



PLANEJAMENTO URBANO E ORGANIZAÇÃO ESPACIAL: apontamentos sobre o plano diretor municipal de Imperatriz/MA

URBANISMO Y ORGANIZACIÓN ESPACIAL: apuntes del plan director municipal de Imperatriz/MA

Helbaneth Macêdo Oliveira – PPGeo/UFU – Uberlândia – Minas Gerais – Brasil
helbaneth@hotmail.com

Beatriz Ribeiro Soares – PPGeo/UFU – Uberlândia – Minas Gerais – Brasil
brsoares@ufu.br

RESUMO

A pesquisa expressa a inquietação no sentido de estudar a temática do planejamento urbano atrelado à organização espacial, com vistas para este processo em Imperatriz/MA, o segundo maior município do estado do Maranhão. Onde a mesma se constitui em um polo econômico e regional da porção sul do estado, região adjetivada como Sulmaranhense. As atividades terciárias são a base da dinâmica socioeconômica da cidade, onde sua estruturação ocorreu principalmente a partir de 1950 no contexto de expansão das cidades médias do país. Assim sendo, empenha-se em refletir sobre os principais conceitos referentes à temática do planejamento e gestão urbana, bem como a função e importância do plano diretor como ferramenta importante na gestão dos municípios. A metodologia pautou-se na realização de uma revisão bibliográfica, com a utilização da análise documental. Neste percurso, trabalhou-se com o plano diretor de Imperatriz revisado em 2018, o qual se apresenta, no contexto da cidade, como uma ferramenta desenvolvida com a participação popular, uma vez que é a principal beneficiada com a presença deste instrumento na gestão do município.

Palavras-chave: Planejamento urbano; Organização do espaço; Plano Diretor; Imperatriz/MA.

RESUMEN

La investigación expresa la inquietud en el sentido de estudiar la temática de la planificación urbana atrevida a la organización espacial, con vistas a este proceso en Imperatriz/MA, el segundo municipio más grande del estado de Maranhão. Donde la misma se constituye en un polo económico y regional de la porción sur del estado, región adjetivada como Sulmaranhense. Las actividades terciarias son la base de la dinámica socioeconómica de la ciudad, donde su estructuración ocurrió principalmente a partir de 1950 en el contexto de expansión de las ciudades medias del país. Así, se empeña en reflexionar sobre los principales conceptos referentes a la temática de la planificación y gestión urbana, así como la función e importancia del plan director como herramienta importante en la gestión de los municipios. La metodología se basó en la realización de una revisión bibliográfica, con la utilización del análisis documental. En este recorrido, se trabajó con el plan director de Imperatriz revisado en 2018, el cual se presenta, en el contexto de la ciudad, como una

herramienta desarrollada con la participación popular, ya que es la principal beneficiada con la presencia de este instrumento en la gestión del instrumento municipio.

Palabras clave: Planificación urbana; Organización del espacio; Plan Maestro; Imperatriz/MA.

INTRODUÇÃO

Estudar a organização do espaço constitui-se um grande desafio na atualidade, tendo em vista que o movimento social que anima este processo, encontra-se em constante modificação. Pensando assim, neste trabalho optou-se por fazer uma leitura do espaço urbano pelo viés do planejamento urbano, que em muito pode melhorar, no que tange à realidade urbana brasileira, em que Imperatriz/MA, cidade do nosso estudo está inserida, uma vez que também faz parte da dinâmica da produção capitalista do espaço global.

Com isso, tendo em vista o processo de urbanização brasileiro, observa-se que a realidade de diversas cidades distribuídas pelo país enfrenta grandes desafios na organização de seu espaço. O “direito à cidade”, defendido por Lefebvre (2001) tem sido uma luta diária para muitos brasileiros partícipes do cenário urbano do Brasil. Para esses e muitos outros é desafiador estar inserido na referida “urbanização”, pois a forma como se vive, principalmente nas grandes cidades, traz consigo um alto preço, seja ele nos custos de mobilidade para os mais pobres; na precariedade do transporte público; na dificuldade de acessibilidade para os portadores de deficiências ou mesmo, na voracidade do mercado imobiliário e suas práticas especulativas, dentre outros.

Diante deste cenário urge a necessidade de um planejamento urbano que favoreça o desenvolvimento das cidades voltadas para o bem estar da sociedade como um todo, e não apenas de algumas parcelas desta. A impressão que se tem é que, as grandes cidades costumam se apresentar de forma dificultosa para a integridade social ou individual, isso porque, ao invés de unir, terminam por separar, além de deixar a impressão de empobrecer a vida cotidiana das pessoas ao invés de melhorá-la, (SANTOS, 2009).

Nesse particular, gerir o espaço urbano com equidade se torna fundamental. Coloca-se então que não são poucos os estudiosos a se debruçarem sobre a importância

do planejamento urbano e suas dimensões, e dentre eles destacamos inicialmente Souza (2015) que nos oferece uma diferenciação entre os termos citados, que segundo ele:

Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao *futuro*: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno [...] *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios*. De sua parte, gestão remete ao *presente*: gerir significa *administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas*. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte [...] das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são *distintos e complementares*. (SOUZA, 2015, p. 46, grifos do autor).

