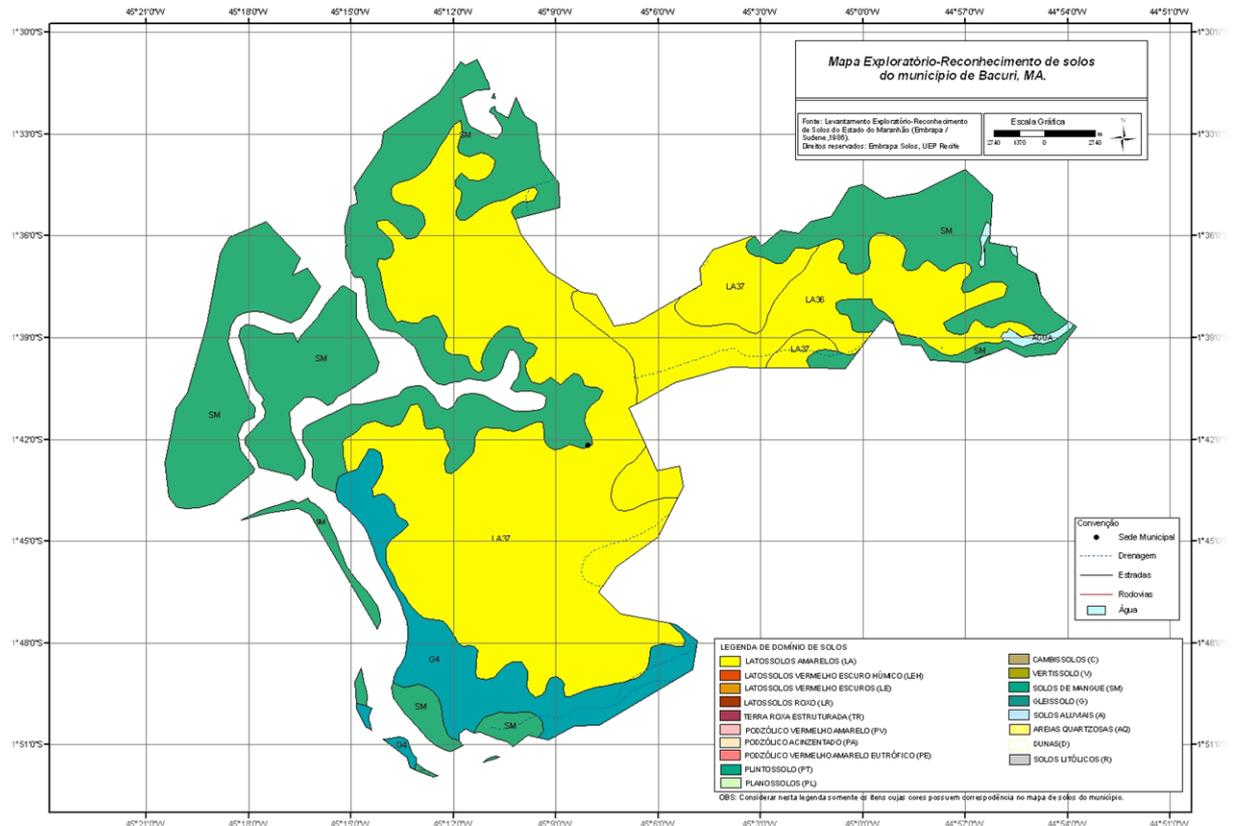


Fonte: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/782>

De acordo com a Unidade de Conservação no Brasil (2010), foi criada em 1991, pelo Decreto Estadual 11.901 de 11 de junho, que foi posteriormente editado, a APA possui uma área considerável da região entre a Baía de São Marcos e a foz do rio Gurupi, próximo ao município de Carutapera, com 254 km de extensão e 12 mil quilômetros quadrados. Conta com 2.680.911 hectares, onde a fauna e a flora marinha são abundantes e rica. Santuário de muitas espécies de crustáceos, peixes e moluscos. Lugar de refúgios e reprodução de aves, como o guará, ameaçado de extinção.

Geologicamente o território do município está estruturado em sua maior parte na Formação Itapecuru, pertencente ao Cretáceo Inferior que se formou há 100 milhões de anos. Além da Formação Itapecuru encontram-se presentes a oeste as aluviões do período Quaternário (SEPLAN, 2012, 70). Sobre o solo, os aspectos são descritos como:

Figura 7: Mapa exploratório de solos do município de Bacuri-Ma



Fonte: Embrapa solos 1986

Sobre a camada geológica, observam-se na superfície, recobrendo aproximadamente 90% do município, os latossolos amarelos, os mesmos são profundos a muito profundos, bem drenados a acentuadamente drenados, de textura variando de média a muito argilosa, são ácidos ou muito ácidos, porosos, friáveis, cores variando de vermelho a amarelo ou bruno forte; ao norte surge o solo indiscriminado de mangue, que se caracteriza por ser muito mal drenado, com alto teor de sais minerais provenientes da água do mar e de composto de enxofre, com textura variando desde argilosa a arenosa (SEPLAN, 2012, 70).

6.3 Aspectos socioeconômicos

O início da relação socioeconômica com a ocupação da região, que viria a ser Bacuri (MA), começa ainda no século XVII. Época em que foram implementados os primeiros engenhos de açúcar na área. Posteriormente essa atividade econômica foi substituída pela agroindústria e pecuária, que chegou à região, bem como atividades de subsistência, milho,

arroz, feijão, etc. (VIEIRA, 2000). Tudo fomentado pelo tráfico negreiro que abastecia vários engenhos. Estes, por sua vez, conseguiram autonomia, entre eles estão: Santarém, Livramento, Bitúva, Fazenda, São Joaquim, Rosário.

A região vivenciou a mesma realidade de tantas outras no Brasil escravagista. Viu nascer, da fuga de escravos dos engenhos, comunidades mata a dentro. Fugiam da exploração dos senhores dos engenhos e buscavam, no interior do território, um lugar para viver. Nasceram os quilombos de São Félix, Ponta Seca, Estiva, Mata, Fazenda e outros (IMESC, 2012).

Bacuri (MA) fazia parte da região, espaço rural, do município de Cururupu, habitado por africanos, indígenas e portugueses que desenvolveram as atividades agrícolas, na época a produção baseava-se na cana-de-açúcar, milho e mandioca. Outra atividade econômica encontrada era o extrativismo da amêndoa do coco babaçu (IMESC 2012).

A fundação do município ocorreu no período áureo do extrativismo vegetal, o município teve na extração da amêndoa do babaçu sua principal atividade econômica. O processo de extração da amêndoa de babaçu era feito, em sua maioria, por mulheres, manualmente, com auxílio do machado e manceta². Devido a sua importância econômica, foi votada uma lei estadual de proteção aos babaçuais. Toda a produção do município era exportada pelos comerciantes.

Historicamente, com o desaparecimento dos engenhos, Bacuri (MA) tornou-se fim de linha. Os engenhos se foram e ficaram suas ruínas, suas senzalas e tudo aquilo que a partir delas se cultivava. As comunidades negras fechadas de Bitúva, Vila Nova, Livramento, Bate-Pé, entre outros são provas vivas com suas tradições culturais, religiosas e costumeiras. O cultivo da terra ainda é baseado nas queimadas e quase todas as formas de pesca são predatórias, com exceção daquelas realizadas em alto-mar ora incentivadas pelo governo local (TROVÃO, 2000 apud IMESC, 2012).

A presença de comunidades extrativista, quilombolas e indígenas em área do território eram comuns em todo Brasil. No Maranhão não foi diferente, a urbanização do estado manteve um percentual considerável, no seu processo de ocupação dessas comunidades. No século XIX, mesmo com divisão de seus 50 municípios bem definida, a população maranhense possuía um quantitativo significativo no campo, segundo o censo de 1960. Esses números se mantiveram até 2010, deixando o estado na primeira posição nesse quesito. Bacuri (MA) seguiu por muito tempo essa dinâmica de crescimento, onde sua população tem maior quantitativo morando no campo.

GOMES (2002, pg. 59) diz que os artesanatos do município são confeccionados em guarimã, palha de tucum, argila e em couro que servia para produção de muitos itens, como

² Porrete de Madeira

bolsas, chapéus, selas, cabeçadas, roupas de vaqueiros, maletas, entre outros. Dos demais materiais como o guarimã, eram feitos os, tipiris, peneiras ou urupemas, balaios. Com a palha, cestos bolsas, depósitos, além de outros objetos de artesanato.

A região tem como destaque econômico a agricultura, que em sua maior parte é familiar e de subsistência, e também a pesca. Parte destinada a próprio consumo das famílias, mas outra parte, sobretudo dos pescados como camarão e peixe, são comercializadas na microrregião, onde encontram mercado. Essa extensão comercial chega a alcançar São Luís, Bragança, cidades fora de microrregião, bem como o Pará (IMESC, 2012).

Na culinária, a farinha chamada farinha d'água está presente em muitos pratos incluindo mingaus, papas e outros. O peixe e o camarão destacam-se como os principais alimentos na mesa, costumeiramente feitos frescos, salpreso ou seco. Deles são feitos caldos, moquecas, assados, fritos, variadas são as formas de preparo. Também são utilizados na alimentação o sururu, o caranguejo e o siri apreciados por boa parte da população, especialmente por seu baixo custo na região e alto teor nutritivo (GOMES, 2002, pg. 59).

Grande parte da produção agrícola é encontrada na zona rural, com uma parte próxima ou até mesmo dentro da zona urbana, ainda para subsistência em lavouras familiares e temporárias. Com destaque para a mandioca, seguido do milho e arroz. A agricultura permanente é pequena, a ponto de não contribuir na economia local (IMESC 2012).

Tabela 1: Quantidade produzida, área colhida e valor da produção da lavoura temporária – 2009

| Produto | Quantidade produzida (Toneladas) | Área colhida (Hectares) | Valor da produção (Mil reais) |
|---------|----------------------------------|-------------------------|-------------------------------|
| Arroz | 14 | 18 | 7 |
| Feijão | 39 | 69 | 78 |
| Milho | 244 | 420 | 108 |
| Total | 3.463 | 1.033 | 1.523 |

Fonte: IMESC, 2012.

A produção pecuária é baseada em duas principais atividades, a criação de rebanhos bovinos e suínos, os bubalinos veem após esses, acompanhados das aves. A região tem vastos campos que são propícios para tais atividades, bem como a cultura do povo, de criação animal, primeiro como forma de sobrevivência, depois para comércio. De acordo com dados do IMESC (2012, pg.77) a criação de bovinos, entre 2006 e 2009, apresentou um crescimento de 127,50%, enquanto a criação de suínos aumentou nesse mesmo período 231,17%. Um caso à parte são as

aves que apresentam, em ambos os anos, um número bem elevado de cabeças tendo aumentado de 32,50% entre 2006 e 2009.

Tabela 2: Números de estabelecimentos agropecuários e efetivo de rebanhos – 2006 e 2009

| Rebanhos | 2006 | | 2009 | Variação |
|--------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------|
| | Estabelecimentos (Unidades) | Nº de cabeças (Unidades) | Nº de cabeças (Unidades) | |
| Asininos | 64 | 105 | 224 | 1,13 |
| Aves | 464 | 8.008 | 10.611 | 0,32 |
| Bovinos | 386 | 3.084 | 7.016 | 1,27 |
| Bubalinos | 2 | 35 | 64 | 0,82 |
| Caprinos | 7 | 97 | 70 | -0,27 |
| Equinos | 42 | 64 | 56 | -0,12 |
| Muare | 54 | 54 | 74 | 0,37 |
| Ovinos | 6 | 93 | 58 | -0,37 |
| Suínos | 195 | 1.466 | 4.855 | 2,31 |
| Total | 1220 | 13.006 | 23.028 | - |

Fonte: IMESC, 2012.

O extrativismo é outra atividade presente no território, com pouca relevância econômica, mas com importante participação na subsistência da zona rural, sobretudo na produção de carvão e lenha. Dados do IMESC (2012, pg.78) registraram a produção de lenha, carvão vegetal, babaçu, madeira em tora, açai e alimentícios. Dentre os citados, o produto com maior expressividade foi a lenha, com 64,22% do lucro da produção, seguido pelo carvão vegetal com 17,90%. Uma ressalva importante é a deterioração da mata para extração da lenha e madeira para fabricação do carvão, provocando derrubada da vegetação primária e queimadas na área de extração.

No que se refere a indústria, são poucas as atividades que podemos considerar nessa categoria. De acordo com o IMESC (2012, pg.79), as únicas atividades que podem ser consideradas industriais são as casas de fabricação de farinha e as padarias.

A pesca é uma das principais atividades exercidas nas localidades rurais e na própria sede. A vocação pesqueira, baseada na observação empírica, nos revela o potencial costeiro da região, ainda que sem comprovação científica. De acordo com dados do IMESC (2012, pg.79), a pesca contribui mais para a economia do município do que a própria agricultura.

Justamente por essa percepção, o município procurou fortificar as condições e recursos para desenvolvimento de sua atividade pesqueira, buscando melhorar a vida dos populares e a questão socioeconômico. Duas medidas políticas foram adotadas: uma delas foi

criação do Parque Industrial da cidade, localizado na comunidade de Portugal, com a prerrogativa de instalação de empresas que fomentassem a economia regional. A instalação, através de lei, visava também a isenção de tributos, em contrapartida esperava-se o aquecimento do mercado de trabalho pela contratação dos pescadores da região (COSTA, 2006).

Outra iniciativa foi a criação de estrutura física, cais de porto, no bairro campinho na sede do município. Com a melhoria procurava-se incentivar os pescadores do entorno. O porto causou impacto sobre a vegetação do mangue, bem como dragagem do rio Tomacatinga, para abertura do canal. O acesso ao mar é dado pelo meandro do rio, que desagua na foz do rio Turiaçu (COSTA, 2006).

De acordo com o IMESC (2012, pg.79), que o peixe ali coletado, por meio de métodos artesanais tradicionais, faz parte da dieta alimentar diária da população, assim como o camarão e o caranguejo, sendo que o excedente é comercializado em São Luís.

Segundo o IBGE (2010), a economia do município, tem maior percentual de receitas oriundas de fontes externas (98,8%) e o seu índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) é 0,578 com o Pib per capita de R\$ 5.554,17.