O autor aponta a íntima relação do planejamento urbano e gestão urbana, sendo o primeiro relacionado à visão futura que se pretende ter da cidade, enquanto que a segunda nos aponta para o que se faz no presente. De forma que, ambos representam ações pensadas para se ter o melhor espaço urbano para o convívio social, tanto a curto, médio e longo prazo, sendo por isso, como bem foi dito, distintos, mas também complementares. Tratando-se de planejamento e gestão urbana é importante apontar suas estreitas vinculações com a legislação que subsidia a efetividade destes. Esse percurso histórico pode ser apontado primeiramente com a Constituição Federal brasileira de 1988, em seu Capítulo II trata da Política Urbana, em seus artigos 182 e 183, onde se tem os parâmetros gerais como a instituição do instrumento básico da política urbana, ou seja, o Plano diretor, obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes no país.

Em virtude da necessidade de uma regulamentação mais específica da Política Urbana, a Lei 10.257/01 também conhecida como Estatuto da Cidade trouxe o interesse coletivo, a segurança e o equilíbrio ambiental como premissas básicas para o uso da propriedade urbana (BRASIL, 2001). Comenta-se a esse respeito que:

A aprovação do Estatuto da Cidade era concebida pelo FNRU [Fórum Nacional de Reforma Urbana] como a conquista de um valioso instrumento de política urbana que, se apropriado pela população organizada e pelas Administrações Locais com o objetivo de realizar a função social da propriedade e da cidade nos municípios brasileiros, seria de grande utilidade na mudança do quadro

de desigualdade, exclusão e segregação, bem como seria uma grande contribuição na luta por cidades justas, democráticas e sustentáveis. (GRAZIA, 2012, p. 59-60).

O quadro urbano citado, ainda se constitui um desafio para as cidades brasileiras, no entanto, o Estatuto da Cidade proporcionou um arcabouço de ferramentas para os gestores públicos e, também para a sociedade trabalhar a organização do espaço onde concretizam suas ações sociais. Na fala da autora é possível perceber que a reforma urbana tinha no âmago de seus enfoques a necessidade de confrontar as desigualdades socioespaciais, também materializadas pela segregação e suas diversas variantes (a segregação racial, residencial, social, espacial, dentre outras). Por meio do uso da propriedade privada observou-se a exclusão dos mais pobres (segregação imposta ou induzida), e mais recentemente com o avanço da violência urbana, a autosegregação das classes mais abastadas, indiferentemente da relação que a propriedade da terra tem com a sociedade como um todo.

Por conseguinte, tendo em vista a amplitude das colocações feitas é possível compreender a importância do Estatuto da Cidade para o planejamento urbano brasileiro, sendo um marco fundamental na gestão das cidades. Alfonsin (2012) resume bem este pensamento afirmando que:

O Estatuto busca virar a página de um tempo de clientelismo, troca de favores e promiscuidade entre a elite das cidades e os gestores urbanos. Mais do que nunca as cidades brasileiras estão desafiadas a 'casar' a gestão urbana e a gestão ambiental, integrando as políticas de planejamento urbano, a política habitacional e a política ambiental. (ALFONSIN, 2012, p. 96)

Assim sendo, no que se refere ao município de Imperatriz, este se apresenta no cenário maranhense como o segundo maior contingente populacional, possuindo aproximadamente 258.016 habitantes de acordo com estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2018. Geograficamente o município está situado à margem direita do Rio Tocantins na Mesorregião Oeste do estado, e estende-se por uma área de 1.368,987 km² (IBGE, 2010). Economicamente tem no comércio e na prestação de serviços como elementos basilares de sua polarização regional exercida na região Sulmaranhense.

Seu destaque no cenário urbano regional passa a ocorrer a partir dos anos de 1950, quando apresenta um vertiginoso crescimento urbano, passando de uma cidade pequena para uma das grandes cidades médias da Amazônia Oriental. Estudiosos como Franklin (2005), Sanches (2003) e Sousa (2015) apontam para localização privilegiada, no entreposto comercial entre os estados do Pará, Piauí e Tocantins como fatores contribuintes para seu desenvolvimento, além da construção da rodovia Belém-Brasília (BR-010) que corta a cidade e, por fim a presença dos ciclos econômicos como propulsores essenciais para que a cidade chegasse à condição de cidade que hoje apresenta.

OBJETIVOS E METODOLOGIA

O principal objetivo do trabalho consiste em refletir sobre o planejamento urbano e sua relação com a organização espacial, particularmente explicando o mesmo por meio de um de seus instrumentos, que é o plano diretor. Já secundariamente, procurou-se diferenciar os principais conceitos da pesquisa que se relaciona ao planejamento e gestão urbana, organização espacial e produção do espaço, visto que constituem as matrizes teóricas que embasam o trabalho, fundamentais para se relacionar a teoria com a empiria estudada. Procurou-se também identificar na legislação os subsídios para a se caracterizar o plano diretor e sua importância enquanto instrumento da política urbana nacional, e também municipal, uma vez que a ênfase aqui dada se refere ao estudo do plano diretor de Imperatriz/MA que constitui nosso objeto de pesquisa.