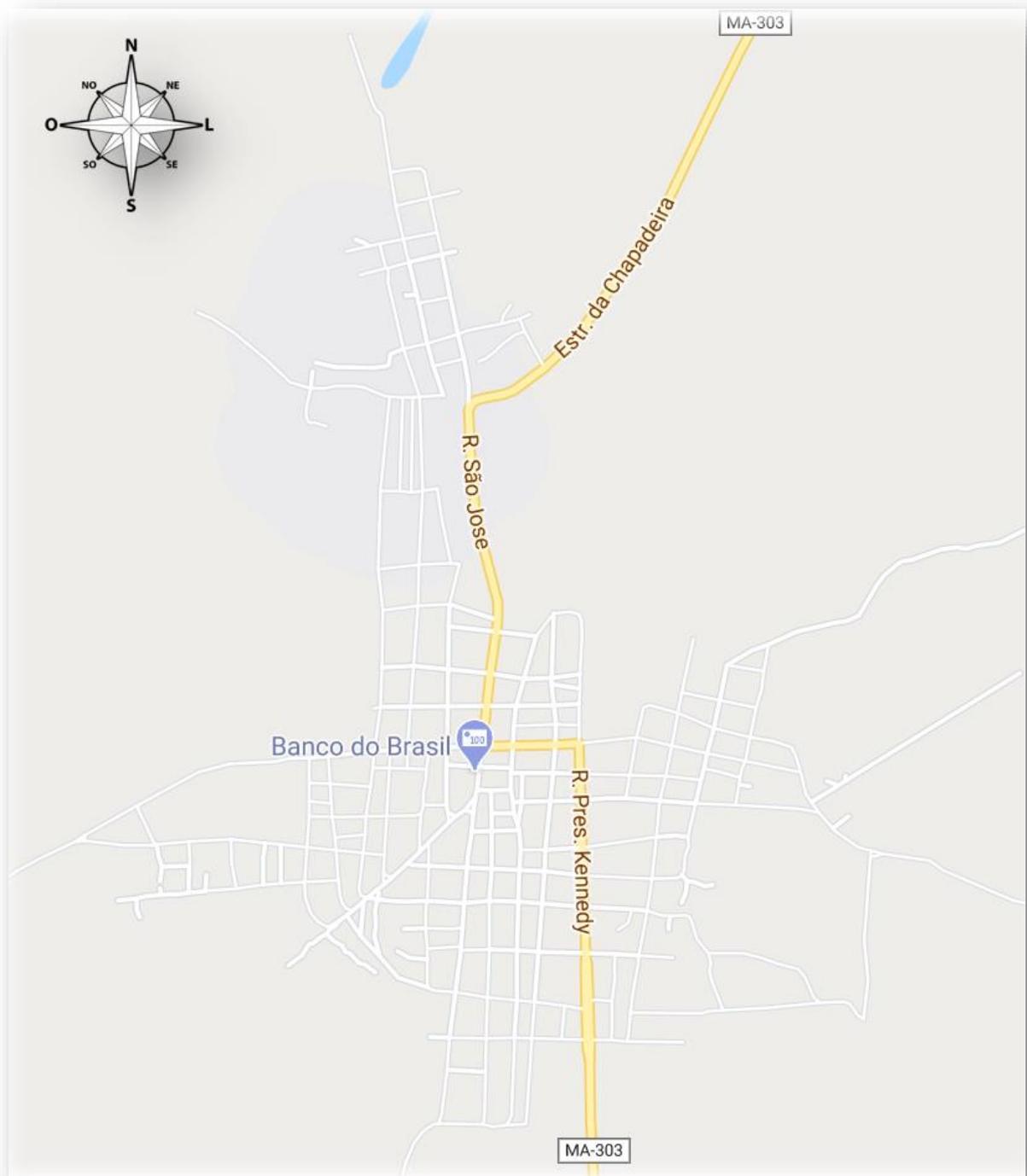
6.4 Aspectos Urbanos

Bacuri (MA) é, segundo a classificação adotada pelo IBGE, um pequeno município com população menor que 20 mil habitantes. Em relação a questão espacial é considerada de pequeno porte, com sua malha urbana tabular, sentido norte/sul com avenidas diagonais em sua composição. As vias possuem várias características, com pavimentação asfáltica sem meio fio e sarjetas, outras com sarjeta, mas pavimento cimentício e presença de meio fio. Também é comum encontrarmos ruas de piçarra e chão batido. O tecido urbano está sobre uma topografia, em sua maioria, irregular (IMESC 2010).

Ainda sobre as vias, percebemos um grande quantitativo destas em péssimo estado de conservação com depressões e buracos oriundos do trânsito diário e do longo período sem manutenção. As periferias urbanas são os maiores exemplos dessa situação e onde podemos observar com mais clareza essa realidade.

O mapa abaixo (Figura 8) nos mostra o traçado da malha do centro urbano do município, onde vemos também as principais vias de entrada e saída da cidade. É pela MA-303 que chegamos a Bacuri (MA) pelo sul da cidade e saímos, sentido Apicum-açu, pelo Norte.

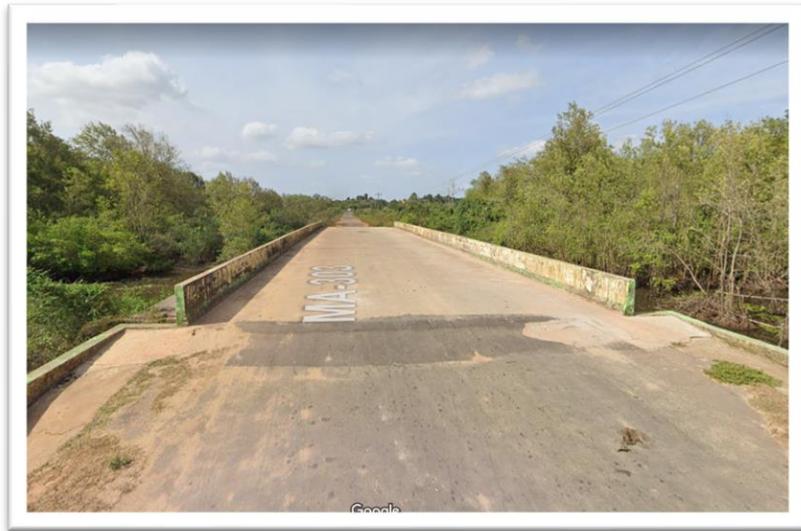
Figura 8: Malha Urbana de Bacuri (MA)



Fonte: Google Maps.

Esse é centro urbano do município, porém quem está chegando no município, antes de chegar ao centro da cidade, passará pelo povoado de Madragoa. Este fica na divisa com o município de Serrano (MA).

Figura 9: Ponte da divisa entre Serrano e Bacuri (MA)



Fonte: Google Maps

As características das quadras no centro urbano da cidade, são tipicamente do interior do estado, onde grande parte apresenta vazios urbanos e há um espaçamento considerável entre as moradas. As casas possuem, em geral, grandes quintais, normalmente cercados feitos de madeira (morão) e arame, alguns com muro de alvenaria. No centro comercial, centro da cidade, encontramos casas geminadas, com pouco recuo frontal e afastamentos laterais menores que as periferias, onde a características se assemelham a sítios e chácaras (IMESC 2012).

Figura 10: Casas sem afastamento lateral e recuo frontal à avenida



Fonte: Google Maps

Abaixo o contraste encontrado na cidade, casa de taipa com cobertura de telha cimento e casa de alvenaria, lado a lado, e rua de chão (sem pavimentação).

Figura 11: Contraste de materias usadas na construção de casas



Fonte: Google Maps

A arquitetura do interior segue um estilo colonial de construção, com casas baixas, com a características de porta-janela, meia morada, sem um alto padrão estabelecido. Há uma mescla de construções de alvenaria, adobe e a taipa ainda muito presente no interior, sobretudo nas periferias e comunidades afastadas do centro da cidade. Cobertas com telha cerâmica em sua maioria, porém ainda encontramos algumas feitas a partir da palha, encontrada na região.

Figura 12: Arborização próximo à Praça São Sebastião



Fonte: Google Maps

O centro urbano da cidade possui muitas áreas verdes na sua totalidade, os quintais, citados acima são exemplos. Esse verde, porém, é pouco em ruas e avenidas onde percebemos a ausência de árvores nos canteiros centrais. Quando ocorrem geralmente são próximas as principais praças.

Figura 13: Arborização - Praça São Sebastião



Fonte: Google Maps

Figura 14 : Arborização - Praça Bacuri (MA)



Fonte: Google Maps

Essa arborização também é encontrada nas principais avenidas, como a sete de setembro, onde se concentra o comércio municipal. É a principal avenida, uma das primeiras na urbanização do centro, por isso esta e outras mais antigas continuam com a presença dessas árvores que são parte do cenário desde a fundação da cidade.

Figura 15: Arborização das avenidas



Fonte: Google Maps.

Em contrapartida, a maioria das vias não possuem essa vegetação, que contribui para acentuação do clima local, quente e úmido, evidenciando um calor constante na cidade, sobretudo no inverno.

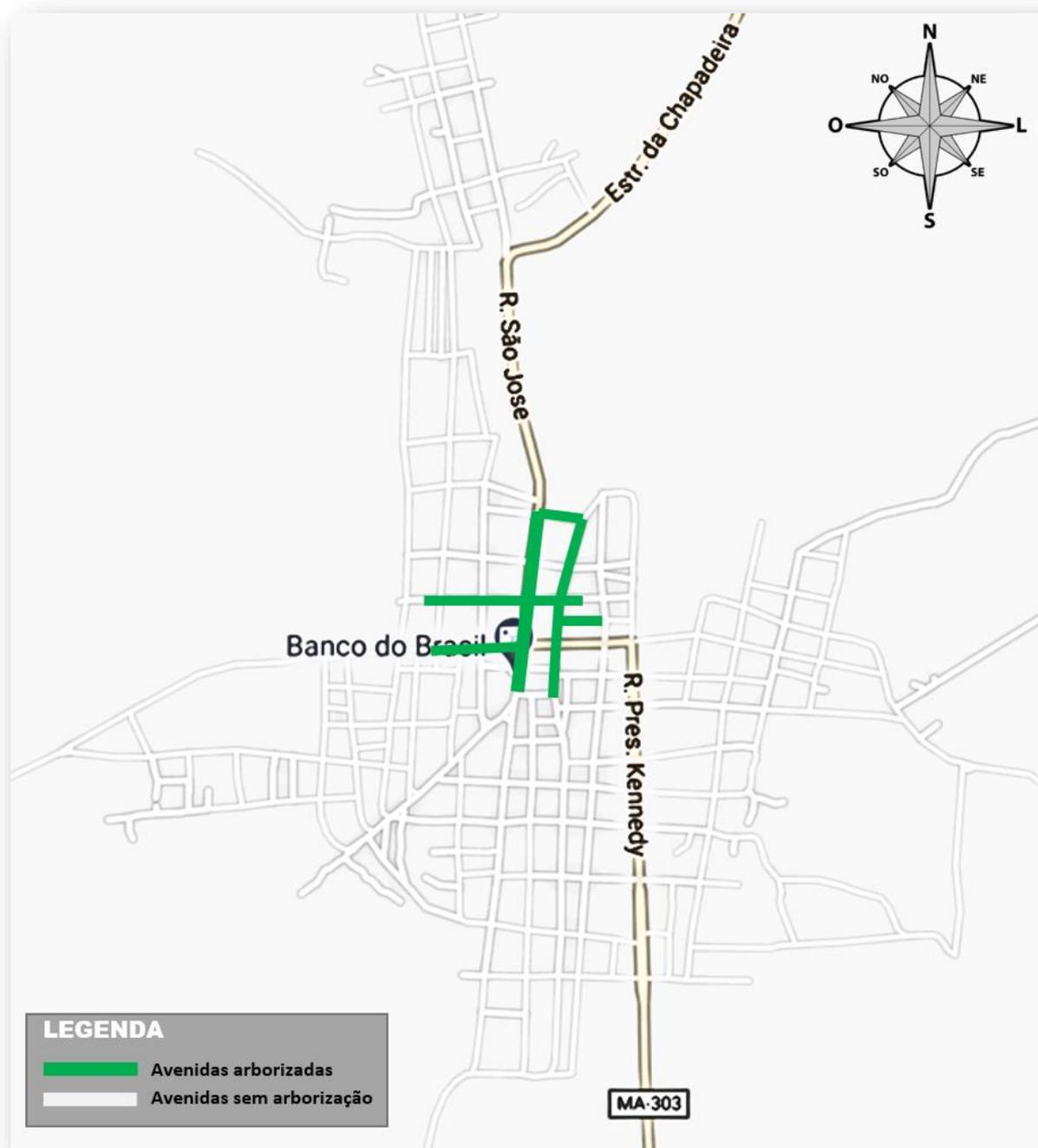
Figura 16: Entrada da cidade, ausência de vegetação



Fonte: Google Maps

A seguir destacamos os trechos das avenidas onde encontramos arborização.

Figura 17: Mapa de Arborização do Centro Urbano de Bacuri (MA)

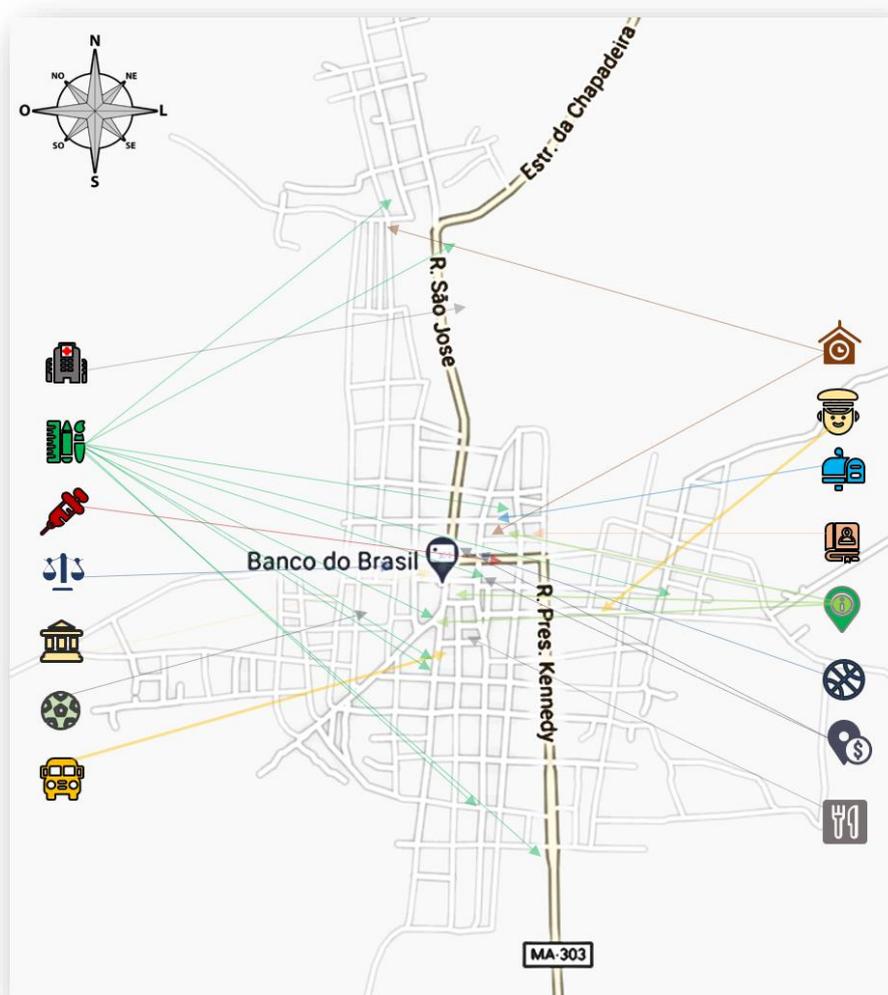


Nas vias onde dizemos não haver vegetação, está fazendo referência a arborização presente em canteiros centrais ou laterais. Em muitas avenidas há somente uma pista de rolamento, sem sarjeta e meio fio, sendo em sua maioria de mão dupla. Em geral não há sinalização nas vias urbanas, com poucas exceções. Vemos algumas sinalizações nas vias que dão acesso a MA - 303, por onde seguimos para sair da cidade, sentido Apicum-Açu ou Serrano.