Observando os objetivos propostos, o caminho metodológico utilizado no estudo foi construído em algumas etapas. Primeiro fez-se uma revisão bibliográfica sobre a temática do planejamento e gestão urbana, plano diretor e o Estatuto da Cidade, onde foram elencados os fundamentos teóricos. Posteriormente, fez-se uma revisão de outros estudos com temáticas similares, onde constatamos a relevância da pesquisa, visto que não se encontrou estudos sobre a cidade de Imperatriz e, ao mesmo tempo, fortaleceu o intuito da pesquisa. Assim sendo, partiu-se para a análise

documental concernente ao plano diretor municipal de Imperatriz/MA, documento este que teve sua segunda revisão em 2018, o qual foi disponibilizado pela Câmara Municipal. E, por fim, fez-se a análise do plano diretor imperatrizense para a produção do presente trabalho.

O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO

É evidente que o instrumento que nos atentamos nesta seção do estudo, ou seja, o plano diretor, constitui-se em um dos pilares do planejamento urbano tradicional. E, seguindo este raciocínio, é coerente as colocações de Duarte (2007, p. 75), que afirma: “O plano diretor é o instrumento por excelência do planejamento urbano, principalmente quando se trata da escala municipal”. Esta constatação também é aludida por outros pesquisadores, no entanto, há que se refletir sobre alguns pontos atrelados a constituição a explicação deste instrumento. O primeiro refere-se à construção de um conceito, o que em muito se relaciona com a sua função e importância. Neste sentido, Silva (2008) nos diz que:

O plano diretor estabelecerá as diretrizes, as normas, os programas e projetos para o desenvolvimento da cidade. Para isso será necessária à incorporação dele no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), para que assim suas intenções não fiquem apenas no papel, mas tenham ainda o respaldo financeiro necessário. (SILVA, 2008, p. 7).

Observando a colocação feita, há de se reafirmar a necessidade de uma íntima correlação com outros instrumentos para que o plano diretor seja uma realidade no cenário urbano. Já outro conceito é desenvolvido por Flavio Villaça (2012) imbuído de perspectiva um pouco mais histórica, onde segundo ele:

Pela prática brasileira mais ortodoxa e de várias décadas, o zoneamento não é considerado Plano Diretor, embora muitos pensem em zoneamento quando falam de Plano Diretor. [...] O conceito teórico de Plano Diretor inclui o zoneamento como um instrumento indispensável à sua execução, mas raríssimos são os Planos Diretores que incluíram um zoneamento minimamente desenvolvido, a ponto de ser autoaplicável e aprovado em lei. O conceito de Plano Diretor (físico-territorial ou não) desenvolveu-se no Brasil mais ou menos a partir dos anos 1950, embora a expressão “Plano Diretor” já aparecesse no Plano Agache para o Rio de Janeiro, que é de 1930. No entanto, o zoneamento (embora sob formas rudimentares) já existia em São Paulo e Rio desde o final do século XIX. (VILLAÇA, 2012, p. 187).

Ver-se que o plano diretor e o zoneamento urbano ao longo da história tem sido confundido, e esta confusão é esclarecida mediante a constituição das leis municipais de zoneamento parcelamento uso e ocupação do solo, complementar ao plano diretor. Conforme foi dito não é novidade a presença do plano diretor no Brasil, ou mesmo a ideia deste, a novidade refere-se à institucionalização deste instrumento para todo o território nacional. Onde não é caro ressaltar que não se acredita na utopia do plano diretor como resposta para todos os problemas urbanos, mas sim como um suporte a mais para amenizar os dilemas sociais. Tendo em vista a questão teórica do plano diretor, importa observar alguns apontamentos feitos pela legislação vigente, principalmente no que tange ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), neste documento observa-se alguns parâmetros:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. 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. (BRASIL, 2001).

Assim, vemos que a obrigatoriedade do plano diretor não é uma exigência apenas para as grandes cidades e regiões metropolitanas, tendo como patamar inicial os municípios que contam com 20.000 habitantes, além também de considerar a o poder de modificação dos grandes objetos no arranjo espacial dos municípios, sendo por isso exigido a elaboração do plano diretor para locais com grandes empreendimentos. Santos (2017) já entendia o espaço geográfico por meio de pares dialéticos constituídos por “sistema de ações e sistema de objetos” e também “fixos e fluxos”, onde percebe-se as grandes empresas como “objetos técnicos”, ou também “fixos” que são capazes de modificar a organização espacial.

Outro parêntese refere-se ao plano diretor e a questão ambiental contida no inciso VI do artigo 41, onde esta lei surge como uma possibilidade viável de se construir meios para o conhecimento dos riscos ambientais e posterior prevenção ou mesmo

proteção destes problemas. Como nos diz Barbosa e Nascimento Junior (2008) ao estudar a realidade urbana de Bauru/SP, eles terminam por concluir sobre a relação homem e meio ambiente que:

O meio ambiente, o desenvolvimento social e o econômico não podem ser vistos separadamente. O desenvolvimento econômico não se sustentará se a natureza não for preservada e não sobreviverá se não forem repensados os modelos de crescimento e de utilização dos recursos ambientais. [...] É essencial rever o modelo de desenvolvimento da sociedade, entender o funcionamento de como ocorrem às imbricações no ambiente urbano, a sua forma de produção e a sua organização espacial, ecológica, social, econômica e cultural. (BARBOSA; NASCIMENTO JUNIOR, 2008, p. 88).