Um detalhe interessante que observamos é que, mesmo com ausência de canteiros com vegetação, a proximidade dos quintais com essas vias e por ter os cercados baixos, as árvores destes compõe a paisagem das ruas e algumas avenidas. O que, de certa forma, confunde a percepção sobre a presença ou não de arbóreos nos logradouros e ajudam a mitigar essa característica.

Abaixo destacamos os principais equipamentos urbanos presente no centro urbano. Localizando no Mapa a localização:

Figura 18: Mapa de Arborização do Centro Urbano de Bacuri (MA)



Legenda

| | | | | | | | | | |
|--|----------------------|--|-------------------|--|--------------------|--|----------------------|--|-----------|
| | Hospital | | Fórum | | Rodoviária | | Quadra Poliesportiva | | Igrejas |
| | Centros educacionais | | Prefeitura | | Mercado Municipal | | Praças | | Delegacia |
| | Unidades de Saúde | | Estádio Municipal | | Agências Bancárias | | Biblioteca pública | | Correios |

A cidade dispõe de um hospital na região central, destacado no mapa, e outros sete postos de saúde distribuídos pelos interiores do município, em comunidades. Há uma delegacia na região periférica, um mercado municipal onde os gêneros alimentícios que vêm de várias fontes locais e exteriores, como as cidades vizinhas, são vendidos. Próximo ao mercado está a rodoviária, responsável pela maior parte das viagens intermunicipais e interestaduais feitas na cidade, sendo também uns dos meios de transporte mais utilizados. Outra forma de traslado muito utilizado são mototáxis, taxis, micro-ônibus e caminhões pau-de-arara, que transitam entre a sede do município e os povoados (comunidades rurais) e cidades vizinhas como Apicum-Açu, Serrano e Cururupu.

O serviço bancário é atendido por uma agência do Banco do Brasil no prédio anexo a prefeitura e câmara dos vereadores da cidade. Há também uma loteria da caixa econômica e uma unidade do Bradesco, chegada recentemente.

A praça Bacuri (MA), no centro, em frente à prefeitura da cidade e a praça São Sebastião são as principais da cidade. Esta última homenageia o padroeiro da cidade, possuindo uma imagem de aproximadamente 9 m de altura que fica à frente da igreja católica. Ela também é conhecida como a praça de eventos, porque possui o espaço e palco para shows que acontecem na cidade. O padroeiro é festejado no mês de janeiro e costumeiramente ocorre do dia 11 ao dia 20, finalizando com a celebração campal da missa no último dia. Após o encerramento do festejo, os dias seguintes são marcados por shows com bandas, cantores e demais atrações.

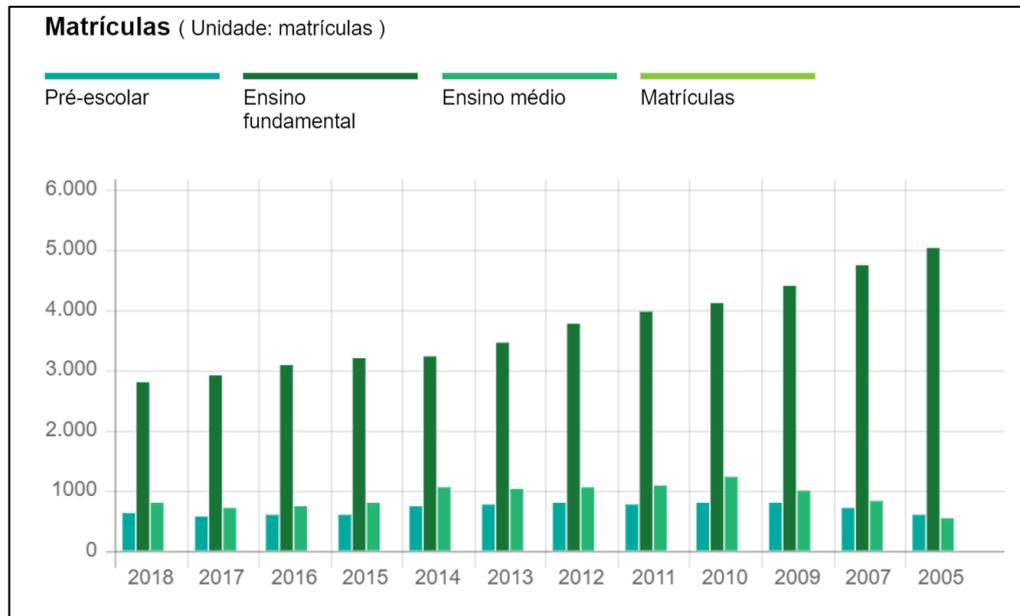
As festas juninas também são vividas na cidade, com arraiás espalhados, porém o principal ocorre na praça de eventos. Tradições, como leilões são vividos ainda nessa época, bem como apresentações de bumba-meu-boi, com sotaque de costa de mão e orquestra entre os mais vistos. Outras culturas, como o boi bumbá, típico no norte do Brasil, tem sido encontrado nos festejos, influência do Pará nessa região, assim como seus ritmos.

Atividades esportivas são frequentes e parte da cultura local, até mesmo no lazer. As quadras poliesportivas são movimentadas e o estádio é ponto de encontro de boa parte da população, principalmente nos eventos como campeonatos organizados pelo município.

Em relação a educação do município, o IBGE (2010) aponta que 97,8% das crianças 06 a 14 anos de idade estão na escola. O IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) - anos iniciais do ensino fundamental é de 4,4 na rede pública, e 3,5 anos finais. Em 2018 foram 2.783 matrículas no ensino fundamental com 172 docentes, 806 matriculados no ensino médio com 43 docentes. Em todo município são 24 escolas do fundamental e 4 escolas do Ensino Médio, estas todas no centro urbano.

Abaixo o gráfico I sobre as matrículas, onde observamos uma queda em relação aos anos anteriores, queda significativa:

Gráfico 1: Matrículas no município



Fonte: IBGE 2010.

A Confederação Nacional de Municípios disponibiliza em seu site um diagnóstico sobre os aspectos sociais, institucional, econômico e ambiental dos municípios chamado Mandala, que avalia cada um desses âmbitos para ajudar a gestão.

A Mandala ODS é um aplicativo disponibilizado aos gestores públicos municipais e à sociedade que possibilita diagnosticar, monitorar e avaliar o desempenho dos Municípios brasileiros quanto ao nível do alcance da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (CNM 2019).

São 17 os objetivos de desenvolvimento sustentável que são avaliados a partir de um índice e um valor, ambos vão de 0 a 1, sendo 1 a maior avaliação:



Bacuri (MA) apresentou ligeira melhora nos índices relacionados a educação (item 4 e 8 dos objetivos acima), porém ainda possui uma baixa avaliação. Esses índices e avaliações ajudam na hora de priorizar ou corrigir alguma deficiência, que possa tornar-se meta para o planejamento urbano do município.

A cidade não possui rede de esgoto em nenhuma área da cidade, nem galerias, como já dito, as ruas não possuem nem sarjeta. O escoamento é resultado natural das grotas existentes e da topografia. As casas usam fossas sépticas construídas pelos próprios moradores, que a produzem para atender a demanda de escoamento do esgoto produzido. O esgotamento sanitário é feito através de fossas sépticas, por iniciativa de cada morador (BRASIL 2009, *apud* IMESC, 2012, pg.81). No município de Bacuri (MA) foram registrados o quantitativo de 3.773 fossas. Soma-se a isso a coleta de lixo, feita por um caminhão da prefeitura que deposita os resíduos em um lixão fora da cidade, sem nenhum tipo de tratamento.

O Abastecimento de água da cidade é feita pela Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA). O Abastecimento é por meio de poços artesianos, da própria CAEMA, com divisão por bairros, e/ou produzido pelo morador da residência, em algumas situações. Em projeto realizado pelo Serviço Geológico do Brasil, sobre as fontes de abastecimento de água subterrânea do Estado, na cidade de Bacuri (MA), apontou aspectos positivos sobre o abastecimento municipal. Correia (2011, pg.25), realizou inventário hidrogeológico no município de Bacuri (MA) e registrou a presença de 45 pontos d'água, sendo todos poços tubulares. Sobre esses poços é apresentado a natureza e a situação de cada um (tabela 3):

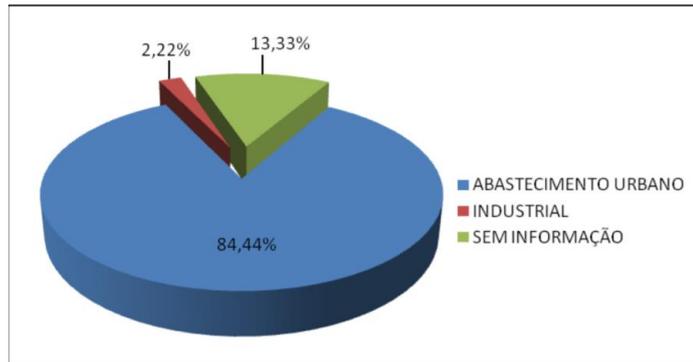
Tabela 3: Natureza e situação dos poços cadastrados

| NATUREZA E SITUAÇÃO DOS POÇOS CADASTRADOS | | | | |
|--|--------------------|-------------------|----------------------|-------------------|
| | Em operação | Paralisado | Não instalado | Abandonado |
| Público | 37 | 6 | 0 | 1 |
| Particular | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 38 | 6 | 0 | 1 |

Fonte: CORREIA, 2011.

Dessa totalidade é destacado a finalidade dada a esse abastecimento:

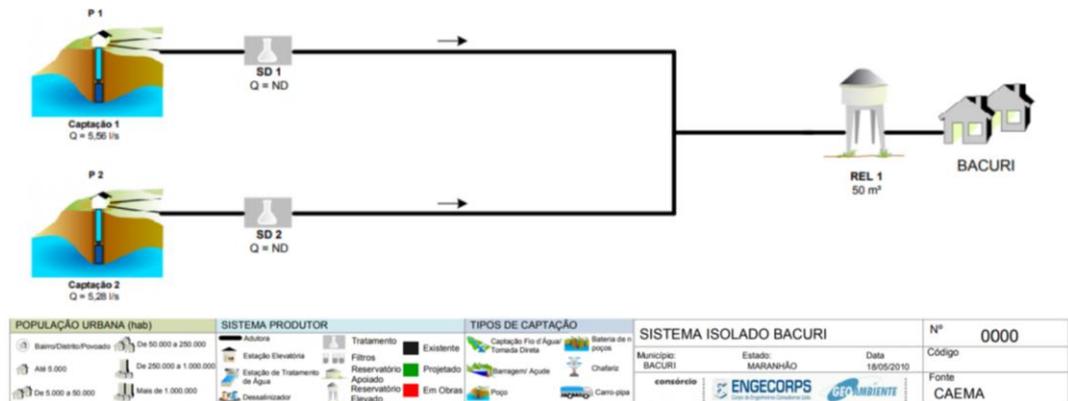
Gráfico 2: Destinação do uso da água dos poços públicos e particulares



Fonte: CORREIA, 2011.

A Agência Nacional de Águas, no Atlas Brasil, aponta a necessidade de aumento, ampliação, do sistema de abastecimento. Observação feita em 2015. Abaixo é representado o sistema isolado existente:

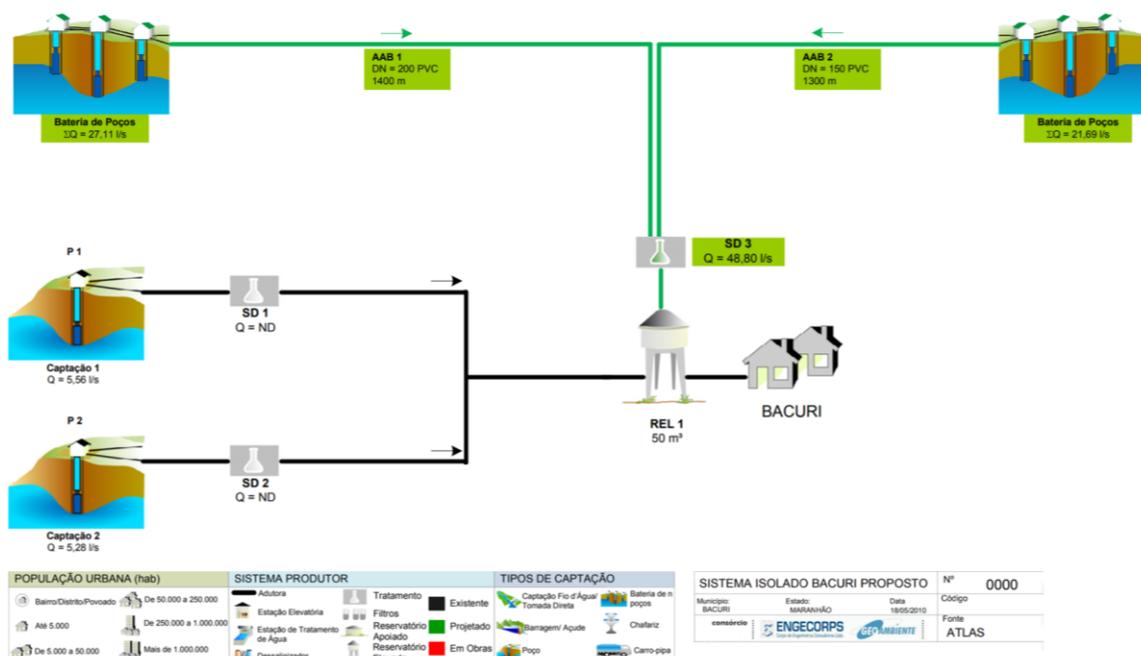
Figura 19: Sistema Isolado de Bacuri (MA)



Fonte: Agência Nacional de Águas, 2012.

Foi elaborado uma proposta para adequar o sistema para essa demanda atual, a qual levou a Agência Nacional de Águas a apontar a necessidade de ampliação. Nas observações feitas, encontra-se que, o manancial atualmente explorado atende à demanda futura, porém o sistema produtor requer adequações. Abaixo (Figura 20) está a proposta apresentada :

Figura 20: Sistema Isolado de Bacuri (MA)



Fonte: Agencia Nacional de Águas, 2012

Sobre a questão energética, o município apresenta boa distribuição da rede elétrica no território. O IMESC (2012, pg.81) apontou que o número de ligações elétricas realizadas em todo município foi de 3.862 em 2009.