A assertiva da colocação feita e, que também é subsidiada no plano diretor, refere-se à questão da sustentabilidade ambiental na produção e organização do espaço, algo que não é novidade, mas que possui nesta lei uma ferramenta a mais de aplicação. O segundo ponto levantado sobre o plano diretor refere-se à aplicação deste instrumento na realidade das cidades. Engrossando o coro dos críticos a aplicação deste instrumento, Villaça (2012) levanta uma ferrenha crítica que destacamos a seguir:

No caso dos problemas urbanos no Brasil moderno, a ideia dominante veiculada por meio do Plano Diretor é a de que a falta deste – a falta de planejamento – é a maior causa de nossos chamados “problemas urbanos”, e não a miséria, a desigualdade e a injustiça sociais. Com isso, a classe dominante se exime de responsabilidade por esses problemas, pois ela vive alardeando a necessidade de planejamento, mas se recusa a aceitar sua responsabilidade pela pobreza, a desigualdade e a injustiça sociais. Esse é o papel que a ideia do Plano Diretor vem desempenhando há décadas. Só assim é possível explicar a sobrevivência, por tanto tempo, de uma ideia sobre algo tão inútil e tão desligado da realidade concreta. (VILLAÇA, 2012, p. 205).

Longe de se anular os benefícios que o plano diretor trouxe e pode trazer para a realidade dos municípios, a fala do autor nos remete a situações em que temos a lei desvinculada da realidade cotidiana. Sendo este um dos grandes desafios encontrados na aplicação deste instrumento de planejamento urbano. Neste caminho a obrigatoriedade, mesmo que por força da lei, da participação popular pode ser uma possibilidade de se trazer a teoria circunscrita na lei para a prática dos cidadãos que serão diretamente atingidos por ela. Assim, Ribeiro e Cardoso (2012) apontam que:

A promoção da participação das entidades de representação das camadas populares na elaboração dos planos diretores pode ser não apenas um instrumento de pressão para que expressem seus interesses, mas também um importante momento de construção deste projeto. Com efeito, *a experiência de participação na definição de um plano que tenha como centro a identificação dos interesses sociais e a elaboração de um pacto territorial* será certamente uma experiência que levará à superação das reivindicações “a varejo” e suas virtuais implicações nocivas a cooptação e o clientelismo. (RIBEIRO; CARDOSO, 2012, p. 112, grifos nosso).

A participação popular pode ser a forma de a lei sair do papel e atingir seus objetivos, dos quais temos o bem estar social como um todo. Daí a necessidade de ser ter o plano diretor como fruto de uma construção coletiva, representando os interesses das classes menos favorecidas, que em geral são as maiores vítimas das intencionalidades materializadas no espaço pelos mais abastados, e a urgência de se amenizar os problemas sociais decorrentes destes. No sentido de entender melhor o plano diretor enquanto instrumento da política urbana, a próxima seção do estudo vem trazer um recorte específico, tratando o plano diretor municipal de Imperatriz/MA como principal objeto de estudo.

APONTAMENTOS SOBRE O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE IMPERATRIZ/MA

Inserida na dinâmica regional Sulmaranhense, Imperatriz em muito é destoante da porção norte do estado, não somente pelos seus aspectos naturais e culturais, mas principalmente no que se refere ao seu processo de urbanização. Sua dinâmica populacional e econômica teve momentos de acentuados crescimento que confluíram para sua estruturação nos moldes de sua contemporaneidade. Observando alguns pesquisadores regionais é possível concordar com as colocações feitas por Sousa e Franklin (2013), onde segundo ele:

[...] entende-se que o período de maior crescimento populacional registrado em Imperatriz ocorreu entre as décadas de 1950-1980. São vários os elementos que ajudam a explicar este dinamismo. Em primeiro lugar é válido considerar os efeitos das políticas territoriais direcionadas para a região amazônica que tiveram repercussões imediatas na dinamização urbana de Imperatriz [...] é necessário levar em conta os papéis conferidos aos ciclos econômicos difundidos na cidade e as repercussões que estes geraram no

cenário regional, elevando Imperatriz à condição de centro polarizador da vida econômica e social da região. (SOUSA; FRANKLIN, 2013, p. 71-72).

Em vista do que foi dito, observa-se a pertinência da apresentação da cidade feita na introdução. Imperatriz enquanto uma das cidades médias inseridas no contexto da Amazônia Oriental, segundo dados do IBGE exerce a condição de polo econômico regional, demonstrando a importância de sua economia e dinâmica urbana, voltadas, principalmente, para o comércio e a prestação de serviços. No entanto, o crescimento da cidade não se deu de forma planejada, tendo em vista a intensidade do processo migratório pelo qual a mesma passou a partir de 1950.

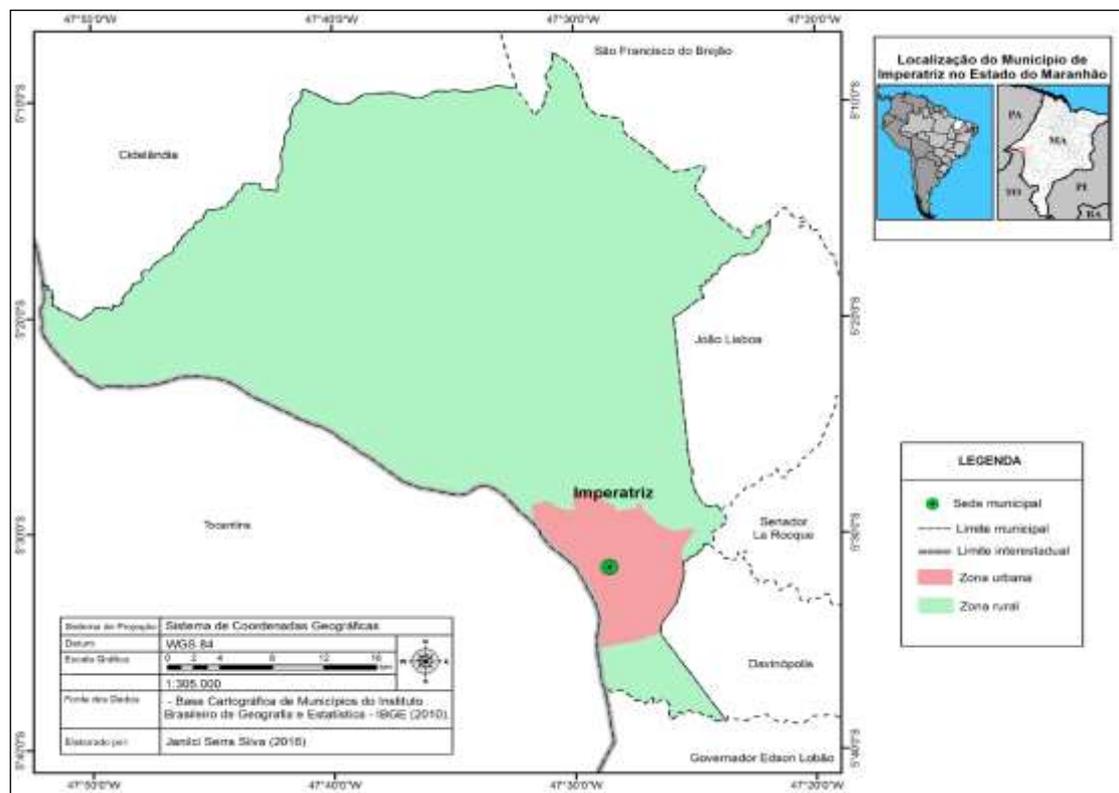
Imperatriz foi crescendo, sem, contudo, adotar aspectos fundamentais de Planejamento, obviamente às ocupações deram-se de forma irregular e/ou caótica, o que se refletiu em um traçado urbano totalmente precário: as ruas sem alinhamento, dimensões de lotes e quadros irregulares, uso incompatível com as características específicas setoriais (com a implantação de indústrias em áreas impróprias), além de determinadas atividades comerciais não coerentes com usos residenciais. (ARAÚJO, 2017, p. 70).

As colocações da autora são a realidade no processo histórico de constituição de muitos bairros da cidade, nos fornecendo uma ideia de como o espaço urbano foi estruturado. Há que se comentar sobre as exceções, como é o caso dos bairros centrais Jardim Três Poderes e Maranhão Novo, que contam com toda uma história de constituição diferenciada, ambos pensados pelo mercado imobiliário local para abrigar os residentes que dispõem de melhores condições socioeconômicas (OLIVEIRA, 2018). Prosseguindo sobre os desafios enfrentados pelo município de Imperatriz, a Figura 1 retrata espacialmente a divisão da cidade nas zonas urbana e rural, sendo possível abstrair a existência de uma grande diferença populacional entre elas.

Atualmente o município de Imperatriz possui a sua expansão urbana disciplinada pela Lei Complementar nº 01/2018, que institui o Plano Diretor Municipal vigente, revogando o antigo plano diretor (Lei Complementar nº 02/2004) e a odisseia de sua contestação judicial, realizada justamente pelo gestor municipal da época, e que perdurou por quase oito anos. Este novo plano foi desenvolvido com o apoio da

Fundação Sossândrade de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal do Maranhão (FSADU), mediante consultoria sob o contrato nº 006/2016.

Figura 1: Mapa de localização geográfica do município de Imperatriz/MA, contendo a delimitação das zonas urbana e rural.



Fonte: Imperatriz (2018d, p. 3).

Em Imperatriz, o processo de elaboração do plano diretor¹ gerou quatro volumes que contêm o relatório do processo, além do próprio código. Nestes volumes constam as etapas obrigatórias instituídas por lei, tais como as conferências, reuniões do conselho da cidade, divulgação nos meios midiáticos, leituras técnicas, palestras, discussões públicas, audiências e discussão do projeto de lei. A Figura 2 ilustra algumas destas etapas, uma vez que o motivo da contestação do plano anterior seria justamente a ausência da participação popular.

¹ Segundo o Volume III, p. 87, da Sistematização do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Imperatriz/MA, o processo de construção do plano diretor: “[...] iniciou-se em dezembro de 2015, com a primeira capacitação para os conselheiros e agentes públicos. Posteriormente foi realizada a Conferência de lançamento do plano diretor, onde houve a discussão dos procedimentos que deveriam ser adotados para a execução do novo plano diretor do município”. Entende-se assim que a contratação da empresa de consultoria deu-se posteriormente ao início das atividades.

Figura 2: Etapas de elaboração do plano diretor de Imperatriz/MA. Da esquerda para a direita: a) Grupos discussão com trabalhadores, por entidades sindicais; b) Reunião do conselho da cidade; c) Audiência no setor da Zona Rural Vila Davi na Escola Municipal Vital Brasil; d) Audiência no setor da Grande Santa Rita na Escola Municipal Elisa Nunes.