Tabela 4: Consumo de Energia Elétrica

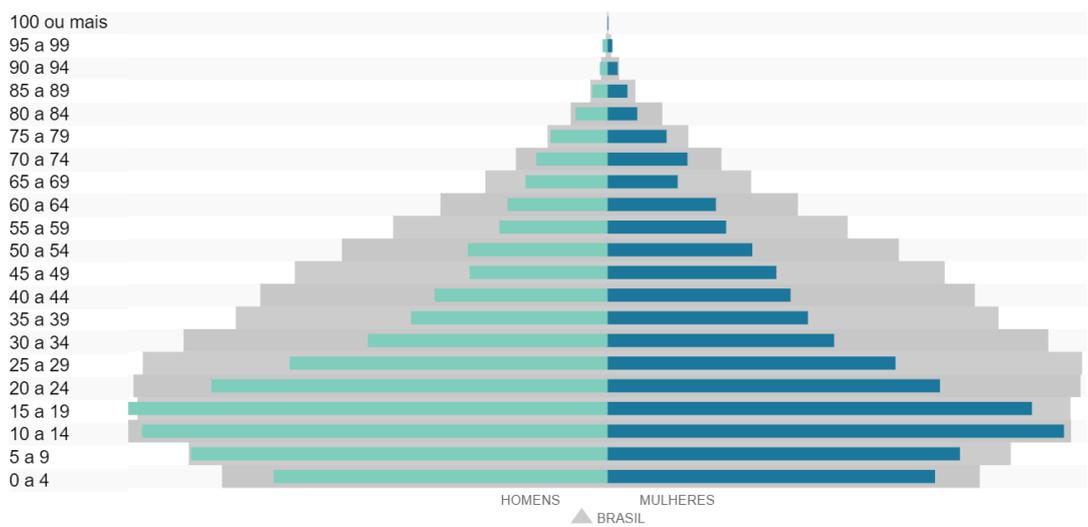
| Usuários | Consumo em Mwh |
|--------------------|------------------|
| Residencial | 2.237.663 |
| Industrial | 89.823 |
| Comercial | 334.084 |
| Rural | 10.177 |
| Poder público | 205.025 |
| Iluminação pública | 494.631 |
| Serviço público | 154.230 |
| Total | 3.525.633 |

Fonte: IMESC, 2012.

Segundo o IBGE (2010), a população bacuriense alcançaria em 2019, 18.582 habitantes, fato a ser comprovado no próximo censo. O mesmo censo apontou uma população de 16.604 habitantes para o município, com densidade de 21,07 hab/km². A pirâmide etária do município nos revela que no futuro a população local será composta principalmente por uma

população jovem, implicando em mão-de-obra para o mercado. Observar o gráfico do IBGE (2010) sobre a composição etária da população.

Gráfico 3: Pirâmide Etária 2010



Fonte: IBGE 2010.

A população cresceu em comparação ao ano de 2000, quando esta era 15.531, destaque para a área urbana com crescimento de 13,64%, crescimento maior que à área rural da cidade que foi de 0,6%. Em comparação com o ano 2000, a população urbana passou, em 2010, a representar mais da metade do total de habitantes no município, com 52,28% (IMESC, 2012).

Tabela 5: Distribuição da População

| População | Censo 2000 | Censo 2010 | Varição Nº de habitantes |
|-----------------|---------------|---------------|-----------------------------|
| Urbana | 7.649 | 8.692 | 1.043 |
| Rural | 7.882 | 7.934 | 52 |
| Masculina | 7.978 | 8.494 | 516 |
| Feminina | 7.553 | 8.132 | 579 |
| Absoluta | 15.531 | 16.626 | 1.095 |

Fonte: IMESC, 2012.

O município possui 20 comunidades: Madragoa, Bate-Pé, Estiva, Trajano, Estrada Nova/Marculina, Vila da Paz, Bitiua, Vila Nova, Matinha, Jurupiranga, Portugal, São Félix, Ponta Seca, Macacos, Cabeceirinha, Cachoeirinha, São Paulo, Santa Rosa, Cardina, Madragoinha.

Dois motivos contribuem para o entendimento desse fenômeno do êxodo, do aumento da população nas cidades, enquanto a população rural decresce. O primeiro é a melhoria dos auxílios na área da educação e saúde, além dos próprios auxílios assistenciais econômicos que permitem uma vida na cidade por parte dos populares da zona rural. O segundo é a melhoria dos acessos ao centro urbano, como as vias e a facilidade dos transportes individuais e/ou coletivos (IMESC 2012).

Um estudo realizado pela Secretaria de Planejamento e Orçamento - SEPLAN e pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC, procurou elencar, através de estudos e pesquisas, os pontos fortes e fracos, como forma de otimizar o desenvolvimento regional e territorial dos municípios, ajudando assim nas intervenções governamentais deste, além do âmbito federal e estadual (MARANHÃO, 2008).

Neste estudo é destacado os aspectos segundo a região de planejamento, que inclusive aumentou de 18 regiões administrativas para 32, essas são as microrregiões que dividem o estado. A microrregião litoral ocidental foi descrita com potencialidades como: turismo e ecoturismo, construção naval, pecuária, extrativismo mineral, pesca, cultura, culinária e agricultura.

Entre as demandas relacionadas estão algumas que podem ser aplicadas e destacadas como importantes para o município de Bacuri (MA), seguido os aspectos que já destacamos em nosso estudo e que serve como orientação para a área urbana e rural. São elas:

- Elaborar e executar programas de conservação ambiental;
- Implementar políticas de inclusão social dos afrodescendentes;
- Ampliar, restaurar e conservar a malha viária;
- Qualificar mão-de-obra para a agricultura e a pesca;
- Criar polo industrial;
- Construir aterro sanitário;
- Criar escola naval Conservar os manguezais.

O diagnóstico realizado aqui, mesmo que parcial, demonstra desde já alguns aspectos interessantes para uma análise. Um aspecto que chama a atenção é a própria falta de um diagnóstico municipal de qualquer elemento urbano ou problemática. Entretanto, podemos observar que um olhar um pouco mais atento, ajudará a perceber o potencial que o município possui, devendo esse ser valorizado dentro de um plano de ação para fortalecimento e aproveitamento dessa vocação natural. Como por exemplo, a pesca e agricultura familiar.

7 AS ESTRUTURAS DE GESTÃO E PLANEJAMENTO DA CIDADE DE BACURI (MA)

7.1. Sobre a pesquisa: Planejamento e Gestão Urbana no Maranhão

Entre agosto de 2014 e agosto de 2016, o LATESE – Laboratório de Análise Territorial e Estudos Socioeconômicos, do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão, desenvolveu uma pesquisa sobre o planejamento e gestão urbana no Maranhão, que resultou em um relatório final denominado “Planejamento e gestão urbana no Maranhão: o poder executivo municipal e o gerenciamento territorial das cidades maranhenses no século XXI”.

O objetivo do estudo foi levantar informações que otimizassem a discussão 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 (BURNETT, 2016). Levou em consideração as diferentes localizações geográficas, perfis socioeconômicos e total da população (BURNETT, 2016).

O estudo buscou destacar de cada mesorregião em que o estado do Maranhão é dividido, cinco no total, municípios para representar as 32 microrregiões existentes, que se distribuem nessas mesorregiões. Cidades, como já dito, com diferentes dimensões populacionais.

Foram visitados 45 municípios, onde se entrevistou prefeitos, chefes de gabinetes, secretários, técnicos para obter informações que caracterizassem a dinâmica adotada no planejamento e gestão urbana nessas cidades (BURNETT, 2016). Os gráficos abaixo ajudam a entender a seleção:

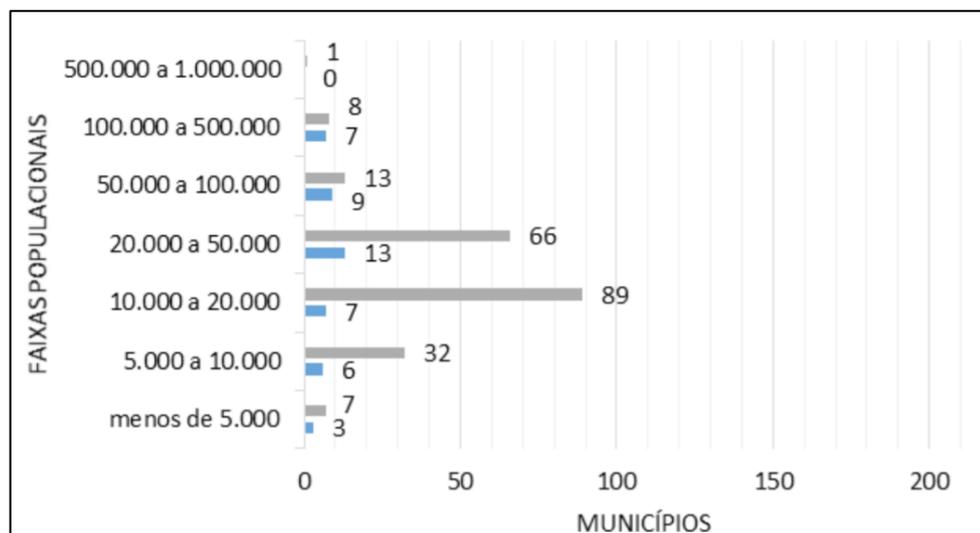
Tabela 6: Municípios selecionados por quantitativo nas Mesorregiões

| 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 |
| TOTAL | 217 | 100,00 | 45 |

Fonte: BURNETT, 2012

Foram determinadas as faixas populacionais do conjunto de municípios, buscando assegurar a presença de todos os contingentes de habitantes nas cidades pesquisadas (BURNETT, 2012).

Gráfico 4: Distribuição Municípios - Total e Selecionados por faixas populacionais



Fonte: BURNETT, 2012

A pesquisa organizou as informações segundo a classificação dada as cidades. Os resultados foram organizados conforme a dimensão populacional das cidades, classificadas em pequenas, médias e grandes (BURNETT, 2016). Tais informações foram coletadas pela aplicação de questionários construídos pela equipe da pesquisa, que dividiram em: capacidade técnica, recursos técnicos e financeiros, legislação existente e procedimentos para aplicação, participação social e transparência administrativa.

A justificativa para o desenvolvimento dessa pesquisa está baseada na dificuldade de entender o cenário urbano a partir de dados estatísticos, ou seja, não se consegue identificar

a realidade de construção das cidades de forma concreta. Dados estatísticos auxiliam, mas não trazem, em si, essa verdade que identificamos ao estar, ou passar por qualquer uma dessas cidades.

De acordo com Burnett (2016), 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. Diz Brunett (2016) que torna-se fundamental superar a 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 da urbanização de nossas cidades.

7.2 O Presente Estudo

Com a intenção de realizamos uma análise das estruturas de planejamento e gestão urbana no município de Bacuri (MA), bem como foi realizado nos municípios estudados na pesquisa desenvolvida pelo LATESE, através da Universidades Estadual do Maranhão, tomaremos sua metodologia, no que diz respeito aos questionários aplicados. Assim, sendo fiel ao estudo que resultou no livro, que fundamenta essa parte do nosso trabalho, podemos traçar um paralelo dos nossos resultados com os resultados da pesquisa do livro.

Foram produzidos cinco questionários para colher as informações desejadas para análise requerida, são eles:

Gestão do Solo Urbano - direcionado ao gestor/secretário municipal contatado, o questionário objetiva coletar informações sobre 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 dos problemas urbanas.

Legislação Urbanística - 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.

Esse questionário diz muito para nossa pesquisa, pois evidencia quais legislações estão sendo usadas para execução do ordenamento urbano no município. Ajuda-nos a entender onde podemos aplicar medidas corretivas de gestão, para melhorar o planejamento, bem como dirá onde um futuro Plano Diretor atuará para tais correções.

As legislações urbanísticas inexistentes no município também nos apontam as necessidades urbanas que estão sendo marginalizadas pelo planejamento, contribuindo para

degradação da área administrativa relacionada aos problemas que continuam a ser ignoradas, ou mesmo sendo assistidas, carecem de políticas públicas norteadas por uma legislação adequada.

Recursos Técnicos e Financeiros - aplicado ao gestor do órgão ou ao servidor ciente das questões abordados no questionário. 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 - direcionado a alguns técnicos do órgão, possui questões semelhantes ao questionário de gestão do solo urbano, mas a maioria das perguntas se referem aos métodos e rotina de trabalho do órgão.

Os dois questionários, Recursos Técnicos e Financeiros e o de Capacidade Técnica, orientam nosso trabalho no sentido de significar a importância dada ao corpo responsável pelo desenvolvimento das atividades necessárias a organização. Isso a partir dos dados obtidos, que nos forneceram uma visão do que acontece no órgão.

Estrutura Física e Diploma Legal - a cargo do pesquisador. Foi elaborado para avaliar as 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.

Estes são os questionários, não foram alterados, seguindo as mesmas perguntas da estrutura original. Assim faremos a comparação, se necessário, das estruturas encontradas em Bacuri (MA) com as estruturas encontradas em outros municípios do mesmo porte ou da mesma microrregião. Veremos se há semelhanças ou diferenças na gestão do nosso município com outros, buscando aqueles elementos que acrescentem melhorias no planejamento e gestão.

Os resultados colhidos em nossa pesquisa foram postos, como na pesquisa do livro Planejamento e Gestão de Cidades no Maranhão, em forma de gráficos e tabelas como forma de ilustrar as informações sobre Bacuri (MA). Usamos das próprias análises das informações do livro, apresentados nos resultados, como forma de entender nossos. A comparação permitiu expressar juízo sobre a situação do município em questão.

Veremos como se encontram as características das estruturas físicas, técnicas e recursos, além da legislação municipal. A partir desse cenário, iremos analisar as condições de planejamento e gestão do município, que é nosso objetivo. Ressaltando, é claro, aquilo que contribui para elaboração do futuro Plano Diretor e os empecilhos para este. É possível também

saber quais as atuais prioridades municipais, evidenciando, talvez, necessidades que precisam de prioridade e que, a existência de um Plano Diretor poderia sanar.

Essa etapa do nosso trabalho foi realizada com ajuda do chefe de gabinete do prefeito, que contatou os secretários responsáveis pelas Secretarias Municipal de Meio Ambiente e Agricultura, e Infraestrutura, permitindo nossa entrevista com estes. Nos atenderam, sendo muito solícitos quanto a nossa pesquisa. Foram enviados os questionários via e-mail para ambos.

Os questionários foram aplicados entre os dias 11 e 12 de maio de 2020. Cada gestor respondeu aos cinco questionários de acordo com suas percepções, dentro dos temas abordados. Houve auxílio na compressão das perguntas e explicação sobre as mesmas, para que facilitar as respostas. Um secretário preferiu responder, tendo o auxílio através de uma rede social, perguntando qualquer dúvida sobre as perguntas. Outro permitiu uma entrevista por vídeo chamada, onde respondeu, dando outras informações além das perguntas pré-estabelecidas, que permitiu algumas percepções pessoais sobre o planejamento e gestão da cidade.