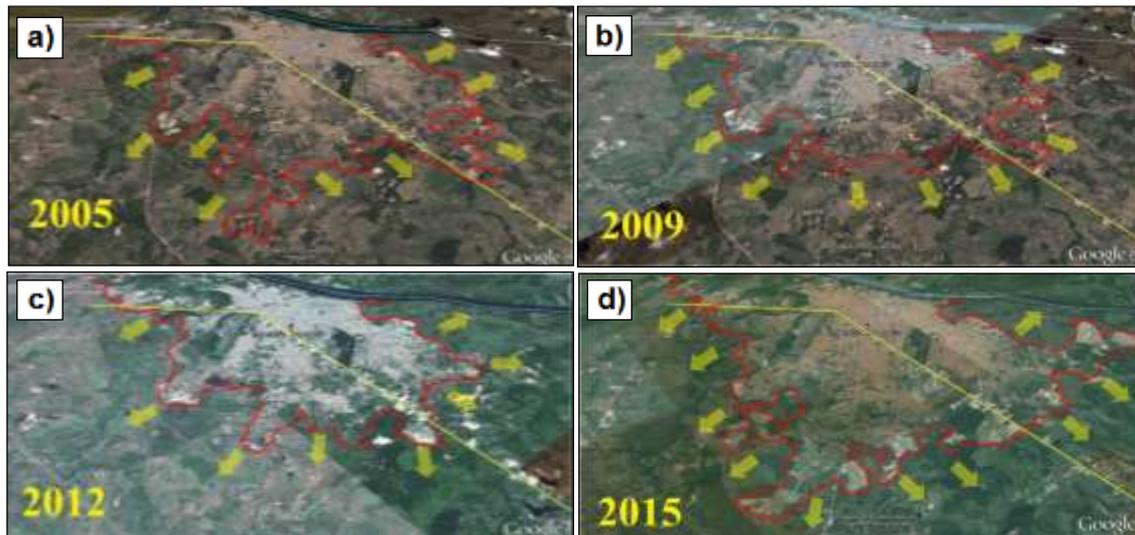


Fonte: Imperatriz (2018c, p. 49-50).

Diante do evidente esforço em inserir a participação popular na confecção do plano diretor, percebe-se que se logrou êxito, na iniciativa de levar esse instrumento de gestão para o conhecimento popular, o que se espera que seja continuado, em um próximo momento de revisão do mesmo. Assim, além das etapas citadas, a produção cartográfica também foi gerada para subsidiar a tomada de decisão inclusa no projeto de lei. A seguir, na Figura 3 é retratada a evolução da mancha urbana no transcorrer dos anos de 2005 a 2015, que possibilita entender a organização do espaço imperatrizense e, conseqüentemente, planejar melhor esse movimento para uma vida urbana futura, além de subsidiar a ação dos gestores.

O plano diretor da cidade apresenta 96 artigos (o plano anterior tinha 113 artigos), e 24 anexos, sendo três Macrozoneamentos territoriais (de adensamento, dos povoados e da zona de amortecimento dos povoados), uma carta de altimetria e outra de hidrologia, e 16 Macrozoneamentos ambientais referentes aos 16 setores em que a cidade foi dividida, e mais a planta geral e as áreas de APP, com o último anexo referindo-se ao Plano de Ação.

Figura 3: Expansão urbana e ocupação do território de Imperatriz/MA (2005-2015).



Fonte: Imperatriz (2018b, p. 67-68).

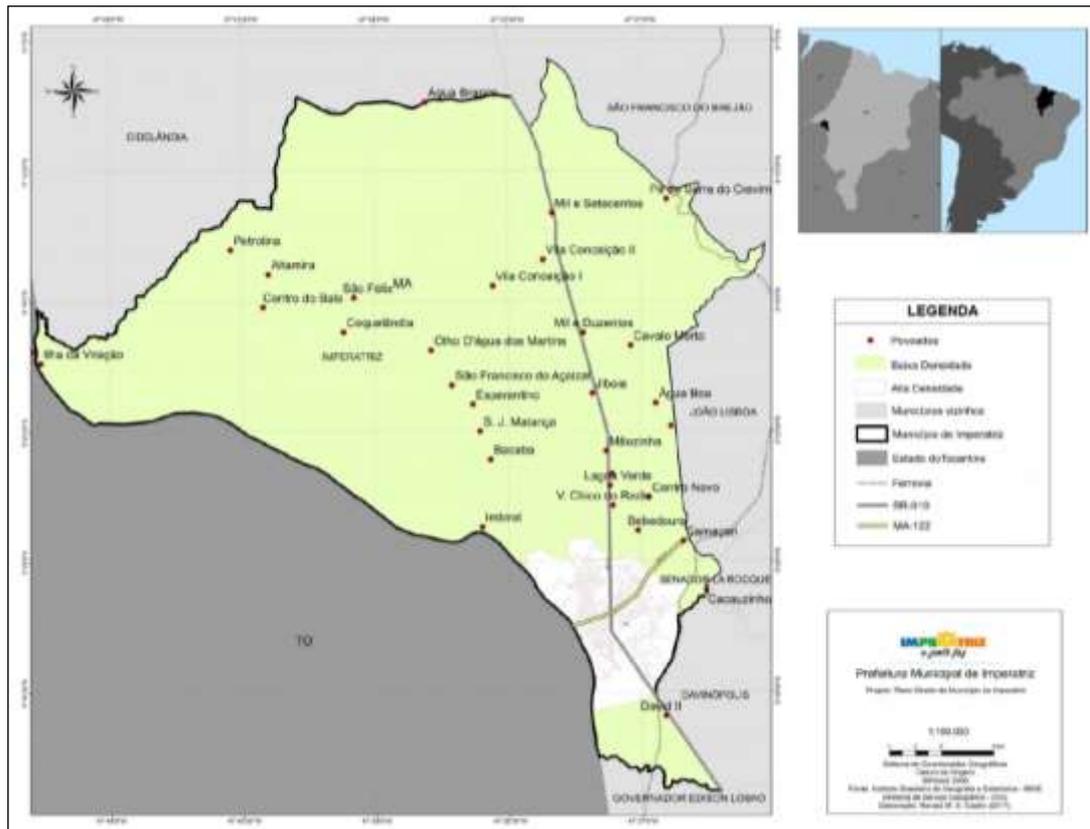
Já no artigo 7º são definidos os seis eixos estratégicos que deverão nortear o Plano Diretor de Imperatriz, os quais foram elaborados durante o percurso de elaboração do plano. Eles são: a) Política Territorial Urbana e Rural, b) Moradia digna e infraestrutura, b) Uso e ocupação do solo urbano e rural, d) Desenvolvimento econômico, e) Agenda ambiental, f) Mobilidade territorial, g) Governança e participação social (IMPERATRIZ, 2018a). Essas estratégias, segundo a lei, deverão ser adotadas para a implementação de políticas, programas e projetos públicos ou privados no município.