7.3 Estrutura Administrativa do Município de Bacuri (MA)

Apresentamos aqui a organização atual da gestão da cidade. Ela nos é relevante para entender como está disposta a administração municipal. O município de Bacuri (MA) aprovou na câmara dos vereadores a Lei 441/2017, em 23 de março, sancionada pelo prefeito. Trata-se da lei que reorganiza a estrutura administrativa da prefeitura municipal e dá outras providências. A lei possui dois capítulos, o primeiro – da prefeitura municipal e o segundo, das disposições gerias e transitórias. Duas seções: 1- estruturas administrativas, com um artigo descrevendo tais estruturas. Seção 2 - das competências e da organização.

ORGANOGRAMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE BACURI (MA)

1. Gabinete do Prefeito

- 1.1. Chefia de gabinete*
- 1.2. Controladoria geral do município*
- 1.3. Procuradoria geral do município*
- 1.4. Contabilidade*
- 1.5. Assessoria administrativa*
- 1.6. Departamento de licitação*

1.6.1. Comissão permanente de licitação

1.6.2. Pregoeiro

1.7. Coordenadorias distritais

2. Secretaria de Transparência, Gestão de Pessoal

2.1. Departamento de gestão de pessoal

2.2. Departamento de protocolo, cadastros e arquivos públicos

2.3. Departamento de transparência e diário oficial

3. Secretaria de Administração e Finanças

3.1. Departamento de guarda municipal

3.2. Departamento de controle e arrecadação de tributos

3.3. Departamento de almoxarifado, patrimônio e material

4. Secretaria de Educação, Esporte e Cultura

4.1. Secretaria adjunta de educação

4.2. Assessoria de educação

4.3. Coordenadoria de relações institucionais

4.4. Coordenadoria geral de educação

4.4.1. Supervisões pedagógicas

4.4.2. Coordenadoria de projetos e programas

4.4.3. Departamento de transporte escolar

4.4.4. Departamento de esporte

4.4.5. Departamento de cultura

4.4.6. Departamento de turismo

4.4.7. Departamento de inspeção escolar e gestão de servidores

5. Secretaria de Saúde

5.1. Secretaria adjunta de saúde

5.2. Coordenadoria geral de saúde

5.2.1. Diretoria do hospital municipal

5.2.2. Coordenadoria de atenção básica

5.2.3. Coordenadoria de vigilância sanitária, epidemiológica e controle de doenças

6. Secretaria de Agricultura Familiar e Meio Ambiente

6.1. Secretaria adjunta de agricultura familiar e meio ambiente

6.2. Departamento de agricultura familiar

6.3. Departamento de guarda florestal

6.4. Departamento de aquicultura e pesca

7. Secretaria de Assistência Social

7.1. Secretaria adjunta de assistência social

7.1.1. Coordenadoria de programas beneficentes

7.1.2. Departamento de promoção da igualdade étnica e social

7.1.3. Departamento da mulher

8. Secretaria de Infraestrutura

8.1. Departamento de obras, saneamento e desenvolvimento

8.2. Departamento de águas, esgotos e limpeza pública

8.3. Departamento de cadastro imobiliário e controle fundiário

8.4. Departamento de engenharia e controle de obras

9. Secretaria de articulação política.

A lei destaca como o principal órgão do poder executivo, no seu artigo segundo, a prefeitura. “Art. 1º - A Prefeitura Municipal é o órgão diretivo máximo da Administração direta, constituído, essencialmente, pelo Gabinete do Prefeito e pelos Órgãos de Assessoramento Imediato (LEI Nº 441/2017)”. Esses órgãos de assessoramento são mencionados no item 1 do organograma.

Nossa pesquisa concentrou os questionários, como dito anteriormente, nas secretarias de Infraestrutura e Agricultura e Meio Ambiente, que dispõem de atribuições diretamente relacionadas a gestão do solo urbano, seguindo, dessa forma, as mesmas orientações da pesquisa em que baseamos a nossa. Diz Burnett (2016) que 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.

Vemos essas atribuições no texto do artigo 14 da lei, que disserta sobre as competências da secretaria de Agricultura Familiar e Meio Ambiente. Estas nos permitem perceber a ação sobre a gestão do solo urbano. Destacamos algumas:

1. Política municipal para a agricultura, pesca e demais atividades produtivas, abrangendo produção, comercialização, abastecimento e armazenagem;
2. Produção e fomento da agropecuária e da pesca;
3. Proteção, conservação e manejo do solo, voltados ao processo produtivo agrícola e pecuário;
4. Cooperativismo e associativismo rural;
5. Política municipal do meio ambiente e dos recursos hídricos;
6. Política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas;
7. Políticas de desenvolvimento sustentável para integração do meio ambiente e produção;
8. Zoneamento ecológico-econômico.

No artigo 16 encontramos as disposições da secretaria de Infraestrutura Municipal, sendo esta, o principal órgão para nossa pesquisa, uma vez que cabe a ela o cerne da gestão e planejamento do solo urbano da cidade. Assim destacamos todas as suas disposições e responsabilidades dentro da estrutura administrativa, sendo estas:

1. Políticas municipais de desenvolvimento urbano e defesa civil;
2. Obras, reparos, reformas e conservação da infraestrutura municipal;
3. Políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
4. Promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
5. Política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
6. Planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito.

Essas são as atribuições e competências das secretarias com ações diretamente ligadas ao solo urbano municipal, o que faz delas nossas prioridades dentro da pesquisa proposta. Por isso destacamos suas composições dentro da estrutura administrativa de Bacuri (MA), a fim de compreender melhor tais secretarias, bem como suas ações. Para nós é uma contribuição para continuidade da pesquisa.

7.4 Resultados da Pesquisa em Bacuri (MA)

Apresentaremos aqui os resultados obtidos na aplicação dos questionários junto aos secretários responsáveis pelas secretarias de Infraestrutura e Agricultura Familiar e Meio ambiente, que, de acordo com as competências destinadas a elas, são responsáveis diretas pela gestão e planejamento do solo urbano no município.

Tais informações serão expostas por meio de gráficos e/ou tabelas que facilitem a leitura dos resultados, comparando estes, com dados retirados do livro, Planejamento e Gestão do solo Urbano do Maranhão, como forma de mensurar o material relativo a Bacuri (MA) que obtivemos. Bem como analisar se Bacuri (MA) assemelha-se a outros municípios de mesma classificação, pequeno porte, ou mesmo com os municípios de sua microrregião estudados na pesquisa do livro, litoral ocidental maranhense. Dentro, é claro, dos mesmos temas, no decorrer do desenvolvimento da apresentação dessas informações.

Na microrregião Litoral Ocidental, onde Bacuri (MA) está inserido, foram visitadas três cidades, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 7: Municípios selecionados da Microrregião de Bacuri (MA)

| QUADRO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS | | | |
|------------------------------------|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| MESO | MICRORREGIÃO | MUNICÍPIOS SELECIONADOS | REGIÃO DE PLANEJAMENTO |
| MESORREGIÃO NORTE | Aglomerado Urbana de São Luís | Paço do Lumiar* | Região da Ilha do Maranhão |
| | | São José de Ribamar | |
| | | Bacabeira* | |
| | Rosário | Morros | Região do Baixo Munim |
| | | 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-Ferrovários |
| | Lençóis Maranhenses | Barreirinhas | Região dos Lençóis Maranhenses |
| | | Tutóia | |
| | Litoral Ocidental Maranhense | Cururupu | Região do Litoral Ocidental |
| | | Central do Maranhão | |
| Porto Rico do Maranhão | | | |

Fonte: BURNETT, 2016

Sobre a classificação dos municípios quanto ao porte populacional – pequeno, médio e grande – a pesquisa que tomamos como referência, o livro, tomou como critério de classificação aquele apontado pelo IBGE (2010):

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, apud BURNETT, 2012, pg.21).

Dos três municípios da região, dois são, segundo os critérios adotados, de pequeno porte. Central do Maranhão e Porto Rico do Maranhão, com 7.887 e 6.030 habitantes, respectivamente, segundo o IBGE 2010. Somente Cururupu, com 32.652 habitantes foi classificada como médio porte. Se incluirmos Bacuri (MA) como um 4º município dessa região, teremos três de pequeno porte e um de médio porte para nossas comparações de resultados.

7.4.1 Capacidade Técnica

Os gestores entrevistados, no que diz respeito a capacidade técnica, verificamos a presença de duas formações distintas. Um engenheiro agrônomo na gestão da secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, nível superior e a secretaria de Infraestrutura gerido por um Técnico em edificações, formação técnica. Frisamos também que o atual prefeito, responsável

pelo executivo, tem formação superior, sendo formado em medicina. Esse cenário reflete o que Burnett (2016) verificou em sua pesquisa que 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 de entrevistados).

A formação superior é, sem dúvidas, um potencial benefício para a administração de qualquer secretaria, pressupondo um preparo conveniente. O detalhe está na área de formação superior que o gestor apresenta, e foi essa observação apontada por Burnett (2016) que disse, “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”. Bacuri (MA), como informado, tem um gestor com formação superior diretamente ligada à sua secretaria e as suas atividades.

O período de atuação desses profissionais está estreitamente relacionado ao tempo de permanência do prefeito a frente do município, com raras exceções. Ambos os secretários estão em seus cargos a partir da posse do atual prefeito. Essa descontinuidade na gestão, que não é responsabilidade dos secretários, dificulta a efetividade de planos, programas, projetos e suas diretrizes propostas pela gestão anterior. Os cargos são comissionados, o que reflete as constantes trocas no município.

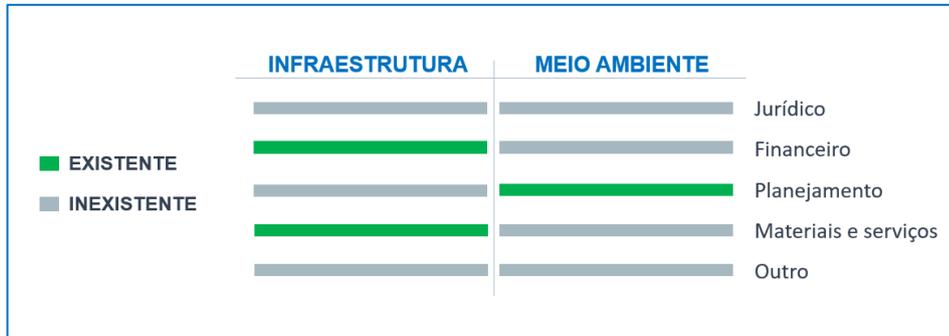
7.4.2 Recursos Técnicos e Financeiros

Esse item diz respeito aos meios quantitativos, tanto de pessoal, quanto de instrumentos disponíveis para realização das atividades do órgão, além do orçamento disponível para desenvolvimento dessas. Diz Burnett (2016) que 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.

Foram estabelecidos, como forma de entender as ações dessas secretarias, duas atividades, denominadas Atividades-Meio e Atividades-Fim. 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 (BURNETT, 2016). Já sobre as Atividades-Fim, Burnett (2016) afirma que setorização de Atividades-Fim nos órgãos de gestão do solo urbano devem ser observadas de duas formas: como existência formalizada no organograma das secretarias e como funções desempenhadas, sem a implantação formal dos setores.

Nas duas secretarias de Bacuri (MA), não existem a maioria desses setores de atividades dentro do órgão. Com algumas exceções de acordo com a secretaria a que nos referimos, onde determinada atividade-meio é mantida como forma de estabelecer dependências para ações específicas a serem realizadas pela equipe:

Gráfico 5: Setorização de Atividades-Meio – Bacuri (MA)



O planejamento do meio ambiente é exercido para determinar as ações a serem desenvolvidas na secretaria. As outras atividades, como o jurídico que é de responsabilidade da procuradoria do município, são realizadas por outros departamentos ligados ao gabinete do prefeito. O jurídico que é feito pela procuradoria e o financeiro responsabilidade da secretaria de finanças atuam juntos na viabilização do orçamento para efetivação dos programas, planos e projetos.

A Secretaria de Infraestrutura tem certa independência financeira sobre suas atividades, porém é limitada pelo valor correspondente as ações pretendidas. Há um valor mínimo que determina a realização destas, e caso ultrapasse, deverá ser aprovada pela secretaria de finanças do município. A licitação de obras e serviços tem valores estabelecidos pelo órgão, através da análise dos recursos necessários para execução, uma vez mensurados, preenchem a licitação a ser concorrida.

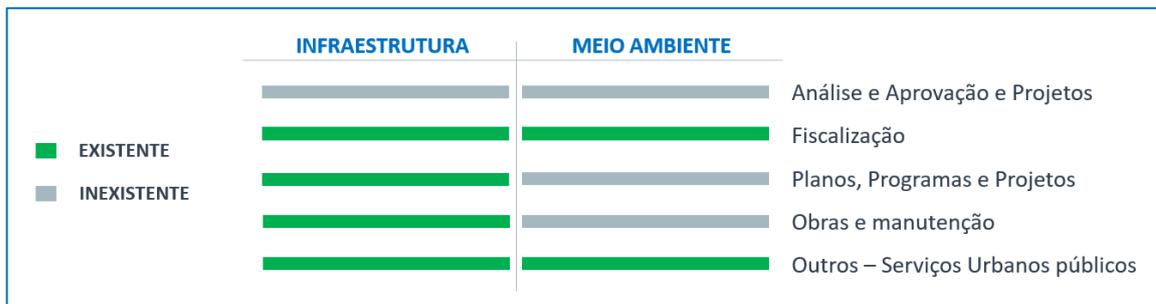
Em outras palavras, as atividades ausentes nas secretarias de gestão do solo, são realizadas por outras secretarias, em algum de seus departamentos, relacionada ao tema da lacuna administrativa existente. Conclusão que reflete a situação dos pequenos municípios demonstrados no estudo do livro do professor Burnett, verificando justamente essa ausência dos setores dessas atividades-Meio. Nos pequenos municípios foi constatada a inexistência, de praticamente, todos os setores de Atividades-Meio pesquisados (BURNETT, 2016).

Burnett (2016) salienta que esse dado demonstra a concentração de atividades em um mesmo setor ou em um funcionário da secretaria, emperrando o desenvolvimento de

atividades e descentralização de funções. Define como setores formais de Atividades-Fim dos órgãos de gestão do solo: a análise e aprovação de projetos; fiscalização; planos, programas e projetos; obras de manutenção; e outros como limpeza urbana e iluminação pública.

O cenário muda um pouco quando nos referimos a Atividades-Fim, entretanto, assim como as Atividades-Meio, elas estão em partes, presentes nas secretarias. Aqui destaca-se a Secretaria de Infraestrutura, pois apresenta boa parte das atividades, mas, ao mesmo tempo, não detém tanta autonomia, dependendo de outros setores para sua execução.

Gráfico 6: Setorização de Atividades-Fim – Bacuri (MA)



As atividades são desenvolvidas por seus respectivos órgãos, cada um seguindo seu cronograma e atributos das atividades existentes, nesse caso, a infraestrutura possui mais ações. A secretaria de Infraestrutura de Bacuri (MA) não tem uma sede física, dependendo de salas, ou espaços de outros setores, departamentos ou mesmo outras secretarias para promover suas atividades. Isso não obstrui o desempenho dos afazeres da secretaria, pois a realização não está ligada ao espaço físico, assim afirma Burnett (2016), “[...] o desempenho de Atividades-Fim difere 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”.

A atividade mais realizada no município é fiscalização, independente da secretaria a que nos referimos, as duas tem nessa atividade a principal ação dentro da sua realidade do dia-a-dia. Em seguida vem projetos, no caso da secretaria de infraestrutura, a realização de obras na cidade é a atividade mais comum ao órgão. Desde obras mínimas, como a correção de meio fio, a construção de casas para habitação oriundas de programas e projetos.

7.4.3 Auto Avaliação da Estrutura Física

Quanto a avaliação das dependências físicas das secretarias, ligada ao uso cotidiano dos usuários, gestores e técnicos, será direcionada somente a secretaria de Meio Ambiente. Esse critério está baseado no fato da secretaria de Infraestrutura não possuir uma sede própria, assim é inviável esta avaliação para o órgão. Obtemos somente as respostas da secretaria de Meio Ambiente. Diz Burnett (2016), “A avaliação consistia em atribuir valores qualitativos entre BOM, REGULAR e RUIM sobre a situação de alguns itens cotidianos”.

Gráfico 7 :Avaliação da Estrutura Física



O espaço físico da secretariam não somente do meio ambiente, mas todas as outras, funcionam em prédios alugados pala prefeitura. Casas residências adaptadas para atender os funcionários do órgão. Com exceção, como dissemos da secretaria de infraestrutura que não possui o espaço físico próprio, dependendo assim, de lugares cedidos de acordo com disponibilidade do local. Outra exceção é a secretaria de Educação, pois ocupa um prédio da própria prefeitura.

Na avaliação, Bacuri (MA) divergiu da média obtida no estudo do professor Burnett, onde averiguaram o suporte tecnológico como ruim (40%) e acesso a informação bom (40%). Ambos tiveram no município, avaliação diferente, com o suporte tecnológico bom e o acesso à informação regular. O gestor apontou, e é importante frisar, que uma das problemáticas internas do órgão é o sistema informatizado. Uma realidade vivida pela maioria das secretarias e prefeituras em pequenos municípios é ausência de um sistema informatizado que viabilize o trabalho e o acesso tanto a dados quanto a informações.

Quanto ao espaço físico, buscamos avaliar as condições desse local de trabalho no que diz respeito a conforto térmico, lumínico e outros elementos que auxiliavam nessa

atividade. Em Bacuri (MA) a resposta foi regular, e os indicadores mostram falta de conforto térmico no local, bem como sonoro.

Burnett (2016) verificou que grande parte dos entrevistados aparentavam não se incomodar com as condições de trabalho mesmo que insuficientes. Haja vista que em todas as visitas constatarem precariedades nas estruturas funcionais para exercício de Atividades-Fim. Além da inexistência de área de trabalho própria, com gestores e técnicos dividindo o mesmo espaço e insuficiência de área para atendimento ao público.

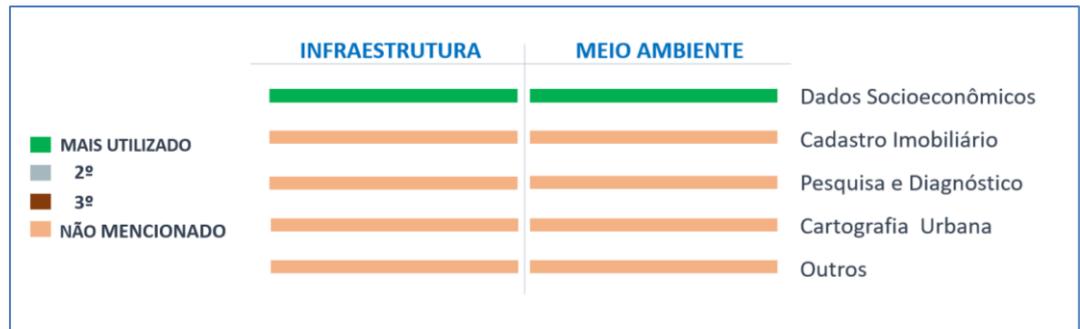
Nossos resultados descrevem, em concordância com a pesquisa de Burnett (2016), as principais “deficiências” dos pequenos municípios e até de médios. Em pequenos municípios, os principais problemas são o espaço físico e a capacidade técnica, contudo, estes se assemelham aos médios quanto à capacidade técnica, um dos seus principais problemas, assim como a carência de equipamentos técnicos (BURNETT, 2016).

7.4.4 Base de Dados

Como forma de entender a dinâmica de funcionamento dos órgãos pesquisados, Burnett (2016) buscou sondar as bases de dados que norteavam o planejamento dessas secretarias, quais eram os mais utilizados como fonte de pesquisa das informações que precisavam para efetivar suas diretrizes. Neste sentido observou dados socioeconômicos, cadastro imobiliário, pesquisa e diagnóstico, e cartografia urbana, uma vez que são ferramentas basilares para consulta técnica que potencializam a eficiência de planos e projetos de ordenamento do solo urbano (BURNETT, 2016).

Percebemos que o pequeno município de Bacuri (MA) tem a mesma dinâmica processual de busca de dados, levando em conta, em primeiro lugar, os dados socioeconômicos. E esse foi o único banco de dados apontado pelas duas secretarias, a justificativa é a facilidade em adquirir as informações.

Gráfico 8: Base de Dados Utilizadas – Bacuri (MA)



A maioria das pequenas cidades, dentro do estudo do Burnett (2016), apontaram esse banco de dados como o mais utilizado. Para o autor, nos pequenos municípios, a base de dados mais utilizada são os dados socioeconômicos por serem de fácil acesso, ou seja, via internet e não dependerem do trabalho de coleta da equipe do órgão.

A secretaria de infraestrutura utiliza dados quando promove algum projeto local, grandes projetos, sobretudo, àqueles de saneamento e habitação elaborados por terceiros, chegando ao órgão já pronto para execução.

7.4.5 Diagnóstico Urbano

O diagnóstico urbano é a contabilização dos problemas urbanos, através de levantamentos encontrados no território municipal, seja ele de qualquer natureza – urbana, rural, mobilidade, ambiental, etc. Ele deve ser abordado, especialmente, para identificar a presença dele nas mãos dos gestores como também ser uma forma de otimizar as ações corretivas dos problemas. Entre eles a elaboração de planos, programas e projetos locais (BURNETT, 2016).

Bacuri (MA) não tem um diagnóstico urbano produzido, assim como 79% dos pequenos municípios maranhenses de acordo com a pesquisa do Burnett (2016). Apenas um pouco mais de 20% dos municípios responderam que possuem esse diagnóstico. A justificativa de ausência do diagnóstico geralmente é atribuída a forma como os problemas chegam até os gestores, em sua maioria, por relatos de populares que tem facilidade em acessar as secretarias. O tamanho do município contribui para esta realidade, não a dimensão territorial, mas da localidade, da sede. Essa situação corrobora na falta de interesse na produção do diagnóstico.

O secretário de Infraestrutura de Bacuri (MA) relatou essa relação na comunicação das problemáticas entre gestor e populares. O cenário descrito aqui é encontrado na maioria dos

pequenos municípios maranhenses e corrobora com conclusão obtida nos resultados do Burnett (2016) onde o autor afirma que, “[...] devido ao fato de os municípios possuírem baixa população e extensão territorial não existindo muitas ocorrências de problemas que devam ser mapeadas, os problemas surgem e são rapidamente resolvidos”.

7.4.6 Problemas Urbanos

Questionados sobre problemas urbanos municipais, os secretários elencaram os principais, levando em consideração uma escala de gravidade onde o número 1 é o mais grave. Segundo a metodologia de Burnett (2016), foram apresentados 10 componentes do meio urbano e de serviços para a população para que fossem atribuídos posição de relevância de determinado problema, sendo a nota 1 a mais preocupante e 10 a mais irrelevante.

Em nossos resultados observamos não existir um diagnóstico urbano sobre esses problemas. Contudo, os questionamentos foram respondidos dentro da percepção de cada gestor, segundo suas observações e interação com as demandas diárias vividas no cotidiano da cidade.

Tabela 8: Problemas Urbanos - Bacuri (MA)

| | |
|-----------|-----------------------|
| 1 | Esgoto |
| 2 | Resíduos Sólidos |
| 3 | Habitação |
| 4 | Preservação ambiental |
| 5 | Pavimentação |
| 6 | Abastecimento de água |
| 7 | Mobilidade |
| 8 | Ocupação desordenada |
| 9 | Desastres naturais |
| 10 | Energia elétrica |
| 11 | Outro(s) |

Ordem Crescente de Gravidade***

Em Bacuri (MA) o esgoto e resíduos sólidos foram apontados como os principais problemas urbanos, vistos que não existem esgotamento sanitário, nem tratamento adequado

aos resíduos sólidos, assim como não existe um adequado recolhimento desses resíduos. A pesquisa do Burnett (2016) demonstra que nos pequenos municípios esses dois problemas foram indicados, nessa mesma ordem, como os principais problemas urbanos enfrentados pelos gestores dos municípios pesquisados.

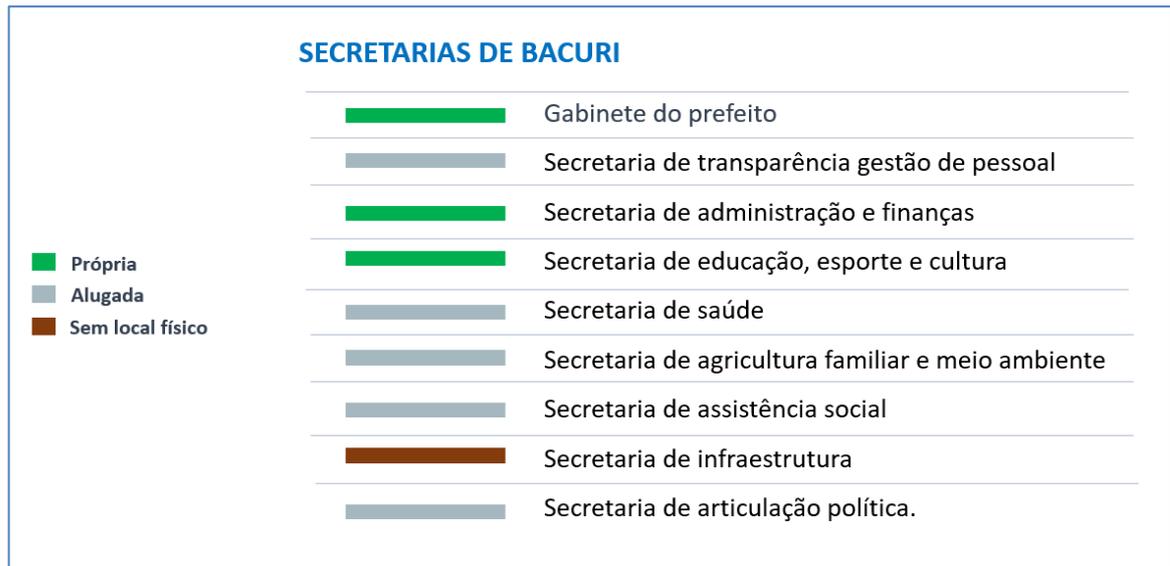
Outra problemática que aparece entre as principais é pavimentação. Esta é onde a maioria dos pequenos municípios, como Bacuri (MA), promovem obras de recuperação ou manutenção. Entre os últimos, ou com menor gravidade levando em conta a nossa escala (tabela 8), estão a desastres naturais e a energia elétrica, tanto em nossa pesquisa, como no estudo do Burnett (2016). A justificativa do gestor para que a energia elétrica fosse apontada como não sendo um problema, são as condições energéticas na cidade. Segundo ele, o município é bem atendido no campo energético e o município atende as demandas da população de forma satisfatória.

7.4.7 Acessibilidade, Atendimento ao Cidadão e Condições de Trabalho

O objetivo desse item é lançar luz sobre a situação ou circunstâncias referentes aos espaços físicos dos órgãos. Burnett (2016) aponta que nesta análise verifica-se as condições de acessibilidade das secretarias, o regime de propriedade do imóvel, a localização da secretaria e o meio de deslocamento utilizado pela população para chegar até o local. Analisam também questões pontuais como a acessibilidade disponibilizada nesses locais 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 (BURNNET, 2016).

Das secretarias pesquisadas, uma não possui uma sede própria, a Secretaria de Infraestrutura, nem mesmo espaço alugado possui. Somente a Secretaria de Meio Ambiente tem localização definida, um local alugado pela prefeitura municipal. Os gestores afirmaram que a maioria das secretarias de Bacuri (MA) estão em locais alugados, ressalva feita à Secretaria de Educação fixada em um prédio pertencente a prefeitura. Nosso resultado difere da verificação de Burnett (2016) quando este observou que em pequenos municípios, a maioria das sedes das secretarias (57%) ocupavam imóveis próprios e apenas 43% delas despende recursos com aluguel para sua instalação.

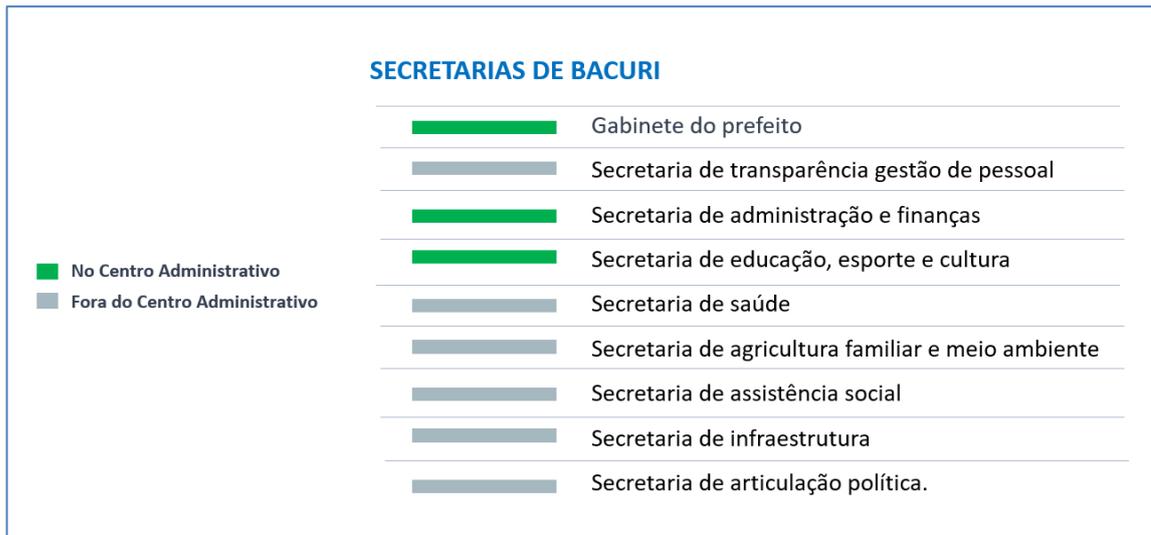
Gráfico 9: Regime de Propriedade da Sede das Secretarias – Bacuri (MA)



A Secretaria de Administração e Finanças e o Gabinete do Prefeito ocupam imóvel próprio. Por serem de apoio direto ao prefeito e auxiliar na maioria das atividades de outras secretarias, processando encargos importantes e para uma logística que facilite o acesso ao prefeito ficam localizados no prédio da prefeitura municipal.