Algo inovador é encontrado no artigo 3º onde tem-se o estabelecimento de prazos para a implementação das ações aprovadas, conforme o inciso II explica, “o exercício de 2018 dará início ao cumprimento das diretrizes propostas em cada eixo estratégico, previstos neste Plano, combinando com o Plano de Ação, anexo a esta lei Complementar”, Imperatriz (2018a, p.2). Tendo em vista que o inciso I foi vetado, este é a data do pontapé inicial para a consecução dos desafios que foram propostos. Já no anexo II do Plano Diretor, apresentado pela Figura 4, tem-se o macrozoneamento territorial dos povoados que compõem o município.

Segundo o mapa de zoneamento, é possível constatar que o município de Imperatriz possui a maior parte de sua extensão territorial caracterizado como rural, enquanto que a porção urbana além de ser menor, está localizada, excentricamente na porção sul. A área rural, mesmo que maior territorialmente detém uma baixa densidade

populacional segundo dados do último censo do IBGE (2010), concentrando apenas 5,23% da população (12.958 habitantes) em praticamente 31 povoados, enquanto que a área urbana concentra 94,77% da população (234.547 habitantes), sendo considerada uma zona de alta densidade.

Figura 4: Mapa de Macrozoneamento e os povoados – Imperatriz/MA.



Fonte: Imperatriz (2018d, p. 4).

Ademais, observando a extensão da área rural e a distribuição espacial dos povoados tem-se a dimensão do desafio enfrentado pela gestão do município, em buscar gerir a organização deste espaço urbano tão dicotômico. Dado o fato de a maior parte da população residir na área urbana, às dificuldades de infraestrutura e equipamentos chegaram à zona rural tornam-se entraves chaves para a gestão eficiente do município como um todo. Com isso, visualiza-se a importância do planejamento para se enfrentar o futuro por meio do disciplinamento do crescimento urbano e a equidade no acesso aos equipamentos públicos tanto na zona urbana quanto na zona rural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio procurou assim apresentar uma discussão sobre o planejamento e gestão urbana, através da apresentação dos principais pesquisadores relacionados à temática. Onde a leitura feita diferenciou planejamento urbano e gestão urbana, sendo o primeiro termo resumindo-se na elaboração de planos, que em suma visam o preparo da sociedade para o futuro comum, enquanto o segundo termo indica as ações executadas, mas que se direcionam mais para o presente, para os problemas urbanos vivenciados.

A diferenciação dos termos citados contribui para mais facilmente, se entender as diversas dimensões do planejamento no contexto das cidades. Por isso, adentramos também nos instrumentos de planejamento urbano, utilizando-se não somente de autores de referências, mas também da legislação para compreender principalmente o Plano Diretor e sua contribuição para a vida cotidiana em sociedade.

Ficou evidenciado que os objetos estudados, quando em conjunto visam a equidade social, e a redução das desigualdades históricas, principalmente no seio da sociedade brasileira. A presença da segregação, ou mesmo da autosegregação e da violência tem sido um dos grandes desafios das cidades que apresentam diferentes dinâmicas internas que terminam por isolar ou invés de unir as pessoas. Neste tocante é emblemática a função que o Plano Diretor desempenha no contexto urbano, tratando de colocar em prática por meio da participação social os interesses dos menos favorecidos, e não mais apenas dos que detém capital ou vantagens políticas. Sendo este papel de extrema relevância para termos cidades mais humanizadas, onde todos encontrem-se representados e com seus direitos respeitados.

Já sobre o Plano Diretor de Imperatriz demonstrou-se a forma como se deu sua estruturação, com o cumprimento das diversas etapas de construção do que vem a ser um plano diretor participativo efetivamente. Encontramos nesse plano, que entrou em vigor em 2018, os registros dos diversos momentos, desde palestras, reuniões, constituição do conselho da cidade, audiências públicas distribuídas em setores do

município, além da elaboração de um plano de ação voltado a efetivação das metas construídas nos diversos momentos pelos diferentes grupos sociais.

Contudo, mesmo com a letra da lei sendo cumprida pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Imperatriz, o qual gerou quatro volumes do relatório de todo o processo, um grande desafio se ergue, o qual seja efetivar no cotidiano da cidade o que se propôs a fazer. Assim, longe de ter esgotado essa discussão, percebeu-se que muito há que ainda é possível estudar sobre o planejamento urbano de Imperatriz. No entanto, espera-se que este trabalho contribua também futuros estudos sobre a temática do planejamento e gestão urbanos, e sobre a evolução da legislação urbanística imperatrizense.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

BIBLIOGRAFIA

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária no Brasil. In: RIBEIRO, L.C.Q.; CARDOSO, A.L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Terra**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Revan: FASE, 2012. (p. 93-102).

ARAÚJO, Jakeline Nogueira Pinto de. **Reflexões sobre o plano diretor de Imperatriz do Maranhão** (Lei complementar 002/2004). Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento regional) – Centro Universitário Alves Faria, Goiânia, 2017.

BARBOSA, Valter Luís; NASCIMENTO JUNIOR, Antônio Fernandes. O Plano Diretor e as situações ambiental e urbana em Bauru-SP. **Geografia** - v. 17, n. 2, p. 87-109, jul./dez. 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

CARDOSO, Adalto Lucio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L.C.Q.; CARDOSO, A.L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão**

democrática: promessas e desafios do Estatuto da Terra. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Revan: FASE, 2012. (p. 27-51).

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** Trad. Arlene Caetano. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano.** Curitiba: Editora Ibplex, 2007.

FRANKLIN, Adalberto. **Breve história de Imperatriz.** Imperatriz: Ética, 2005.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, L.C.Q.; CARDOSO, A.L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática:** promessas e desafios do Estatuto da Terra. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Revan: FASE, 2012. (p. 53-70).

IMPERATRIZ. **Lei Complementar nº 001 /2018:** Institui o Plano Diretor de Imperatriz e dá outras Providências. Imperatriz: Prefeitura do município de Imperatriz, 2018a.

IMPERATRIZ. **Sistematização do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Imperatriz – MA,** Vol. I, Etapas preliminares, Reuniões e Divulgação. Imperatriz: Prefeitura do município de Imperatriz, 2018b.

IMPERATRIZ. **Sistematização do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Imperatriz – MA,** Vol. II, Leitura comunitária. Imperatriz: Prefeitura do município de Imperatriz, 2018c.

IMPERATRIZ. **Sistematização do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Imperatriz – MA,** Vol. IV, Cartografia. Imperatriz: Prefeitura do município de Imperatriz, 2018d.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

OLIVEIRA, Helbaneth Macêdo. A verticalização do espaço urbano em cidades médias: considerações sobre a realidade de Imperatriz/MA. In: SOUSA, J. de M.; OLIVEIRA, H. M.; CARVALHO, S. L. de S. (Orgs.). **Cidades em cena na Amazônia Oriental:** agentes, dinâmicas e processos. Goiânia: Editora Vieira, 2018.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adalto Lucio. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, L.C.Q.; CARDOSO, A.L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática:** promessas e desafios do Estatuto da Terra. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Revan: FASE, 2012. (p. 103-118).

SANCHES, Edmilson. **Enciclopédia de Imperatriz:** 150 anos (1852-2002). Imperatriz: Instituto Imperatriz, 2003.

SANTOS, Milton. **Metrópole Corporativa Fragmentada**: o caso de São Paulo. 2.ed. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço e Tempo**: globalização e meio técnico científico-informacional. 5.ed. São Paulo: Edusp, 2013.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia. 6.ed. São Paulo: Edusp, 2014.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica, tempo, razão e emoção. 4.ed. São Paulo: Edusp, 2017.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano Diretor**: teoria e prática. São Paulo: Saraiva, 2008.

SOUSA, Jailson de Macedo; FRANKLIN, Adalberto. Formação socioespacial da Região Sulmaranhense: da emergência de Pastor Bons à constituição de uma região policêntrica. In: SOUSA, J. M. (Org.). **O regional e o urbano no sul do Maranhão**: delimitações conceituais e realidade empíricas. Imperatriz-MA: Ética, 2013. (p. 23-83).

SOUSA, Jailson de Macedo. **Enredos da dinâmica urbano-regional Sulmaranhense**: reflexões a partir da centralidade econômica de Açailândia, Balsas e Imperatriz. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. 4.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. CORRÊA, Roberto Lobato. PITAUDI, Silvana Maria (Orgs.). **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013.

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

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2012.

Helbaneth Macêdo Oliveira – Doutoranda em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia (PPGEO/UFU), Bolsista Capes.

Beatriz Ribeiro Soares – Professora Titular da Universidade Federal de Uberlândia Docente dos cursos de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO) e Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da Universidade Federal de Uberlândia.

Recebido para publicação em 03 de março de 2021.

Aceito para publicação em 17 de novembro de 2021.

Publicado em 15 de dezembro de 2021.