A localização das secretarias, como bem informa o gráfico e o detalhamento dado acima, não é central, formando um centro administrativo específico, mas é dispersa pelo centro urbano da cidade. Esse centro administrativo é considerado na pesquisa do Burnett (2016) como forma de mensurar essa informação, ou seja, se há um prédio que reúna todas as secretarias. “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” (BURNETT, 2016).

Gráfico 10: Localização em Centro Administrativo – Bacuri (MA)

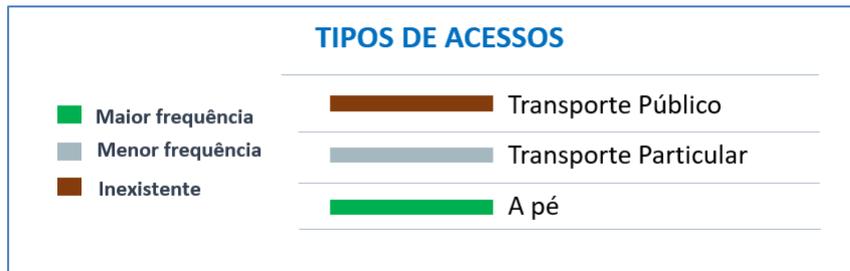


Há uma unanimidade quanto a localização urbana, dentro da sede do município. O núcleo urbano abriga todos os órgãos municipais. Os pequenos municípios apresentaram essa mesma realidade nos resultados de Burnett (2016), justificado, por sua forma organizacional. “Essa condição de área central decorre 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” (BURNETT, 2016).

Quanto ao local onde funcionam as secretarias houve avaliação no que se refere a acessibilidade, buscando observar quais eram essas condições encontradas pelos usuários do órgão. “[...]. 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 [...]” (BURNETT, 2016).

Em pequenos municípios como Bacuri (MA), onde a maioria dos equipamentos urbanos, órgãos gestores e demais serviços estão concentrados no centro urbano, os munícipes precisam dirigir-se a essa região. Os meios mais utilizados, devido a dimensão desses pequenos centros ainda é a pé, como grande contribuidor para essa constatação está a falta de transporte público.

Gráfico 11: Acessos as Secretarias – Bacuri (MA)



Outro aspecto trabalhado na pesquisa foi a condição do espaço de trabalho, ligado diretamente as condições físicas do espaço, como setorização interna, mobiliário e Informática. Conforme o trabalho de Burnett (2016), neste quesito avaliamos questões relacionadas as condições de conforto ambiental do ambiente construído e adaptado para as funções desempenhadas.

Gráfico 12: Condições dos Espaços – Bacuri (MA)



Vale lembrar que nossas análises estão restritas a secretaria de Meio Ambiente, uma vez que a secretaria de Infraestrutura não dispõe de espaço físico. Os resultados obtidos em nossos estudos são iguais aos resultados encontrados por Burnett (2016), revelando a existência de setores, mobiliários e informatização no órgão. De acordo com Burnett (2016) “[...], mais de 50% do total dispõe de um espaço setorizado para o desenvolvimento de suas atividades; mobiliários satisfatórios para o seu funcionamento e sistema informatizado, facilitando o acesso à informação e a realização do seu trabalho”. O setor de espera e atendimento foi descrito como satisfatório pelo gestor, apresentando boa estrutura. O conforto que mais se destacou em nossa pesquisa foi o lumínico, em todos os setores internos da secretaria.

7.4.8 Legislação Existente e Procedimentos para Aplicação

Adentramos agora ao item de grande importância para nossa pesquisa, onde abordaremos sobre as leis e códigos existente no município de Bacuri (MA). Como resultado construímos um diagnóstico a respeito da tratativa dada ao nosso principal tema, o Planejamento e Gestão do solo Urbano no município, tomando como base a legislação que norteia os gestores no planejamento de suas atividades e regulam suas ações na concretização dos programas, planos e projetos.

O questionário disponibilizou, dentro das perguntas feitas, as leis e códigos existentes no município, como: Plano Diretor, a Lei de Uso Ocupação e Parcelamento do Solo Urbano, Lei de Preservação Ambiental, Preservação Cultural, Lei de do Estudo de Impacto de Vizinhança, o Código de Obras e o Código de Posturas. Existiam também perguntas referentes aos planos setoriais para o município que os gestores seguiam ou fizeram. Os planos setoriais são: Plano de Saneamento, Plano de Resíduos Sólidos, Plano de Habitação, Plano de Mobilidade Urbana e também a Lei do Estudo de Impacto de Vizinhança.

Com relação as Leis e Códigos, o município de Bacuri (MA), segundo os gestores, possui:

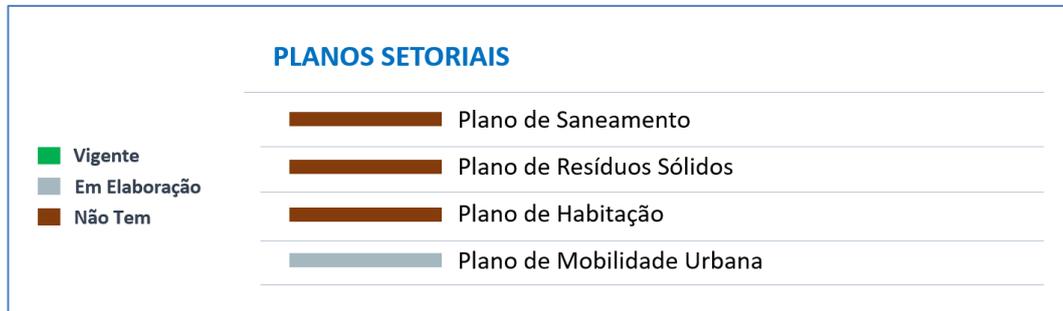
Gráfico 13: Legislações existentes - Bacuri (MA)



Bacuri (MA) não tem obrigatoriedade na produção de seu Plano Diretor, uma vez que possui população inferior a 20 mil habitantes. No entanto, toda cidade precisa condicionar seu crescimento urbano a uma normativa que estabeleça regras e diretrizes para ordenamento do território. Chegamos ao resultado apresentado no gráfico 14, com a lei de uso e ocupação do

solo urbano, código de posturas e código tributário como legislações que guiam o planejamento ou somente as atividades relacionadas ao solo urbano e ações urbanas do município.

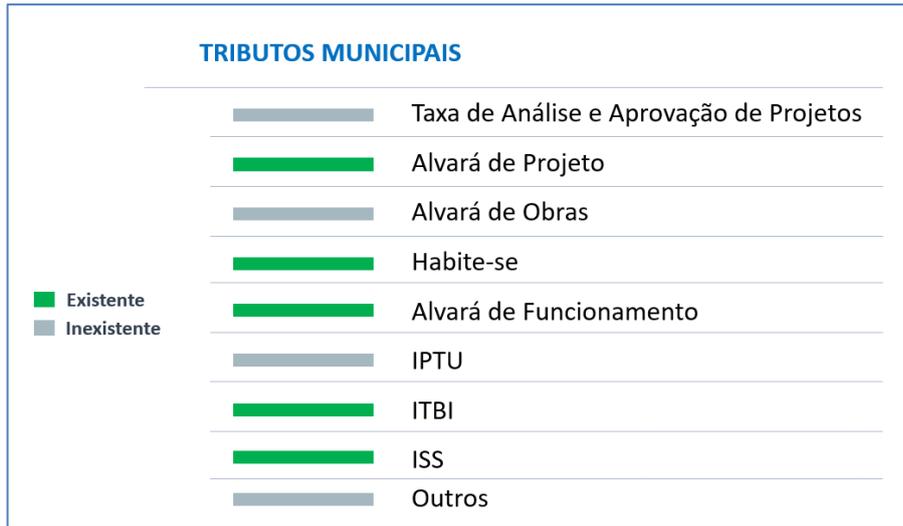
Gráfico 14: Legislações existentes - Bacuri (MA)



Chama a atenção a falta de planos setoriais para o município. Burnett (2016) aponta para 42,66% dos pequenos municípios pesquisados com, pelo menos, o plano de habitação presente. Isso se dá pelo programa nacional de habitação do governo federal, dispondo de diretrizes para implementação desses programas junto ao poder executivo das cidades. A gestão afirmou não há plano de habitação próprio, uma vez que esse é contemplado por programas federais, enviados já prontos para os municípios, como o Minha Casa minha Vida. A secretaria de infraestrutura apontou o planejamento do saneamento como prática corriqueira do órgão, explicado pela atuação frequente na correção de problemas urbanos e manutenção em vias, calçadas e outros.

Um ponto importante quanto ao território urbano são os tributos gerados pela cobrança dos impostos municipais. O IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana e o ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter vivos são exemplos de impostos. “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” (BURNETT, 2016).

Gráfico 15: Arrecadação Municipal de Tributos - Bacuri (MA)



Dos tributos recolhidos pelo município alguns são mais comuns, como o IBTI e o ISS. A justificativa está nas atividades realizadas com mais frequências no território, ITBI, por ocasião das transferências de imóveis e ISS por ocasião da prestação de serviços. “[...] É importante observar que estes impostos constituem uma pequena arrecadação para alguns municípios, segundo dados do IBGE, relacionados as finanças públicas municipais” (BURNETT, 2016).

Gráfico 16 : Existência de Setor Responsável nas Secretarias- Bacuri (MA)



Cada secretaria pesquisada possui sua especificidade de acordo com cada setor e suas atribuições. A secretaria de Infraestrutura faz a análise de projetos, onde o detalhe está na documentação analisada para aprovação, que deve ser expressa e entregue pelas empresas executantes das obras na região urbana de Bacuri (MA). Essa documentação é então avaliada para emissão da permissão.

A secretaria do Meio Ambiente não faz essa análise de projeto, tal função é executada, segundo o gestor, pela secretaria de Administração e Finanças. As documentações são entregues para o setor de tributos para análise. De todos os procedimentos possíveis por parte da Secretaria de Meio Ambiente apenas a fiscalização de obras foi apontada pelo órgão, segundo o seu gestor. A fiscalização é feita por funcionários, antes da aprovação e feita, geralmente, ou em sua maioria, através de denúncia emitida a secretaria. Todas as demais como Habite-se e Alvará de funcionamento são exercidas pela secretaria de Administração e Tributos.

No que diz respeito a Secretaria de Infraestrutura, a fiscalização de obras dependerá, para ser realizado pelo órgão, do tamanho desta. Disse este: “depende da obra, de acordo com a complexidade, as mais simples é feita pelo pessoal da secretaria”. Qualquer outra, com maior complexidade é acompanhada por terceiros contratados pela prefeitura, com o acompanhamento da secretaria. O Habite-se e Alvará de Funcionamento não são emitidos pelas Secretarias de Infraestrutura ou Meio Ambiente, ficando a cargo da secretaria de Administração e Finanças do município.

7.4.9 Participação Social e Transparência Administrativa

Aqui falaremos de dois aspectos da gestão pública que são importantes para a cidade e bem comum, a Participação Social e Transparência Administrativa. “A Participação Social foi incluída nos questionários quanto à sua formalização e periodicidade, além de formas de realização” (BURNETT, 2016). Da mesma forma foi introduzida a questão referente a administração. Para avaliar a Transparência Administrativa foi consultada via internet, nos sites do executivo municipal informações quanto a quantidade e tipos de informações estão disponíveis para o acesso livre ao público, conforme indicou a metodologia de Burnett.

Em Bacuri (MA) constatou-se a inexistência do Conselho das Cidades, uma ferramenta de grande relevância na gestão participativa da comunidade. O Conselho das Cidades é um instrumento inovador delimitado pelo Estatuto da Cidade que tem como princípio assegurar a gestão democrática, ou seja, a participação da população nas decisões das políticas urbanas (BURNETT, 2016).

O autor destaca a ausência do órgão em 50% dos pequenos municípios pesquisados, incluso nesse cenário está o município de Bacuri (MA). Nas demais municipalidades a participação popular se dá pela informalidade, através de associações ou reuniões ocasionais promovidas pelo órgão. Um dos gestores afirmou a participação popular no orçamento

participativo do município, quanto ao tipo de participação social a fiscalizadora e consultiva foram as destacadas como frequentes.

As administrações públicas buscam, por força de lei, atribuir às suas gestões uma transparência quanto as suas atividades. A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a disponibilização e acesso a essas informações e sofre regulamentação por leis complementares. Burnett ratifica que a disponibilização e o acesso à informação. [...], são 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.

Um dos meios pelo qual podemos ter acesso a essas informações acerca da administração pública é o site oficial da Prefeitura Municipal. A prefeitura de Bacuri (MA) tem um site disponível para consulta pública.

Gráfico 17: Informações Disponíveis no Site - Bacuri (MA)



O site está atualizado e disponível para acesso. Das informações, muitas se assemelham as informações encontradas em site dos pequenos municípios. Para Burnett (2016) as informações disponibilizadas, em sua maioria, são leis orgânicas dos municípios e/ou leis cujo acesso é obrigado por lei. As mais divulgadas no site, com 73,81%, estão a LOA (Lei Orçamentária Anual), Lei de Criação do Município, o Plano Plurianual,

Bacuri (MA) se difere dos demais quanto as informações sobre seu quadro de secretarias e gestores, pouco encontrados nos sites de pequenos municípios. Sobre as informações disponibilizadas pelos pequenos municípios, Burnett (2016) diz que “[...], tem-se

a informação sobre as secretarias, com suas funções e nomes de gestores”, mas nos municípios pesquisados por ele apenas 11,90% disponibilizam informações no site sobre seu quadro administrativo.

8 CONDIÇÕES LOCAIS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Abordamos agora, neste item, as conclusões sobre os resultados alcançados nessa pesquisa a partir da metodologia adotada. Iremos apontar a condições encontradas nas estruturas de gestão e planejamento do município de Bacuri (MA). Promovendo análise que lance luz sobre mudanças, manutenções e melhoramento destas, para contribuir com um futuro Plano Diretor.

Em nosso estudo procuramos focar nas duas secretarias ligadas diretamente a gestão do solo urbano, a Secretaria de Infraestrutura e a Secretaria de Meio Ambiente, onde aplicamos nossos questionários. Descobrimos as características de cada um dentro dos temas trabalhados nos questionários (ver item 7.2). Esse cenário que foi encontrado na presente gestão com o auxílio dos aspectos destacados no diagnóstico, nos ajuda a finalizarmos esse estudo com algumas reflexões e análises sobre as condições municipais encontradas que favorecem ou não a elaboração do Plano Diretor.

Quanto à capacidade técnica dos responsáveis a frente das secretarias, verificou-se que apenas um tem formação condizente ao cargo ocupado, o gestor da Secretaria de Meio Ambiente que é engenheiro agrônomo. Apesar da Secretaria de Infraestrutura ter seu gestor com formação técnica, esta não está ligada a gestão do solo. Ambas precisam de equipes capacitadas para desenvolverem com mais eficácia suas atividades no município, caso contrário ficarão limitadas a pequenas intervenções sobre problemáticas pontuais.

É notório, como na maioria dos municípios de pequeno porte, a deficiência das estruturas físicas e condições de trabalhos nas sedes das secretarias de Bacuri (MA). Como destacamos, todas as secretarias estão presentes na sede do município em sua área central, com acesso a pé e por transporte particular, e estão locados em espaços alugados para a prefeitura, onde não há qualquer tipo de preocupação com a acessibilidade dos populares. São lugares adaptados para funcionamento das secretarias sem sofrer qualquer mudança na estrutura preexistente para atender essas demandas.

Essa adaptação dos espaços alugados, ou mesmo da própria prefeitura, para funcionamento das secretarias é um dos aspectos para entender a falta de espaços adequados para trabalhos dos técnicos e a recepção dos populares. Eles não dispõem de conforto ambiental,

com exceção do conforto lumínico, tão pouco há espaços divididos de acordo com os serviços internos disponibilizados pelo órgão, como espera, atendimento e outros. Os setores internos se confundem por falta de divisão, e a falta de sistema informatizado atrasam as ações e o bom funcionamento das secretarias.

A falta de sistema informatizado ajuda a compreender o porquê as informações coletadas para nortear as atividades serem retiradas de dados socioeconômicos, ou seja, fora do banco de dados do município, é que não há informações do próprio território. Nem mesmo o mapa do município foi encontrado, tão pouco o diagnóstico urbano. As necessidades urbanas chegam por meio de denúncia ou comunicação dos próprios populares quando observam tais demandas, denunciando aos responsáveis.

Das principais demandas e necessidades do município apontadas pelos gestores estão o esgotamento sanitário e resíduos sólidos. Entretanto, não vemos ações que reflitam essas constatações feitas pelos gestores, como dissemos, sem a existência de um diagnóstico. Vemos que tal afirmação se dá por observação pessoal, sem ligação com um trabalho proposital de gestão coordenada por planos. Até mesmos os planos setoriais estão condicionados a fatores externos, como as atividades relativas aos planos habitacionais que estão ligados as diretrizes do Programa Minha Casa, Minha Vida do governo federal, não havendo relação entre demanda municipal e plano de ação das secretarias.

Vimos que vigora sobre o município algumas legislações específicas, como informado pelos gestores. A Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, o Código Tributário e Código de Posturas foram indicadas, porém não conseguimos ter acesso a nenhum desses documentos. Somente a Lei Orgânica do Município e a Lei de Criação, esta última encontrada no site da prefeitura. Não há legislação específica para o município segundo as suas peculiaridades e que ressalvam suas necessidades urbanas. Dessa maneira o crescimento urbano é ditado por legislações predeterminadas, sem relação com a realidade municipal.

Constatamos que não existem planos setoriais. O Plano de Mobilidade foi citado com em construção, sem previsão para promulgação. Em outras palavras, não existe plano de desenvolvimento direcionado para ações dentro da realidade dos problemas urbanos destacados pela própria gestão. A própria estrutura de gestão interfere no trabalho para alcançar capacidade de resolução de tais problemas. Um exemplo é a questão tributária municipal, uma fonte de renda sem eficácia devido a falta de cobrança dos impostos sobre o território, limita-se a cobrança do ISS e ITBI. Essa mesma estrutura de gestão é insuficiente para garantir fiscalizações, cobranças, bem como administrar documentações e licenças que regulam o uso e ocupação do solo urbano, tudo isso devido à falta de condições físicas, materiais e de pessoal.

Neste contexto a participação social também é deficitária, mesmo sendo uma exigência para uma gestão participativa, daí o nome. Esta participação é muitas vezes informal, ou mesmo feita no dia a dia, dentro do convívio na dinâmica urbana da cidade. A pouca organização social encontrada está relacionada a repasses financeiros, como é o caso da colônia de pescadores ou outros conselhos municipais com mesma finalidade. Não existe preocupação quanto a gestão participativa para planejamento e melhoria urbana. Pode-se acompanhar algumas ações da gestão através do site da prefeitura, onde encontramos algumas informações sobre o município, como seu histórico de criação, as licitações, folha de pagamento, etc. Destacamos, porém, que há uma obrigatoriedade por lei federal, mesmo assim o site não disponibiliza cartografia, diagnóstico ou outros informativos sobre o solo urbano de Bacuri (MA).

8.1. Futura elaboração do Plano Diretor

Considerando todos os aspectos encontrados em Bacuri (MA) sobre a estrutura de gestão e planejamento do solo urbano, suas demandas urbanas primárias, as limitações de gestão elencadas, o diagnóstico urbano e as potencialidades, queremos destacar algumas observações. Elas contribuirão para uma melhor gestão e, conseqüentemente, condições de elaboração do Plano Diretor do município.

O Plano Diretor é objeto de discussão em nossa pesquisa e quisemos dispor aqui uma análise em cima das estruturas de gestão e planejamento do solo urbano de Bacuri (MA), para destacar as mudanças necessárias a fim de criar capacidades e instrumentos, mesmo mínimos, para melhorar a gestão e planejamento. Assim como fornecer subsídios para a elaboração de um Plano Diretor municipal. Para melhor entendermos essas observações sobre as mudanças, segue abaixo a tabela 9 que traz um resumo sobre estas observações.

Nossas considerações foram feitas com o intuito de melhorar as condições de gestão e planejamento do solo urbano em Bacuri (MA), para que haja efetividade nos trabalhos relacionados a garantia da função social da cidade e da propriedade no município. Essas mudanças são algumas das quais o poder executivo deveria efetivar para, se assim for, iniciar os trabalhos para elaboração do plano.

As secretarias e órgãos responsáveis pela gestão e planejamento do solo urbano devem ter autonomia de suas funções, uma vez que constatamos a dependência destas para com outras secretarias e o próprio poder executivo. Elas precisam de estruturas adequadas para

desenvolver o planejamento e suas atribuições referentes ao cuidado com o solo urbano, tendo para isso ferramentas e condições suficientes que garantam sua autonomia.

É preciso priorizar o tema dentro da realidade municipal. A negligência contribui para a perpetuação desse cenário de desordem no crescimento, bem como nas medidas e ações realizadas já que é mínimo, ou mesmo inexistente qualquer planejamento.

Tabela 9: Análise das condições de Bacuri (MA)

| ANÁLISE DAS CONDIÇÕES ENCONTRADAS EM BACURI-MA | | |
|--|--|--|
| OBSERVAÇÕES | EXISTE | |
| O conselho da cidade é um instrumento indispensável que deve ser criado para que o município possa elaborar o plano diretor. |  | Conselho da Cidade |
| É necessário obter as informações acerca das características urbanas do município, identificando os problemas urbanos e o demais aspectos necessários nortear o planejamento sobre o território. |  | Diagnostico Urbano |
| O município precisa constituir uma equipe técnica capacitada para desenvolver atividades referentes as suas atribuições. Profissionais capacitados facilitaram os trabalhos de desenvolvimento do planejamento e execução dos planos. |  | Capacidade Técnica |
| É necessário que as secretarias relacionadas a gestão e planejamento do solo urbano tenham espaços físicos próprios com separação de setores específicos para cada atividade realizada no órgão e equipamentos adequados. |  | Estrutura Física |
| O município precisa construir um banco de dados próprio. Esse bancos guardará as informações urbanas referentes ao território de todo o município, nos ais vários aspectos. |  | Base de Dados |
| O município precisa constituir uma equipe técnica capacitada para desenvolver atividades referentes as suas atribuições. Profissionais capacitados facilitaram os trabalhos de desenvolvimento do planejamento e execução dos planos. Buscando ampliar suas receitas para aplicação nas sua ações. |  | Recursos Técnicos e Financeiros |
| A população precisa de representação diante da gestão e planejamento do solo urbano. É fundamental que os mais variados grupos de interessados organize-se para tal. Garantindo fala nas tomadas de decisões e fiscalização das atividades da gestão. |  | Participação Social |

 Sim, mas precisa de mudanças  Não

Para garantir o bom desenvolvimento urbano, a gestão e planejamento adequado, além de cumprir com as obrigações legais e constitucionais relacionados ao crescimento das cidades, é preciso priorizar a temática dentro da gestão municipal.

Constituir uma equipe capacitada auxiliada por gestores familiarizados com o tema, amparados por uma estrutura física adequada as exigências dos trabalhos a serem realizados, somados a ferramentas e equipamentos condizentes com as ações desse aparato municipal. Une-se a isso a gestão democrática junto a população, efetivada pela inclusão de seus representantes nas tomadas de decisões referentes ao solo urbano e planejamento.

Esse cenário de mudanças a serem efetivadas na busca por melhoramento da gestão e planejamento do solo urbano em Bacuri (MA), corrobora com a conclusão de que o município não possui todas as condições necessárias para início dos trabalhos para elaboração do Plano Diretor. Mas é a tomada de consciência da necessidade de mudança, o primeiro passo para a construção de um novo cenário de gestão e planejamento buscando construir melhores capacidades e ferramentas para gestão e planejamento do solo urbano municipal.

A atividade de construir e elaborar o Plano Diretor de cada cidade deve servir para incentivar os municípios a avaliar e implantar todo o sistema de planejamento municipal (BRASIL, 2004). É através dessas mudanças e valorização da gestão e planejamento do solo urbano municipal, que se alcançará as condições de elaboração do Plano Diretor. A atividade de construir e elaborar o Plano Diretor é também uma oportunidade para estabelecer um processo permanente de construir políticas, de avaliar ações e de corrigir rumos (BRASIL, 2004).

CONCLUSÃO

Portanto podemos concluir com clareza que o município de Bacuri (MA) não possui condições para elaboração do Plano Diretor. Essa afirmação está baseada nas condições em que se encontram a gestão e planejamento municipal, com deficiências nas suas estruturas físicas e organizacional. Isso torna inadequada e insuficientes tais condições no que se refere a inicialização de um processo de elaboração do Plano Diretor.

A elaboração do Plano Diretor exigirá do município mudanças em sua estrutura de gestão e planejamento tanto do executivo quanto dentro das próprias secretarias responsáveis pelo solo urbano. Estas são, nesse período da pesquisa, a Secretaria de Infraestrutura e Meio ambiente. As alterações dessas estruturas devem fomentar a reorganização dos órgãos para garantir o pleno ordenamento das funções executadas por eles. Dando-lhes autonomia o que

evitará a dependência de suas ações a outras secretarias ou mesmo limitando-as por incapacidade financeira, física, técnica, de recursos tecnológicos e equipamentos.

É a mudança desses aspectos que condicionam as secretarias e a própria dinâmica de gestão e planejamento municipal o passo fundamental e necessário. Portanto, é importante que a prefeitura de Bacuri (MA) crie capacidades e instrumentos de gestão e planejamento, que hoje não existem ou são totalmente insuficientes para a elaboração do Plano Diretor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLANC, Priscila Ferreira. **Plano Diretor Urbano & função social da propriedade**. 1º ed. (ano 2004), 5º tir. Curitiba: Juruá, 2008.

IBGE. **Estatísticas 2010- Histórico da cidade**. IBGE, 2010. Disponível em: < [https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/Bacuri \(MA\)/historico](https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/Bacuri(MA)/historico) > Acesso em 17 junho 2018.

RECH, Adir Ubaldo. **Direito Urbanístico: Fundamentos para a construção de um Plano Diretor sustentável na área urbana e rural**. Caixas do Sul, RS: Educs, 201.

BRASIL. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. 2. ed., atual. — Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

RESENDE, Denis Aleides; ULTRAMARI, Clovis. **Planejamento estratégico e Planos Diretores Municipais: Referenciais e Bases de Aplicação**. Curitiba; PUCPR. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v12n3/06.pdf>> Acesso em 10 junho 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretária Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo**. Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro- Brasília: Ministério das Cidades, dezembro, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretária Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo. Guia para a elaboração pelos municípios cidadãos**. Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Otilie Macedo Pinheiro- Brasília: Ministério das Cidades, junho, 2004.

Confederação Nacional de Municípios – CNM. **O Plano Diretor como instrumento de Desenvolvimento Urbano Municipal: orientações para o processo de elaboração e revisão do Plano Diretor**. – Brasília: CNM, 2013.

Confederação Nacional de Municípios – CNM. **Planos Diretores para Municípios de pequeno porte: limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade**. – Brasília: CNM, 2015.

SOARES, Letícia Junger de Castro Ribeiro. **Planejamento urbano nos Municípios com menos de 20 mil habitantes: obrigatoriedade da aplicação do art. 182 da CR/88**. In: CONPEDI/UNINOVE. (Org.). Sociedade Global e seus impactos sobre o estudo e a afetividade do Direito na contemporaneidade. 1ed. Forianópolis: FUNJAB, 2014.

Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos **Enciclopédia dos Municípios Maranhenses: microrregião geográfica do litoral ocidental maranhense / Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos**. – São Luís: IMESC, 2012.

CORREIA, Francisco Lages Filho. **Projeto Cadastro de Fontes de Abastecimento por Água Subterrânea, estado do Maranhão: relatório diagnóstico do município de Bacuri (MA)**. Francisco Lages Correia Filho, Érico Rodrigues Gomes, Ossian Otávio Nunes, José Barbosa Lopes Filho. - Teresina: CPRM - Serviço Geológico do Brasil, 2011.

ANA-AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Atlas Brasil: Abastecimento Urbano de Água:** 2012. Disponível: <http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/analise/Geral.aspx?est=21&mapa=diag>.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Regiões de Planejamento do Estado do Maranhão:** Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos, Universidade Estadual do Maranhão - São Luís: SEPLAN, 2008.

COSTA, Sidilene Pereira. **Análise da Sustentabilidade dos Ecossistemas relacionada às políticas públicas no município de Bacuri (MA), área de proteção ambiental das reentrâncias maranhenses, Brasil.** São Luís, 2006.

BURNETT, Frederico Lago; OLIVEIRA, Aldrey; MELO, Jacilmara; DUTRA, Laécio et al. **Planejamento e gestão de cidades no Maranhão:** o executivo municipal e o controle do solo urbano- São Luís: EDUEMA, 2016.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Galeria UC.** Disponível em: https://imagens.socioambiental.org/index.php/ucs_brasil>. Acesso em: 12 de maio de 2020.

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. **Área de proteção ambiental das reentrâncias maranhenses.** 10 de out. de 2010. Disponível em:< <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/782>>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

VIEIRA, Teresina de Jesus Cunha. **Evolução Histórica do Município de Bacuri (MA).** São Luís. 2000.

GOMES, Manoel William Ferreira. **Transformações nas relações de gênero em famílias do município de Bacuri-Maranhão.** São Luís, 2002.